

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของไทย :กรณีศึกษานโยบายส่งเสริมการ  
ท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2561



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง หมวดวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง  
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2563  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Political Economy on National Maritime Benefits of Thailand :A Case Study of  
Promoting Policies of Marine and Coastal Tourism in Thailand During 2003-2018



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts in Political Economy  
Area of Concentration of Political Economy  
FACULTY OF ECONOMICS  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2020  
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยผลประโยชน์แห่งชาติทาง ทะเลของไทย :กรณีศึกษานโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทาง ทะเลและชายฝั่งของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2561
โดย	น.ส.กมลรัตน์ ปราโมทย์พันธุ์
สาขาวิชา	เศรษฐศาสตร์การเมือง
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วัชรพงศ์ รติสุขพิมล

---

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

----- คณะบดีคณะเศรษฐศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

----- ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ต่อภัสสร ยมนาค)

----- อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วัชรพงศ์ รติสุขพิมล)

----- กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิร ชีฟเป็นสุข)

----- กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร.เผด็จศักดิ์ จารย์พันธุ์)

----- กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(พลเรือตรีวัชรพร วงศ์นครสว่าง)

กมลรัตน์ ปราโมทย์พันธุ์ : เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของไทย :  
กรณีศึกษานโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2546 – พ.ศ.  
2561. ( Political Economy on National Maritime Benefits of Thailand :A Case Study of  
Promoting Policies of Marine and Coastal Tourism in Thailand During 2003-2018) อ.ที่  
ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.วัชรพงศ์ รติสุขพิมล

งานวิจัยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงกระบวนการกำหนดโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเล  
และชายฝั่งของไทย บทบาทและกระบวนการแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของกลุ่มเหตุปัจจัยสำคัญใน  
การผลักดันให้เกิดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย ในช่วงปี พ.ศ.2546 – พ.ศ.2561  
ผู้วิจัยได้สร้างกรอบแนวคิดจากการประยุกต์แนวคิดทฤษฎีกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ  
ไทย ซึ่งแบ่งปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่มีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ ระบบทุนนิยมโลก  
โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ อุปทานและอุปสงค์ของนโยบาย โดยใช้แนวคิดทฤษฎีรัฐ  
เศรษฐศาสตร์ อธิบายพฤติกรรมของรัฐบาลที่มีผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบาย และใช้แนวคิดทฤษฎีกลุ่ม  
ผลประโยชน์ อธิบายพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลในการผลักดันนโยบาย

ผลการวิจัยพบว่า นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย เริ่มต้นเป็นรูปธรรมใน  
ปี พ.ศ.2546 ผ่านโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศ “Unseen in Thailand มุมมองใหม่ เมืองไทย” โดย  
โครงการนี้เป็นโครงการที่ก่อตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ในการกระตุ้นให้เกิดแรงขับเคลื่อนด้านอุปสงค์ใน  
ประเทศ เพื่อบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากเศรษฐกิจโลกที่ยังฟื้นตัวไม่เต็มที่จากวิกฤตต้มยำกุ้งปี พ.ศ.  
2540 และความอึมครึมของภาวะสงครามระหว่างสหรัฐอเมริกาและอิรัก โดยโครงการดังกล่าวประสบความสำเร็จ  
เป็นอย่างดีในทางเศรษฐกิจ จึงมีการจัดทำโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งขึ้นใน  
แต่ละปีอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งกลับไม่ได้สร้างผลประโยชน์แห่งชาติ  
ทางทะเลให้กับคนไทยเท่าที่ควร เนื่องจากแรงผลักดันในการออกนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและ  
ชายฝั่งของไทยที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งเป็นกลุ่มทุนต่างชาติ ทำให้คนไทยที่เป็นเจ้าของพื้นที่ไม่ได้รับประโยชน์อย่าง  
ควรจะเป็น อีกทั้งจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นปริมาณมากในเขตท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งโดยขาดการ  
ควบคุมดูแลการเข้าใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชายฝั่งเสื่อมโทรมลงทั้ง  
ในเชิงคุณภาพและปริมาณ

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง

ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา 2563

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 5985251429 : MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEYWORD: National Maritime Benefit, Supper Structure, Interest Group

Kamonrat Pramotpan : Political Economy on National Maritime Benefits of Thailand :A Case Study of Promoting Policies of Marine and Coastal Tourism in Thailand During 2003-2018.

Advisor: Asst. Prof. WATCHARAPONG RATISUKPIMOL, Ph.D.

The thesis aimed to study the process of promoting policies of marine and coastal tourism in the topics of roles and procsses of national maritime advantages of advantages groups driving into the policies of marine and coastal tourism in Thailand during 2003-2018. The researcher established the framework by applying from theory of Thailand economic policy determination process which divided the interactions between the participator in driving the policies into 4 groups which were world capitalism, the supper structure of the economy, demand and supply of the policies using state economy theory. It explained government's behavior with direct impacts towards policies determination. The interest group theory was used to explain the behavior of the interest group with the influence in driving the policies.

The result found that the promoting policies of marine and coastal tourism in Thailand started to be more concrete in 2003 under the national tourism promote policy "Unseen in Thailand. New perspective of Thailand". The project was found with the objective to stimulate the drive of domestic demand. The mentioned project was highly successful in term if economy making tremendous income for the country. As a result, there was the annual maritime and coastal tourism promoting project until today.

However, the policies of marine and coastal tourism did not cause as much maritime and coastal advantages for Thai people as it should. The reason was foreign capital groups. Moreover, the increasing amount of the tourists in the area of maritime and coastal lacked of the supervisor on the suitable access for the facility resulting in the deterioration of natural resources and coastal environment both quality and quantity.

Field of Study: Political Economy

Student's Signature .....

Academic Year: 2020

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

จากความตั้งใจแรก ที่อยากมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ อันนำมาสู่การคิดหัวข้องานวิจัย ที่คาดว่าจะสามารถนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศได้ การศึกษาในเรื่องของผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลจึงกลายเป็นคำตอบอันดับต้น ๆ ที่มีการพูดคุยกับอาจารย์ที่ปรึกษาถึงประเด็นความน่าสนใจ และความเป็นไปได้ในการวิจัย ซึ่งสุดท้ายงานวิจัยชิ้นนี้ก็เกิดขึ้น ด้วยคำถามที่ว่า ความยินดีที่ GDP ด้านการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งเพิ่มสูงขึ้นทุกวันนี้ เพื่อไทย หรือ เพื่อใครกัน?

การทำวิจัยชิ้นนี้ เสมือนได้ลงเรือล่องไปในทะเลที่กว้างใหญ่ จากที่คิดไว้ว่ากว้างมากอยู่แล้ว กลับกว้างออกไปอีกเมื่อเริ่มล่องเรือแล้วมองไม่เห็นจุดหมาย ความกลัวเริ่มเข้ากักตักในใจเมื่อคิดว่าอาจจะล่องมาผิดทาง แต่ให้มองย้อนกลับไปก็ไม่เห็นฝั่งให้หันหลังกลับเสียแล้ว สิ่งที่ทำได้ดีที่สุดมีเพียงแค่พยายามอดทน และค่อย ๆ บังคับทิศทางเรือต่อไป แม้ระหว่างทางจะยากจะเจอลมสุ่มอีกนับสิบนับร้อยครั้ง แม้เรือจะเริ่มโคลงเคลงจนเกรงจะจมหาย แต่สุดท้ายก็มาได้ถึงฝั่ง ซึ่งต้องขอกราบขอบพระคุณ ผศ. ดร.วัชรพงศ์ รติสุขพิมล อาจารย์ที่ปรึกษางานวิจัยชิ้นนี้ เป็นอย่างสูง ที่เป็นเสมือนต้นหน คอยให้คำปรึกษา ให้แนวคิด และแนะแนวทางให้เรือลำนี้อล่องไปถึงฝั่ง ขอกราบขอบพระคุณ ผศ. ดร.ต่อภัสสร ยมนาคุณ ประธานกรรมการสอบ ผศ. ดร.กษิร ชิพเป็นสุข ศ. ดร.เมตติศักดิ์ จารย์พันธ์ และ พล.ร.ต.วชิรพร วงศ์นครสว่าง ผู้เป็นกรรมการสอบ ที่เปรียบเสมือนดาวเหนือ คอยชี้แนะ และให้ข้อคิดเห็น ส่องสว่างนำทางให้เรือลำนี้อล่องไปสู่จุดหมาย

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ ททท. ทุกท่านที่เอื้อเฟื้อข้อมูล สืบค้น และเสนอแนวคิดต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่องานวิจัย ขอขอบคุณพี่ ๆ จากสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่คอยให้คำปรึกษา และให้กำลังใจเรื่อยมาตลอด ขอขอบพระคุณอาจารย์ ขอขอบคุณเพื่อน ๆ พี่ ๆ และน้อง ๆ จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่คอยช่วยเหลือและส่งกำลังใจมาให้เสมอ และที่ขาดไม่ได้ขอขอบพระคุณ พี่ต้อย และพี่เก้ เจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่คอยดูแลและเอาใจใส่ตลอดระยะเวลาการศึกษาและการทำวิจัย ตลอดจนขอบคุณเพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ ในคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่คอยเป็นกำลังใจให้กันเสมอมา

สุดท้ายขอขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ และพี่ชาย ที่คอยสนับสนุนผู้วิจัยในทุก ๆ เรื่อง คอยให้กำลังใจในวันที่อ่อนแรง และปลอบโยนในวันที่เหนื่อยล้า หากงานวิจัยชิ้นนี้มีข้อบกพร่อง โปรดชี้แนะ จักขอบพระคุณยิ่ง แต่หากมีข้อผิดพลาดประการใดผู้วิจัยขอรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว

กมลรัตน์ ปราโมทย์พันธ์

## สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญรูปภาพ.....	ฌ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของงานวิจัย.....	12
1.3 ขอบเขตการวิจัย.....	12
1.4 วิธีที่ใช้ในการวิจัย.....	13
1.5 ประโยชน์ที่ได้จากการวิจัย.....	13
1.6 นิยามคำศัพท์.....	14
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	15
2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทย.....	15
2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐเศรษฐศาสตร์.....	27
2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์.....	32
2.4 กรอบแนวคิด.....	46
2.5 วรรณกรรมปริทัศน์.....	47

บทที่ 3 การท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย.....	52
3.1 ความเป็นมาของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทย.....	52
3.2 กิจกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย .....	59
3.3 สถานการณ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งของไทยในปัจจุบัน .....	62
3.4 พัฒนาการภาคการท่องเที่ยวไทยและการส่งเสริมภาคการท่องเที่ยว .....	69
ทางทะเลและชายฝั่งของไทย .....	69
3.5 แผนงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวของไทย .....	89
3.6 รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว.....	126
บทที่ 4 เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของไทย.....	138
4.1 โครงสร้างส่วนบน.....	138
4.2 ระบบทุนนิยมโลก .....	161
4.3 อุปสงค์.....	172
4.4 อุปทาน .....	175
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	178
5.1 บทสรุป .....	178
5.2 ข้อเสนอแนะ .....	183
บรรณานุกรม .....	185
บรรณานุกรม .....	198
ภาคผนวก .....	199
ประวัติผู้เขียน .....	208



## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1	มูลค่าผลประโยชน์ทางทะเลของไทยในปี พ.ศ. 2559 .....	8
ตารางที่ 2	ตารางแสดงรายละเอียดกิจกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งที่มีความโดดเด่น ..	60
ตารางที่ 3	ตารางแสดงลำดับความสำคัญของผลกระทบของภาคการท่องเที่ยวต่อทรัพยากรและ..	65
ตารางที่ 4	ตารางแสดงข้อมูลเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 2550 และ 2560	146
ตารางที่ 5	ตารางแสดงข้อมูลเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 2550 และ 2560 .	148
ตารางที่ 6	ตารางแสดงข้อมูลเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 2550 และ 2560	149



## สารบัญรูปภาพ

	หน้า
รูปภาพที่ 1 แผนที่อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย ตามอนุสัญญาสหประชาชาติ .....	2
รูปภาพที่ 2 แผนที่กำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทยส่วนที่ประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศมาเลเซีย .....	4
รูปภาพที่ 3 แผนที่กำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทยด้านทะเลอันดามัน .....	5
รูปภาพที่ 4 แผนที่แนวเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทย .....	6
รูปภาพที่ 5 แผนภูมิรูปภาพแสดงจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวใน 22 จังหวัด 11 .....	
รูปภาพที่ 6 กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย.....	26
รูปภาพที่ 7 ระบบการเมืองเศรษฐกิจ (Political – Economic Model) .....	31
รูปภาพที่ 8 การต่อสู้เพื่อกดดันหรือผลักดันนโยบาย ของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีทักษะอำนาจทางการเมืองที่ไม่เท่ากัน.....	41
รูปภาพที่ 9 การต่อสู้เพื่อกดดันหรือผลักดันนโยบาย ของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีทักษะอำนาจทางการเมืองที่เท่ากัน.....	42
รูปภาพที่ 10 การเปลี่ยนแปลงนโยบาย จากต่อสู้เพื่อกดดันหรือผลักดันนโยบาย ของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการเพิ่มทักษะอำนาจทางการเมือง.....	43
รูปภาพที่ 11 กรอบแนวคิดกระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง .....	46

## บทที่ 1 บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

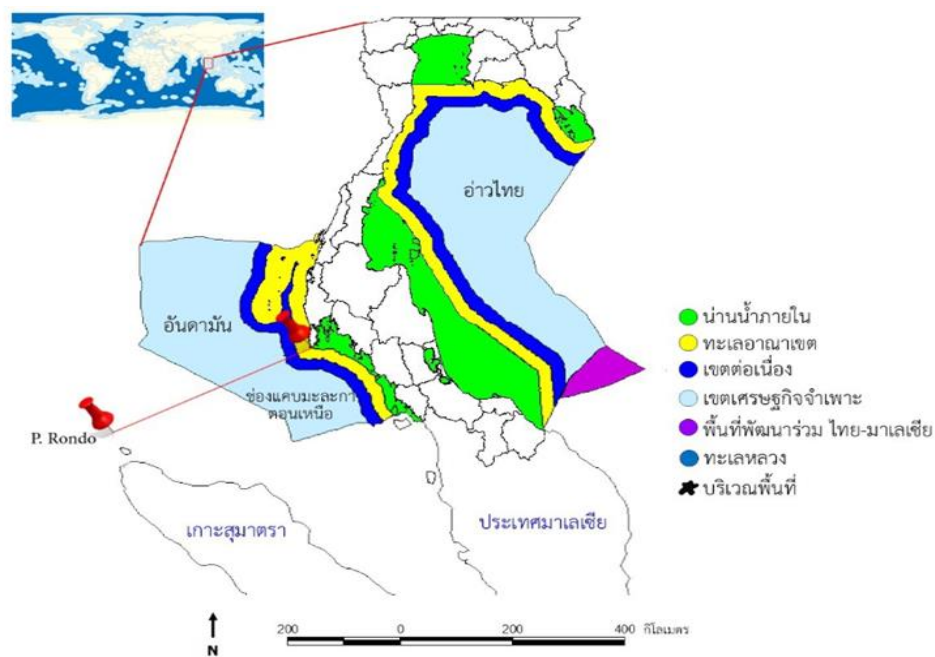
ประเทศไทยมีอาณาเขตทางทะเล (Maritime Zone) ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 เท่ากับ 323,488.32 ตารางกิโลเมตร ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 60 ของอาณาเขตทางบกที่มีเนื้อที่เท่ากับ 513,115 ตารางกิโลเมตร โดยมีความยาวชายฝั่งทะเลทั้งฝั่งอ่าวไทยและฝั่งอันดามัน รวมถึงช่องแคบมะละกาดอนเหนือ ทั้งสิ้น 3,151.13 กิโลเมตร ครอบคลุม 23 จังหวัด แบ่งเป็นภาคตะวันออกครอบคลุม 5 จังหวัด ได้แก่ ตราด จันทบุรี ระยอง ชลบุรี และฉะเชิงเทรา ภาคกลางครอบคลุม 4 จังหวัด ได้แก่ สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม ภาคตะวันตกครอบคลุม 2 จังหวัด ได้แก่ เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ และภาคใต้ครอบคลุม 12 จังหวัด ได้แก่ ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี นราธิวาส หนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง และสตูล<sup>1</sup> อย่างไรก็ตาม ประชากรสามารถใช้ประโยชน์จากทะเลไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในเขตทางทะเลของประเทศตนเองเท่านั้น หากยังสามารถใช้ทะเลไปถึงเขตน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้าน ทะเลหลวงหรือน่านน้ำสากล หรือแม้แต่เขตทางทะเลของประเทศอื่น ๆ ที่สามารถทำความตกลงกันได้ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากทะเลเป็นมาตรฐานเดียวกัน อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จึงได้กำหนดอาณาเขตพื้นที่ทางทะเลออกเป็น 6 เขต ดังรูปภาพที่ 1 โดยเฟเดอริคกั๊ จารเยพันธุ์ และคณะ (2550: 10-13) ได้สรุปไว้ ดังนี้

---

<sup>1</sup> องค์การสหประชาชาติ. (2548). *อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982*. แปลจาก

The United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 โดย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, กระทรวงการต่างประเทศ, กรุงเทพฯ.

รูปภาพที่ 1 แผนที่อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย ตามอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทางทะเล ค.ศ. 1982



ที่มา : คณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล. (ม.ป.ป.).

1) น่านน้ำภายใน (Internal Waters) หมายถึง น่านน้ำทั้งหมดที่อยู่ถัดจากทะเลอาณาเขตเข้ามาทางพื้นแผ่นดิน แม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งอยู่ในอาณาเขตของประเทศ รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ ประเทศไทยมีอยู่ 5 บริเวณ ดังนี้

อ่าวประวัติศาสตร์ ได้แก่ พื้นที่บริเวณอ่าวไทยรูปตัว ก. เหนือเส้นฐานที่กำหนดขอบเขตอ่าวประวัติศาสตร์ (ปากอ่าวไทยตอนบน หรือที่เรียกว่า อ่าวตอนใน) ครอบคลุม 8 จังหวัด แบ่งเป็นภาคกลาง 4 จังหวัด ได้แก่ สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม ภาคตะวันออก 2 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี และฉะเชิงเทรา และภาคตะวันตก 2 จังหวัด ได้แก่ เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์

บริเวณที่ 2 ได้แก่ พื้นที่บริเวณแหลมสิงห์ จังหวัดตราด อ้อมเกาะช้าง จังหวัดตราด และเกาะกูด จังหวัดตราด ถึงหลักเขตแดนไทย-กัมพูชาที่จังหวัดตราด

บริเวณที่ 3 ได้แก่ พื้นที่บริเวณตั้งแต่แหลมใหญ่ จังหวัดสุราษฎร์ธานี อ้อมเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เกาะพัง จังหวัดสุราษฎร์ธานี และเกาะเต่า จังหวัดสุราษฎร์ธานี ถึงแหลมหน้าถ้ำที่จังหวัดชุมพร

บริเวณที่ 4 ได้แก่ พื้นที่บริเวณตั้งแต่เกาะภูเก็ต ถึงพรมแดนไทย-มาเลเซียที่จังหวัดสตูล เชื่อมเส้นฐานตรงและน่านน้ำภายในของประเทศไทย

บริเวณที่ 5 ได้แก่ พื้นที่บริเวณตั้งแต่เกาะกงออก จังหวัดสุราษฎร์ธานี ถึงพรมแดนไทย-มาเลเซียที่จังหวัดนราธิวาส

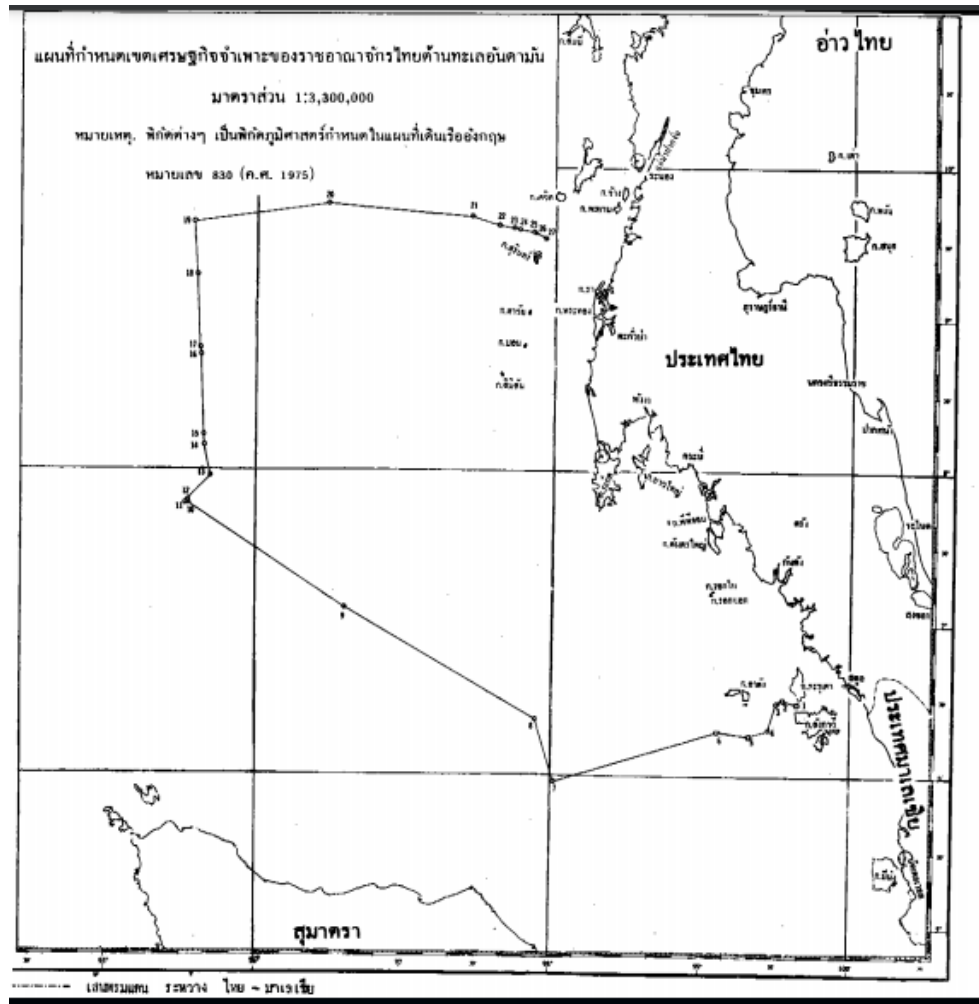
2) ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) หมายถึง น่านน้ำชายฝั่งทะเลของประเทศซึ่งวัดจากเส้นฐานปกติ (แนวน้ำลงที่ต่ำสุดตามชายฝั่งหรือเกาะ) หรือเส้นฐานตรง (เส้นฐานที่ประเทศชายฝั่งกำหนดขึ้น) แล้วแต่กรณี มีความกว้างออกไปในทะเลได้ไม่เกิน 12 ไมล์ทะเลจากเส้นฐาน รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตยเหนืออาณาเขตและขยายไปถึงห้วงอวกาศเหนือทะเลอาณาเขตจนถึงพื้นดินใต้ท้องทะเล และได้พื้นดินใต้ท้องทะเลอาณาเขต

3) เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) หมายถึง พื้นน้ำทะเลซึ่งอยู่ประชิดกับทะเลอาณาเขต และอยู่ติดต่อกับทะเลอาณาเขตออกไปในทะเล ซึ่งรัฐชายฝั่งจะมีสิทธิที่จะรักษาไว้ซึ่งอำนาจเด็ดขาดตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ให้รัฐชายฝั่งขยายเขตต่อเนื่องออกไปได้ไม่เกิน 24 ไมล์ทะเล รัฐชายฝั่งมีอำนาจควบคุมตามที่จำเป็นเพื่อป้องกันการละเมิดเกี่ยวกับการศุลกากร การคลัง การเข้าเมืองและการอนามัยภายในอาณาเขตหรือภายในทะเลอาณาเขตโดยการลงโทษการละเมิด

4) เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone: EEZ) หมายถึง น่านน้ำส่วนที่ต่อออกไปจากทะเลอาณาเขต วัดจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ไปเป็นระยะไม่เกิน 200 ไมล์ทะเล รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์ อนุรักษ์และจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต บนพื้นดินใต้ท้องทะเลและใต้พื้นดินใต้ท้องทะเล และในห้วงน้ำเหนือขึ้นไป รวมทั้งการใช้ทะเลเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจอื่น ๆ และมีอำนาจตามกฎหมายจำเพาะในการสร้างเกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้างในทะเล ตลอดจนการค้นคว้าวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล และการป้องกันรักษาสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติสำหรับบริเวณเกาะเทียมหรือสถานีขุดเจาะน้ำมันในทะเล โดยรัฐชายฝั่งมีสิทธิกำหนดเขตปลอดภัยรวมสิ่งก่อสร้างตามความเหมาะสมทางภูมิศาสตร์ ซึ่งกำหนดให้กว้างสุดไม่เกินระยะ 500 เมตร รอบเกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้าง โดยวัดจากแต่ละจุดของขอบนอกสุดของสิ่งดังกล่าว



รูปภาพที่ 3 แผนที่กำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทยด้านทะเลอันดามัน



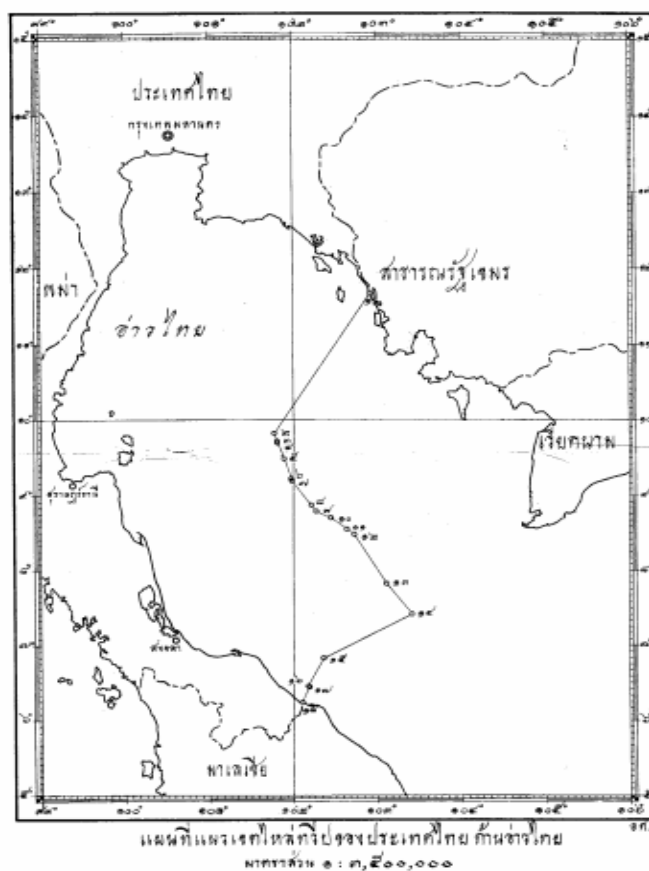
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ที่มา : ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 105 ตอนที่ 120ก. เอกสารแนบท้าย

5) ไหล่ทวีป (Continental Shelf) หมายถึง พื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของบริเวณใต้ทะเล ซึ่งขยายเลยทะเลอาณาเขตของรัฐตลอดส่วนต่อออกไปตามธรรมชาติของดินแดนทางบกของตนจนถึงริมนอกของขอบทวีป หรือจนถึงระยะ 200 ไมล์ทะเล จากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตในกรณีที่ริมนอกของขอบทวีปขยายไปถึงระยะนั้น รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติบนและใต้ไหล่ทวีป ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติของไหล่ทวีปประกอบด้วยแร่และทรัพยากรไม่มีชีวิตอย่างอื่นของพื้นดินท้องทะเล และดินใต้ผิวดิน รวมทั้งอินทรีย์ภาพมีชีวิตซึ่งจัดอยู่ในชนิดพันธุ์ที่อยู่ติดที่ กล่าวคืออินทรีย์ภาพซึ่งในระยะที่อาจจับได้นั้นไม่เคลื่อนที่ไปบนหรือใต้พื้นดินท้องทะเล หรือไม่สามารถเคลื่อนไหวได้เว้นแต่โดยการสัมผัสทางกายภาพอยู่เสมอกับพื้นดินท้องทะเลหรือดินใต้ผิวดิน

ราชอาณาจักรไทยมีประกาศกำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทยเมื่อ พ.ศ. 2516 ซึ่งอยู่ในขอบเขตของเส้นที่ลากเชื่อมต่อกันตามค่าพิกัดภูมิศาสตร์ เริ่มตั้งแต่จุดหมายเลข 1 ถึง 18 ดังรูปภาพที่ 4

รูปภาพที่ 4 แผนที่แนวเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทย



ที่มา : ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 90 ตอนที่ 60ก. ฉบับพิเศษ เอกสารแนบท้าย



ต่อมาได้มีการเจรจาเขตไหล่ทวีปที่ซ้อนทับกับสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และได้กำหนดเขตไหล่ทวีประหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ตามเส้น CK\* โดยได้แลกเปลี่ยนสัตยาบันสารระหว่างประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2541

6) ทะเลหลวงหรือน่านน้ำสากล (High Seas) หมายถึง ทุกส่วนของทะเล ซึ่งมีได้รวมอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะในทะเลอาณาเขตหรือน่านน้ำภายในของรัฐ หรือในน่านน้ำหมู่เกาะของรัฐหมู่เกาะ และเป็นเขตที่จะได้รับการสงวนไว้เพื่อความมุ่งประสงค์ทางสันติ ตลอดจนไม่มีรัฐใดที่อาจอ้างเอาส่วนหนึ่งส่วนใดของทะเลหลวงมาอยู่ในอธิปไตยของตนได้ เสรีภาพแห่งทะเลหลวงใช้ได้ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายระหว่างประเทศ อาทิ เสรีภาพในการเดินเรือ เสรีภาพในการบิน เสรีภาพในการวางสายเคเบิลและท่อใต้ทะเล เสรีภาพในการทำประมง เสรีภาพในการสร้างเกาะเทียม ตลอดจนเสรีภาพในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์

จากลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยที่มีอาณาเขตทางทะเลกว่า 3 แสนตารางกิโลเมตร ทำให้ประเทศสามารถแสวงหาผลประโยชน์ทางทะเลได้อย่างมหาศาล ทั้งในด้านผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ ซึ่งเกิดขึ้นในรูปแบบของพลังอำนาจจากความได้เปรียบในทางยุทธศาสตร์ เช่น ตำแหน่งในการควบคุมเส้นทางคมนาคมของโลก ในด้านผลประโยชน์ทางการเมือง คือการที่ประเทศไทยสามารถจัดการรัฐและเขตทางทะเลต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>2</sup> และการสร้างกำลังทางเรือเพื่อป้องกันกำลังอำนาจทางทะเลในการเสริมสร้างกำลังอำนาจของชาติ ส่วนในด้านผลประโยชน์เชิงสภาวะแวดล้อม ได้แก่ การมีสภาวะแวดล้อมธรรมชาติทางทะเลที่สมบูรณ์ และมีองค์ความรู้ที่ดีเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ทางทะเล ตลอดจนในด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งทาง ธนิต โสรรัตน์ (2560) ได้รวบรวมข้อมูลมูลค่าผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2559 พบว่ามีมูลค่าทางเศรษฐกิจกว่า 21.52 ล้านล้านบาท (ไม่รวม-มูลค่าจากผลกระทบจากการใช้ทะเล) ซึ่งมีรายได้หลัก ๆ มาจาก 4 ภาคส่วน ได้แก่ ภาคการพาณิชย์นาวี ภาคการประมง ภาคการผลิตพลังงาน และภาคการท่องเที่ยว โดยแสดงรายการได้ดังตารางที่ 1

\*นพนธิ สุริยะ. (ม.ป.ป.). อธิบายคำจำกัดความของเส้น CK ไว้ว่า เป็นเส้นเขตทางทะเลระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยและเส้นเขตเศรษฐกิจจำเพาะของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

<sup>2</sup>สิทธิพันธ์ มานิตกุล. (2557). *การจัดตั้งองค์การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล*. รายงานการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ, กระทรวงต่างประเทศ

ตารางที่ 1 มูลค่าผลประโยชน์ทางทะเลของไทยในปี พ.ศ. 2559\*

ลำดับที่	รายการ	มูลค่า (ล้านบาท)
1	มูลค่าการนำเข้า-ส่งออกทางทะเล	14.483
2	อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับปิโตรเคมีคอล-พลาสติก	3.000
3	มูลค่านำเข้า-ส่งออกน้ำมันดิบ น้ำมันสำเร็จรูป แก๊ส เชื้อเพลิง	1.087
4	รายได้จากอุตสาหกรรมบริการโลจิสติกส์ที่เกี่ยวข้องกับทะเล	0.794
5	รายได้การท่องเที่ยวทางทะเล (ต่างชาติ)	0.669
6	รายได้จากการขุดเจาะน้ำมันดิบ-แก๊สในอ่าวไทย	0.620
7	อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับอาหารทะเลบรรจุกระป๋องและ แปรรูป (อ้างอิงข้อมูลปี 2557)	0.277
8	รายได้ภาครัฐจากการจัดหาปิโตรเลียม	0.198
9	มูลค่ากิจการประมง	0.123
10	รายได้จัดเก็บภาษีของกรมศุลกากร	0.119
11	อุตสาหกรรมเพาะเลี้ยงประมงชายฝั่ง	0.091
12	รายได้อุตสาหกรรมอู่ต่อเรือและซ่อมเรือ	0.045
13	รายได้จากการทำเรือแห่งประเทศไทย	0.011
<b>รวม</b>		<b>21.517</b>

ที่มา : ธนิต โสรรัตน์ (2560)

\* ผู้รวบรวมอ้างอิงตามราคาน้ำมันโลกและอัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่รวบรวมข้อมูล

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลในภาคการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการสร้างรายได้สู่ภาคการท่องเที่ยวของไทย และเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจากการพิจารณาข้อมูลของ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กองสถิติและวิจัย ในช่วงปี พ.ศ. 2558 – พ.ศ. 2561 พบว่าประเทศไทยสามารถสร้างรายได้ต่อปีจากโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวในแต่ละปีไม่ต่ำกว่าล้านล้านบาท แม้ว่าในบางช่วงจะประสบปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการเมือง หรือภัยธรรมชาติ แต่ภาคการท่องเที่ยวก็สามารถฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วและเป็นส่วนสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศให้พลิกฟื้นขึ้นมาในระยะเวลาอันสั้น

ในปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยมีนักท่องเที่ยวเข้าเที่ยวชมในแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ ชายฝั่ง หาดทราย แนวปะการัง และเกาะต่าง ๆ ทั้ง 22 จังหวัดชายฝั่งทะเล (ไม่นับรวมกรุงเทพมหานคร)\* จำนวนรวม 105.23 ล้านคน (แบ่งเป็นประเภทนักท่องเที่ยวค้างคืน 73.83 ล้านคน โดยเป็นนักท่องเที่ยวชาวไทย 41.11 ล้านคน นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ 32.72 ล้านคน และประเภทนักท่องเที่ยวไม่ค้างคืน 31.40 ล้านคน โดยเป็นนักท่องเที่ยวชาวไทย 24.29 ล้านคน นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ 7.11 ล้านคน)<sup>3</sup> โดยจังหวัดชายฝั่งทะเลที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้าเที่ยวชมมากที่สุด ได้แก่ จังหวัดชลบุรี จำนวนนักท่องเที่ยวรวม 23.04 ล้านคน (ประเภทนักท่องเที่ยวค้างคืน 15.52 ล้านคน โดยเป็นนักท่องเที่ยวชาวไทย 6.09 ล้านคน นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ 9.43 ล้านคน และประเภทนักท่องเที่ยวไม่ค้างคืน 2.69 ล้านคน โดยเป็นนักท่องเที่ยวชาวไทย 2.48 ล้านคน นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ 0.21 ล้านคน)<sup>4</sup> และจังหวัดชายฝั่งทะเลที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้าเที่ยวชมน้อยที่สุด ได้แก่ จังหวัดปัตตานี จำนวนนักท่องเที่ยวรวม 0.28 ล้านคน (แบ่งเป็นประเภทนักท่องเที่ยวค้างคืน 0.25 ล้านคน โดยเป็นนักท่องเที่ยวชาวไทย 0.24 ล้านคน นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ 0.01 ล้านคน และประเภทนักท่องเที่ยวไม่ค้างคืน 0.03 ล้านคน โดยเป็นนักท่องเที่ยวชาวไทย 0.02 ล้านคน นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ 0.01 ล้านคน)<sup>5</sup>

\* งานวิจัยชิ้นนี้ ไม่นับรวมข้อมูลการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของจังหวัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย เนื่องจากนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจังหวัดกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่นั้น มีจุดประสงค์หลักเพื่อเข้ามาติดต่อราชการ ติดต่อหน่วยงาน หรือเข้ามาท่องเที่ยวในเขตเมืองมากกว่าการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง

<sup>3,4,5</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ตารางที่ 1 เรื่อง จำนวนนักท่องเที่ยวใน 23 จังหวัดชายฝั่งทะเลปี 2561 ในภาคผนวก

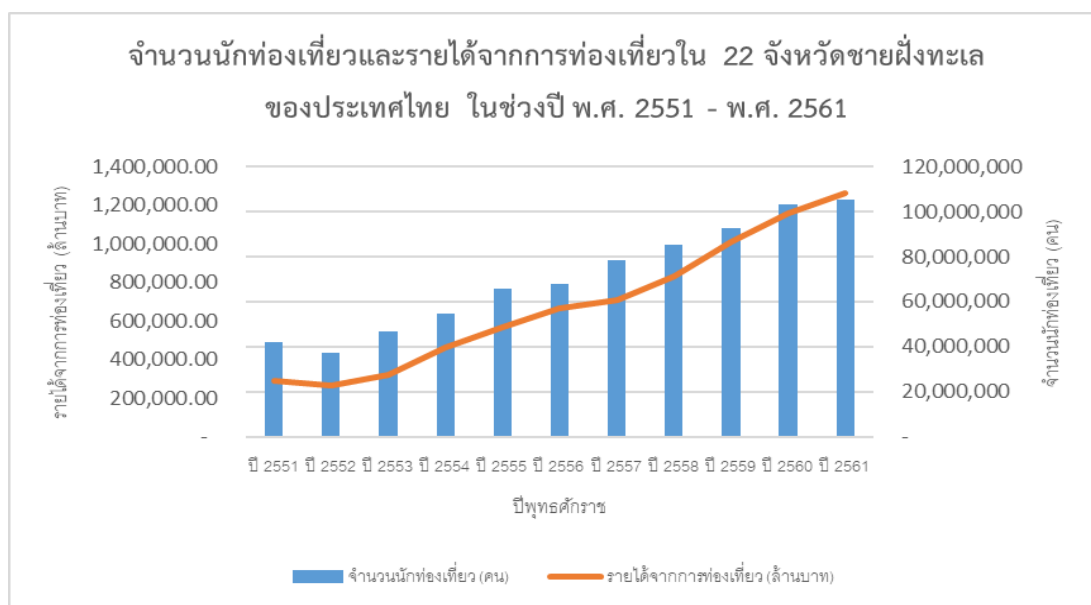
ทั้งนี้ปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยมีรายได้จากการท่องเที่ยว 22 จังหวัดชายฝั่งทะเล จำนวนรวม 1.26 ล้านล้านบาท โดยจังหวัดที่มีรายได้จากการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งเฉลี่ยต่อคนสูงที่สุด ได้แก่ จังหวัดภูเก็ต ซึ่งมีรายได้จากนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างชาติแบบค้างคืนเฉลี่ยอยู่ที่ 5,023.82 บาท/คน/วัน และ 8,432.18 บาท/คน/วัน ตามลำดับ และมีรายได้จากนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างชาติแบบไม่ค้างคืนเฉลี่ยอยู่ที่ 2,682.08 บาท/คน/วัน และ 3,609.91 บาท/คน/วัน ตามลำดับ ส่วนจังหวัดที่มีรายได้จากการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งต่ำที่สุด ได้แก่ จังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งมีรายได้จากนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างชาติแบบค้างคืนเฉลี่ยอยู่ที่ 1,308.95 บาท/คน/วัน และ 1,799.14 บาท/คน/วัน ตามลำดับ และมีรายได้จากนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างชาติแบบไม่ค้างคืนเฉลี่ยอยู่ที่ 894.05 บาท/คน/วัน และ 1,129.95 บาท/คน/วัน ตามลำดับ<sup>6</sup>

ซึ่งหากพิจารณาย้อนกลับไปในช่วง พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2561 จะเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งมีอัตราการเติบโตอย่างก้าวกระโดด จากการพิจารณาข้อมูลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กองสถิติและวิจัย (2551-2561) พบว่าในปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยมีจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวใน 22 จังหวัดชายฝั่งทะเลเติบโตขึ้นถึงร้อยละ 151.69 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2551 (ปี พ.ศ. 2551 ประเทศไทยมีนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวใน 22 จังหวัดชายฝั่งทะเล จำนวน 41.81 ล้านคน) และปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยมีรายได้จากการท่องเที่ยวใน 22 จังหวัดชายฝั่งทะเลเติบโตขึ้นถึงร้อยละ 334.48 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2551 (ปี พ.ศ. 2551 ประเทศไทยมีรายได้จากการท่องเที่ยวใน 22 จังหวัดชายฝั่งทะเล จำนวน 0.29 ล้านล้านบาท) โดยสามารถพิจารณาข้อมูลจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวใน 22 จังหวัดชายฝั่งทะเลของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2561 ดังรูปภาพที่ 5

---

<sup>6</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ตารางที่ 2 เรื่อง รายได้จากนักท่องเที่ยวใน 23 จังหวัดชายฝั่งทะเลปี 2561 ในภาคผนวก

รูปภาพที่ 5 แผนภูมิรูปภาพแสดงจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวใน 22 จังหวัดชายฝั่งทะเลของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2561



ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, กองสถิติและวิจัย (2551-2561)

ทั้งนี้หากมองอย่างผิวเผินนับว่าโครงการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวของไทย ที่ส่วนใหญ่ใช้ความงามของทะเลไทยในการประชาสัมพันธ์ที่ผ่านมา ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก ทำให้นักท่องเที่ยวทั่วโลกต่างรู้จัก และให้ความสนใจในการเดินทางเข้าเยี่ยมชมความงามของท่องเที่ยวไทยในแต่ละปีอย่างล้นหลาม ซึ่งสะท้อนออกมาอย่างเห็นได้ชัดในรูปแบบของจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปี จึงมีการจัดทำโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งขึ้นในแต่ละปีอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเชิงลึกถึงผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลที่แท้จริง ที่ทางประเทศไทยได้รับจากการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งนั้น อาจจะต้องพิจารณาถึงต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มสูงขึ้น จากการเสื่อมโทรมลงทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชายฝั่ง อันเนื่องมาจากจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจำนวนมาก แต่อาจขาดการควบคุมดูแลการเข้าใช้ประโยชน์อย่างใกล้ชิดและเหมาะสม อีกทั้งอาจจะต้องพิจารณาเพิ่มเติมถึงมูลค่าจากกิจกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งที่เกิดขึ้นด้วยว่า แท้จริงแล้วมูลค่าผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นตกถึงมือเจ้าของทรัพยากรมากน้อยเพียงใด เนื่องจากแรงผลักดันในการออกโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยที่ผ่านมา มีกลุ่ม

ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและเป็นกลุ่มทุนต่างชาติเข้ามาหาส่วนแบ่งผลประโยชน์อย่างกลุ่มธุรกิจการบิน กลุ่มนายทุนธุรกิจทัวร์ท่องเที่ยว ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจภัตตาคารและร้านอาหาร และธุรกิจขายของที่ระลึก ทำให้คนไทยที่เป็นเจ้าของพื้นที่อาจไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างที่ควรจะเป็น

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย รวมถึงศึกษาบทบาทและกระบวนการแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของกลุ่มผู้มีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการประชาสัมพันธ์ถึงแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งที่เป็นรูปธรรมที่สุด

## 1.2 วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

- 1) ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย
- 2) ศึกษาบทบาทและกระบวนการแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของกลุ่มผู้มีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย

## 1.3 ขอบเขตการวิจัย

ศึกษานโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2561 ที่ดำเนินการโดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งระยะเวลาเริ่มต้นที่นำมาศึกษาถือว่าเป็นช่วงเวลาที่มีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย ค่อนข้างเป็นรูปธรรมมากที่สุด มีการประชาสัมพันธ์ถึงแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งผ่านโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ชื่อว่า “Unseen in Thailand มุมมองใหม่ เมืองไทย” ซึ่งเป็นโครงการที่มุ่งเน้นการสนับสนุนแหล่งการท่องเที่ยวในประเทศ โดยเฉพาะการท่องเที่ยวทางธรรมชาติและเป็นโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวแรก ที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้ริเริ่มหลังจากที่มีการจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในการดำเนินงานเกี่ยวกับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มาเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยสมบูรณ์

#### 1.4 วิธีที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ใช้รูปแบบของการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมุ่งค้นคว้าหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย ทั้งในเรื่องของปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเหตุปัจจัยที่มีบทบาทในการผลักดันนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเล ข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเล และนำข้อมูลข้อเท็จจริงที่รวบรวมได้ไปวิเคราะห์ โดยใช้แนวคิดหลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงและวางแผนนโยบายบริหารจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลที่มีประสิทธิภาพต่อไป

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาโดยการรวบรวมข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) ทั้งการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งที่เป็นเอกสารชั้นต้น (Primary Source) เป็นข้อมูลชั้นปฐมภูมิจากรายงานสถิติ ข้อมูลหนังสือราชการ และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Source) ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาทำวิจัย ได้แก่ ตำรา เอกสารวิชาการ กฎหมายระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ หนังสือราชการ บทความ วารสาร หนังสือพิมพ์ วิทยานิพนธ์ ข่าวสาร เอกสารสัมมนา และรายงานการวิจัย รวมทั้งสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องที่มาของข้อมูล โดยค้นคว้าจากห้องสมุดของหน่วยงาน หรือสถานศึกษาต่าง ๆ

#### 1.5 ประโยชน์ที่ได้จากการวิจัย

- 1) ทราบถึงสถานการณ์ของผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลในภาคการท่องเที่ยว ตลอดจนกระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยในปัจจุบัน
- 2) ทราบถึงบทบาทและกระบวนการแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของกลุ่มผู้มีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย
- 3) ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลในภาคการท่องเที่ยว เพื่อเสนอเป็นแนวทางให้แก่หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการปรับปรุงและวางแผนนโยบายบริหารจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลที่มีประสิทธิภาพต่อไป

## 1.6 นิยามคำศัพท์

1) ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล หมายถึง ผลประโยชน์ของประเทศไทยอันพึงได้รับจากกิจกรรมทางทะเล หรือประโยชน์อื่นใดในเขตทางทะเล ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในทุก ๆ ด้าน เช่น ด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านทรัพยากร หรือด้านสิ่งแวดล้อม

2) มูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล หมายถึง คุณค่าของผลประโยชน์จากทะเลในทุกลมิตี ที่สามารถประเมินออกมาในรูปตัวเงิน

3) ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หมายถึง สิ่งต่างๆที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติในทะเลและที่เกี่ยวข้องกับทะเล ทั้งที่อยู่ในและใต้พื้นท้องทะเล ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตและมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ เพื่อการดำรงชีวิตของตนและเพื่อความเจริญของประเทศชาติ เช่น น้ำทะเล หาดทราย ชายฝั่งทะเล ปะการัง สิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในทะเลและชายฝั่ง แร่ธาตุ และพลังงาน

4) กิจกรรมทางทะเล หมายถึง การดำเนินการเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตทางทะเลในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การพาณิชย์นาวี การประมง การท่องเที่ยว การแสวงประโยชน์จากทรัพยากรที่ไม่มีชีวิต การวางสายเคเบิลหรือท่อใต้ทะเล การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือการสำรวจและวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล

5) กลุ่มผู้มีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจ หมายถึง กลุ่มที่มีบทบาทและอิทธิพลในการผลักดันให้เกิดนโยบายทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ระบบทุนนิยมโลก โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ อุปทานของนโยบาย และอุปสงค์ของนโยบาย



## บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของไทย : กรณีศึกษานโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2561 ได้ใช้แนวคิดในการศึกษาที่ผสมองค์ความรู้ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีอิทธิพลต่อการผลักดันนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2561 อันประกอบไปด้วยอิทธิพลจากภาครัฐ นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ อิทธิพลจากภายนอกและภายในประเทศ ตลอดจนประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการออกนโยบาย เพื่อตอบข้อสงสัยในประเด็นสำคัญของงานวิจัยชิ้นนี้ ในกรณีที่ว่านโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2561 ได้สร้างผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลให้กับประเทศไทยมากน้อยเพียงใด และใครเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการผลักดันนโยบายครั้งนี้

งานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยได้สร้างกรอบแนวคิดจากการประยุกต์ 3 แนวคิด ได้แก่ 2.1 แนวคิดทฤษฎีกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทย 2.2 แนวคิดทฤษฎีรัฐเศรษฐศาสตร์ และ 2.3 แนวคิดทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งจะสามารถอธิบายถึงแนวคิด กระบวนการ ตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละส่วนที่มีอิทธิพลในการผลักดันนโยบายได้เป็นอย่างดี

### 2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทย

ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งอาศัยข้อมูลประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองไทยระหว่างปี พ.ศ. 2475 – พ.ศ. 2530 เป็นตัวแบบในการวิเคราะห์ของ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544) มาเป็นแนวคิดหลัก โดยแนวคิดดังกล่าวมีกระบวนการวิเคราะห์ที่มีพื้นฐานมาจากสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองนีโอคลาสสิก (Neo-classical Political Economics) ที่มีข้อสรุปสำคัญว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์และอุปทานของนโยบาย แต่แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้น ได้อธิบายเพิ่มเติมถึงการก่อเกิดของนโยบายเศรษฐกิจของไทย ที่มีได้เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์และอุปทานของนโยบายเพียงอย่างเดียว แต่ยังเกิดจากบทบาทและอิทธิพลของระบบทุนนิยมโลก ในการแทรกแซงตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย

และโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างอำนาจทางการเมืองและความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทย) ในการกำกับตลาดนโยบายเศรษฐกิจของไทยด้วย

งานวิจัยของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2544) ยังได้อธิบายเพิ่มเติมถึงการกำหนดนโยบายในประเทศไทยช่วงที่ผ่านมาว่ามีลักษณะเป็นไปตามตัวแบบกระบวนการ (Process Model) เนื่องจากเป็นกระบวนการทางการเมือง (Political Process) โดยที่การเมืองเข้าไปมีบทบาทในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การผลักดันประเด็นสาธารณะให้เข้าสู่วาระนโยบาย การสร้างข้อเสนอทางนโยบายให้เป็นข้อร่างนโยบาย การบังคับใช้ ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขั้นตอนเหล่านี้มีการต่อรองระหว่างกลุ่มเหตุปัจจัยและหน่วยเศรษฐกิจในตลาดนโยบาย โดยที่ทุกฝ่ายต่างเล่นเกมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Game) ผ่านกระบวนการทางการเมือง เพื่อให้ได้นโยบายเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์แก่ตนเองมากที่สุด โดยเหตุปัจจัยสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบายของไทยนั้นเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเหตุปัจจัยสำคัญ 4 กลุ่ม ตามที่ได้กล่าวไป อันได้แก่ 1) ระบบทุนนิยมโลก 2) โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ 3) อุปทานของนโยบาย และ 4) อุปสงค์ของนโยบาย โดยเรียงลำดับดังนี้

1) ระบบทุนนิยมโลก (World Capitalism) เป็นปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างบรรยากาศและสภาวะแวดล้อมในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมชุมชนทุนนิยมโลกและเข้าสู่ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อันส่งผลให้ประเทศไทยมีพันธกรณีในการปฏิบัติตามการกำหนดกรอบการปฏิบัติร่วมกันในการกำหนดนโยบาย รวมถึงการกำหนดขีดจำกัดในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล ซึ่งองค์ประกอบของระบบทุนนิยมโลกประกอบไปด้วย 4 ส่วนหลัก ได้แก่ 1.1) ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 1.2) ความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ 1.3) บทบาทขององค์การระหว่างประเทศ และ 1.4) บทบาทของบรรษัทนานาชาติ ซึ่งอธิบายได้ดังต่อไปนี้

1.1) ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เป็นปัจจัยที่ต้องผ่านการพิจารณาและชั่งน้ำหนักในการเข้าร่วมให้ครอบคลุมและรัดกุม ระหว่างผลประโยชน์ของสังคม (Social Benefit) กับต้นทุนทางสังคม (Social Cost) เนื่องจากการตัดสินใจเข้าร่วมระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศหรือการลงนามในสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศใด รัฐบาลย่อมมีพันธะที่ต้องปฏิบัติตามกฎกติกาและข้อตกลงนั้น ๆ โดยกติกาและข้อตกลงเหล่านี้มักจะเป็นข้อจำกัด (Constraints) ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งบางครั้งก็อาจก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคมอย่างใหญ่หลวงตามมา

ที่ผ่านมาในช่วงปี พ.ศ. 2475 – พ.ศ. 2530 การตัดสินใจเข้าร่วมระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศของประเทศไทย ยังคงเป็นการตัดสินใจที่จำกัดอยู่ภายในฝ่ายบริหาร และกลุ่มขุนนางวิชาการเท่านั้น โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่นโยบายส่วนใหญ่ก่อผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อประชาชนคนไทยอย่างมหาศาล ทั้งนี้เนื่องมาจากช่วงระยะเวลาดังกล่าว ระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะเผด็จการและคอมมิวนิสต์ ทำให้โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยอำนวยให้เป็นเช่นนั้น (รายละเอียดโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจสามารถดูได้ในหัวข้อที่ 2) ว่าด้วยโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (Super-Structure))

1.2) ความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ เป็นปัจจัยที่มีการผันแปรและเปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการของระบบทุนนิยมโลก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีทั้งในด้านของตัวละคร และทางด้านแบบแผนในการเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจ ดังที่เห็นได้ชัดเจนจากการเข้าสู่ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายในช่วงก่อนสงครามโลก ทำให้ประเทศไทยมีความสัมพันธ์กับประเทศอังกฤษอย่างแน่นแฟ้น ซึ่งได้เปิดโอกาสให้ประเทศอังกฤษเข้ามาแทรกแซงกิจการของไทยได้หลายกรณี รวมถึงได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ผ่านที่ปรึกษาการคลังซึ่งเป็นชาวอังกฤษ ตลอดจนมีบทบาทสำคัญต่อการเลือกแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย ซึ่งหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศไทยได้เปลี่ยนขั้วความสัมพันธ์มาทางประเทศสหรัฐอเมริกา และเปิดโอกาสให้ทางประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ทั้งการผลักดันให้ประเทศไทยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม และผลักดันให้ประเทศไทยดำเนินนโยบายพัฒนาชนบท โดยให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของเงินช่วยเหลือแก่รัฐบาลไทย การปฏิรูปและแทรกแซงระบบข้าราชการ โดยการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ เข้าไปช่วยในหน่วยงานที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ อาทิ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

1.3) บทบาทขององค์การระหว่างประเทศ เป็นปัจจัยที่สำคัญสำหรับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากบทบาทขององค์การระหว่างประเทศในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่ชัดที่สุดคือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลก โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การทั้ง 2 ในช่วงปี พ.ศ. 2492 ขณะที่ทั้ง 2 องค์การมีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลและและธำรงไว้ซึ่งระเบียบการเงินระหว่างประเทศ มุ่งผลักดันให้รัฐบาลไทยปฏิบัติตามระบบทุนนิยมโลก และดำเนินเป้าหมายผลักดันระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมโดยประสานกับแรงกดดันจากรัฐบาลอเมริกันในช่วงปี พ.ศ. 2492 - พ.ศ. 2497 เพื่อกดดันให้รัฐบาลไทยละทิ้งนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม ลดบทบาทรัฐบาลในฐานะ

ผู้ผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ เองโดยตรง และเลิกการผูกขาดการค้าโดยรัฐ ในขณะที่เดียวกันก็ส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการเอื้อประโยชน์ให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย เพื่อให้ระบบทุนนิยมโลกขยายตัว

1.4) บทบาทของบรรษัทนานาชาติ เป็นปัจจัยที่ผลักดันให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม และส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ โดยอำนวยความสะดวกในการส่งเงินทุน กำไร ดอกเบี้ย ค่าสิทธิบัตร ค่าเครื่องหมายการค้า และเงินได้ประเภทอื่น ๆ กลับสู่ประเทศแม้อย่างไรก็ตามบรรษัทนานาชาติมักไม่ได้ดำเนินการผลักดันนโยบายดังกล่าวด้วยตัวเอง แต่จะอาศัยความร่วมมือกันระหว่างอิทธิพลสามฝ่าย อันได้แก่ รัฐบาลประเทศมหาอำนาจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา) องค์การระหว่างประเทศ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลก) และบรรษัทนานาชาติ

อนึ่งสิ่งที่บรรษัทนานาชาติมักจะกระทำนอกเหนือจากการผลักดันให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศแล้ว บรรษัทนานาชาติมักจะแสวงหาผลประโยชน์จากนโยบายเศรษฐกิจที่มีอยู่แล้วและ/หรือผลักดันให้มีการปรับนโยบายเศรษฐกิจในทิศทางที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของตนมากที่สุด โดยใช้แบบแผนการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยผ่านปัจจัยด้านอุปทาน (ผู้ผลิตนโยบาย) และปัจจัยด้านอุปสงค์ (ผู้เรียกร้องนโยบาย) ซึ่งการมีส่วนร่วมโดยผ่านช่องทางด้านอุปทานมักจะเกิดขึ้นในกรณีใหญ่ ๆ อย่างน้อย 2 กรณีคือ กรณีแรกเป็นการกดดันให้รัฐบาลไทยละทิ้งนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม และกรณีที่สองเป็นการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ โดยการร่วมมือจากรัฐบาล (ประเทศมหาอำนาจ) ของตน และการเข้าหารัฐมนตรีหรือข้าราชการประจำเพื่อประมูลขายสินค้าและบริการ อาทิ การประมูลขายเครื่องบิน อาวุธยุทโธปกรณ์ ส่วนการมีส่วนร่วมโดยผ่านช่องทางด้านอุปสงค์มักจะเกิดขึ้นในกรณีใหญ่ ๆ อย่างน้อย 2 กรณีคือ กรณีแรกเป็นการโฆษณาโดยอาศัยสื่อมวลชนเพื่อให้ประชาชนชาวไทยไม่มีความรู้สึกเกลียดชังนายทุนต่างชาติ เพื่อลดกระแสความรู้สึกชาตินิยม ขณะเดียวกันบรรษัทนานาชาติก็จะแสดงบทบาทว่าได้ทำประโยชน์ต่าง ๆ ให้กับสังคมไทย อาทิ การบริจาคเงินเพื่อการกุศล ตลอดจนการให้ทุนการศึกษาและการฝึกอบรมทั้งในและต่างประเทศ ส่วนกรณีที่สองคือการร่วมมือกับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่าง ๆ อาทิ หอการค้าต่างประเทศ หอการค้าไทยและสมาคมการค้าต่าง ๆ ในการผลักดันให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจ

2) โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (Super-Structure) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลในการกำหนดกติกาในตลาดการเมือง และมีบทบาทสำคัญในการกำกับพฤติกรรมของกลุ่มเหตุปัจจัยต่าง ๆ ในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ จึงทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจะมีการปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ โดย รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (2544) ได้นำเสนอองค์ประกอบของโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ อันประกอบไปด้วย 2 ส่วนหลัก

ได้แก่ 2.1) โครงสร้างอำนาจทางการเมือง และ 2.2) ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคม ซึ่งอธิบายได้ดังต่อไปนี้

2.1) โครงสร้างอำนาจทางการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดเนื้อหาของระบบการเมืองการปกครอง ซึ่งสะท้อนออกมาในรูปแบบของเนื้อหารัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัมพันธภาพระหว่างอำนาจฝ่ายบริหารกับอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสัมพันธภาพดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดรูปแบบและองค์ประกอบของรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ หากฝ่ายบริหารมีอำนาจเผด็จการ/คณาธิปไตย รัฐสภาจะมีเฉพาะแต่สมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้ง หรือมีฉะนั้นจำนวนสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งจะต้องมีมากพอที่จะคานอำนาจของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง แต่เมื่อความเป็นประชาธิปไตยมีมากขึ้น สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งจะมีสัดส่วนสูงขึ้น ซึ่งมีนัยสำคัญว่าผู้แทนราษฎรจะมีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

ทั้งนี้บทบัญญัติเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำ ก็ถือเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญในการบ่งชี้ถึงการแย่งชิงอำนาจระหว่างพลังประชาธิปไตยกับพลังอำมาตยาธิปไตย โดยยุคที่ประชาธิปไตยกล้าแข็ง ข้าราชการประจำจะไม่สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองควบคู่ไปด้วยได้ ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และสมาชิกรัฐสภา แต่หากอยู่ในยุคที่พลังอำมาตยาธิปไตยยังแข็งแกร่ง ข้าราชการประจำย่อมดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ ก็ได้ ซึ่งในสภาวะการณ์เช่นนี้พลังอำมาตยาธิปไตยย่อมสามารถครอบงำระบบการเมืองการปกครอง ซึ่งกำกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอีกทอดหนึ่ง

การครอบงำระบบการเมืองการปกครองของพลังอำมาตยาธิปไตยในประเทศไทยที่ผ่านมา จะเห็นได้ชัดจากความสำเร็จในการจำแนกประเภทกฎหมาย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา โดยจำแนกประเภทกฎหมายออกเป็นกฎหมายทั่วไปและกฎหมายเกี่ยวกับเงินตรา ซึ่งการตรากฎหมายเกี่ยวกับเงินตรากำหนดว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี สวณการตรากฎหมายทั่วไป พลังอำมาตยาธิปไตยก็อาศัยวุฒิสภาให้การหนุนเหนี่ยวกระบวนการนิติบัญญัติสำหรับกฎหมายที่พลังอำมาตยาธิปไตยไม่ได้เห็นชอบด้วย ซึ่งถือเป็นการสกัดกั้นอำนาจและบทบาทของพลังประชาธิปไตยในรูปแบบของการสร้างทำนบกีดขวางการร่างกฎหมาย โดยห้ามไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายในนามของปัจเจกบุคคล ซึ่งหากจะกระทำจะต้องกระทำในนามของพรรคการเมืองที่สังกัดเท่านั้น อย่างไรก็ตาม พลังอำมาตยาธิปไตยประสบความสำเร็จในการสงวนอำนาจการตรากฎหมายระดับอนุบัญญัติไว้ในระบบราชการ ซึ่งกฎหมายระดับอนุบัญญัติดังกล่าวจัดว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญสูง อาจสร้างผลกระทบทางเศรษฐกิจได้เทียบเท่าหรือมากกว่ากฎหมายแม่บท นอกจากนี้ยังกำหนดอำนาจของฝ่ายบริหารให้สามารถกอนั้นต่างประเทศและ/หรือทำสัญญาจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraint) โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาอีกด้วย

ทั้งนี้ รัฐสรรค์ ณะพรพันธุ์ (2544) ได้อธิบายเพิ่มเติมถึงพัฒนาการทางการเมืองหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2475 จนถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2531 ว่ามีลักษณะการถือฤกษ์ให้พลังอำมาตยาธิปไตยสามารถครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย เนื่องจากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองมีลักษณะการกระจุกตัวอยู่ในมือชนชั้นปกครอง ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทจำกัด จึงส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยกลายเป็นกระบวนการที่ไม่มีส่วนร่วมของประชาชน

2.2) ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เป็นปัจจัยสำคัญต่อการขยายและการธำรงไว้ซึ่งฐานอำนาจทางการเมือง ชนชั้นปกครองจึงต้องมุ่งแสวงหาฐานอำนาจทางเศรษฐกิจและสร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่จะสามารถใช้ในการอุปถัมภ์ทางการเมือง ส่งผลให้การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นเครื่องมือที่สำคัญในกระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) ของชนชั้นปกครอง ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าว

แบบแผนของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จะแตกต่างกันไปตามระบอบการเมืองการปกครอง หากระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะเผด็จการ/คณาธิปไตย ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่สำคัญที่สุดจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับฐานกำลังทหาร อันส่งผลให้ผู้นำทางการเมืองต่างมุ่งสร้างตาข่ายแห่งความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้นำฝ่ายทหารและกระชับสายสัมพันธ์ดังกล่าวให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น แต่หากระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ประชาชนจะเป็นฐานอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง อันส่งผลให้ผู้นำทางการเมืองมุ่งสร้างฐานสนับสนุนทั้งจากประชาชนในเขตเลือกตั้ง ผู้นำท้องถิ่นที่ทำหน้าที่เป็นหัวคะแนน รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภาอีกด้วย

ด้วยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าว ส่งผลให้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อสวัสดิการสูงสุดของสังคม (Social Welfare Maximization) กลายเป็นเพียงมายาคติ เพราะมาตรการทางนโยบายต่าง ๆ ซึ่งดูเหมือนว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่สังคมโดยรวมหรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศนั้น กลับกลายเป็นเพียงเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรของแผ่นดินที่เอื้อประโยชน์ส่วนใหญ่ให้กับชนชั้นปกครอง

3) อุปทานของนโยบาย เป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการนำเสนออุปทานของนโยบายเศรษฐกิจ ประกอบด้วย 3.1) กลุ่มผู้ทรงอำนาจหรือชนชั้นนำทางอำนาจ 3.2) กลุ่มนักวิชาการ 3.3) กลุ่มพรรคการเมือง และ 3.4) กลุ่มรัฐสภา ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

3.1) กลุ่มผู้ทรงอำนาจหรือชนชั้นนำทางอำนาจ เป็นกลุ่มบุคคลจำนวนน้อยทั้งในและนอกระบบราชการที่อยู่บนยอดพีระมิดแห่งโครงสร้างอำนาจในสังคม อันได้แก่ ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองที่ยึดกุมอำนาจรัฐได้ ซึ่งประกอบไปด้วยบรรดาบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐบาล ตลอดจนผู้นำฝ่ายทหารและข้าราชการพลเรือนระดับตั้งแต่อธิบดีขึ้นไป ซึ่งมีบทบาทสำคัญในกระบวนการ

กำหนดนโยบายเศรษฐกิจ แต่จะมีเป้าหมายการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในลักษณะใดนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะของระบอบการปกครองในสังคม หากสังคมมีระบอบการเมืองการปกครองแบบเผด็จการ/คอมมิวนิสต์ในระดับเข้มข้น บทบาทของกลุ่มผู้ทรงอำนาจหรือชนชั้นนำทางอำนาจในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ จะเป็นไปในรูปแบบของการครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเพื่อสร้างและขยายฐานอำนาจทางการเมือง

3.2) กลุ่มนักวิชาการ เป็นกลุ่มข้าราชการผู้บริหารระดับกลาง (Middle-Level Executive) ที่ดูแลการดำเนินงานของนโยบายเศรษฐกิจ ติดตามการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ วิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น คาดการณ์สถานะทางเศรษฐกิจในอนาคต และนำเสนอการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจเดิมและ/หรือผลักดันนโยบายเศรษฐกิจใหม่ โดยข้าราชการกลุ่มนี้มีบทบาทสำคัญในการอภิปรายในการประชุมเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ แม้จะไม่ใช้ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการกำหนดนโยบาย แต่ก็เป็นผู้มีบทบาทในขั้นตอนสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้อนข้อมูลและการหล่อหลอมความคิดเห็นของผู้มีหน้าที่ตัดสินใจ

3.3) กลุ่มพรรคการเมือง เป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งการวิเคราะห์บทบาทของพรรคการเมืองนั้น จำเป็นต้องแยกพรรคการเมืองออกเป็น 2 กลุ่มคือ พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ซึ่งบทบาททางการเมืองของฝ่ายรัฐบาลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจนั้นจะมากขึ้นอยู่กับความเข้มข้นของระบอบการปกครอง หากสังคมมีความเข้มข้นของความเป็นประชาธิปไตยสูง พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลจะมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ แต่ในบางกรณีพบว่าพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลอาจไม่ได้มีบทบาทในฐานะผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจมากนัก เนื่องจากช่วงเวลาที่มิใช่ระบอบประชาธิปไตยนั้นสั้นเกินกว่าที่พรรคการเมืองจะพัฒนาขึ้นมามีบทบาทนี้ได้ ทั้งนี้สำหรับพรรคการเมืองฝ่ายค้านนั้น อาจจะเป็นเรื่องยากที่จะมีบทบาทในฐานะผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจได้ ซึ่งหากจะมีบทบาทในการนี้ บทบาทนั้นจำเป็นต้องดำเนินผ่านรัฐสภา แต่โครงสร้างสวบนของสังคมการเมืองไทยที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารมีเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติเกือบตลอดเวลา ไม่เพียงแต่จะทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านไม่สามารถทำหน้าที่ผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังส่งผลให้พรรคฝ่ายค้านไม่สามารถตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

3.4) กลุ่มรัฐสภา เป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ โดยผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่ในการสื่ออุปสงค์หรือความต้องการของประชาชนที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจในเรื่องต่าง ๆ โดยผลักดันให้เกิดนโยบายเศรษฐกิจใหม่ ๆ หรือปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจเดิมที่มีอยู่ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนประชาชน แต่ในบางกรณีที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นสั้นเกินไป ก็อาจทำให้สภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก

เลือกตั้ง ไม่สามารถมีบทบาทในฐานะผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจได้เท่าที่ควร อย่างไรก็ตามสภาผู้แทนราษฎรไม่เพียงแต่จะมีอำนาจและบทบาทอันจำกัดในฐานะผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจและบทบาทอันจำกัดยิ่งในการตรวจสอบการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของฝ่ายบริหารอีกด้วย

4) อุปสงค์ของนโยบาย เป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องและผลักดันนโยบาย ประกอบด้วย 4.1) ราษฎร 4.2) สื่อมวลชน 4.3) นักวิชาการหรือนักเศรษฐศาสตร์ 4.4) กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

4.1) ราษฎร เป็นกลุ่มที่มีทางเลือกที่จะเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้อย่างน้อย 2 ช่องทาง ช่องทางแรกคือการเรียกร้องนโยบายโดยตรง ซึ่งจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อสามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ แต่ในความเป็นจริง อาจจะเป็นเรื่องที่ยากลำบาก เนื่องจากการรวมตัวเพื่อเรียกร้องนโยบายย่อมมีต้นทุนของการรวมตัว (Transaction Cost) ซึ่งราษฎรผู้ที่ได้รับผลกระทบอาจมองว่าประโยชน์ที่จะได้จากการรวมตัวนั้นไม่คุ้มค่างบเวลาหรือต้นทุนของการรวมตัวที่ต้องเสียไป ยกเว้นเสียแต่ว่าราษฎรประสบความสำเร็จอย่างแสนสาหัสจริง ๆ อาทิ การรวมตัวของชาวนาหรือเกษตรกรเพื่อเรียกร้องนโยบาย ส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากแรงขับเคลื่อนของตัวของเกษตรกรเอง แต่มีการสนับสนุนเงินทุนสำหรับต้นทุนในการรวมตัวทั้งหมดจากกลุ่มเจ้าของโรงสี หรือผู้ทรงอำนาจทางการเมือง ส่วนการเรียกร้องนโยบายช่องทางที่สองคือ การเรียกร้องนโยบายผ่านสภาผู้แทนราษฎร แต่การเรียกร้องนโยบายวิธีนี้จะเป็นไปได้เฉพาะช่วงที่ราษฎรมีเสรีภาพและประชาธิปไตยเต็มที่แล้วเท่านั้น เนื่องจากพลังอำนาจตามมติของสภาผู้แทนราษฎรจะพยายามผูกขาดอำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอยู่เสมอ ทำให้สภาผู้แทนราษฎรขาดบทบาทในฐานะผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจและไม่สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม หากราษฎรขาดความเข้าใจในสาระสำคัญของนโยบาย หรือความไม่ครบถ้วนของข้อมูลสารสนเทศที่สื่อความถึงราษฎรนั้น อาจสร้างปัญหาในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ราษฎรอาจไม่ทราบว่านโยบายเศรษฐกิจที่รัฐบาลดำเนินอยู่เป็นประโยชน์หรือโทษแก่ตนเองอย่างไร เนื่องจากระบบเศรษฐกิจมีกลไกการทำงานที่ซับซ้อน และนับวันอาจมีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งถือเป็นการเปิดช่องให้กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแสวงหาประโยชน์จากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลมากขึ้น อาจเกิดขึ้นโดยการกำหนดมาตรการทางนโยบายที่ดูเสมือนเป็นประโยชน์แก่ราษฎร แต่แท้จริงแล้วอาจเอื้อผลประโยชน์ส่วนใหญ่แก่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเหล่านั้น



4.2) สื่อมวลชน เป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการติดตามพฤติกรรมของรัฐบาล และนำเสนอบทวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลผ่านทางสื่อที่มีอิทธิพลต่อมติมหาชน โดยอิทธิพลของสื่อมวลชนในการคัดค้านหรือสนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ จะมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับระบอบการเมืองการปกครองของสังคมว่าให้เสรีภาพทางการเมืองแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้สังคมที่มีเสรีภาพของสื่อมวลชนในระดับสูงก็อาจเกิดความเอนเอียงในการนำเสนอนโยบายรัฐได้ อันเนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ อาทิ ประการแรกคือสื่อมวลชนมีความสนใจในการรายงานข่าวนโยบายเศรษฐกิจค่อนข้างน้อย เนื่องจากมองว่าเป็นข่าวที่ขายยาก และสังคมไม่ได้ให้ความสนใจข่าวเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจมากเท่าที่ควร อีกทั้งผู้สื่อข่าวส่วนใหญ่ไม่ได้มีความชำนาญในการวิเคราะห์ปัญหาทางเศรษฐกิจโดยตรง ประการที่สองคือธุรกิจเกี่ยวกับสื่อต้องพึ่งพารายได้จากการโฆษณา การเรียกร้องเพื่อประชาชนอย่างเต็มที่อาจกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มพ่อค่านายทุน ส่งผลให้นายทุนรวมหัวกันไม่ให้เกิดการสนับสนุนธุรกิจได้ นอกจากนี้สื่อยังต้องสร้างสายสัมพันธ์กับบุคคลในคณะรัฐบาล ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อีกด้วย เนื่องจากกฎหมายที่ควบคุมธุรกิจสื่อมีความเข้มงวดอย่างยิ่ง แต่การบังคับใช้กฎหมายจะมีความเข้มงวดมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล และอีกหนึ่งประโยชน์ที่ได้รับจากการสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นี้คือ การได้แหล่งข่าวที่ใกล้ชิดรัฐบาล แต่ก็อาจจะต้องแลกมาด้วยการนำเสนอสื่อที่ไม่โจมตีรัฐบาลมากเกินไป หรือการอัดฉีดข้อมูลข่าวสารใหม่ตีมหาชนคล้อยตามนโยบายรัฐบาล ประการที่สามคือกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจบางกลุ่มยินดี "ซื้อ" คอลัมน์นิสต์บางคน เพื่อให้ช่วยเหลือในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของตน หรือคัดค้านนโยบายเศรษฐกิจที่ขัดผลประโยชน์ของตน

4.3) นักวิชาการหรือนักเศรษฐศาสตร์ เป็นกลุ่มที่มีความขัดแย้งทางความคิดกับหลาย ๆ ฝ่ายที่มีส่วนในกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ บางกรณีเป็นความขัดแย้งกับชนชั้นนำทางอำนาจ และบางกรณีเป็นความขัดแย้งกับกลุ่มขุนนางนักวิชาการในระบบราชการ ทั้งนี้ประเด็นของความขัดแย้งหลักมักจะอยู่ที่เป้าหมายของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ในขณะที่ชนชั้นนำทางอำนาจและกลุ่มขุนนางนักวิชาการมักมีความโน้มเอียงที่จะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ตลอดจนมีความโน้มเอียงที่จะดำเนินนโยบายที่เกื้อกูลประโยชน์แก่ประชาชนในเขตเมืองหลวงเป็นสำคัญ (urban bias) แต่กลุ่มนักวิชาการหรือนักเศรษฐศาสตร์ ต้องการให้รัฐบาลให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการแก้ปัญหาความยากจน แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและการกระจายรายได้ ตลอดจนการทุ่มทรัพยากรในการพัฒนา

ชนบท อีกทั้งกดดันให้รัฐบาลเลิกดำเนินนโยบายที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่กลุ่มคนที่มีความได้เปรียบในสังคมอยู่แล้ว

แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทในฐานะผู้เรียกร้องนโยบายเศรษฐกิจของกลุ่มนักวิชาการหรือนักเศรษฐศาสตร์ มักมีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ ประการแรกคือนักวิชาการหรือนักเศรษฐศาสตร์ในประเทศไทยที่มีบทบาทในการผลักดันให้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจมีจำนวนไม่มากนัก อีกทั้งกลุ่มนักวิชาการหรือนักเศรษฐศาสตร์ที่มีคุณวุฒิและคุณภาพสูงในประเทศไทย เกิดภาวะ “สมองไหล” (brain drain) ออกจากมหาวิทยาลัยไปสู่ภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ผู้เข้ามาใหม่อาจไม่ได้มีคุณภาพเทียบเทียมเท่า ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจเกิดจากค่าตอบแทนที่มีความจูงใจสูงของภาคเอกชน และความนิ่งนอนใจของภาครัฐ จึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างหลักสูตรการพัฒนาความสามารถของนักวิชาการหรือนักเศรษฐศาสตร์อย่างสมควรจะเป็น โดยปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องกับธนาคารแห่งประเทศไทยและระบบราชการทั้งระบบ ประการที่สองคือโครงสร้างอัตราเงินเดือนของระบบราชการต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอย่างมาก และเมื่อเป็นเช่นนี้ เวลาที่มีอยู่ส่วนหนึ่งจึงต้องเข้าไปในการหารายได้เพิ่มเติม ทำให้เวลาที่เหลืออยู่ของนักวิชาการหรือนักเศรษฐศาสตร์สำหรับการศึกษาวิจัยเพื่อแสวงหาวิจัยของระบบเศรษฐกิจไทยที่จะเป็นประโยชน์แก่การแก้ไขปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจของสังคมไทยมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ประการที่สามคือการขาดแคลนข้อมูลและสารสนเทศทำให้กลุ่มนักวิชาการหรือนักเศรษฐศาสตร์ไม่อาจศึกษาปัญหาและนโยบายเศรษฐกิจบางเรื่องได้อย่างลุ่มลึก เนื่องจากพลังอำนาจที่ไปโดยในประเทศไทยที่ผ่านมา ได้ถือสารสนเทศเป็นแหล่งที่มาของอำนาจ ดังนั้นจึงได้พยายามผูกขาดอำนาจไว้ในระบบราชการด้วยการไม่ตีพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลบางประเภท แม้ว่าจะเป็นสารสนเทศสาธารณะ (public information) ที่ราษฎรพึงรับรู้ ทำให้การศึกษาวิจัยหลายต่อหลายเรื่อง มีขั้นตอนการแสวงหาข้อมูลและสารสนเทศจากระบบราชการที่เป็นไปด้วยความยากลำบาก

ทั้งนี้ กลุ่มนักวิชาการหรือนักเศรษฐศาสตร์หลายคนได้แปรสภาพเป็นชนชั้นนำทางอำนาจด้วยการรับตำแหน่งรัฐมนตรี และบางคนแปรสภาพเป็นขุนนางนักวิชาการด้วยการรับตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ในขณะที่บางคนรับหน้าที่เป็นที่ปรึกษาพรรคการเมืองบางพรรคและกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม แม้กระทั่งสหภาพแรงงานหรือสมาคมการค้า ซึ่งส่งผลให้หลาย ๆ ครั้ง กลุ่มขุนนางวิชาการกับกลุ่มนักวิชาการหรือนักเศรษฐศาสตร์มีการให้ความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจบางนโยบาย และในหลายต่อหลายกรณีก็มีการฉกฉวยกำลังกันในการคัดค้านนโยบายเศรษฐกิจบางนโยบาย

4.4) กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เป็นกลุ่มที่โดดเด่นมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ประกอบไปด้วย 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่เป็นทางการ และกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ

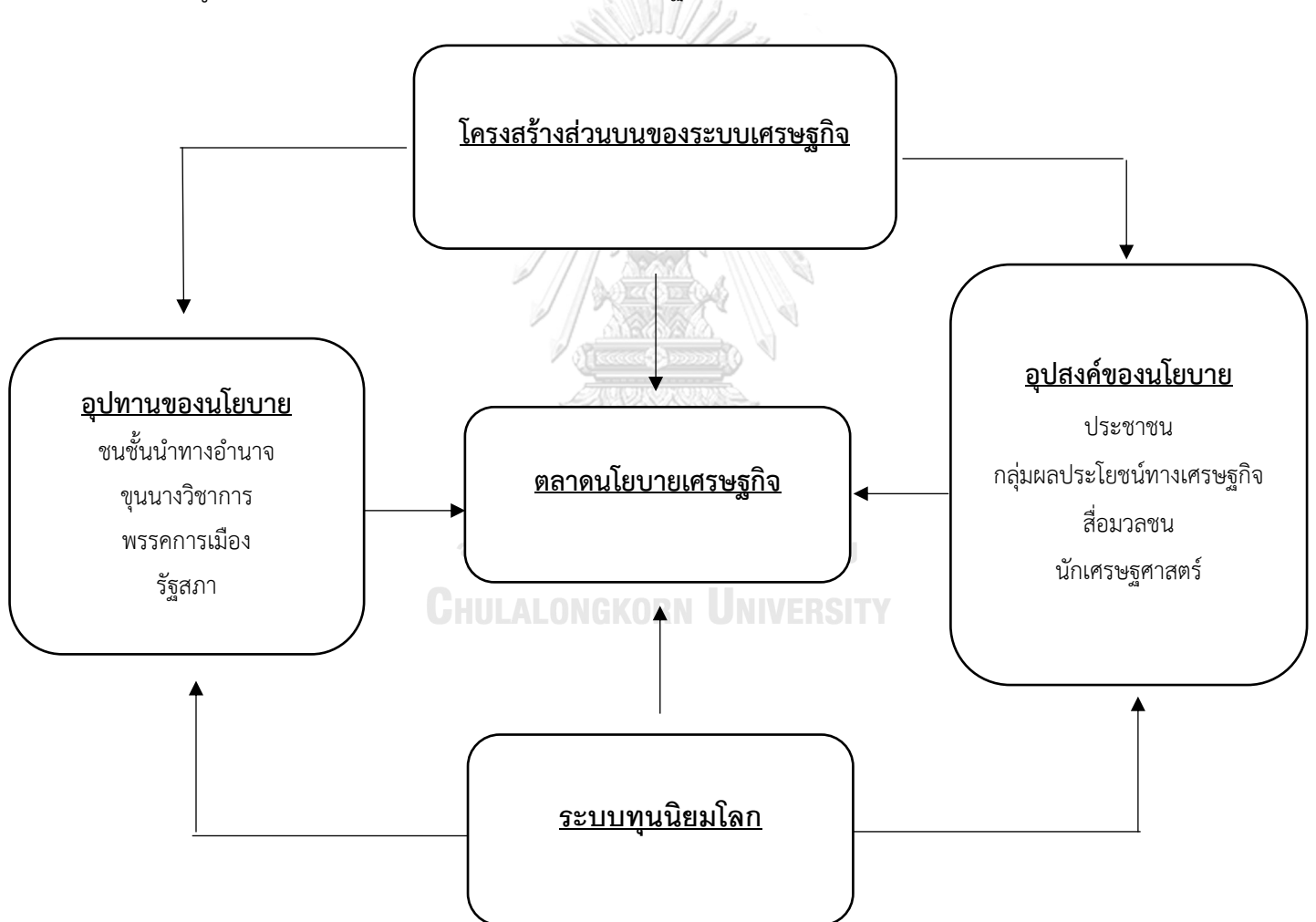
กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่เป็นทางการ เป็นกลุ่มที่มีการเติบโตมายาวนานพร้อม ๆ กับระบบทุนนิยมของประเทศไทย ซึ่งระยะแรกเป็นการเติบโตของกลุ่มทุนพาณิชย์ (Commercial Capital) เรื่อยมาจนหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองป.พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้สร้างความสัมพันธ์กับพ่อค้านายทุนบางกลุ่มเพื่อเป็นฐานกำลังทางเศรษฐกิจ และได้แต่งตั้งพ่อค้านักธุรกิจบางคนให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง ทำให้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์คอย ๆ ก่อตัวและกระชับแน่นแฟ้นขึ้นหลังการรัฐประหารป.พ.ศ. 2490 โดยที่ความสัมพันธ์นี้ได้ขยายจากกลุ่มทุนพาณิชย์ไปยังกลุ่มทุนการเงิน (Finance Capital) พ่อค้านายทุนที่ต้องการความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจย่อมต้องเข้าสังกัดชนชั้นนำทางอำนาจกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเพื่อขอรับการอุปถัมภ์ทางการเมือง ในรูปของการปกป้องคุ้มครองธุรกิจและผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องให้ทรัพยากรทางการเงินและความช่วยเหลืออื่น ๆ แก่ชนชั้นนำทางอำนาจ ในการปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อให้ประโยชน์แก่บุคคลภายใต้การอุปถัมภ์เกิดขึ้นเป็นครั้งคราว ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นี้ดำรงอยู่เรื่อยมาจนปี พ.ศ. 2504 เมื่อสังคมเศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่ยุคของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กลุ่มทุนการเงินเริ่มเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ จนก่อให้เกิดการเติบโตของทุนอุตสาหกรรม (Industrial Capital) แต่ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่สมดุล ได้ก่อให้เกิดกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งธุรกิจขนาดใหญ่เหล่านี้สามารถที่จะเข้าไปมีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยตรง และประสบความสำเร็จในการเรียกร้องนโยบายอยู่บ่อยครั้ง อาทิ กรณีของกลุ่มเครื่องซีเมนต์ไทย

กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ เป็นกลุ่มที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรหรือหน่วยงาน ซึ่งคาดว่าจะได้ผลประโยชน์มากกว่าต้นทุนในการรวมกลุ่ม ซึ่งหากการผลักดันนโยบายใดมีค่าใช้จ่ายสูงเกินกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับ กลุ่มผลประโยชน์จะไม่ได้ดำเนินการผลักดันให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบายนั้น อีกทั้งการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์อาจเกิดจากความเกรงกลัวที่จะต้องสูญเสียผลประโยชน์ อันเนื่องมาจากการรวมกลุ่มของกิจกรรมที่เปราะบาง กิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทอาจเปราะบางกันในการแสวงหาผลประโยชน์ อาทิ โรงงานน้ำตาลกับชาวไร่อ้อย ย่อมมีความขัดแย้งกันในการกำหนดราคาอ้อย ซึ่งหากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อีกฝ่าย

หนึ่งก็จำเป็นต้องรวมกลุ่มเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อสร้างอำนาจต่อรองและคานอำนาจของอีกฝ่ายหนึ่ง (countervailing power)

จากเหตุปัจจัยสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบายของไทยที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเหตุปัจจัยสำคัญทั้ง 4 กลุ่ม ตามที่ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (2544) ได้นำเสนอนั้น สามารถสรุปได้ดังรูปภาพที่ 6

รูปภาพที่ 6 กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย



ที่มา : รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (2544 : 8)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวคิดกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย จะสามารถอธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเหตุปัจจัยทั้ง 4 กลุ่ม ที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้เป็นอย่างดี แต่แนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่อาศัยข้อมูลจากประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองไทยระหว่างปี พ.ศ. 2475 – พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนที่ประเทศไทยจะประสบปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงินปี 2540 อันเป็นเหตุการณ์ที่ทำให้โครงสร้างการกำหนดนโยบายของประเทศไทยเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทที่เพิ่มขึ้นขององค์กรโลกาภิวัตน์ กลุ่มทุนต่างชาติ ตลอดจนกลุ่มทุนในประเทศ และการสร้างพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alliance) ระหว่างกลุ่มทุนภายในประเทศกับบริษัทระหว่างประเทศ อันทำให้รูปแบบบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มพลังอำนาจมาตายิปโตในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป

อีกทั้งแนวคิดกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยดังกล่าว เป็นแนวคิดที่อธิบายกลุ่มอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในภาพกว้าง แต่ยังขาดการอธิบายในเรื่องพฤติกรรมของตัวละครที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในเชิงลึก โดยเฉพาะพฤติกรรมของรัฐบาลที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบาย และพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลในการผลักดันนโยบาย ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้จะใช้แนวคิดทฤษฎีรัฐเศรษฐกิจศาสตร์ในการอธิบายพฤติกรรมของรัฐบาล และแนวคิดทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ ในการอธิบายพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าว

## 2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐเศรษฐกิจศาสตร์

ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐเศรษฐกิจศาสตร์ ซึ่งเป็นแนวคิดที่กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์หลายกลุ่ม พยายามนำแนวคิดทางรัฐศาสตร์และแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์มาวิเคราะห์ร่วมกัน เพื่ออธิบายพฤติกรรมของรัฐบาลในการตัดสินใจกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ โดยงานวิจัยชิ้นนี้ได้ใช้แนวคิดเรื่องรัฐเศรษฐกิจศาสตร์ของเมธี ครองแก้ว (2531) มาเป็นกรอบในการอธิบายพฤติกรรมของรัฐบาล โดยแนวคิดดังกล่าวได้อ้างอิงผลการศึกษารูปแบบสังคมผสมผสานระหว่างการเมืองกับเศรษฐกิจ (Politico-economic model) ของ Frey and Schneider (1981) และ Frey (1983) เป็นกรอบแนวคิดหลักในการอธิบายแนวคิดเรื่องรัฐเศรษฐกิจศาสตร์ โดยแนวคิดของ Frey and Schneider (1981) และ Frey (1983) ที่เมธี ครองแก้ว (2531) ใช้อธิบายนั้นได้เสนอไว้ว่า รัฐบาลจะมีพฤติกรรมหนึ่งที่เห็นได้ชัด คือ การแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดในช่วงที่ตนเองมีอำนาจอยู่ โดยที่จะ

ระมัดระวังเรื่องคะแนนเสียงที่จะได้รับในเวลาเลือกตั้ง ซึ่งชื่อเสียงดังกล่าวจะได้รับผลกระทบมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอีกต่อหนึ่ง โดยรูปแบบระบบการเมืองเศรษฐกิจที่ว่านี้ สามารถแสดงเป็นสมการได้ดังนี้

$$\infty$$

$$\text{MAX} \int_0^{\infty} U(.) dt \text{-----}(1)$$

โดยขึ้นอยู่กับ  $U(T) \geq V^*$ , และ -----(2)

$$V = V(X_1, X_2, \dots, X_n), \text{-----}(3)$$

$$F(X_1, X_2, \dots, X_n) = 0 \text{-----}(4)$$

จากสมการ U (1) คือ อรรถประโยชน์ของรัฐบาล ซึ่งในระหว่างที่มีการเลือกตั้ง T ส่วนแบ่งของคะแนนเสียงที่รัฐบาลจะต้องได้รับคือ V โดยที่ V จะต้องไม่น้อยกว่าระดับหนึ่ง หรือ  $V^*$  ซึ่งจะทำให้รัฐบาลยังคงเป็นรัฐบาลต่อไป ทั้งนี้ค่า  $V^*$  จะขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ อาทิ จำนวนพรรคที่รณรงค์เพื่อที่จะได้เป็นรัฐบาล ความเป็นไปได้ของการจัดตั้งรัฐบาลผสม ตลอดจนกฎเกณฑ์การเลือกตั้งอื่น ๆ ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น โดยสัดส่วนของเสียงสนับสนุนนี้จะขึ้นอยู่กับปัจจัย หรือตัวแบ่งทางเศรษฐกิจ คือ  $X_1, \dots, X_n$  (และปัจจัยอื่น ๆ) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องหรือผลกระทบซึ่งกันและกัน ในรูปแบบที่แสดงได้โดยสมการ  $F(X_1, X_2, \dots, X_n) = 0$  (4)

อย่างไรก็ตาม การหาจุดสูงสุดของอรรถประโยชน์รัฐบาล ตามรูปแบบสมการข้างต้นค่อนข้างเป็นเรื่องยากและซับซ้อนในทางปฏิบัติ ทำให้นักรัฐเศรษฐศาสตร์พยายามหาวิธีการศึกษาที่ง่ายขึ้น โดยการสร้างสมการความนิยมชมชอบ เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง

สมการความนิยมชมชอบถูกสร้างขึ้นภายใต้สมมติฐานว่า ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อคะแนนเสียงในการเลือกตั้งนั้น นอกจากจะต้องมีปัจจัยด้านสภาวะเศรษฐกิจแล้ว ยังคงต้องมีปัจจัยอื่นที่นอกเหนือจากปัจจัยด้านสภาวะเศรษฐกิจด้วย โดยเฉพาะด้านความเข้มข้นของความนิยมชมชอบ (Popularity) ทั้งในตัวผู้นำรัฐบาล และ/หรือ ผลงานของรัฐบาลในช่วงเวลาที่ผ่านมา ซึ่งกำหนดให้สมการความนิยมชมชอบแปรผันตามสภาพเศรษฐกิจและตัวแปรที่นอกเหนือเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยสมการความนิยมชมชอบนี้จะทำให้ทราบว่า รัฐบาลจะต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างนโยบายอย่างไรเมื่อสถานะทางเศรษฐกิจเปลี่ยนไป โดยมีดัชนีความนิยมชมชอบในรัฐบาลเป็นตัวประสาน

ที่ผ่านมา Frey และ Schneider (1983) ได้พยายามทดสอบสมการดังกล่าวด้วยวิธีการทางเศรษฐมิติ โดยอ้างอิงข้อมูลของสหรัฐอเมริกา และเยอรมนีตะวันตก ซึ่งได้ผลของตัวแปรทางเศรษฐกิจที่มีอิทธิพลอย่างชัดเจนต่อความนิยมชมชอบในรัฐบาล จำนวน 3 ตัวแปร ได้แก่ อัตราการว่างงานในประเทศ (แปรผกผันกับความนิยมชมชอบในรัฐบาล) อัตราเงินเฟ้อ (แปรผกผันกับความนิยมชมชอบในรัฐบาล) และอัตราการเจริญเติบโตของรายได้ต่อหัวของประชาชน (แปรผันตรงกับความนิยมชมชอบในรัฐบาล) โดยทั้ง 3 ตัวแปร มีข้อสรุปว่าเป็นตัวแปรที่มีความสำคัญทางสถิติ และความสามารถในการอธิบายสูง

นอกจากนี้ นักรัฐเศรษฐศาสตร์ยังพยายามตั้งสมมติฐานอื่น เพื่ออธิบายพฤติกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลเพิ่มเติม อาทิ แนวคิดของ Tufte (1978) ที่เสนอไว้ว่า *ในยามที่เศรษฐกิจและสังคมมีความสงบเรียบร้อยดี ผลตอบแทนหรือรางวัลที่ประชาชนจะให้แก่รัฐบาลนั้นจะไม่มากหรือไม่รุนแรงเทียบเท่ากับการลงโทษที่ประชาชนเหล่านี้มีต่อรัฐบาล ยามระบบเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในภาวะเดือดร้อนย่ำแย่* หรือกล่าวได้ว่า ยามที่เศรษฐกิจและสังคมอยู่ในสภาวะที่ดี จะมีความยืดหยุ่นต่อคะแนนเสียงในการเลือกตั้งในอนาคตค่อนข้างต่ำ ในขณะที่เดียวกัน ยามที่เศรษฐกิจและสังคมอยู่ในสภาวะที่แย่ จะมีความยืดหยุ่นต่อคะแนนเสียงในการเลือกตั้งในอนาคตค่อนข้างสูง เมธี ครองแก้ว (2531) วิเคราะห์เพิ่มเติมว่า หากนำแนวคิดของ Tufte (1978) ประกอบกับสมมติฐานอีกข้อหนึ่งถึงเรื่องการตอบสนองต่อระยะเวลาของสภาพเศรษฐกิจ โดยประชาชนจะมีปฏิริยาสนองตอบต่อสภาพเศรษฐกิจในระยะสั้น มากกว่าความหวังในอนาคตที่ค่อนข้างยาว หรือความทรงจำในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอดีต รัฐบาลจึงมีพฤติกรรมที่พยายามดำเนินนโยบายที่จะรักษาเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน เพื่อให้ประชาชนมีความพึงพอใจในระยะสั้นมากกว่าที่จะคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจที่เหมาะสมหรือพึงจะเป็นในอนาคต เช่น การคำนึงถึงปัญหาการกระจายรายได้ที่เหมาะสม หรือสภาพแวดล้อม

ที่สมดุล ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะเห็นได้ทั่วไปในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในโลกรวมถึงประเทศไทยด้วย

ทั้งนี้เมธี ครองแก้ว (2531) ได้นำเสนอเพิ่มเติมถึงแนวคิดของ Hibbs, JR. (1981) และ Van Winden (1983) ที่ได้อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวละครของระบอบการเมืองเศรษฐกิจ 4 ตัว อันได้แก่

1) ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจะแสดงออกตามความนิยมในรัฐบาลผ่านรูปแบบการเลือกตั้ง

2) รัฐบาล ซึ่งเมื่อได้ขึ้นบริหารประเทศแล้วนั้น จะดำเนินนโยบายด้วยจุดมุ่งหวัง 2 ประการ อันได้แก่ การดำเนินนโยบายตามเป้าหมาย ซึ่งก็จะได้รับความนิยมจากประชาชนและเลือกตั้งให้อยู่ในอำนาจต่อไป ส่วนอีกจุดมุ่งหวังคือการดำเนินนโยบายตามลัทธิหรืออุดมการณ์ที่ตนเองมีอยู่ก่อนแล้ว

3) ข้าราชการ ซึ่งจะเป็นผู้สนองตอบและดำเนินการนโยบาย โดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ กัน อาทิ เครื่องมือทางการควบคุมอุปทานของเงิน เครื่องมือด้านการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาล และการเก็บภาษี เครื่องมือด้านการควบคุมทางตรง ฯลฯ โดยเครื่องมือเหล่านี้เมื่อถูกนำมาใช้ย่อมมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจทั้งทางตรงและทางอ้อม

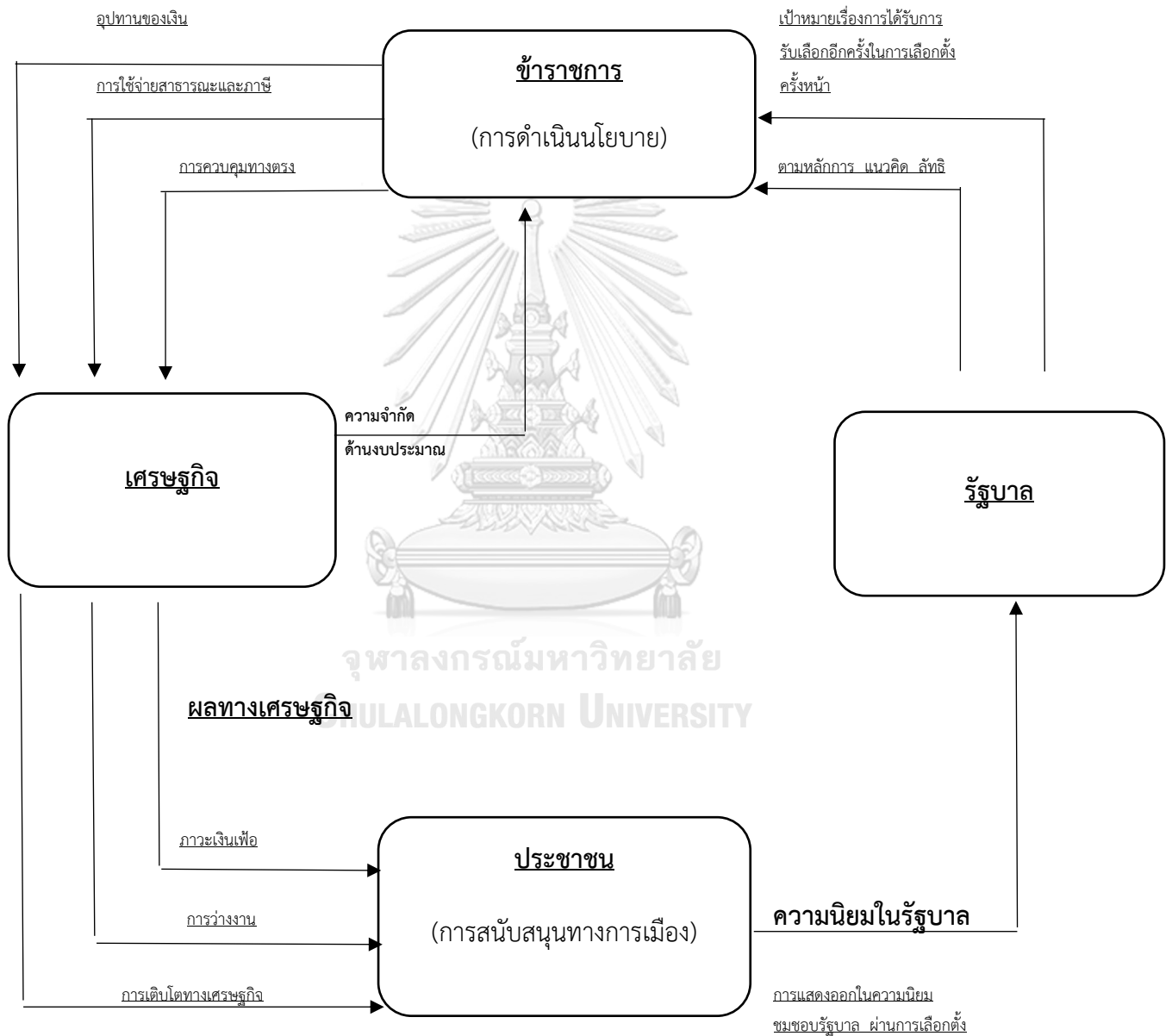
4) ระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ผ่านการปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งขนาดของผลกระทบมากน้อยขึ้นอยู่กับขนาดของงบประมาณที่รัฐบาลอาจนำมาใช้ได้ ทั้งนี้ผลของการดำเนินนโยบายดังกล่าวจะสะท้อนออกมาในรูปของระดับราคาสินค้า การจ้างงาน ตลอดจนการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ อันส่งผลต่อขนาดความพึงพอใจของประชาชนในการออกเสียงเลือกตั้งครั้งต่อไป



จากแนวคิดของ Hibbs, JR. (1981) และ Van Winden (1983) ในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างตัวละครของระบอบการเมืองเศรษฐกิจ 4 ตัว ที่เมธี ครองแก้ว (2531) ได้นำเสนอนั้นสามารถสรุปได้ดังภาพที่ 7

รูปภาพที่ 7 ระบบการเมืองเศรษฐกิจ (Political – Economic Model)

**เครื่องมือนโยบายเศรษฐกิจ**



ที่มา : เมธี ครองแก้ว (2531 : 45)

กล่าวโดยสรุป แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐเศรษฐศาสตร์เน้นการอธิบายถึงพฤติกรรมของตัวละครเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะพฤติกรรมของตัวละครด้านอุปทานอย่างรัฐบาล และพรรคการเมือง ที่มีพฤติกรรมการดำเนินนโยบายโดยมีจุดมุ่งหมายซ่อนเร้น เพื่อรักษาฐานเสียงของตนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งแนวคิดนี้จะสะท้อนรูปแบบของนโยบายทางการเมืองปัจจุบัน ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่ใช้นโยบายในการหาเสียงได้เป็นอย่างดี

### 2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์

ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ เพื่ออธิบายพฤติกรรมของกลุ่มผู้มีอิทธิพลหรือมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดนโยบายเศรษฐกิจ ที่ผ่านมานี้ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากจากนักวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะหลายท่าน ซึ่งได้ให้นานานิยามที่น่าสนใจเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ไว้ในลักษณะต่าง ๆ กัน ตามการให้ความสำคัญในแต่ละด้าน ดังนี้

อภิรักษ์ คงนุรัตน์ (2550) ได้อธิบายความหมายกลุ่มผลประโยชน์ที่ Maurice Duverger (1972) ได้ให้นิยามไว้ว่า เป็นกลุ่มอิทธิพลไม่มีบทบาทโดยตรงในการแสวงหาอำนาจ แม้ว่าจะมีอิทธิพลต่อศูนย์อำนาจ แต่ก็อยู่ภายนอกศูนย์อำนาจ พยายามที่จะโน้มน้าวบุคคลที่มีอำนาจ แต่ไม่พยายามเสนอคนของตนเองขึ้นมาครองอำนาจแทนอย่างเป็นทางการ โดยมองว่ากลุ่มอิทธิพลมิใช่องค์การทางการเมือง กิจกรรมผลักดันทางการเมืองไม่ใช่กิจกรรมที่สำคัญที่สุดของกลุ่มอิทธิพล กลุ่มหรือองค์กรใดแม้ว่าจะอยู่ห่างไกลจากการเมืองแต่ก็สามารถทำตนเป็นกลุ่มอิทธิพลในบางวาระและในบางกรณี นอกจากนี้ยังได้จำแนกกลุ่มผลประโยชน์หรืออาจเรียกว่าเป็นกลุ่มผลักดัน ออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มผลักดันจริง และกลุ่มผลักดันแฝง รายละเอียดดังนี้

1) กลุ่มผลักดันจริง (Pressure Groups) เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้ก่อตั้งขึ้นมา และสามารถจัดองค์กรของกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่คำนึงว่ากลุ่มจะมีขนาดใหญ่หรือขนาดเล็กจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจ มีพลังบีบบังคับในทางการเมือง ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มอิทธิพล โดยในกลุ่มนี้ยังแบ่งออกได้อีก 4 กลุ่มย่อยคือ

1.1) กลุ่มผลักดันเฉพาะกรณี (Exclusive Group) คือกลุ่มหรือองค์กรที่มีจุดประสงค์ที่จะรักษาผลประโยชน์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งและอย่างจริงจัง

1.2) กลุ่มผลักดันบางส่วน (Partial Group) คือกลุ่มผลประโยชน์กิจกรรมบางอย่างของกลุ่มที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองหรือนโยบายของรัฐ ส่วนกิจกรรมหลักของกลุ่มจะต้องมิใช่เรื่องของการเมืองหรือนโยบายของรัฐ โดยกลุ่มผลักดันบางส่วนนี้มักจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

1.3) กลุ่มผลึกตันเอกชน (Private Group) เป็นกลุ่มผลึกตันที่เกิดขึ้นโดยสถาบันของเอกชน อาทิ ธุรกิจเอกชน บริษัท ห้างร้าน หน่วยการผลิต

1.4) กลุ่มผลึกตันมหาชน (Public Group) เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และยอมรับกันว่าในบางครั้งหน่วยงานของรัฐมีวิธีปฏิบัติกิจกรรมคล้ายกับวิธีการของกลุ่มผลึกตัน เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม โดยการบีบบังคับหรือใช้อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ กลุ่มผลึกตันมหาชน หรือกลุ่มผลึกตันสาธารณะ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 แบบคือ

1.4.1) หน่วยงานของรัฐ ซึ่งดำเนินการตามแบบวิธีของกลุ่มผลึกตันในการป้องกันผลประโยชน์ของหน่วยงานนั้น โดยที่ได้มีการแสดงให้เห็นว่าผลประโยชน์ของกลุ่มคือผลประโยชน์ของสาธารณะหรือผลประโยชน์ของส่วนรวม

1.4.2) เป็นกลุ่มที่ก่อตั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการ โดยมีการก่อตั้งเป็นกลุ่มขึ้นให้หน่วยงานของรัฐ แต่เดิมลักษณะของกลุ่มจะเป็นกลุ่มที่ไม่เปิดเผย กลุ่มจะหาทางช่วยเหลือคนในกลุ่มของตน เพื่อให้ได้รับตำแหน่งสูงและสำคัญในหน่วยงานนั้น แม้จะมีการเน้นว่าผลประโยชน์ของส่วนรวมสำคัญ แต่ผลประโยชน์ของสมาชิกของกลุ่มจะต้องมาก่อน

2) กลุ่มผลึกตันแฝง (Pseudo Pressure Group) เป็นกลุ่มองค์การ ชมรมที่มีได้จัดอยู่ในลักษณะของกลุ่มผลึกตันจริง เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจุดประสงค์ในการบริการด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนทั่วไป อาทิ กลุ่มของนักวิชาการ กลุ่มนักธุรกิจ ที่มีได้มีจุดประสงค์ที่จะบีบบังคับทางการเมือง เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง แต่การกระทำไปเพื่อผลประโยชน์ของผู้อื่น

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2532) ได้ให้ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่า เป็นกลุ่มพลเรือนที่มารวมตัวกันด้วยความสมัครใจ เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ก่อให้เกิดผลต่อนโยบายสังคม

สมพงษ์ ชูมาก (2517) ได้ให้ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่า เป็นกลุ่มอิทธิพล โดยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อาทิ กลุ่มกรรมกร กลุ่มลูกจ้าง กลุ่มชาวนา กลุ่มข้าราชการ สมาคมและขบวนการต่าง ๆ เช่น สมาคมทหารผ่านศึก สมาคมสตรี รวมทั้งหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน โดยกลุ่มเหล่านี้จะมีบทบาทในการบีบบังคับทางการเมืองต่อฝ่ายปกครองมากบ้างน้อยบ้างตามแต่ลักษณะของกลุ่มและสถานการณ์ของบ้างเมือง

จุมพล หนีมพานิช (2552) ได้ให้ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่า เป็นการรวมตัวของบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ ทัศนคติ และผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งการที่บุคคลในกลุ่มมีวัตถุประสงค์ ทัศนคติ และผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกัน มีผลทำให้ความเป็นสมาชิกของกลุ่มมีความแน่นแฟ้นและมั่นคงกว่าความสัมพันธ์ของสมาชิกของกลุ่มโดยทั่วไป

พฤษธิสาณ ชุมพล,ม.ร.ว. (2540) ได้ให้ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่า กลุ่มผลประโยชน์มิได้หมายถึงกลุ่มที่แสวงหาอำนาจมาให้แก่กลุ่มเอง เพียงแต่พยายามที่จะโน้มน้าวอำนาจที่มีอยู่ หรือนโยบายสาธารณะที่เอื้ออำนวยหรือเป็นประโยชน์แก่กลุ่มนั่นเอง หากกลุ่มผลประโยชน์ดึงเอาอำนาจในสังคมมาเป็นของกลุ่มโดยตรงแล้ว กลุ่มผลประโยชน์จะสลายสภาพของตนเอง และอาจกลายเป็นองค์กรในทางการเมืองรูปแบบอื่น อาทิ พรรคการเมือง หรือไม่ก็กลายเป็นรัฐบาลไปเลยในที่สุด และนี่เองเป็นเส้นขีดแบ่งแยกว่าอะไรคือพรรคการเมือง และอะไรคือกลุ่มผลประโยชน์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งกลุ่มผลประโยชน์เป็นองค์การที่คาบเส้นระหว่างระบบสังคมและระบบการเมือง

จากการศึกษาการให้นิยามของคำว่ากลุ่มผลประโยชน์ อาจสรุปได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์หมายถึง การรวมตัวของบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ ทัศนคติ และผลประโยชน์ร่วมกัน หรือองค์กรที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ตามวิถีทางที่กำหนด ในขณะที่เดียวกันก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงที่จะปกครองประเทศ กลุ่มผลประโยชน์มีลักษณะของการต่อสู้ช่วงชิงความได้เปรียบในการผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาลให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มตน กลุ่มผลประโยชน์ที่มีการรวมตัวกันดำเนินไปได้ด้วยดี มีการจัดองค์การที่ดี มีประสิทธิภาพแล้วจะสามารถสร้างพลัง และเปลี่ยนแปลงกลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพล (Influence) และมีอำนาจ (Power) เหนือรัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในตัดสินใจเลือกหรือกำหนดนโยบายของรัฐบาลให้เป็นไปในแนวทางที่กลุ่มของตนได้ประโยชน์

## ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์

การแบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์นั้น สามารถแบ่งได้หลากหลายประเภท หลากหลายรูปแบบ ทั้งแบ่งจากจุดประสงค์หรือเป้าหมายหลักของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์ หรือแบ่งตามลักษณะการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ โดยงานวิจัยชิ้นนี้ได้นำเสนอประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ที่แบ่งตามจุดประสงค์หรือเป้าหมายหลักของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์ จากงานเขียนของชาวยุชย จิตรเหล่าอาพร (2559) และประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ที่แบ่งตามลักษณะการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ จากงานเขียนของคลังบทความรัฐศาสตร์ Political science (2558) และจุมพล หนีมพานิช (2552) ที่ได้อธิบายแนวคิดการแบ่งประเภทกลุ่มผลประโยชน์ของ Almond & Powell (1996) ซึ่งได้สรุปรายละเอียดไว้ดังนี้

### ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์แบ่งตามจุดประสงค์หรือเป้าหมายหลักของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์

- 1) กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่รวมกันขึ้นเพื่อแสวงหาและรักษาผลประโยชน์หรืออำนาจทางการเมือง อาทิ พรรคการเมือง สมาคม นักข่าว องค์กรนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย กลุ่มกระทรวง กลุ่มลูกเสือชาวบ้านและสมาคมปัญญาชน
- 2) กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่รวมกันขึ้นเพื่อแสวงหาและรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อาทิ กลุ่มนักธุรกิจการค้า กลุ่มเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม กลุ่มพ่อค้าผู้ส่งออก กลุ่มกรรมกร สมาคมชาวไร่อ้อย กลุ่มอาชีพต่าง ๆ และสมาคมการค้า
- 3) กลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมวัฒนธรรม เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่รวมกันขึ้นเพื่อแสวงหาและรักษาผลประโยชน์ของตนหรือของกลุ่มสังคมและวัฒนธรรม อาทิ สมาคมนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม สมาคมศิษย์เก่า สมาคมผู้นับถือศาสนาอิสลาม พุทธสมาคม ยุวพุทธิกสมาคม
- 4) กลุ่มผลประโยชน์ทางการศึกษา เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่รวมกันขึ้นเพื่อแสวงหาและรักษาผลประโยชน์ทางการศึกษา อาทิ สมาคมครู สมาคมอาจารย์วิทยาลัย สมาคมผู้ปกครองนักเรียน และสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัย
- 5) กลุ่มผลประโยชน์แบบมาตุภูมิ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่รวมกันขึ้นเพื่อรักษาและแสวงหาผลประโยชน์เพื่อกลุ่มมาตุภูมิของตน อาทิ กลุ่มชาวเหนือ สมาคมชาวใต้ สมาคมชาวอีสาน

จากการแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 5 ประเภทของ ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร (2559) นั้น เพื่อจะได้เห็นลักษณะของกลุ่มตัวอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น แต่ในความเป็นจริงแล้วกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ไม่สามารถแบ่งออกจากกันได้เด็ดขาด เพราะกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้บางครั้งก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และสามารถแสดงบทบาทได้ในหลาย ๆ ด้าน เช่น องค์การนิสิตนักศึกษาจะเคลื่อนไหวแสดงบทบาทเพื่อรักษาผลประโยชน์ทั้งด้านการเมือง (14 ตุลาคม 2516) เศรษฐกิจและสังคม วัฒนธรรม และสมาคมหรือกลุ่มอื่น ๆ ก็เช่นกันโดยปกติแล้วจะไม่มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเพียงอันเดียว จึงมักจะเห็นกลุ่มต่าง ๆ แสวงหาบทบาทในหลายด้านควบคู่กันไป

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นนี้หากแบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวและชายฝั่งของไทยตามจุดประสงค์หรือเป้าหมายหลักของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์แล้วนั้น จะจัดอยู่ในประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรง อาทิ บมจ.การบินไทย สถาบันอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และกลุ่มที่เกี่ยวข้องโดยอ้อม อาทิ กลุ่มอสังหาริมทรัพย์ กลุ่มธุรกิจก่อสร้าง

#### ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์แบ่งตามลักษณะการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์

1) กลุ่มผลประโยชน์ของบุคคลที่เคว้งคว้างไร้บรรทัดฐาน (Anomic Interest Groups) กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้จะปะทุขึ้นอย่างค่อนข้างกะทันหันตามอารมณ์ อาทิ การจลาจล การลอบสังหารตลอดจนการเดินขบวนประท้วง การเรียกร้องผลประโยชน์ในรูปลักษณะนี้มักจะเกิดขึ้นในสภาพที่ไม่มีกลุ่มที่ได้รับการจัดตั้งอยู่ในสังคม หรือว่าหากมีก็มีบางกลุ่มที่ถูกปิดกั้นมิให้แสดงออกซึ่งความต้องการ ดังนั้น ความไม่พึงพอใจที่ถูกปิดอยู่กดดันไว้จะปะทุออกมาถ้ามีเหตุการณ์เอื้ออำนวยหรือมีผู้ชักนำหรือปลุกกระดมให้เกิดขึ้น การชักนำนี้อาจกระทำโดยผู้ที่อยู่ในอำนาจทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ของเขาเองก็ได้ แต่ข้อสำคัญไม่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรแต่อย่างใด

2) กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง (Non - Associational Interest Groups) กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้จะหมายถึง กลุ่มเครือญาติ กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มภูมิภาค กลุ่มสถานภาพ กลุ่มชนชั้น กล่าวคือ กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้งเป็นกลุ่มคนที่อาจไม่ได้พบปะกันอย่างสม่ำเสมอแต่มีความรู้สึกร่วมกัน มีความเชื่อมโยงกันทางจิตใจทางวัฒนธรรมอย่างรู้จักกันพอสมควร การเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มนี้จะเป็นครั้งคราว โดยผ่านบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือผู้นำ อาทิ ผู้นำทางศาสนา

3) กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน (Institutional Interest Groups) กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้จะเป็นองค์กรที่เป็นทางการ (Formal Organizations) อาทิ พรรคการเมือง สถาบันนิติบัญญัติ กองทัพ ศาสนา หน่วยราชการและสถาบันอื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่เฉพาะอย่างอื่นที่ไม่ใช่การเรียกร้องผลประโยชน์ โดยกลุ่มเหล่านี้อาจเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มเอง หรือทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นในสังคม นอกจากนั้นกลุ่มย่อยภายในสถาบันสำคัญ ๆ เหล่านี้ อาจทำหน้าที่เรียกร้องผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตนก็ได้ โดยอาศัยความยอมรับนับถือในสถาบันที่สังกัดอยู่เป็นทรัพยากรในการที่จะได้มาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง อาทิ กลุ่มนักการธนาคารในพรรคอนุรักษนิยมพรรคหนึ่งอาจใช้อิทธิพลของพรรคในวันที่จะเพิ่มพูนผลประโยชน์ให้แก่วงการธนาคาร หรือกลุ่มผู้นำกองทัพกทำทำการเรียกร้องผลประโยชน์ให้แก่ชาวนาผู้ยากไร้ ทั้งนี้ในสังคมที่กำลังพัฒนา กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน อาทิ สถาบันราชการ สถาบันทหาร ย่อมมีการจัดตั้งอย่างเหนียวแน่นและมีอำนาจมากในสังคม

4) กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ (Associational Interest Groups) กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการในที่นี้ หมายถึง มีการจัดตั้ง มีสมาชิกเป็นการแน่นอน มีกรรมการบริหารหรือเจ้าหน้าที่บริหาร และมีขั้นตอนการดำเนินงานชัดเจน ตัวอย่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ คือ สหภาพแรงงาน สมาคมนักธุรกิจ สมาคมชาติพันธุ์ และกลุ่มประชาชนประจำท้องถิ่นต่าง ๆ เหล่านี้เป็นกลุ่มที่ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นปากเสียงแทนผลประโยชน์ของกลุ่มชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ กลุ่มเหล่านี้มักจะมีระเบียบวิธีการที่จะเรียกร้องผลประโยชน์และนำข้อเรียกร้องเสนอต่อระบบการเมืองในสังคมที่พัฒนาแล้ว กลุ่มเหล่านี้จะได้เปรียบกลุ่มที่ไม่เป็นทางการโดยจะได้รับการยอมรับว่าชอบธรรมและจะมีมากมายหลายกลุ่มครอบคลุมถึงกลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคม

จากการแบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภทของ Almond & Powell (1996) นั้น สรุปได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ 2 ประเภทแรก อันได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ของบุคคลที่เคว้งคว้างไร้บรรทัดฐาน และกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง ล้วนเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นเองโดยไม่มี การจัดตั้ง โดยกลุ่มแรกเกิดขึ้นอย่างกะทันหันตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และกลุ่มหลังถึงแม้ไม่มีการจัดตั้งแต่ยังคงมีความเป็นกลุ่มร่วมกันผ่านทางเครือญาติ เชื้อชาติ ภูมิภาค สถานภาพและชนชั้น ส่วนกลุ่มผลประโยชน์ 2 ประเภทหลัง อันได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน อาทิ พรรคการเมือง สถาบันนิติบัญญัติ กองทัพ ศาสนา หน่วยราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ อาทิ สหภาพแรงงาน สมาคมนักธุรกิจ สมาคมชาติพันธุ์ ล้วนเป็นกลุ่มที่มีการจัดตั้งและมีสมาชิก

แน่นอน อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ทั้ง 4 ประเภทนี้ล้วนมีผลต่อกระบวนการทางการเมืองทั้งสิ้น

งานวิจัยชิ้นนี้ได้ศึกษาถึงกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวและชายฝั่งของไทย ซึ่งหากแบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์จุดประสงค์หรือเป้าหมายหลักของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์แล้วนั้น จะจัดอยู่ในประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรง อาทิ บมจ.การบินไทย สถาบันอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และกลุ่มที่เกี่ยวข้องโดยอ้อม อาทิ กลุ่มอสังหาริมทรัพย์ กลุ่มธุรกิจก่อสร้าง

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นนี้หากแบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวและชายฝั่งของไทยตามลักษณะการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์แล้วนั้น จะจัดอยู่ในประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ ทั้งกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องโดยตรง อาทิ บมจ.การบินไทย สถาบันอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องโดยอ้อม อาทิ กลุ่มอสังหาริมทรัพย์ กลุ่มธุรกิจก่อสร้าง เนื่องจากการจัดตั้งและขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยมีการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นปากเสียงแทนผลประโยชน์ของกลุ่มตน ซึ่งจะมีระเบียบวิธีการที่จะเรียกร้องผลประโยชน์และนำข้อเรียกร้องเสนอต่อระบบการเมือง

### **บทบาทหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย**

สยาม คำปริดา (2547) ได้อธิบายถึงบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ว่ามีดังนี้

1) บทบาทหน้าที่ในการป้อนนโยบาย (Policy Input) การป้อนนโยบายนี้ หมายถึง บทบาทในการพยายามใช้อิทธิพลของกลุ่มผลักดันให้ฝ่ายกำหนดนโยบายดำเนินการออกหรือกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มคน ซึ่งฝ่ายที่กำหนดนโยบายเป็นฝ่ายใดก็แล้วแต่ ข้อเท็จจริงของแต่ละหรือระบอบการเมืองที่ไม่เหมือนกัน โดยในบางแห่งอาจเป็นพรรคการเมืองบางแห่งของรัฐบาล บางแห่งเป็นรัฐบาล และในบางแห่งคือระบบราชการ ส่วนยุทธวิธีในการผลักดัน อาจทำได้หลายรูปแบบ นับตั้งแต่วิธีการป้อนข้อมูลข่าวสารของตนให้กับฝ่ายที่กำหนดนโยบายเข้าร่วมตกลงหรือต่อรองให้มีการแบ่งผลประโยชน์ และหยีบยื่นผลประโยชน์ทั้งในทางที่ชอบธรรมและไม่ชอบธรรมให้กับฝ่ายกำหนดนโยบาย ทั้งนี้เพื่อโน้มน้าวให้นโยบายที่ออกมาเป็นไปตามทิศทางของกลุ่มตน ตลอดจนวิธีการเรียกร้องหรือเดินขบวนสนับสนุนหรือต่อต้าน ก็ถือว่าเป็นอีกยุทธวิธีหนึ่งของการผลักดันนโยบาย



2) บทบาทหน้าที่ในการประสานและขานรับนโยบาย (Policy Coordinator and Implementator) นอกจากการผลักดันนโยบายแล้ว การประสานและขานรับนโยบายที่กลุ่มตนเองเห็นด้วย ยังถือเป็นหน้าที่หลักอีกด้านหนึ่งของกลุ่มผลประโยชน์ ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายที่ออกมาสามารถบรรลุผลสำเร็จในทางปฏิบัติที่กว้างขวางขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มมีเป้าหมายในการประสานและขานรับนโยบายมากกว่าที่จะผลักดันนโยบาย กลุ่มเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่จัดตั้งโดยฝ่ายนโยบายหรือฝ่ายที่กุมอำนาจรัฐ เพื่อคอยขานรับนโยบายของตนที่ออกมาและเพื่อดำเนินการต่อต้านกลุ่มต่อต้านเมื่อเกิดกรณีขัดแย้ง อย่างไรก็ตามการจัดตั้งกลุ่มเพื่อประสานและขานรับนโยบายของผู้กุมอำนาจปกครองประเภทนี้ ทำให้เกิดกลุ่มที่ไม่อิสระขึ้นและทำให้มีความขัดแย้งในสังคมสูง ซึ่งโดยทั่วไปประเทศที่ปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จะไม่ดำเนินการจัดตั้งกลุ่มในลักษณะนี้ เพราะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและเป็นการเพิ่มพูนความขัดแย้งและความรุนแรงให้กับกระบวนการพัฒนาการเมือง กลุ่มผลประโยชน์มีความสำคัญในฐานะเป็นตัวกลางในการเชื่อมประสานสถาบันการเมืองต่าง ๆ ในสังคม บทบาทของการเชื่อมประสานนี้สามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.1) การเชื่อมประสานในแนวตั้ง (Vertical coordinator) หมายถึง การทำตัวเป็นตัวกลางในการส่งลูกขึ้นไป และรับลูกลงมา ซึ่งลูกที่ส่งไปและหรือรับมานั้นก็คือนโยบายนั่นเอง ส่วนผู้ที่กลุ่มนำลูกหรือนโยบายไปส่งนั้น ย่อมหมายถึงประชาชนที่ทางกลุ่มเป็นหรืออ้างเป็นตัวแทนสำหรับผู้รับลูกหรือนโยบายนั้นอาจเป็นพรรคการเมือง รัฐสภา รัฐบาลและหรือระบบราชการแล้วแต่กรณี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การเป็นผู้เชื่อมประสานระหว่างประชาชนกับสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ในสังคม บทบาทของการเป็นตัวกลางในการเชื่อมประสานระหว่างสถาบันประชาชนกับสถาบันทางการเมือง อันนี้นับว่าเป็นบทบาทที่จำเป็นและสำคัญที่สุดสำหรับกลุ่มผลประโยชน์ ทั้งนี้เพราะถ้าปราศจากเสียซึ่งกลุ่มผลประโยชน์แล้วโอกาสและความเป็นไปได้ในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและผลประโยชน์ของกลุ่มประชาชนต่าง ๆ ก็จะถูกกลไกที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในด้านนี้ ขณะเดียวกันการผ่านนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของสถาบันการเมืองทั้งหลาย หมายถึงประชาชนก็จำเป็นต้องมีกลุ่มผลประโยชน์เป็นกลไกเชื่อมโยงให้ มิฉะนั้นแล้วโอกาสการส่งผ่านนโยบายย่อมมีน้อยและบางครั้งก็ไร้ประสิทธิภาพ

2.2) การเชื่อมประสานในแนวนอน (Horizontal coordinator) หมายถึง การติดต่อสัมพันธ์ในระดับกลุ่มผลประโยชน์ด้วยกัน โดยทั่วไปกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มักจะดำเนินการอย่างอิสระของตนเอง แต่ถ้ามีเหตุการณ์หรือความจำเป็นบางอย่างก็อาจจะมีการเชื่อมประสานติดต่อกันหรือดำเนินกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลักแห่งผลประโยชน์ร่วมกันประการหนึ่งและหลักการมีศัตรูร่วมกันอีกประการหนึ่ง ตัวอย่างการเชื่อมประสานนั้นจะเห็นได้จากการร่วมมือของ

ธุรกิจต่าง ๆ ที่มักจะเกิดขึ้นเสมอตามสถานการณ์ หรือตัวอย่างการประสานงานระหว่างนิสิต นักศึกษา กับกรรมกรและชาวนาในการต่อต้านอำนาจเผด็จการ เป็นต้น

จากการอธิบายบทบาทหน้าที่ของ สยาม คำปรีดา (2547) จะเห็นได้ว่าในสังคมระบอบ ประชาธิปไตย กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทไม่น้อยไปกว่าพรรคการเมือง โดยเฉพาะบทบาทในการ ป้อนนโยบาย เป็นการพยายามผลักดันนโยบายโดยใช้อิทธิพลของกลุ่มกดดันให้มีการกำหนดนโยบาย ที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มตน

### พฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์

พฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ที่แสดงออกถึงข้อเรียกร้อง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่มมี หลากหลายพฤติกรรม โดยชาญชัย จิตรเหล่าอาพร (2559) ได้สรุปพฤติกรรมที่พบเห็นได้บ่อยครั้ง ในประเทศไทย ซึ่งมักจะใช้วิธีการหรือพฤติกรรมดังนี้

1) ดำเนินการบีบบังคับผู้มีอำนาจทางการเมือง ซึ่งอาจจะเป็นนักการเมืองหรือรัฐบาล แต่ ส่วนมากมักจะเป็นรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลหันมาสนใจแก้ปัญหาความเดือดร้อนของกลุ่มตน อาทิ ผู้ เลี้ยงกุ้งกุลาดำประสบปัญหาขาดทุนในปี พ.ศ. 2532 ขอให้รัฐบาลหาทางช่วยเหลือและสภาพ แรงงานเรียกร้องให้รัฐบาลปรับราคาค่าแรงขั้นต่ำใหม่

2) ดำเนินการบีบบังคับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่สามารถบันดาลผลประโยชน์ให้กลุ่มตน อาทิ กลุ่มชาวไร่อ้อยชุมชุมเรียกร้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแก้ปัญหาในเรื่องราคาอ้อยตกต่ำ

3) ชุมนุมประท้วงเรียกร้องขับไล่ผู้มีอำนาจทางการเมือง อาทิ การประชุมเดินขบวนขับไล่ รัฐบาลถนอม ประภาส เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม ปี พ.ศ. 2516

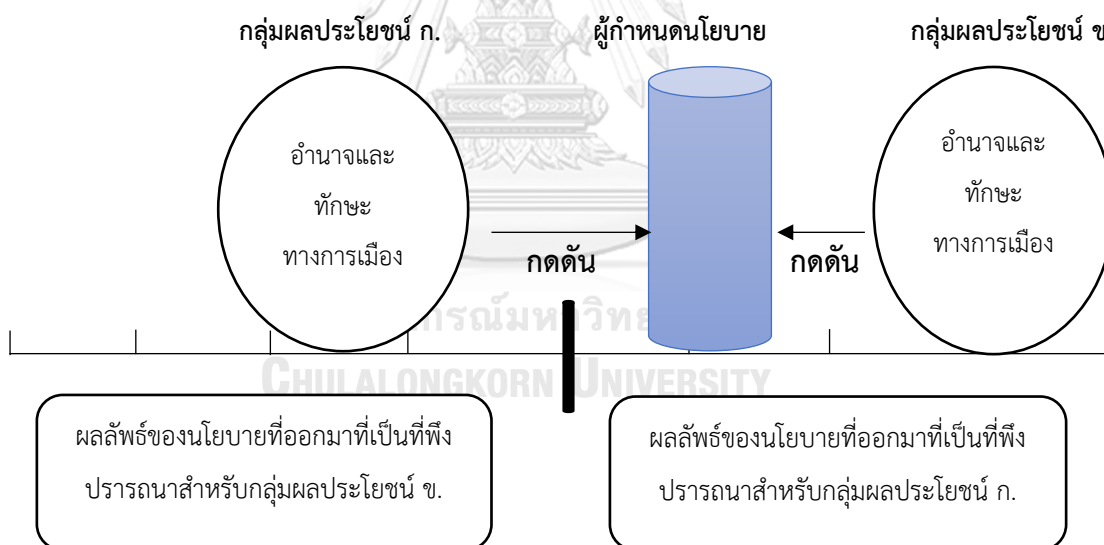
4) ทำหนังสือเรียกร้องหรือประท้วงเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ อาทิ องค์การนิสิต นักศึกษาทำหนังสือถึงรัฐบาลเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการปิดป่า เมื่อเห็นภัยจากน้ำท่วมภาคใต้เมื่อปี พ.ศ. 2531

5) ทำการโฆษณาเผยแพร่ กิจกรรมของกลุ่มหรือสมาคม เพื่อให้ประชาชนเข้าใจและให้ ความร่วมมือ อาทิ พุทธสมาคมพยายามโฆษณาเผยแพร่คุณธรรมจริยธรรมเพื่อให้ประชาชนได้ศึกษา ทำความเข้าใจและเรียนรู้ เพื่อจะได้หันมายึดมั่นเอาพระพุทฺธ พระธรรม และพระสงฆ์เป็นที่พึ่ง

## การบีบบังคับของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย

จุมพล หนีมพานิช (2552) อธิบายถึงลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ที่ต่างพยายามเรียกร้อง ต่อสู้ แข่งขันระหว่างกลุ่ม และช่วงชิงให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ฝั่งตนหรือปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม แต่ละกลุ่มจึงพยายามบีบบังคับโดยตรงต่อหน่วยงานของรัฐ ทั้งผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย (Policy-Makers) ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องกับ การกำหนดนโยบายทุกระดับ เพื่อสร้างความกดดันแก่รัฐ โดยใช้ประชาชนเป็นเครื่องมือในการ ต่อรองหรือการบีบบังคับโดยอ้อม เพื่อให้ได้มาซึ่งอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้ สามารถแสดงลักษณะของการต่อสู้เพื่อกดดันหรือผลักดันนโยบาย ของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีทักษะ อำนาจทางการเมืองที่ไม่เท่ากัน ได้ดังรูปภาพที่ 8

รูปภาพที่ 8 การต่อสู้เพื่อกดดันหรือผลักดันนโยบาย ของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีทักษะอำนาจทางการเมืองที่ไม่เท่ากัน



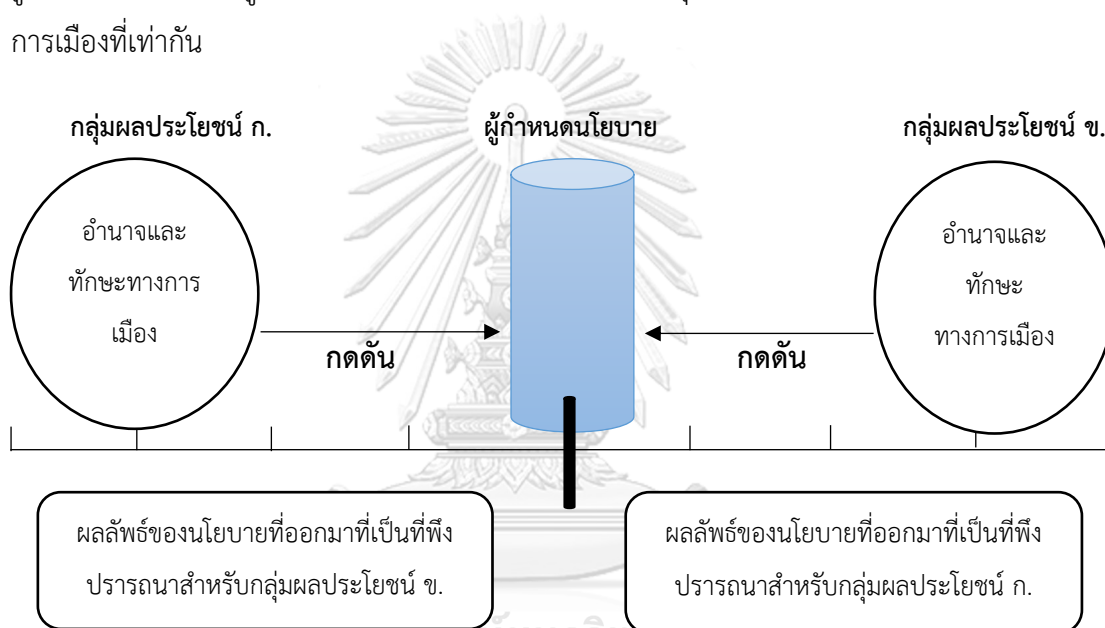
ที่มา : จุมพล หนีมพานิช (2552 : 45)

จากรูปจะเห็นได้ว่า นโยบายดังกล่าวจะเป็นดุลยภาพ (Equilibrium) ที่เกิดจากการแข่งขันต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ ก. และกลุ่มผลประโยชน์ ข. โดยกลุ่มผลประโยชน์ ก. ที่มีมาต่อสู้ในแง่ของการกดดันหรือผลักดันให้ผู้กำหนดนโยบาย กำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์กับกลุ่มของตน มีทักษะอำนาจทางการเมือง (Political Power and Skill) มากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ ข. ย่อมทำให้

กลุ่มผลประโยชน์ ก. มีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายมากกว่า จึงส่งผลให้นโยบายมักจะโอนเอียงไปตามการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ ก. มากกว่า

ทั้งนี้หากกรณีของกลุ่มผลประโยชน์ ก. และกลุ่มผลประโยชน์ ข. ที่มาต่อสู้ในแง่ของการกดดันหรือผลักดันให้ผู้กำหนดนโยบาย กำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์กับกลุ่มของตน มีทักษะและอำนาจทางการเมืองเท่า ๆ กัน นโยบายที่ออกมาก็จะไม่โอนเอียงไปข้างใดข้างหนึ่ง ซึ่งสามารถแสดงลักษณะดังกล่าวได้ดังรูปภาพที่ 9

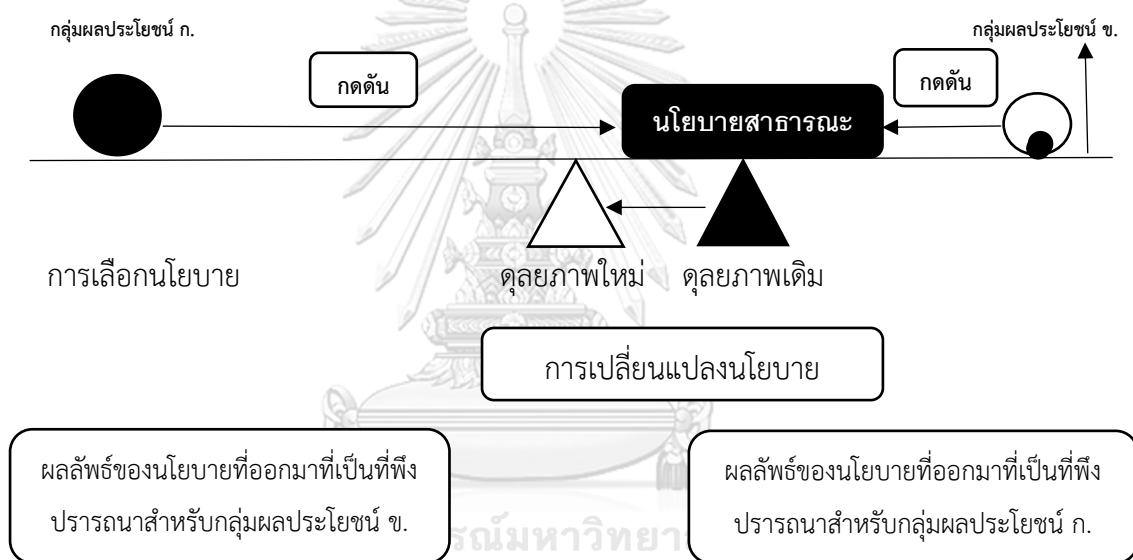
รูปภาพที่ 9 การต่อสู้เพื่อกดดันหรือผลักดันนโยบาย ของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีทักษะอำนาจทางการเมืองที่เท่ากัน



ที่มา : จุมพล หนิมพานิช (2552 : 44)

อย่างไรก็ตาม จุมพล หนิมพานิช (2552) ได้อธิบายเพิ่มเติมในกรณีที่ทักษะอำนาจทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป ย่อมทำให้อิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเปลี่ยนแปลงตาม ซึ่งส่งผลให้นโยบายสาธารณะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ดังนั้นนโยบายจึงมีลักษณะไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่ แต่จะเคลื่อนไปตามอำนาจหรืออิทธิพล รวมถึงทักษะทางการเมืองที่กลุ่มหนึ่ง ๆ มี แต่จะมีมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับขนาด สถานภาพทางสังคม ความสามัคคีของกลุ่ม ภาวะผู้นำ เงินทุน และเป้าหมายของกลุ่ม เป็นหลัก ซึ่งแสดงลักษณะดังกล่าวได้ในรูปภาพที่ 10

รูปภาพที่ 10 การเปลี่ยนแปลงนโยบาย จากต่อสู้เพื่อกดดันหรือผลักดันนโยบาย ของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการเพิ่มทักษะอำนาจทางการเมือง



ที่มา : จุมพล หนิมพานิช (2552 : 42)

จากรูปจะเห็นได้ว่า นโยบายดังกล่าวจะเปลี่ยนแปลงจากจุดดุลยภาพเดิมสู่จุดดุลยภาพใหม่ โดยโอนเอียงไปตามการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ ข. มากขึ้น เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์ ข. มีทักษะอำนาจทางการเมืองเพิ่มสูงขึ้น จึงส่งผลให้กลุ่มผลประโยชน์ ข. มีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ ก. มีทักษะอำนาจทางการเมืองเท่าเดิม

## กลุ่มผลประโยชน์กับการกำหนดนโยบาย

มนตรี เจนวิทย์การ (2528) ได้อธิบายลักษณะของการเข้าไปเกี่ยวข้องของกลุ่มผลประโยชน์ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ดังนี้

1) ขั้นริเริ่ม กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทอย่างสำคัญในการเป็นผู้ชี้ให้ผู้วางนโยบายเห็นว่าประเด็นหรือปัญหาใดมีความสำคัญถึงขั้นที่รัฐบาลจะต้องนำไปถกเถียงพิจารณาแก้ไข และโดยปกติกลุ่มผลประโยชน์จะเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นนี้อยู่แล้ว ในฐานะตัวแทนของประชาชนที่เป็นสมาชิกเพื่อเรียกร้องความต้องการ หรือเรียกว่าเป็นหน้าที่ในด้านนำเข้า (Input Function)

2) การนำเข้าระเบียบวาระ กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทในการป้อนข้อมูลเพื่อช่วยในการนำเสนอให้เป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็ว และเพื่อส่งผลให้มีการโน้มน้าวการตัดสินใจ ในขั้นนี้การทำหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์จะมีความสำคัญในเชิงการล็อบบี้ (Lobby)\* ในขั้นแรกด้วย

3) การวางนโยบาย เป็นขั้นตอนที่ผู้วางนโยบายนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการจัดทำเป็นรูปของกฎหมายหรือแผน ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากองค์กรที่มีอำนาจทางรัฐธรรมนูญ หรือบุคคลที่มีอำนาจขั้นนี้โดยปกติจะเป็นบทบาทหน้าที่ของสภานิติบัญญัติ หรือสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ เช่นพรรคการเมือง ดังนั้นจึงนับว่าเป็นจุดที่กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามระดมทรัพยากรทั้งหลายเพื่อชักจูงโน้มน้าวต่อบุคคล หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ ตลอดจนการระดมมติมหาชนเพื่อให้คล้อยตามในขั้นนี้เอง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จึงพยายามที่จะนำเอากลยุทธ์ ช่องทาง ตลอดจนวิธีการที่ฝ่ายตนเห็นว่าจะได้ผลมาใช้ในการต่อสู้กัน ซึ่งวิธีการหนึ่งที่มีมักจะใช้กันคือ การล็อบบี้ (Lobby)

4) ขั้นนำไปปฏิบัติ ในกระบวนการของการกำหนดนโยบายขั้นนี้ กลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่ในฐานะที่ผู้มีส่วนได้เสียในนโยบายใดนโยบายหนึ่ง ก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความสนับสนุนหรือคัดค้านรวมทั้งหาจุดเด่นจุดด้อยของนโยบายเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงต่อไป นโยบายที่ผ่านการตัดสินใจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มักจะออกมาในรูปกฎ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือกฎหมาย การนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติ ย่อมมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ด้านบวกและด้านลบต่อกลุ่มผลประโยชน์ด้วย

---

\* เดโช สวานานนท์ (2545) อธิบายถึงลักษณะการล็อบบี้ (Lobby) ตามความหมายทางการเมืองไว้ว่า เป็นการกระทำเพื่อมุ่งส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล โดยปัจจุบันมีความหมายครอบคลุมถึงความพยายามมีอิทธิพลต่อการกระทำของรัฐในทุก ๆ ด้าน ซึ่งด้านการเมืองระหว่างประเทศ มีการจ้างเพื่อหาเสียงสนับสนุนให้แก่ประเทศของตนหรืออดีตพิเศษบางประการที่เคยให้กับประเทศของตน เป็นต้น โดยผู้ทำหน้าที่นี้ อาจเรียกทับศัพท์ว่า “ล็อบบิยิสต์ (Lobbyist)”

5) การประเมินผล การประเมินผลนโยบาย คือการนำข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบมาป้อนกลับ (Feedback) ไปสู่การพิจารณาของผู้วางนโยบาย ซึ่งจะต้องประเมินดูว่านโยบายดังกล่าวควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไร ในขั้นนี้กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ในการรองรับความคิดเห็น และสะท้อนปฏิกิริยาของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายไปสู่สถาบันทางการเมืองอื่น ๆ รวมทั้งรัฐบาล เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ของการนำเอานโยบายไปใช้

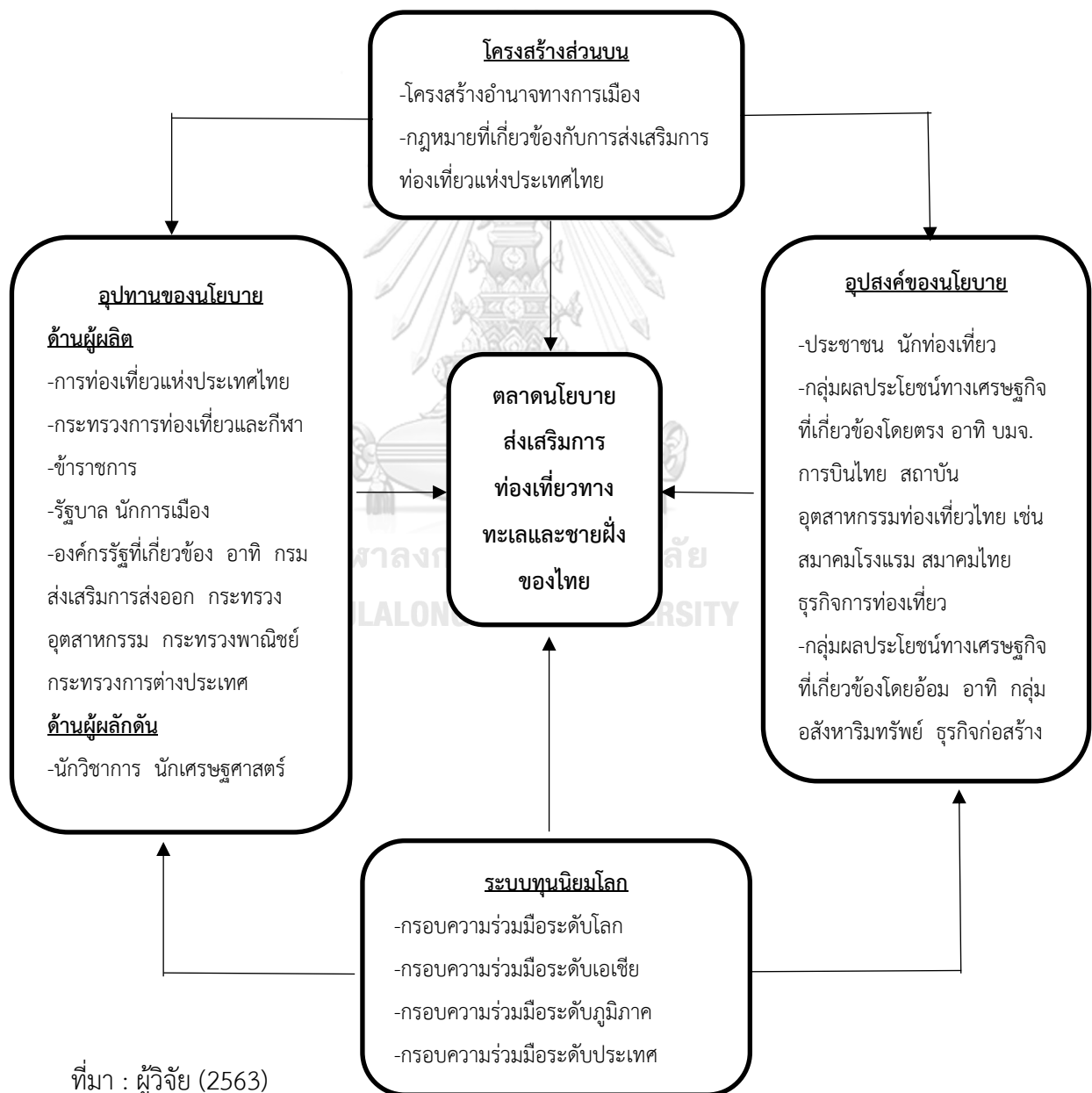
จากการอธิบายของ มนตรี เจนวิทย์การ (2528) จะเห็นได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ได้เข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายในทุกขั้นตอนตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ ทั้งการริเริ่มนโยบาย การนำนโยบายเข้าระเบียบวาระ การวางนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนขั้นตอนสุดท้ายในการประเมินผลนโยบาย อาจเพื่อการชักจูงและโน้มน้าวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายในทุกขณะ ให้มีความคิดเห็นเป็นไปในแนวทางกลับกลุ่มผลประโยชน์ของตน

กล่าวโดยสรุป แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์เน้นการอธิบายถึงพฤติกรรมของตัวละครที่สำคัญด้านอุปสงค์ ที่มีพฤติกรรมพยายามผลักดันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบาย โดยการแสดงออกผ่านกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสร้างอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจมีจุดมุ่งหมายซ่อนเร้นในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน

## 2.4 กรอบแนวคิด

จากแนวคิดและทฤษฎีที่ศึกษา สามารถสร้างกรอบแนวคิดกระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยปี พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2561 ได้ดังภาพที่ 11 และสามารถศึกษาบทวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเหตุปัจจัยสำคัญในการผลักดันให้เกิดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยได้ในบทที่ 4

รูปภาพที่ 11 กรอบแนวคิดกระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยปี พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2561





## 2.5 วรรณกรรมปริทัศน์

ปัจจุบันประเทศไทยมีงานศึกษาหลายชิ้นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ไม่ว่าจะเป็นงานของ ดวงพร อุไรวรรณ (2561) เมตติมศักดิ์ จารยะพันธุ์ และคณะ (2550) สิทธิพันธ์ มานิตกุล (2557) ซึ่งมุ่งเป้าหมายในการศึกษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลในแง่มุมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านของสถานการณ์ แนวคิดในการคำนวณมูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล แนวคิดเศรษฐกิจสีน้ำเงิน ซึ่งเป็นแนวคิดที่นำหลักการความยั่งยืนมาประยุกต์ใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเล ตลอดจนข้อเสนอแนะในด้านต่าง ๆ ที่จะสามารถรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลให้มีมูลค่าสูงที่สุดและส่งผลประโยชน์ให้กับประเทศมากที่สุด นอกจากนี้ยังมีประเด็นของการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ตลอดจนการนำเสนอปัญหาการบริหารจัดการในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) โดยงานศึกษาทั้ง 3 ชิ้นนั้น เป็นการศึกษาในสภาพกว้างเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ซึ่งไม่ได้ครอบคลุมและศึกษาเจาะลึกในแง่มุมของเศรษฐศาสตร์การเมืองมาก่อน ดังนั้นจึงเป็นที่น่าสนใจว่า งานวิจัยชิ้นนี้จะสามารถเติมภาพของผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลให้มีความสมบูรณ์และครอบคลุมมากขึ้น

งานศึกษาของ ดวงพร อุไรวรรณ (2561) ในหัวข้อ “แนวคิดเศรษฐกิจสีน้ำเงินกับผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของประเทศไทย” เป็นการศึกษาสถานการณ์ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของไทยในปัจจุบัน การคิดมูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล แนวคิดเศรษฐกิจสีน้ำเงิน และข้อเสนอแนะในการใช้ประโยชน์จากท้องทะเลอย่างคุ้มค่าและมีมูลค่าต่อประเทศชาติ โดยมีจุดเด่นอยู่ที่การนำเสนอแนวคิดเศรษฐกิจสีน้ำเงิน ซึ่งเป็นแนวคิดที่นำหลักการความยั่งยืนมาประยุกต์ใช้กับสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยมุ่งเน้นการจัดการและการเพิ่มผลผลิตที่มีความสอดคล้องกับภูมิสังคมของพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือทำลายทรัพยากรทางธรรมชาติ และมุ่งเน้นการสร้างระบบเศรษฐกิจใหม่ ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยสามารถสร้างงานและสร้างทุนทางสังคมส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ ดวงพร อุไรวรรณ (2561) ได้นำเสนอรูปแบบของการนำแนวคิดเศรษฐกิจสีน้ำเงินมาใช้ในการจัดการทางทะเลเพื่อความยั่งยืนของประเทศต่าง ๆ อาทิ ประเทศจีน ประเทศกัมพูชา ประเทศอินโดนีเซีย รายละเอียดดังนี้

1) ประเทศจีน ได้นำแนวคิดเศรษฐกิจสีน้ำเงินมาปรับใช้โดยการออกกฎหมายเพื่อขยายพื้นที่คุ้มครองทางทะเลออกไป การจัดตั้งโครงการฟื้นฟูนิเวศวิทยาด้วยการพัฒนาป่าชายเลนในชายฝั่งภาคใต้และพัฒนาป่าสนในชายฝั่งภาคเหนือ การจัดการชายฝั่งแบบบูรณาการ การจัดสรรพื้นที่ปลอดภัย ลดมลภาวะให้กับพื้นที่ลุ่มต่ำชายฝั่ง การรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ การจัดทำแผนพัฒนาระบบนิเวศวิทยาทางทะเล รวมถึงการออกกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลและการมอบหน้าที่ความรับผิดชอบให้สำนักงานประมงและมหาสมุทรท้องถิ่นในการดูแล

2) ประเทศกัมพูชา ได้นำแนวคิดเศรษฐกิจสีน้ำเงินมาปรับใช้ในการจัดตั้งโครงการรักษาสิ่งแวดล้อมและยกระดับคุณภาพชีวิตตามจังหวัดและเมืองที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว

3) ประเทศอินโดนีเซีย ได้นำแนวคิดเศรษฐกิจสีน้ำเงินมาปรับใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม การใช้พลังงาน การลดก๊าซเรือนกระจก การอนุรักษ์ การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ การพัฒนาชุมชน การสร้างท่าเรือสีเขียว ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการสร้างการรับรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

งานศึกษาของ เผติมศักดิ์ จารยะพันธุ์ และคณะ (2550) ในหัวข้อ “ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล สถานการณ์ และข้อเสนอ” เป็นการศึกษาสถานการณ์ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของไทยที่ผ่านมา การประเมินมูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลในแต่ละด้าน ทั้งภาคการพาณิชย์ นาวี ภาคการประมง ภาคการผลิตพลังงาน และภาคการท่องเที่ยว กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ตลอดจนการนำเสนอปัญหาและอุปสรรคของการจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล โดยมีจุดเด่นอยู่ที่การนำเสนอปัญหาและอุปสรรคของการจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ซึ่งพบว่ามาจากปัจจัยสำคัญ ได้แก่

1) ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด มีการใช้ประโยชน์อย่างไม่ยั่งยืน ส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมและหมดไปของทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรบางอย่างอาจเติบโตหรือเพิ่มจำนวนขึ้นมาแทนที่ได้ แต่บางอย่างเมื่อใช้หมดไปก็ไม่สามารถหาขึ้นมาแทนที่ได้ ในขณะที่ผู้ใช้ทะเลมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งลดลงทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เกิดความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม นอกจากนี้ยังเกิดการจัดสรรการใช้ทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ในหลายพื้นที่ ทั้งคนในพื้นที่เดียวกันแย่งกันใช้ทรัพยากร หรือถูกกลุ่มบุคคลจากต่างถิ่นเข้าไปใช้ มีระบบการใช้แบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา ไม่ได้คำนึงถึงข้อจำกัดของตัวทรัพยากร ซึ่งบางครั้งอาจทำให้สูญเสียโอกาสที่จะได้ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

2) องค์ความรู้ที่มีความจำเป็นต่อการบริหารจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล เช่น วิทยาศาสตร์ทางทะเล การบริหารจัดการทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทย การประมงนอกน่านน้ำไทย กิจกรรมทางทะเล การขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี เป็นต้น ยังมีงานวิจัยน้อย โดยเฉพาะการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ทางทะเลและศาสตร์สาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ทางทะเล ซึ่งถือว่ายังมีอยู่น้อยมาก และที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบันก็มักเป็นการดำเนินการในพื้นที่ใกล้ชายฝั่ง ยังไม่สามารถสร้างนักวิทยาศาสตร์และองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ทางทะเลได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการ ซึ่งส่งผลให้ความรู้ความเข้าใจและโอกาสในการใช้ประโยชน์จากทะเลของประเทศไทยลดลง ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ทั้งจากน่านน้ำภายใน น่านน้ำอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทะเลหลวง และยังรวมถึงน่านน้ำของประเทศอื่น ๆ ที่สามารถทำข้อตกลงกันได้ นอกจากนี้ ธุรกิจพาณิชย์นาวีในปัจจุบันส่วนใหญ่มีเจ้าของเป็นชาวต่างชาติ ทำให้ผลประโยชน์จากการใช้บริการทางทะเลของประเทศไทยตกอยู่ในมือของคนไทยเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

3) กฎข้อบังคับในระดับภูมิภาค หรือระดับโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยที่ประเทศไทยยังไม่ได้ปรับเปลี่ยนให้เท่าทัน บรรดากฎหมายภายในของไทยที่เกี่ยวข้องกับทะเลทั้งหมดมีกฎหมายที่สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เพียงไม่กี่ฉบับ และในจำนวนไม่กี่ฉบับนั้นก็มิได้สอดคล้องไปเสียทั้งหมด ดังนั้น หากประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้โดยการให้สัตยาบัน ประเทศไทยจะต้องแก้ไขกฎหมายภายในจำนวนมาก รวมทั้งต้องตรากฎหมายขึ้นใหม่หลายฉบับ ซึ่งจากปัญหาทางด้านกฎหมายนี้เอง ที่ส่งผลให้รัฐบาลใดที่ประสงค์จะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ ต้องสามารถอธิบายต่อรัฐสภาได้ว่า จะต้องตรากฎหมายภายในฉบับใดบ้าง ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงแก้ไขหรือตราขึ้นใหม่ รวมทั้งต้องอธิบายได้ว่า ไทยจะได้ประโยชน์จากอนุสัญญานี้อย่างไรบ้าง และต้องเสียประโยชน์หรือไม่ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้นับว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติต่าง ๆ จนบางครั้งทำให้กฎหมายภายในของประเทศไทยดูจะล้าสมัยไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

4) ประชาชนในพื้นที่ชายฝั่งทะเลยังขาดโอกาสในการเข้าถึงการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลแบบบูรณาการ และยังขาดความรู้ความเข้าใจถึงอาณาเขตทางทะเล ส่งผลให้คนไทยสูญเสียโอกาสที่เกิดจากผลประโยชน์ทางทะเล รวมทั้งขาดความรู้ความเข้าใจ และจิตสำนึกเกี่ยวกับผลประโยชน์ชาติทางทะเล ซึ่งส่งผลให้ไม่มีส่วนร่วมในการรักษาผลประโยชน์ชาติทางทะเล

5) ขาดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการจัดการผลประโยชน์ชาติทางทะเล ส่งผลให้ภาครัฐขาดวิสัยทัศน์ในการบริหารจัดการผลประโยชน์ชาติทางทะเลร่วมกัน ทำให้ไม่สามารถสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการแบบองค์รวมได้ ทั้งในส่วนของนโยบายและองค์กร/หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการ ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน เช่น ความไม่พร้อมในระบบการขนส่งสินค้าทางทะเล และบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี การเดินเรือ ซึ่ง

ทำให้สูญเสียโอกาสในการใช้ การควบคุม หรือการรักษาผลประโยชน์ชาติทางทะเลที่ควรจะได้รับ ในขณะที่การอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างไม่สอดคล้องกัน

ในขณะที่งานศึกษาของ สิทธิพันธ์ มานิตกุล (2557) ในหัวข้อ “การจัดตั้งองค์กรรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” เป็นการศึกษาสภาพกว้างของผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ลักษณะทางภูมิศาสตร์ทางทะเล การประเมินภัยคุกคามความมั่นคงทางทะเล กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ตลอดจนข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคการปฏิบัติงานในทะเลของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เพื่อประเมินความเป็นไปได้ของการจัดตั้งองค์กรรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล โดยมีจุดเด่นของงานอยู่ที่ การนำเสนอปัญหาการบริหารจัดการในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งพบว่ามีปัจจัยจากโครงสร้างและระบบย่อยที่มีส่วนเชื่อมโยงกันและกัน ที่กระทบกับประสิทธิภาพการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในภาพรวม จึงไม่สามารถแก้แบบแยกส่วนและต้องดำเนินการระดับนโยบายแบบบนลงล่าง (Top down) ดังนั้นถ้าต้องการแก้ปัญหาการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่เกิดขึ้นให้เป็นรูปธรรมได้ จะต้องแก้ปัญหาในภาพรวมในทุก ๆ ส่วน โดยหน่วยงานระดับนโยบายไม่ว่าจะเป็นสภาความมั่นคงแห่งชาติหรือรัฐบาล จะต้องตัดสินใจชี้ชัดถึงภาพรวมทั้งโครงสร้างและการบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของประเทศ ซึ่งจะเป็นส่วนที่จะกำหนดทิศทาง การแก้ปัญหาของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในทะเลไปในทิศทางเดียวกัน และจะทำให้การจัดการปัญหาต่าง ๆ ทางทะเลมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ในภาพรวมต้องทำให้เกิดระเบียบในทะเล (Good order at sea) โดยมีการสร้างความตระหนักเกี่ยวกับทะเล (Improved level of maritime awareness) มีนโยบายที่มีประสิทธิภาพ (Effective policy) มีบูรณาการในการบริหารจัดการ (Integrated governance) ตลอดจนแนวทางหลักในการแก้ปัญหาการบริหารจัดการนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการแยกงานต่าง ๆ สำหรับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้ชัดเจน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มงานที่หนึ่งซึ่งเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ กลุ่มงานที่สองที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายทางทะเล (Law enforcement function หรือ constabulary function) และกลุ่มงานที่สามที่เกี่ยวกับความปลอดภัยและการบริการ (Safety and service function) จากการแบ่งงานออกเป็นสามกลุ่มดังกล่าวจะพบว่าปัญหาคืองานทั้งสามกลุ่มมีความซ้ำซ้อน และไม่มีการบูรณาการ ส่งผลต่อการปฏิบัติในภาพรวมขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดความชัดเจนของขอบเขตงานและกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในงานทั้งสามกลุ่ม โดยจะต้องแยกงานในกลุ่มป้องกันประเทศออกจากงานอื่น ๆ ให้ชัดเจน เนื่องจากเป็นงานที่มีลักษณะพิเศษ เป็นงานทางทหาร และให้มีการรวมงานในกลุ่มที่สองการบังคับใช้กฎหมายทางทะเล และกลุ่มที่สามเกี่ยวกับความปลอดภัยและการบริการ เพื่อเกิดการบูรณาการ โดยการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง ขึ้นรับผิดชอบใน

รูปของ Coordinating Coastguards โดยการปรับโครงสร้างของ ศรชล. จากศูนย์ประสานการปฏิบัติเป็นศูนย์อำนวยการปฏิบัติ

จากการสรุปวรรณกรรมที่ผ่านมา พบว่างานศึกษาทั้งหมดนั้นได้ให้ภาพกว้างที่ดี และให้ภาพข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลในแง่มุมต่าง ๆ ได้ค่อนข้างชัดเจน มีการนำเสนอปัญหาและอุปสรรคของการจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล มีการนำเสนอแนวคิดที่จะสามารถแก้ปัญหาการจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีการนำเสนอปัญหาการบริหารจัดการในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ซึ่งข้อมูลทั้งหมดสามารถเอื้อต่อการศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ในภาพกว้างได้ดี และเป็นบันไดสำคัญในการแสวงหาทางออกตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัยที่ตั้งไว้



### บทที่ 3 การท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย

ในบทนี้ผู้วิจัยนำเสนอภาพรวมของภาคการท่องเที่ยวของไทยที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้เข้าใจถึงข้อมูลพื้นฐานและประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งหมด อันนำไปสู่ขั้นตอนของการวิเคราะห์ได้อย่างครบถ้วน โดยผู้วิจัยได้แบ่งหัวข้อในการนำเสนอ ดังนี้

- 3.1) ความเป็นมาของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทย
- 3.2) กิจกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย
- 3.3) สถานการณ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งของไทยในปัจจุบัน
- 3.4) การส่งเสริมภาคการท่องเที่ยวไทยและการส่งเสริมภาคการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย
- 3.5) แผนงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวของไทย
- 3.6) รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวของไทย

#### 3.1 ความเป็นมาของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทย

การท่องเที่ยวในประเทศไทยมีประวัติศาสตร์มายาวนาน แต่เริ่มปรากฏเป็นรูปธรรมเมื่อรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากในยุคก่อนหน้า ตั้งแต่สมัยยุคกรุงสุโขทัย ยุคกรุงศรีอยุธยา ยุคกรุงธนบุรี จวบจนยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น การเดินทางในประเทศไทยยังคงเป็นเพียงการเดินทางเพื่อประกอบกิจการที่สำคัญเท่านั้น อาทิ การเดินทางของขุนนางเพื่อติดต่อราชการ งานเมือง การเดินทางของพ่อค้าเพื่อติดต่อค้าขาย การเดินทางเพื่อเข้าร่วมงานเทศกาลและกิจกรรมต่าง ๆ ทางศาสนา ซึ่งส่วนมากเป็นการเดินทางของชนชั้นเจ้านายมากกว่าสามัญชน เนื่องจากการเดินทางในสมัยนั้นยังคงเป็นไปด้วยความยากลำบาก ยังขาดระบบคมนาคมที่ดี ทั้งการคมนาคมทางบกที่ยังคงใช้เกวียน ช้าง ม้า และวัว เป็นพาหนะในการขนส่ง และการคมนาคมทางน้ำ แบ่งเป็น

การเดินทางในประเทศ ซึ่งอาศัยการใช้เรือติดต่อระหว่างแม่น้ำลำคลองต่าง ๆ และสำหรับการเดินทางยังต่างประเทศ ที่ยังคงใช้เรือใบหรือเรือสำเภาเป็นพาหนะที่สำคัญในการเดินทาง<sup>4</sup>

การปรากฏเป็นรูปธรรมของการท่องเที่ยวในประเทศไทย เกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภายหลังจากการลงนามในสนธิสัญญาเบาริง (Bowring Treaty) ระหว่างสยามกับประเทศอังกฤษ ในปี พ.ศ. 2398 ซึ่งเป็นสัญญาที่มีสาระสำคัญในการเปิดเสรีการค้า โดยเซอร์ จอห์น เบาริง (Sir John Bowring) ราชทูตที่ได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระบรมราชินีนาถวิกตอเรีย ให้เข้ามาเจริญพระราชไมตรีและเจรจาทำสนธิสัญญากับราชสำนักสยาม โดยสัญญาดังกล่าวส่งผลให้การค้าขายเจริญรุ่งเรืองขึ้นมาก เนื่องจากการปรับปรุงการค้าขายให้มีความทันสมัยขึ้น มีการอำนวยความสะดวกให้แก่พ่อค้าต่างประเทศมากขึ้น มีการปรับปรุงการคมนาคมทางน้ำอย่างการสร้างคลองผดุงกรุงเกษม การปรับปรุงการคมนาคมทางบก อย่างการสร้างถนนพระนคร ทั้งถนนเจริญกรุง ถนนบำรุงเมือง และถนนเฟื่องนคร มีการสร้างโรงแรมแห่งแรกในกรุงเทพฯ เพื่อรองรับพ่อค้าชาวต่างชาติ (แต่เป็นการบริหารจัดการโดยชาวต่างชาติ) และการสร้างโรงแรมในเมืองชลบุรีตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อรองรับการพักผ่อนตากอากาศของชาวต่างชาติ อันเป็นจุดเริ่มสำคัญในการขับเคลื่อนการท่องเที่ยวของไทยในขณะนั้นได้เป็นอย่างดี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

---

<sup>4</sup> นชวัล ต้นทับทิมทอง. (ม.ป.ป.). ประวัติ วิวัฒนาการของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว. เอกสารประกอบการเรียนการสอน รายวิชา การจัดการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ. หลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต, สาขาการจัดการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ, ศูนย์การศึกษาอุดรธานี, มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, หน้า 53

ครั้งรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการส่งเอกอัครราชทูตไปประจำประเทศต่าง ๆ เป็นครั้งแรก อีกทั้งพระองค์ได้ทรงเสด็จประพาสยุโรปนานถึง 9 เดือน เพื่อเผยแพร่ชื่อเสียงของสยามประเทศ พร้อมทั้งได้ทรงนำความรู้และวิทยาการมาปรับใช้ในการพัฒนาประเทศ อันส่งผลให้บ้านเมืองเกิดการเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้าน ทั้งการคมนาคมที่เจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็ว อย่างการคมนาคมทางน้ำ ที่มีการขุดคลองเพิ่มหลายสาย การคมนาคมทางบกที่มีการตัดถนนสร้างสะพาน การนำเข้ายานพาหนะจากต่างประเทศ ทั้งรถไฟ รถราง รถยนต์ รถจักรยานยนต์ รถจักรยาน รถลาก เรือกลไฟ เรือเมล์ กอปรกับการก่อตั้งกิจการด้านการสื่อสาร ทั้งโทรเลข และไปรษณีย์ การพัฒนาด้านสาธารณสุข โภค วิทยาไฟฟ้า น้ำประปา ซึ่งล้วนแล้วเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การท่องเที่ยวเกิดการพัฒนา<sup>5</sup>

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงสนพระทัยต่อการสร้างภาพลักษณ์ของสยามประเทศเป็นอย่างมาก มีการส่งเสริมและพัฒนาการคมนาคมขนส่ง ทรงพัฒนากิจการรถไฟ ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ผู้คนเดินทางท่องเที่ยวมากขึ้น และเอื้อต่อการเกิดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวในสยามประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นโดยพระดำริของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการรถไฟ โดยท่านได้มีการส่งเรื่องราวที่เกี่ยวกับเมืองสยาม ไปเผยแพร่ในสหรัฐอเมริกา ใน พ.ศ. 2467 และมีการจัดตั้งแผนกโฆษณาของการรถไฟขึ้น ซึ่งทำหน้าที่รับรองและให้ความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวที่จะเดินทางมาสยาม ให้เป็นที่รู้จักของชาวต่างชาติ<sup>6</sup> อันส่งผลให้การท่องเที่ยวของไทยในช่วงของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นรัชกาลต่อมา เจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็ว ทั้งจากปัจจัยด้านคมนาคมขนส่ง การส่งเสริมการท่องเที่ยว และโรงแรมชั้นนำ ที่พัฒนาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่รัชกาลก่อนมา กอปรกับแนวโน้มการท่องเที่ยวของโลกในขณะนั้น กำลังเข้าสู่ยุคของการท่องเที่ยวในแบบธุรกิจท่องเที่ยวรอบโลกชนิดรวมกิจกรรมเหมารวม (Package Tour) มีการจัดนำเที่ยวทางเรือเดินสมุทรขนาดใหญ่และพักโรงแรมชั้นดี โดยนักท่องเที่ยวเหล่านั้นก็ได้มาเยือนกรุงเทพฯด้วย

<sup>5</sup> นชวัล ตันทับทิมทอง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 53

<sup>6</sup> สมาคมส่งเสริมธุรกิจท่องเที่ยวไทย. (2557). ประวัติของ ททท [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2561,



อีกทั้งเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามายังสยามประเทศ เป็นเพราะนโยบายเปิดประเทศของสยามเองที่ยอมรับอิทธิพลของยุโรป ดังจะเห็นได้จากช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษมีอิทธิพลมากในภูมิภาคนี้ มีนักธุรกิจและนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาเพื่อหาความเพลิดเพลิน ซึ่งต่างก็เดินทางผ่านสยามในเวลานั้น เพื่อไปยังประเทศพม่า ประเทศลาว ประเทศมาเลเซีย และประเทศกัมพูชา<sup>7</sup>

การส่งเสริมการท่องเที่ยวได้เริ่มขึ้นอย่างชัดเจนในปี พ.ศ.2479 ภายใต้รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล เมื่อกระทรวงเศรษฐการ เสนอโครงการบำรุงอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในประเทศสยามต่อคณะรัฐมนตรี โดยเสนอแผนและวัตถุประสงค์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว 3 ประการ คือ 1) งานโฆษณาชักชวนนักท่องเที่ยว 2) งานรับนักท่องเที่ยว 3) งานบำรุงสถานที่ท่องเที่ยวและที่พัก โดยการเสนอโครงการนี้ กระทรวงเศรษฐการได้เสนอให้จัดเป็นรูปแบบของสมาคมการท่องเที่ยว คณะรัฐมนตรีประชุมศึกษา เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2479 มีมติรับหลักการของการบำรุงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว แต่ไม่รับหลักการในการจัดตั้งรูปแบบสมาคม ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ดำเนินงานโดยให้กระทรวงเศรษฐการเป็นเจ้าของเรื่อง โดยกระทรวงเศรษฐการได้มอบหมายงานนี้ให้กรมพาณิชย์เป็นผู้จัดทำ เนื่องจากกระทรวงพาณิชย์มีแผนกส่งเสริมพาณิชย์และท่องเที่ยวอยู่ ซึ่งกระทรวงเศรษฐการได้ดำเนินการเรื่องนี้เรื่อยมาจนเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดขึ้น และสำนักงานถูกผลกระทบจากภาวะสงครามดังกล่าว อันทำให้จำต้องเลิกกิจการไปชั่วคราว<sup>8</sup>

ภายหลังจากที่สงครามโลกครั้งที่ 2 จบลงในปี พ.ศ.2488 อิทธิพลของประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษเริ่มลดลง ประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นและเริ่มเป็นประเทศส่งออกนักท่องเที่ยวให้แก่ประเทศไทย (เปลี่ยนจากสยามมาเป็นประเทศไทยช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2) ซึ่งสงครามได้ส่งผลให้มีการพัฒนาการขนส่งจากการใช้เรือมาเป็นเครื่องบิน ทำให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์อย่างมากในฐานะมีที่ตั้งอันเหมาะสมทางภูมิศาสตร์ เนื่องจากอยู่ในเส้นทางการบินจากทวีปยุโรป ทวีปอเมริกาเหนือ ทวีปออสเตรเลีย ก่อนไปยังประเทศอื่น ๆ ทำให้เป็นศูนย์กลางทางการบินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<sup>9</sup>

<sup>7</sup> นชวัล ตันทับทิมทอง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 55

<sup>8</sup> สมาคมส่งเสริมธุรกิจท่องเที่ยวไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

<sup>9</sup> นชวัล ตันทับทิมทอง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 56

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2492 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กรมโฆษณาการ พิจารณาส่งเสริมการท่องเที่ยว กรมโฆษณาการได้ทำความตกลงกับกระทรวงเศรษฐการ ซึ่งในสมัยนั้นเรียกว่า กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ขอรับโอนกิจการส่งเสริมการท่องเที่ยวจากกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมมารวมอยู่กับกรมโฆษณาการสำนักนายกรัฐมนตรี และให้เรียกส่วนงานนี้ว่า “สำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยว” โดยใช้งบประมาณของกรมโฆษณาการเป็นงบประมาณค่าใช้จ่าย ต่อมากรมโฆษณาการได้พิจารณาเห็นว่ากิจการส่งเสริมการท่องเที่ยวกำลังตื่นตัวในประเทศไทยมาก จึงได้จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยวให้มีฐานะเทียบเท่ากองเรียกว่า “สำนักงานท่องเที่ยว” โดยพระราชกฤษฎีกาการจัดวางระเบียบราชการกรมโฆษณาการในสำนักนายกรัฐมนตรีปี พ.ศ.2493

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวถูกพัฒนาขึ้นอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2502 โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น โดยจอมพลสฤษดิ์ฯ ได้นำแนวคิดการพัฒนากิจการท่องเที่ยวมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา หลังจากที่ได้เข้าพักรักษาตัว ณ โรงพยาบาลวอลเตอร์ริด ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อปีก่อน อีกทั้งยังได้นำแนวทางการพัฒนาประเทศตามทฤษฎีแห่งความทันสมัย (Modernization Theory) มาใช้กับประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาระบบสาธารณูปโภค และคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศแต่ละด้านให้มีคุณภาพ ส่งผลให้ในช่วงนี้ระบบสาธารณูปโภคของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นจำนวนมาก และในปีเดียวกันนั้นยังได้มีการประกาศพระราช-กฤษฎีกาจัดแบ่งส่วนราชการ กรมประชาสัมพันธ์ พ.ศ. 2502 โดยตัด "สำนักงานท่องเที่ยว" ออก แล้วจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การอิสระ เรียกว่า "องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย" มีชื่อย่อว่า "อ.ส.ท." มีหน้าที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยเฉพาะ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2502<sup>10</sup> โดยมี พลโทเฉลิมชัย จารุวัตร เป็นผู้อำนวยการคนแรก ซึ่งการจัดตั้ง อ.ส.ท. ดังกล่าว จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้แสดงวิสัยทัศน์ไว้ว่า รายได้จากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวนั้น อาจไม่ได้เข้าสู่รัฐบาลโดยตรง แต่จะกระจายไปสู่ประชาชนทุกหมู่เหล่า และเหนือสิ่งอื่นใดก็คือรายได้ที่มองไม่เห็น อันได้แก่ความนิยมยกย่องคนไทยเมื่อได้เห็นประเพณี วัฒนธรรม และคุณธรรมของคนไทย ซึ่งมีค่ายิ่งกว่าเงินตรา การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลรับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวดังกล่าว จึงนับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของหน่วยงานภาครัฐบาลที่จะเข้าสนับสนุนการพัฒนาและการส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศโดยตรงและอย่างจริงจัง

<sup>10</sup> สมาคมส่งเสริมธุรกิจท่องเที่ยวไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

ในปีต่อมา ได้มีการจัดตั้ง บริษัท การบินไทย จำกัด เพื่อยกระดับสู่นานาชาติ อีกทั้งยังมีโครงการสำคัญคือ โครงการสนามบินหนองงูเห่า (ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในปัจจุบัน) เพื่อให้ประเทศไทยได้เป็นศูนย์กลางการบินในย่านเอเชียแปซิฟิก ขณะเดียวกันก็เริ่มใช้แผนพัฒนาประเทศ ซึ่งมีการส่งเสริมการลงทุน และสนับสนุนให้มีการสร้างโรงแรมและธุรกิจท่องเที่ยว ทำให้ภาคเอกชนไทยสามารถเริ่มต้นธุรกิจได้ อีกทั้งยังมีการเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างขนานใหญ่พร้อม ๆ กับการสร้างชาติให้ทันสมัยในด้านบริการต่าง ๆ อันส่งผลให้การท่องเที่ยวระหว่างประเทศของไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ตามการขยายตัวอย่างรวดเร็วของการท่องเที่ยว จึงเล็งเห็นว่ามีคามจำเป็นต้องปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของ อ.ส.ท. ให้มีขอบเขตการปฏิบัติงานที่กว้างขวางยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการพัฒนาการอนุรักษ์ทรัพยากรทางการท่องเที่ยว และการส่งเสริมเผยแพร่ จึงได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และ ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เพื่อให้หน่วยงานการท่องเที่ยวของรัฐ มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบในการพัฒนาส่งเสริมเผยแพร่ และดำเนินกิจการ เพื่อเป็นการริเริ่มให้มีการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนคุ้มครองให้ความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวด้วย สมานติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาในการประชุมครั้งที่ 41 วันศุกร์ที่ 20 เมษายน 2522 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับแล้วปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไม่ผ่านการพิจารณา ส่วนพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้ผ่านการพิจารณาประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 96 ตอนที่ 72 วันที่ 4 พฤษภาคม 2522 จัดตั้ง "การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย" ขึ้น มีชื่อย่อว่า "ททท."<sup>11</sup> ซึ่งดำเนินการต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน

ทำให้ตลอดทศวรรษที่ผ่านมา ภาคการท่องเที่ยวกลายเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทย สามารถสร้างรายได้ต่อปีให้กับประเทศไทยอย่างมหาศาล แม้ว่าในบางช่วงจะประสบปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการเมือง หรือภัยธรรมชาติ แต่ภาคการท่องเที่ยวก็สามารถฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วและเป็นส่วนสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศให้พลิกฟื้นขึ้นมาในระยะเวลานั้น โดยในปี 2561 ประเทศไทยมีรายได้จากภาคการท่องเที่ยวกว่า 3.08 ล้านล้านบาท (แบ่งเป็นรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติ 2.01 ล้าน

<sup>11</sup> สมาคมส่งเสริมธุรกิจท่องเที่ยวไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

ล้านบาท และรายได้จากนักท่องเที่ยวในประเทศ 1.07 ล้านล้านบาท)<sup>12</sup> คิดเป็นร้อยละ 19.06 ของมูลค่า GDP รวมทั้งประเทศ (ปี 2561 ประเทศไทยมีมูลค่า GDP รวมทั้งประเทศเท่ากับ 0.50 ล้านล้าน USD<sup>13</sup> หรือเทียบเท่า 16.16 ล้านล้านบาท (อ้างอิงอัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ กรุงเทพมหานคร ปี 2561 1 USD เท่ากับ 32.31 บาท)<sup>14</sup>) และเมื่อเทียบกับรายได้จากภาคการท่องเที่ยวในปี 2552 ซึ่งอยู่ที่ 0.60 ล้านล้านบาท<sup>15</sup> ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 6.20 ของมูลค่า GDP รวมทั้งประเทศ (ปี 2552 ประเทศไทยมีมูลค่า GDP รวมทั้งประเทศเท่ากับ 0.29 ล้านล้าน USD<sup>16</sup> หรือเทียบเท่า 9.67 ล้านล้านบาท (อ้างอิงอัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ในกรุงเทพมหานคร ปี 2551 1 USD เท่ากับ 33.36 บาท)<sup>17</sup>) พบว่ารายได้จากการท่องเที่ยวในปี 2561 เติบโตกว่าร้อยละ 413.33 เมื่อเทียบกับ 10 ปีก่อน และสัดส่วนรายได้ต่อมูลค่า GDP รวมทั้งประเทศเมื่อเปรียบเทียบกับ 10 ปีก่อน เติบโตสูงถึงร้อยละ 207.42 ทั้งนี้การเติบโตของการท่องเที่ยวของประเทศไทยนั้น มีจุดแข็งจากความหลากหลายของแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และแหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-made Attraction) หรือแหล่งช้อปปิ้ง ตลอดจนปัจจัยสนับสนุนจากความพร้อมของระบบคมนาคม และระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานต่าง ๆ ที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการเดินทางของนักท่องเที่ยวให้มากขึ้น กอปรกับภาครัฐให้การสนับสนุนด้านการตลาดและการประชาสัมพันธ์ โดยจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวตลอดปี รวมทั้งดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยว จึงทำให้การท่องเที่ยวประเทศไทยเป็นที่รู้จักและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>12</sup> กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2562). สถิติด้านการท่องเที่ยว ปี 2561 (Tourism Statistics 2018)

[ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2562,

จาก : [https://www.mots.go.th/old/more\\_news.php?cid=497&filename=index](https://www.mots.go.th/old/more_news.php?cid=497&filename=index)

<sup>13</sup> The World Bank. (n.d.). Thailand Data [Online]. Retrived 23 October 2019,

From : <https://data.worldbank.org/country/thailand>

<sup>14</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2562). อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ในกรุงเทพมหานคร [ออนไลน์].

สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2562, จาก :

[https://www.bot.or.th/App/BTWS\\_STAT/statistics/ReportPage.aspx?reportID=123&language](https://www.bot.or.th/App/BTWS_STAT/statistics/ReportPage.aspx?reportID=123&language)

<sup>15</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2552). รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี2552 [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 21

ตุลาคม 2562, จาก : [https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/Report/DocLib\\_/52.pdf](https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/Report/DocLib_/52.pdf)

<sup>16</sup> The World Bank. loe.eit.

<sup>17</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2562), เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

### 3.2 กิจกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย

สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา (2562) ให้ข้อมูลภาพรวมของกิจกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยในปัจจุบันไว้ว่า กิจกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งที่ได้รับความนิยมของประเทศไทยมีหลายประเภท อาทิ กิจกรรมดำน้ำดูปะการัง กิจกรรมพักผ่อนและการชมทิวทัศน์ริมชายหาด การชมหมู่บ้านชาวประมง และชาวเล กิจกรรมการเล่นเรือ การเล่นกีฬาทางน้ำ การตกปลา โดยกิจกรรมที่ได้รับความนิยมโดดเด่นที่สุด 3 กิจกรรม ได้แก่

1) กิจกรรมดำน้ำ การชมความสวยงามของปะการังและสัมผัสกับชีวิตใต้ทะเลที่มีความสวยงามแตกต่างจากการท่องเที่ยวบนบก ถึงแม้แหล่งปะการังในประเทศไทยจะไม่ใช่แหล่งปะการังที่ใหญ่ที่สุดในโลก และเมื่อเทียบแล้วยังมีจำนวนที่น้อยกว่าประเทศเพื่อนบ้านอย่างอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ แต่แหล่งปะการังในประเทศไทยมีความสวยงามกว่า เพราะมีสีสันสดใสและสร้างสีสันให้แก่โลกใต้ทะเลได้อย่างลงตัว โดยแหล่งท่องเที่ยวที่มีการดำน้ำมีจำนวนมาก พบได้ทั้งในภาคตะวันออกและภาคใต้เป็นหลัก ทั้งชายฝั่งด้านทะเลอันดามันและด้านอ่าวไทย

2) การเล่นเรือและเรือยอร์ช เป็นอีกหนึ่งกิจกรรมที่ได้รับความนิยมสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวชายฝั่งทะเลอันดามัน เช่นเดียวกับเมืองพัทยาที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลทางภาคตะวันออกที่ได้รับความนิยมสูงจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ การเล่นเรือใบและท่องเที่ยวทางทะเลด้วยเรือยอร์ช เป็นการท่องเที่ยวเพื่อชมทิวทัศน์ความสวยงามของทะเลไทย ซึ่งบริเวณที่มีชื่อเสียงค่อนข้างมากเป็นทะเลทางจังหวัดภูเก็ตและจังหวัดใกล้เคียง เช่น จังหวัดพังงา ที่มีลักษณะเป็นหมู่เกาะล้อมรอบเกาะภูเก็ต จะเป็นจุดดึงดูดนักท่องเที่ยวกลุ่มที่ชื่นชอบการเล่นเรือยอร์ชเพื่อชมทิวทัศน์ทางทะเลได้ดี

3) การท่องเที่ยวชายหาด เป็นกิจกรรมที่ได้รับความนิยมสูงเช่นเดียวกัน เพราะเนื่องจากภูมิประเทศของประเทศไทยมีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเล ครอบคลุมจังหวัดที่มีอาณาเขตติดชายฝั่งทะเลทั้งในภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ ทำให้การท่องเที่ยวกระจายตัวออกไปยังพื้นที่ชายฝั่งทะเลในจังหวัดต่าง ๆ อย่างไรก็ดี ในบางพื้นที่ได้รับความนิยมจากผู้เดินทางชาวต่างชาติ ส่วนบางพื้นที่ได้รับความนิยมในหมู่คนไทยเท่านั้น อีกทั้งบางพื้นที่ก็มีการกำหนดให้เป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติทางทะเล เพราะมีทรัพยากรทางธรรมชาติทางทะเลที่อุดมสมบูรณ์ และต้องให้ความสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กิจกรรมริมชายหาดมีหลายลักษณะ แต่ส่วนใหญ่แล้วจะมีลักษณะของการ

พักผ่อนหย่อนใจ เช่น การเล่นน้ำทะเลริมชายฝั่ง กิจกรรมกีฬาริมชายหาด การอาบแดด การรับประทานอาหารทะเลสด เป็นต้น

### กิจกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง แบ่งตามเขตพัฒนาการท่องเที่ยวทางทะเล

หากพิจารณากิจกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งที่มีความโดดเด่น โดยแบ่งกิจกรรมตามเขตพัฒนาการท่องเที่ยวตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 จะสามารถแบ่งได้ 3 เขตการพัฒนาการท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับทางทะเล (จากทั้งหมด 8 เขตการพัฒนาการท่องเที่ยว) ได้แก่ เขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันตก เขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก และเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน รายละเอียดแสดงได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ตารางแสดงรายละเอียดกิจกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งที่มีความโดดเด่น โดยแบ่งตามเขตพัฒนาการท่องเที่ยวทางทะเล

เขตพัฒนาการท่องเที่ยว	จังหวัด	กิจกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งที่มีความโดดเด่น
เขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันตก	เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง	-ชายฝั่งทะเลเป็นแนวยาวมีชายหาดและเกาะจำนวนมาก หลายแห่งมีความสวยงามติดอันดับโลก -อุทยานแห่งชาติทางทะเลมี 4 แห่ง ได้แก่ อุทยานแห่งชาติหาดวนกร อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะชุมพร อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะระนอง และอุทยานแห่งชาติแหลมสน -กิจกรรมพักผ่อนหย่อนใจริมทะเล การตากอากาศริมทะเล -กิจกรรมอื่น ๆ ที่ได้รับความนิยม คือ การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ การท่องเที่ยวแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติอื่น การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม
เขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก	ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด	-ทะเล ชายหาด และเกาะมีความอุดมสมบูรณ์ -กิจกรรมพักผ่อนหย่อนใจริมทะเล กิจกรรมริมชายหาด กิจกรรมเชิงผจญภัยทางน้ำ การดำน้ำ -กิจกรรมอื่น ๆ ที่ได้รับความนิยมมีความหลากหลายมาก โดยเฉพาะกิจกรรมในบรรยากาศเมืองพัทยาและการประชุมการสัมมนา (MICE)

เขตพัฒนาการท่องเที่ยว	จังหวัด	กิจกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งที่มี ความโดดเด่น
เขตพัฒนาการท่องเที่ยว อันดามัน	ภูเก็ต กระบี่ พังงา ตรัง สตูล	<p>-ทะเลและชายหาดมีความสวยงามและสมบูรณ์ในทุกจังหวัดและมีชื่อเสียงในระดับโลก ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทำให้สามารถพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศได้</p> <p>-อุทยานแห่งชาติทางทะเลมีถึง 11 แห่ง ได้แก่ อุทยานแห่งชาติสิรินาถ จังหวัดภูเก็ต อุทยานแห่งชาติเขาพนมเบญจา จังหวัดกระบี่ อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะลันตา จังหวัดกระบี่ อุทยานแห่งชาติตินพรัตน์ธารา-หมู่เกาะพีพี จังหวัดกระบี่ อุทยานแห่งชาติธารโบกขรณี จังหวัดกระบี่ อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะเภตรา จังหวัดตรัง อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์ จังหวัดพังงา อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสิมิลัน จังหวัดพังงา อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา จังหวัดพังงา อุทยานแห่งชาติเจ้าไหม จังหวัดตรัง และอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล</p> <p>-กิจกรรมการพักผ่อนริมทะเล การปีนผาริมทะเล การพายเรือ การล่องเรือสำราญ การดำน้ำ</p> <p>-กิจกรรมอื่น ๆ ที่ได้รับความนิยม ได้แก่ การศึกษาดูงานและประชุมสัมมนา (MICE) การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ</p>

ที่มา : สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา (2562)

### 3.3 สถานการณ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งของไทยในปัจจุบัน

สถานการณ์การขับเคลื่อนประเทศในปัจจุบัน ทั้งการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจ การค้าระหว่างประเทศ (การขนส่งทางทะเลและพาณิชย์นาวี) การท่องเที่ยว การประมง การผลิตพลังงาน ตลอดจนนโยบายรัฐที่กระตุ้นเศรษฐกิจ รวมถึงจำนวนประชากร ชุมชน และเมืองชายฝั่งที่เพิ่มมากขึ้น ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการขยายตัวของภาคการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง อันเป็นปัจจัยสำคัญลำดับต้น ๆ ที่ทำให้เกิดการรุกล้ำพื้นที่ชายฝั่งทะเลเพื่อการอุตสาหกรรมต่าง ๆ การใช้ประโยชน์ และการแย่งชิงทรัพยากรตลอดจนสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งนำไปสู่ความเสื่อมล้ำของการเข้าถึงทรัพยากรนั้น ๆ

#### ผลกระทบของภาคการท่องเที่ยวต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (2563) แบ่งผลกระทบของภาคการท่องเที่ยวต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งออกเป็น 3 ด้าน รายละเอียดดังนี้

##### 3.3.1) ด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

##### 3.3.1.1) ป่าชายเลนและป่าชายหาด

ในปี พ.ศ. 2561 พบว่ามีพื้นที่ป่าชายเลนใน 24 จังหวัด รวมทั้งหมด 2.86 ล้านไร่ โดยมีพื้นที่ป่าชายเลนคงสภาพรวม 1.53 ล้านไร่ และสามารถดำเนินการยึดคืนพื้นที่ป่าชายเลนได้จำนวน 0.01 ล้านไร่ โดยดำเนินการปลูกป่าชายเลนในพื้นที่ที่ได้ยึดคืน และพื้นที่อื่น ๆ ได้จำนวน 0.01 ล้านไร่ ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น และมีสถานภาพดีขึ้น ส่วนพื้นที่ป่าชายหาดมีพื้นที่รวม 0.02 ล้านไร่ ซึ่งจำเป็นต้องไปรับการดูแลและอนุรักษ์ต่อไป ทั้งนี้พื้นที่ป่าชายเลนและป่าชายหาดที่อยู่ใกล้แหล่งอุตสาหกรรมที่สำคัญ แหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยม รวมทั้งพื้นที่ชุมชนที่มีอัตราการขยายตัวสูง จะได้รับผลกระทบจากกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศและทรัพยากร การใช้ประโยชน์ทรัพยากรจนเกินขีดความสามารถ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของพืชและสัตว์น้ำ อันนำไปสู่ปัญหาในการประกอบอาชีพประมง รวมถึงการทำให้เกิดการพังทลายของแนวดินตามแนวชายฝั่ง โดยคลื่นและแรงลมที่รุนแรงมากขึ้น



### 3.3.1.2) หล้าทะเล

ในปี พ.ศ. 2561 พบว่ามีพื้นที่แหล่งหล้าทะเลใน 19 จังหวัด รวมทั้งหมด 0.16 ล้านไร่ เพิ่มขึ้นร้อยละ 6.67 จากปี พ.ศ. 2558 ที่มีอยู่รวม 0.15 ล้านไร่ โดยมีสถานภาพสมบูรณ์ถึงสมบูรณ์มากที่สุด โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดตราด และชลบุรี จะมีหล้าทะเลขึ้นปกคลุมและแพร่กระจายเพิ่มขึ้น แต่ในบางพื้นที่ที่อยู่ใกล้แนวเส้นทางการเดินเรือ แหล่งอุตสาหกรรม แหล่งท่องเที่ยว และชุมชนขนาดใหญ่ใกล้ชายฝั่ง ได้แก่ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ระนอง พังงา กระบี่ ตรัง และสตูล จะประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศและทรัพยากรหล้าทะเล ซึ่งส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของพืชและสัตว์น้ำ

### 3.3.1.3) ปะการัง

ในปี พ.ศ. 2561 พบว่ามีพื้นที่แนวปะการังใน 17 จังหวัด รวมทั้งหมด 0.15 ล้านไร่ ใกล้เคียงกับปี พ.ศ. 2558 โดยมีสถานภาพตั้งแต่เสียหายมากถึงสมบูรณ์ดีมาก ซึ่งแนวปะการังที่มีสถานภาพเสียหาย มักเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ได้แก่ กิจกรรมด้านการท่องเที่ยว การขุดลอกร่องน้ำเพื่อการเดินเรือ การสร้างท่าเรือ การเดินเรือสัญจรและจอดเรือ การทำประมงในแนวและใกล้แนวปะการัง ปัญหาเรื่องขยะทะเลและเศษอวนจากการทำประมง โดยเฉพาะบริเวณจังหวัดชลบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี พังงา ภูเก็ต กระบี่ และสตูล นอกจากนี้แหล่งปะการังยังได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติเช่น ฤดูทกกาล ทิศทางและคลื่นลมชายฝั่งที่เปลี่ยนแปลงและรุนแรงมากขึ้น รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิน้ำทะเลและอากาศที่ก่อให้เกิดปะการังฟอกขาว

### 3.3.1.4) สัตว์ทะเลหายาก

สัตว์ทะเลหายากที่พบในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ เต่าทะเล พะยูน โลมา และวาฬ โดยในช่วงปีพ.ศ. 2551 – 2561 พบว่า การวางไข่ของเต่าทะเล และการพบเห็นเต่าทะเล พะยูน โลมาและวาฬ ในธรรมชาติมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2560 พบเต่าทะเลขึ้นมาวางไข่รวม 329 รัง จำนวนพ่อและแม่เต่าทะเล รวม 356 ตัว พะยูนรวม 221 ตัว วาฬบรูด้ารวม 65 ตัว และโลมารวม 1,687 ตัว ในขณะเดียวกันก็ยังพบการเกยตื้น รวม 411 ครั้ง แบ่งเป็น เต่าทะเล 149 ครั้ง พะยูน 15 ครั้ง โลมาและวาฬ 247 ครั้ง โดยภัยคุกคามที่เกิดขึ้นกับสัตว์ทะเลหายาก เกิดจากทั้งกิจกรรมของมนุษย์และจากภัยพิบัติทางธรรมชาติซึ่งมีผลทำให้แหล่งที่อยู่อาศัยในธรรมชาติถูกรบกวนแหล่งอาหาร และพื้นที่อยู่อาศัยและวางไข่มีน้อยลง ทำให้อัตราการตายสูงขึ้น เช่น จากการกินขยะพลาสติก และการติดเครื่องมือประมง รวมถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพ

ภูมิอากาศ และภัยพิบัติทางธรรมชาติ ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ซึ่งมีผลทำให้เกิดความเจ็บป่วยเพิ่มมากขึ้น และการขึ้นมาวางไข่ของเต่าทะเลน้อยลง

### 3.3.2) ด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง

#### 3.3.2.1) ขยะทะเล

ประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคอาเซียนหลายประเทศ ถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีการทิ้งขยะพลาสติกลงสู่ทะเลมากเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก โดยปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยติดอันดับที่ 5 ของประเทศที่ปล่อยขยะลงสู่ทะเลมากที่สุดในโลก โดยกว่าครึ่งในปริมาณขยะกว่า 8 ล้านตัน ที่ไหลลงมหาสมุทรนั้นเป็นพลาสติก ทั้งนี้ปริมาณขยะมูลฝอย 23 จังหวัดชายทะเล ปี 2560 ซึ่งมีกว่า 11.30 ล้านตัน พบว่าเข้าสู่กระบวนการจัดการอย่างถูกวิธี 6.80 ล้านตัน และถูกนำไปใช้ประโยชน์อีกราว 3.00 ล้านตัน ขณะที่ยังมีขยะอีกกว่า 1.50 ล้านตัน กำจัดไม่ถูกต้อง ซึ่งหากเทียบเคียงกับภาพใหญ่ของปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในประเทศก็จะยิ่งพบว่า ปริมาณขยะที่สังคมไทยสร้างขึ้นกว่า 27.93 ล้านตันต่อปีนั้น ถูกกำจัดอย่างถูกวิธีเพียง 10.85 ล้านตัน หรือราวร้อยละ 38.85 เท่านั้น<sup>18</sup>

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (อ้างถึงในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ม.ป.ป.) รายงานข้อมูลขยะในทะเลส่วนใหญ่มาจากแหล่งท่องเที่ยว เช่น ขวดน้ำพลาสติก ขวดแก้ว โฟม เป็นต้น ถัดมาคือขยะจากการทำการประมง เช่น อวน เชือก เป็นต้น ทั้งนี้ยังไม่รวมขยะอื่น ๆ ที่พบได้ในทะเล เช่น ถุงพลาสติก ฝาผนัง และเศษบุหรี่ยังไม่เฉพาะแต่การท่องเที่ยว แต่รวมไปถึงขยะที่เกิดจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นจากบุคคล คริวเรือน อุทยานกรรม โดยขยะเหล่านี้ส่วนหนึ่งจะถูกปล่อยลงแหล่งน้ำต่าง ๆ จากลำคลองสู่แม่น้ำ ท้ายที่สุดแล้วก็จะมีขยะส่วนหนึ่งลงสู่ท้องทะเล

#### 3.3.3) ด้านการกัดเซาะชายฝั่ง

รายงานการกัดเซาะชายฝั่งของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2561 พบว่า ชายฝั่งทะเลที่มีความยาวรวมชายฝั่ง 3,151.13 กิโลเมตร มีพื้นที่ประสบปัญหาการกัดเซาะ ความยาวรวม 704.44 กิโลเมตร แบ่งออกเป็นพื้นที่กัดเซาะชายฝั่งที่มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาลแล้ว ระยะทางรวม 558.71 กิโลเมตร และพื้นที่กัดเซาะ รายงานสถานการณ์ด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการกัดเซาะชายฝั่งของประเทศไทย พ.ศ. 2561 ที่ยังไม่ดำเนินการแก้ไข ระยะทางรวม 145.73 กิโลเมตร โดยแบ่งออกเป็นพื้นที่กัดเซาะรุนแรง 42.17 กิโลเมตร พื้นที่กัดเซาะปานกลาง 7.64 กิโลเมตร และพื้นที่กัดเซาะน้อย ระยะทาง 95.92 กิโลเมตร ทั้งนี้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ

<sup>18</sup> ประเทศไทย 2563 : สถานการณ์ขยะในไทย. 25 มกราคม 2563. กรุงเทพธุรกิจ [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่

5 พฤษภาคม 2563. จาก : <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/863554>

เอกชน รวมทั้งประชาชน ได้พยายามแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งในหลายรูปแบบ แต่ยังคงพบว่า ปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง คือลักษณะทางกายภาพของชายฝั่ง ที่ขาดความสมดุลของตะกอน ซึ่งเกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น การสร้างสิ่งปลูกสร้างกีดขวางเส้นทาง การพัดพาของตะกอนตามธรรมชาติ ส่งผลให้เกิดการรบกวนระบบของธรรมชาติ และเกิดผลกระทบต่อเนื่องในพื้นที่ข้างเคียง

### สถานการณ์ผลกระทบของภาคการท่องเที่ยวต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง แยกตามจังหวัดชายฝั่งทะเล

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2563) จัดลำดับความสำคัญของผลกระทบของภาคการท่องเที่ยวต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่ 23 จังหวัดชายฝั่ง พบว่าผลกระทบที่ทุกจังหวัดได้ให้ความสำคัญร่วมกัน ได้แก่ ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเล และการกัดเซาะชายฝั่ง โดยเฉพาะปัญหาขยะทะเล ซึ่งเป็นปัญหาที่ได้รับผลกระทบร่วมกัน เนื่องจากมีผลกระทบต่อทุกระดับ ตั้งแต่ระดับความเป็นอยู่ชุมชนไปจนถึงระดับที่ทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความเสื่อมโทรม ส่วนการกัดเซาะชายฝั่งเป็นปัญหาที่มีวงกว้าง ซึ่งส่วนใหญ่จะพบตามจังหวัดในเขตอ่าวไทยฝั่งตะวันออก ได้แก่ จังหวัดชลบุรี และอ่าวไทยตอนล่าง ได้แก่ จังหวัดนครศรีธรรมราช และสงขลา รายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 3 ตารางแสดงลำดับความสำคัญของผลกระทบของภาคการท่องเที่ยวต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่ 23 จังหวัดชายฝั่ง

ภาค	จังหวัด	ลำดับความสำคัญของผลกระทบ
ภาคตะวันออก	ตราด	1. ภัยคุกคามสัตว์ทะเลหายาก 2. การบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าชายเลน 3. สิ่งแวดล้อมทางทะเล
	จันทบุรี	1. ภัยคุกคามสัตว์ทะเลหายาก 2. สิ่งแวดล้อมทางทะเล 3. การบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าชายเลน

ภาค	จังหวัด	ลำดับความสำคัญของผลกระทบ
ภาคตะวันออก (ต่อ)	ระยอง	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. สิ่งแวดล้อมทางทะเล</li> <li>2. การบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าชายเลน</li> <li>3. ความเสื่อมโทรมของแนวปะการัง</li> </ol>
	ชลบุรี	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</li> <li>2. สิ่งแวดล้อมทางทะเล</li> <li>3. การกัดเซาะชายฝั่ง</li> <li>4. การบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าชายเลน</li> </ol>
	ฉะเชิงเทรา	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การลดลงของพื้นที่ป่าชายเลนและการกัดเซาะชายฝั่ง</li> <li>2. สิ่งแวดล้อมทางทะเล</li> <li>3. ภัยคุกคามสัตว์ทะเลหายาก</li> </ol>
ภาคกลาง	สมุทรปราการ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การลดลงของพื้นที่ป่าชายเลนและการกัดเซาะชายฝั่ง</li> <li>2. สิ่งแวดล้อมทางทะเล</li> <li>3. ภัยคุกคามสัตว์ทะเลหายาก</li> </ol>
	กรุงเทพมหานคร	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. สิ่งแวดล้อมทางทะเล</li> <li>2. ภัยคุกคามสัตว์ทะเลหายาก</li> </ol>
	สมุทรสาคร	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. สิ่งแวดล้อมทางทะเล</li> <li>2. การลดลงของพื้นที่ป่าชายเลนและการกัดเซาะชายฝั่ง</li> <li>3. ภัยคุกคามสัตว์ทะเลหายาก</li> </ol>
	สมุทรสงคราม	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. สิ่งแวดล้อมทางทะเล</li> <li>2. การลดลงของพื้นที่ป่าชายเลนและการกัดเซาะชายฝั่ง</li> <li>3. ภัยคุกคามสัตว์ทะเลหายาก</li> </ol>

ภาค	จังหวัด	ลำดับความสำคัญของผลกระทบ
ภาคตะวันตก	เพชรบุรี	1. การกัดเซาะชายฝั่ง 2. การบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าชายเลน 3. สิ่งแวดล้อมทางทะเล 4. ภัยคุกคามสัตว์ทะเลหายาก
	ประจวบคีรีขันธ์	1. แนวปะการังเสียหายและเสื่อมโทรม 2. การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน 3. สิ่งแวดล้อมทางทะเล
ภาคใต้	ชุมพร	1. แนวปะการังเสียหายและเสื่อมโทรม 2. การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน 3. สิ่งแวดล้อมทางทะเล
	สุราษฎร์ธานี	1. การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน 2. แนวปะการังเสียหายและเสื่อมโทรม 3. สิ่งแวดล้อมทางทะเล
	นครศรีธรรมราช	1. การกัดเซาะชายฝั่ง 2. การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน 3. แนวปะการังเสียหายและเสื่อมโทรม
	สงขลา	1. การกัดเซาะชายฝั่ง 2. การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน 3. ภัยคุกคามสัตว์ทะเลหายาก
	ปัตตานี	1. การกัดเซาะชายฝั่ง 2. การบุกรุกพื้นที่ชายฝั่ง
	นราธิวาส	1. การกัดเซาะชายฝั่ง
	ระนอง	1. แนวปะการังเสียหายและเสื่อมโทรม 2. การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน
	พังงา	1. แนวปะการังเสื่อมโทรมบริเวณเกาะไข่นอก 2. การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน 3. การกัดเซาะชายฝั่ง

ภาค	จังหวัด	ลำดับความสำคัญของผลกระทบ
ภาคใต้ (ต่อ)	ภูเก็ต	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. แนวปะการังเสียหายและเสื่อมโทรม</li> <li>2. การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน</li> <li>3. สิ่งแวดล้อมทางทะเล</li> <li>4. ภัยคุกคามสัตว์ทะเลหายาก</li> </ol>
	กระบี่	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน</li> <li>2. แนวปะการังเสียหายและเสื่อมโทรม</li> <li>3. สิ่งแวดล้อมทางทะเล</li> </ol>
	ตรัง	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ภัยคุกคามสัตว์ทะเลหายาก</li> <li>2. การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน</li> <li>3. สิ่งแวดล้อมทางทะเล</li> </ol>
	สตูล	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. แนวปะการังเสียหายและเสื่อมโทรม</li> <li>2. การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน</li> <li>3. ภัยคุกคามสัตว์ทะเลหายาก</li> <li>4. สิ่งแวดล้อมทางทะเล</li> </ol>

ที่มา : กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (2563)

### 3.4 พัฒนาการภาคการท่องเที่ยวไทยและการส่งเสริมภาคการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย

#### การส่งเสริมภาคการท่องเที่ยวไทย

ตามที่ได้กล่าวไปว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวถูกพัฒนาขึ้นอย่างจริงจังตั้งแต่ช่วงปี 2502 โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้จัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นองค์การอิสระ (จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2502 โดยมี พลโทเฉลิมชัย จารุวัตร เป็นผู้อำนวยการคนแรก) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวของไทยโดยเฉพาะ ทั้งมีการจัดทำและเผยแพร่เอกสาร อ.ส.ท. ฉบับปฐมฤกษ์ ซึ่งถือว่าเป็นสารคดีท่องเที่ยวฉบับแรกของไทยและเผยแพร่มาจนถึงปัจจุบัน จึงนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของหน่วยงานภาครัฐบาลที่เข้ามาสนับสนุนการพัฒนาและการส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศโดยตรงอย่างจริงจัง

ต่อมาได้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่องในแต่ละปี ทั้งการก่อตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยว การรวมกลุ่มของภาคเอกชนเพื่อก่อตั้งสมาคมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการริเริ่มแคมเปญหรือโครงการต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นการท่องเที่ยวทั้งต่างประเทศและในประเทศ ซึ่งทั้งหมดล้วนส่งผลให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเติบโตอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยสามารถสรุปเหตุการณ์ที่สำคัญในแต่ละช่วงเวลาได้ดังนี้

- |             |   |
|-------------|---|
| ปี พ.ศ.2503 | -กำเนิดองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย หรือ อ.ส.ท.<br>-จัดทำและเผยแพร่เอกสาร อ.ส.ท. ฉบับปฐมฤกษ์                 |
| ปี พ.ศ.2504 | -จัดแสดงงานช้างสุรินทร์เป็นครั้งแรก ร่วมกับการรถไฟแห่งประเทศไทย   |
| ปี พ.ศ.2508 | -จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งแรกในต่างประเทศ<br>คือ สำนักงานนิวยอร์ก  |
| ปี พ.ศ.2511 | -จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งแรกในประเทศ คือ สำนักงานเชียงใหม่  |
| ปี พ.ศ.2518 | -จัดทำภาพยนตร์สารคดีท่องเที่ยวเรื่องแรก Destination Thailand  |
| ปี พ.ศ.2519 | -จัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว   |
| ปี พ.ศ.2520 | -จัดงานมหกรรมไม้ดอกไม้ประดับครั้งแรก ร่วมกับจังหวัดเชียงใหม่<br>-จัดงานลอยกระทง เผาเทียน เล่นไฟ ครั้งแรก ณ จังหวัดสุโขทัย |

- ปี พ.ศ.2522 -ยกฐานะจาก อ.ส.ท. ขึ้นเป็นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.)
- ปี พ.ศ.2523 -ประกาศให้เป็นปีท่องเที่ยวไทย (Visit Thailand Year) เป็นครั้งแรก  
-จัดเทศกาลเที่ยวเองไทยและเสริมสร้างเอกลักษณ์ไทย ที่สวนอัมพรเป็นครั้งแรก  
-จัดงานสัปดาห์สะพานข้ามแม่น้ำแคว จังหวัดกาญจนบุรีเป็นครั้งแรก
- ปี พ.ศ.2524 -ททท.เปิดสถาบันฝึกอบรมวิชาการโรงแรมและการท่องเที่ยว (สรท.)  
ณ โรงแรมบางแสน จังหวัดชลบุรี โดยดำเนินการเป็นระยะเวลา 22 ปี
- ปี พ.ศ.2525 -จัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวและฟื้นฟูการจัดงานประเพณี
- ปี พ.ศ.2526 -จัดมหกรรมว่าวไทยครั้งที่ 1 ร่วมกับองค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย
- ปี พ.ศ.2527 -จัดทำโครงการส่งเสริมมาตรฐานภัตตาคาร ร้านอาหารสำหรับนักท่องเที่ยว  
-ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “Thailand...The Most Exotic Country in Asia” จนถึงปี 2528
- ปี พ.ศ.2528 -จัดประชุมและส่งเสริมการขายท่องเที่ยวอาเซียน (ASEAN Tourism Forum : ATF) ครั้งแรกที่กรุงเทพมหานคร  
-จัดตั้งสมาคมส่งเสริมการประชุมนานาชาติ (ไทย)  
(Thailand Incentive and Convention Association : TICA)  
-ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “เที่ยวแผ่นดินไทย ภูมิใจแผ่นดินทอง”  
จนถึงปี 2529
- ปี พ.ศ.2529 -ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “Brilliant Thailand”
- ปี พ.ศ.2530 -ประกาศให้เป็นปีท่องเที่ยวไทย (Visit Thailand Year) เป็นครั้งที่ 2  
-ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “Land of a Thousand Smiles”  
-ตลาดในประเทศ : เริ่มโครงการ “เที่ยวแผ่นดินทอง ร่วมฉลองปีท่องเที่ยวไทย”
- ปี พ.ศ.2531 -ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “Golden Places, Smiling Faces”  
จนถึงปี 2533
- ปี พ.ศ.2532 -ททท.ดำเนินการเรื่องร้านค้าปลอดอากร (Duty Free Shop)  
-ตลาดในประเทศ : เริ่มโครงการ “เที่ยวไทยให้ครบ พบไทยให้ทั่ว”  
จนถึงปี 2535



- ปี พ.ศ.2533 -ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “Exotic Thailand”
- ปี พ.ศ.2534 -ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “See More of the Country, Meet More of the People”
- ปี พ.ศ.2535 -ก่อตั้งมูลนิธิพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว เพื่อส่งเสริมการเดินทางท่องเที่ยวอย่างรับผิดชอบ
- ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “Discover the Treasures of Kingdom”  
จนถึงปี 2537
- ปี พ.ศ.2536 -ตลาดในประเทศ : เริ่มโครงการ “ไปดูให้เต็มตา ความล้ำค่าของไทย”  
จนถึงปี 2537
- ปี พ.ศ.2538 -ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “Come to Exotic Thailand, Experience the Splendours of a Kingdom” จนถึงปี 2540
- ตลาดในประเทศ : เริ่มโครงการ “เมืองไทยมีมากกว่าที่คุณรู้จัก สวยกว่าที่คุณเห็น”
- ปี พ.ศ.2539 -จัดทำโครงการรางวัลอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย (Thailand Tourism Awards)
- ตลาดในประเทศ : -เริ่มโครงการ “เที่ยวเมืองไทย ไม่ไปไม่รู้”
- เริ่มโครงการ “เที่ยวเมืองไทย ไปอย่างมีสำนึก”
- ปี พ.ศ.2540 -กำหนดนโยบายการท่องเที่ยวเพื่อรักษาระบบนิเวศ (Ecotourism) และจัดตั้งกองอนุรักษ์
- ปี พ.ศ.2541 -ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “Amazing Thailand , Experience the Splendours of a Kingdom”
- ตลาดในประเทศ : เริ่มโครงการ “Amazing Thailand ปีท่องเที่ยวไทย”  
จนถึงปี 2542
- ปี พ.ศ.2542 -ปีท่องเที่ยวไทย 2542 การเฉลิมฉลองแม่น้ำแห่งราชอาณาจักรไทย
- ททท.จัดกิจกรรม Countdown ครั้งแรก
- ปี พ.ศ.2543 -ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “Amazing Thailand 2000 Enchantment for the Next Thousand Years”
- ตลาดในประเทศ : เริ่มโครงการ “ไทยเที่ยวไทย”

- ปี พ.ศ.2544 -ตั้งบริษัท Thailand Longstay Management เพื่อส่งเสริมตลาดพำนักระยะยาว  
-ตลาดในประเทศ : เริ่มโครงการ “ท่องเที่ยววันหยุด ลดสุดสุดในเมืองไทย”
- ปี พ.ศ.2545 -จัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ททท. ปรับโครงสร้างองค์กรและยกเลิกกอง  
อนุรักษ์  
-เปิดให้บริการ TAT Call Center 1672 ศูนย์กลางข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวไทย  
ต่อมาได้ยกระดับเป็นศูนย์ข้อมูลท่องเที่ยว (TAT Contact Center)  
-ตลาดในประเทศ : เริ่มโครงการ “เที่ยวทั่วไทย ไปได้ทุกเดือน”
- ปี พ.ศ.2546 -ททท. เปิดตัวบริษัทไทยแลนด์ พรีวิลเลจ การ์ด จำกัด ดำเนินโครงการบัตรเอกสิทธิ์  
พิเศษ ไทยแลนด์ อีลิท การ์ด  
-ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “Amazing Thailand Experience Variety”  
-ตลาดในประเทศ : เริ่มโครงการ “Unseen in Thailand มุมมองใหม่ เมืองไทย”  
-ททท. จัดเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ (Bangkok International Film  
Festival) เป็นปีแรก
- ปี พ.ศ.2547 -ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “Amazing Thailand Unseen Treasures”  
-ตลาดในประเทศ : เริ่มโครงการ “Unseen in Thailand สัมผัสจริงเมืองไทย”
- ปี พ.ศ.2548 -ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “Thailand : Happiness on Earth”  
-ตลาดในประเทศ : เริ่มโครงการ “วันธรรมดาที่ไม่ธรรมดา”  
-เปิดตัวมาสคอต (Mascot) “น้องสุขใจ” เพื่อเป็นตัวแทนของการเดินทางท่องเที่ยว
- ปี พ.ศ.2549 -ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “Thailand Grand Invitation 2006”  
-ตลาดในประเทศ : เริ่มโครงการ “ปีแห่งการเฉลิมฉลองท่องเที่ยวทั่วไทย” เพื่อ  
เฉลิมฉลองเนื่องในวโรกาสพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลย  
เดชมหาราช บรมนาถบพิตร ครองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี
- ปี พ.ศ.2550 -ททท. เปิดศูนย์ปฏิบัติการวางแผนการท่องเที่ยวและศูนย์ปฏิบัติการในภาวะวิกฤต  
-ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “Amazing Thailand”  
-ตลาดในประเทศ : -เริ่มโครงการ “เที่ยวไทยให้สนุก เติมความสุขให้ชีวิต”  
-เริ่มโครงการ “เก็บเมืองไทยให้สวยงาม”

- ปี พ.ศ.2551 -ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “7 Wonders of Amazing Thailand”  
-ททท. ประกาศให้ปี 2551-2553 เป็นปีการท่องเที่ยวอีสาน (Visit Isan Year)
- ปี พ.ศ.2552 -ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “Amazing Thailand...Amazing Value”  
จนถึงปี 2553  
-ตลาดในประเทศ : เริ่มโครงการ “เที่ยวไทยครีกครั้น เศรษฐกิจไทยคึกคัก”
- ปี พ.ศ.2553 -ตลาดในประเทศ : -เริ่มโครงการ “เที่ยวหัวใจใหม่ เมืองไทยยั่งยืน”  
-เริ่มโครงการ “เมืองไทยใคร ๆ ก็รัก”  
-เริ่มโครงการ “กอดเมืองไทย...ให้หายเหนื่อย”
- ปี พ.ศ.2554 -ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “Amazing Thailand...Always Amazes You”  
จนถึงปี 2556  
-ตลาดในประเทศ : -เริ่มโครงการ “เที่ยวหัวใจใหม่ เมืองไทยยั่งยืน”
- ปี พ.ศ.2557 -ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “Amazing Thailand...It Begins with the People”  
-ตลาดในประเทศ : -เริ่มโครงการ “หลงรักประเทศไทย” จนถึงปี 2558
- ปี พ.ศ.2558 -จัดตั้งศูนย์วิจัยด้านตลาดท่องเที่ยว (TAT Intelligence Center : TATIC)  
-ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “Discover Thainess”  
-ตลาดในประเทศ : -เริ่มโครงการ “ท่องเที่ยววิถีไทย เก๋ไก๋ไม่เหมือนใคร”  
จนถึงปี 2559
- ปี พ.ศ.2559 -จัดตั้งศูนย์พัฒนาวิจัยด้านตลาดท่องเที่ยว (TAT Academy)  
-จัดทำโครงการ “Village to the World” และเข้าร่วมโครงการ “Trash Hero” และ “Upcycling the Oceans”  
-ตลาดต่างประเทศ : เริ่มแคมเปญ “Amazing Thailand” จนถึงปัจจุบัน  
-ตลาดในประเทศ : -เริ่มโครงการ “12 เมืองต้องห้าม...พลาด Plus”
- ปี พ.ศ.2560 -ตลาดในประเทศ : -เริ่มโครงการ “ท่องเที่ยววิถีไทย เก๋ไก๋สไตล์ลึกลับ”
- ปี พ.ศ.2561 -ตลาดในประเทศ : -เริ่มโครงการ “Amazing ไทยเท่ : เมืองไทยสวยทุกที่  
แต่ทุกเวลา”

จะเห็นได้ว่าในระยะแรกของการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทยนั้น เป็นการก่อตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยว และการส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนในการรวมกลุ่มเพื่อก่อตั้งสมาคมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถือว่าการวางรากฐานการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดี กอปรกับการเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งแม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะแรกนั้น (ฉบับที่ 1-3) ยังไม่ได้มุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นหลัก ยังคงเป็นเพียงการเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนานใหญ่พร้อม ๆ กับการสร้างชาติให้ทันสมัยในด้านบริการต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตลอดจนการพัฒนาด้านการบริการ ล้วนส่งผลให้การท่องเที่ยวระหว่างประเทศและภายในประเทศของไทยในขณะนั้นขยายตัวอย่างรวดเร็ว

การส่งเสริมการท่องเที่ยวเริ่มต้นเป็นรูปธรรมและมีระบบมากขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524) ภายใต้การนำของรัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยเล็งเห็นถึงความสำคัญของการท่องเที่ยวที่ผ่านมาว่า ในช่วงของการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 – 2519) อุตสาหกรรมท่องเที่ยวสามารถสร้างรายได้เข้าสู่ประเทศเฉลี่ย 4 พันล้านบาทต่อปี ซึ่งสูงเป็นอันดับ 4 เมื่อเทียบกับรายได้จากการส่งออกอื่น ๆ จึงมีเป้าหมายในการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้เติบโต เพื่อให้เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศ โดยได้เสนอเป้าหมายหลักในการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ซึ่งสามารถสรุปใจความสำคัญได้ 3 ประการด้วยกัน ดังนี้

- 1) ให้ความสำคัญด้านการเพิ่มรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศ/ลดการขาดดุลการค้า
- 2) กำหนดแนวทางและมาตรการอย่างชัดเจนในการส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 3) กำหนดเป้าหมายจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นร้อยละ 11 (คิดเป็น 2.2 ล้านคน) และรายได้จากการท่องเที่ยว เพิ่มขึ้นร้อยละ 19 (คิดเป็น 11,700 ล้านบาท) ภายในระยะเวลา 4 ปี (ระยะเวลาของการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 4 )

ทั้งนี้ได้นำเสนอแนวทางและมาตรการในการดำเนินงานส่งเสริมการท่องเที่ยว ตลอดจนการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ดังนี้

1) แนวทางและมาตรการในการดำเนินงานส่งเสริมการท่องเที่ยว

1.1) เผยแพร่และโฆษณาในตลาดการท่องเที่ยวที่มีอยู่เดิม และในตลาดใหม่ที่มีแนวโน้มที่จะเป็นตลาดการท่องเที่ยวที่สำคัญ เช่น ฮองกง สิงคโปร์ และฝรั่งเศส

1.2) โฆษณาและชักจูงให้มีการจัดประชุมนานาชาติในประเทศไทยในสาขาต่าง ๆ จากต่างประเทศให้มากขึ้น ตลอดจนจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกและสถานที่ในการจัดประชุมให้สัมพันธ์กับขนาดของการประชุมที่จะมีขึ้น

1.3) สนับสนุนให้คนไทยนิยมท่องเที่ยวภายในประเทศมากขึ้น

1.4) พัฒนาระบบการขนส่งเพื่อเพิ่มการทัศนจรทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

1.5) ให้ความสำคัญในการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางบกระหว่างประเทศ ในกลุ่มเอเชียอาคเนย์ เช่น ไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์

2) แนวทางการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว

2.1) จัดลำดับความสำคัญและความเหมาะสมในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่มีอยู่เดิม และที่จะพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวใหม่ โดยแบ่งเขตของการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้มีศูนย์การท่องเที่ยวและมีเมืองท่องเที่ยวที่เป็นบริวาร เพื่อให้สามารถเดินทางท่องเที่ยวเป็นวงรอบในแต่ละภาค

2.2) กำหนดให้มีการวางแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเฉพาะแห่ง ที่มีอยู่เดิมและมีลำดับความสำคัญสูง ทั้งในแง่ความสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวและความเร่งด่วนของปัญหา โดยให้แผนพัฒนาดังกล่าวครอบคลุมถึงการจัดทำรายละเอียดของแผนงานด้านการใช้ที่ดิน การรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การควบคุมแผนการก่อสร้างอาคาร การวางผังเมือง การลงทุน ของเอกชนและรัฐบาล ในด้านปัจจัยขั้นพื้นฐาน โดยให้การดำเนินงานอยู่ในขอบเขตที่จำกัด และสอดคล้องกับการพัฒนาภาคและเมืองโดยเฉพาะที่พัทยา ภูเก็ต และสงขลา-หาดใหญ่ ซึ่งจะต้องเริ่มดำเนินการอย่างเร่งด่วน ส่วนแหล่งท่องเที่ยวอื่น ๆ ที่อยู่ตามเขตต่าง ๆ จะมีการสำรวจทางกายภาพ เบื้องต้นเพื่อพิจารณาจัดลำดับความสำคัญในการจัดทำแผนชั้นรายละเอียดที่จะทำการพัฒนาต่อไป

2.3) กำหนดหลักการในการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเฉพาะแหล่ง ให้สอดคล้องกับการพัฒนาในสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยจัดให้มีหน่วยงานขึ้นโดยเฉพาะเพื่อรับผิดชอบในการดำเนินงานพัฒนาตามแผน และให้การปฏิบัติงานสอดคล้องสัมพันธ์กับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะได้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของแต่ละจังหวัดขึ้นด้วย

2.4) ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวทั้งในด้านการลงทุน เพื่อจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ การฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมและประเพณีของท้องถิ่น ตลอดจนผลิตผลที่เป็นสินค้าพื้นเมืองในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อให้ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาการท่องเที่ยวได้อย่างทั่วถึง โดยสนับสนุนให้มีสถาบันหรือสมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวขึ้นในแต่ละภูมิภาคหรือท้องถิ่นเพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องและประสานงานกับการดำเนินงานในส่วนของรัฐ

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลเล็งเห็นว่าหากอยากให้บรรลุถึงเป้าหมายการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่กำหนดไว้ อาจจะต้องมีการพัฒนาหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวให้มีขอบเขตอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบที่กว้างขึ้น จึงได้ทำการยกฐานะองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (อ.ส.ท.) เป็น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ในปี พ.ศ. 2522 ซึ่งมีการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย โดยหลัก ๆ เป็นเรื่องของการส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ตลอดจนการประกอบอาชีพของคนไทยในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การเผยแพร่ประเทศไทยในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านความงามของธรรมชาติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม การกีฬา วิทยาการของเทคโนโลยี ตลอดจนกิจการอย่างอื่นอันจะเป็นการชักจูงให้มีการเดินทางท่องเที่ยว การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว การส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความเป็นมิตรไมตรีระหว่างประชาชนและระหว่างประเทศ และการริเริ่มให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยว ตลอดจนการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ นักท่องเที่ยว

งานส่งเสริมการท่องเที่ยวงานแรกหลังจากที่ได้ยกระดับองค์การเป็นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย คือการประกาศให้ปี พ.ศ. 2523 ภายใต้การนำของรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นปีท่องเที่ยวไทย (Visit Thailand Year) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมและชักจูงนักท่องเที่ยวต่างประเทศให้เดินทางมาท่องเที่ยวประเทศไทยมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้คนไทยเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศ โดยโครงการนี้ได้รับความร่วมมืออย่างดีทั้งจากส่วนราชการและภาคเอกชน มีการจัดกิจกรรมมากมายทั่วภูมิภาค เช่น การทดลองจัดโครงการทัวร์อีสาน การจัดงานสัปดาห์สะพานข้ามแม่น้ำแคว การจัดการประกวดภาพถ่ายและโปสเตอร์ ตลอดจนการจัดงานเทศกาลเที่ยวเมืองไทยเป็นครั้งแรก ณ สวนอัมพร กรุงเทพมหานคร มีการจำลองบรรยากาศตลาดน้ำ หมู่บ้านไทยทั้ง 4 ภาค พร้อมทั้งนำศิลปวัฒนธรรม ประเพณีวิถีชีวิต การละเล่นนาฏศิลป์ งานหัตถกรรม และอาหารพื้นบ้านของแต่ละภูมิภาคมารวมไว้ในงานเดียว ซึ่งเป็นที่ตื่นตา แปลกใจ และแปลกใหม่

ทำให้ได้รับความสนใจจากประชาชนจำนวนมากและได้จัดต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน มีผลให้การส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศแพร่หลายยิ่งขึ้น

ต่อมารัฐบาลได้ประกาศให้ปี พ.ศ. 2530 เป็นปีท่องเที่ยวไทยอีกเป็นครั้งที่ 2 (Visit Thailand Year 2) เพื่อร่วมเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ในพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ มีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์งานพระราชพิธีต่าง ๆ รวมทั้งกิจกรรมที่จะจัดในปีท่องเที่ยวไทยเป็นปีพิเศษทั่วประเทศ จูงใจให้เกิดกระแสของการเดินทางท่องเที่ยวของประชากรภายในประเทศและชาวต่างประเทศที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย

ทั้งนี้ในปีต่อ ๆ มา รัฐบาลได้พยายามกระตุ้นการท่องเที่ยวโดยการประชาสัมพันธ์ประเทศไทยให้เป็นแหล่งศูนย์กลางการประชุมนานาชาติ โดยรัฐให้การส่งเสริมและพัฒนาขีดความสามารถในการรองรับการประชุมขนาดใหญ่ ด้วยการสร้างศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ และให้การส่งเสริมภาคเอกชนลงทุนพัฒนาธุรกิจศูนย์การประชุมขนาดใหญ่ เช่น ศูนย์การค้าและนิทรรศการนานาชาติ กรุงเทพ หรือศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค (BITEC) ศูนย์อิมแพค (IMPACT Exhibition Center) และศูนย์ประชุมพีช (PEACE) ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการรองรับการจัดประชุมสมาคมท่องเที่ยวระดับชาติถึง 3 งาน ได้แก่ งาน PATA Annual Conference ของสมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Pacific Asia Travel Association : PATA) งาน ASTA World Congress 1996 ของสมาคมบริษัทนำเที่ยวแห่งอเมริกา (America Society of Travel Agents : ASTA) งาน UFTAA World Travel Congress 1996 ของสมาพันธ์สมาคมบริษัทนำเที่ยวนานาชาติ (Universal Federation of Travel Agents Association : UFTAA) ในปี พ.ศ. 2539 ซึ่งถือว่าการผลักดันโครงการของรัฐบาลครั้งนี้สามารถกระตุ้นการท่องเที่ยวได้ค่อนข้างมาก เพราะนอกจากจะทำให้มีผู้ประกอบการและตัวแทนของธุรกิจนำเที่ยวจำนวนมากมายหลายพันคนเดินทางเข้าร่วมประชุมแล้วยังถือเป็นโอกาสดีที่จะแนะนำให้กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวเหล่านั้น ได้สัมผัสความงดงามของแหล่งท่องเที่ยวและเสน่ห์ศิลปวัฒนธรรมทั่วภูมิภาคของประเทศ ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมหาศาลต่อการขยายตลาดการท่องเที่ยวไทยไปสู่ตลาดอเมริกาในส่วนของ ASTA และตลาดยุโรปในส่วนของ UFTAA รวมทั้งตลาดเอเชียแปซิฟิกในส่วนของ PATA อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2541 ภายใต้การนำของรัฐบาล ชวน หลีกภัย รัฐบาลได้ประกาศให้เป็นปีท่องเที่ยวไทยโดยใช้แคมเปญชื่อ “Amazing Thailand” ซึ่งมีกรอบระยะเวลาการดำเนินการทั้งสิ้น 2 ปี (พ.ศ. 2541 - 2542) เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวตลาดต่างประเทศ ซึ่งตรงกับโอกาสในการได้เป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาเอเชียนเกมส์ ครั้งที่ 13 ในปี พ.ศ. 2541 และเพื่อร่วมเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ในพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ ในปี พ.ศ. 2542 โดยแคมเปญ Amazing Thailand นับว่าเป็นโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวตลาดต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง เพราะชูความมหัศจรรย์ของการท่องเที่ยวผ่านกิจกรรมมากมายหลายสีสัน ทั้งกิจกรรมที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงเอกลักษณ์และคุณค่าของศิลปวัฒนธรรมไทย ซึ่งไม่สามารถหาชมได้จากที่ใดในโลก การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย มาเลเซีย-ไทย ฯลฯ และมีการใช้แคมเปญ “Thailand : Happiness on Earth” ในปี พ.ศ. 2548 และต่อมาในปี พ.ศ. 2549 ปรับเปลี่ยนเป็นแคมเปญ “Thailand Grand Invitation 2006” เพื่อเฉลิมฉลองพระราชพิธีฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร และจึงกลับมาใช้แคมเปญ “Amazing Thailand” อีกครั้งในปี พ.ศ. 2550 จนถึงปัจจุบัน

### **การส่งเสริมภาคการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย**

ในปี พ.ศ. 2545 ภายใต้การนำของรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ได้มีการจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยได้มีพระราชกฤษฎีกาให้โอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งให้โอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในการดำเนินงานเกี่ยวกับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมาเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาทั้งหมด โดยโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวแรกที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้เริ่มโครงการหลังจากที่ได้โอนกิจการทั้งหมดมาสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา คือ โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศ “Unseen in Thailand มุมมองใหม่ เมืองไทย” ในปี พ.ศ. 2546 อันถือว่าเป็นโครงการที่มีส่วนส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยโครงการแรกในประเทศที่มีการประชาสัมพันธ์เป็นรูปธรรม เนื่องจากโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวในรูปแบบของการนำเสนอประเพณีที่เป็นเอกลักษณ์ความเป็นไทย และการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการนำเสนอโครงการ Unseen in Thailand มุมมองใหม่ เมืองไทย ในปี พ.ศ. 2546



และประสบความสำเร็จแล้วนั้น ต่อมาได้มีโครงการที่มีส่วนส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยออกมาอย่างต่อเนื่องหลากหลายโครงการ รายละเอียดดังนี้

1.) โครงการ “Unseen in Thailand มุมมองใหม่ เมืองไทย” (ปี พ.ศ. 2546)

เป็นโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศที่น่าเสนอแหล่งท่องเที่ยวมุมมองใหม่ และปรากฏการณ์ธรรมชาติที่น่าสนใจของเมืองไทยที่ยังไม่เป็นที่รู้จัก ทั้ง 48 แห่ง โดยเป็นสถานที่ท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งมากถึง 10 แห่ง ซึ่งได้รับความสนใจเข้าเที่ยวชมจากนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ได้แก่ ทะเลแหวก เกาะด้ามขวาน จังหวัดกระบี่ ปูไก่อ เกาะสิมิลัน จังหวัดพังงา เกาะหลีเป๊ะ จังหวัดสตูล ถ้ำมรกต จังหวัดตรัง กัลปิงหาน้ำตื้น จังหวัดพังงา เกาะกระดาด จังหวัดตราด ฉลามวาฬ หมู่เกาะสุรินทร์ จังหวัดพังงา ปราสาทไม้สี่ธรรม จังหวัดชลบุรี ถ้ำลอดเกาะพนัก จังหวัดพังงา เขาสก จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยโครงการเชิญชวนภาคเอกชนเข้าร่วมสนับสนุนโครงการเพื่อให้เกิดกระแสและบรรยากาศของการท่องเที่ยวภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีการร่วมลงทุนจัดทำคู่มือ Unseen in Thailand สำหรับจัดจำหน่ายทั่วประเทศ ตลอดจนมีการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายมากมาย มีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ ทั้งโทรทัศน์ วิทยุ สิ่งพิมพ์ อาทิ การออกสปอร์ตทีวีในคลื่นวิทยุ การลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์ นิตยสารทั่วไป และนิตยสารที่มียอดจำหน่ายสูง รวมทั้งการโฆษณาทาง Billboard ทั่วประเทศ ซึ่งโครงการนี้นับว่าเป็นโครงการที่กระตุ้นให้เกิดแรงขับเคลื่อนด้านอุปสงค์ในประเทศเป็นอย่างดี สามารถบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากเศรษฐกิจโลกที่ยังฟื้นตัวไม่เต็มที่จากวิกฤตต้มยำกุ้งปี พ.ศ. 2540 และบรรเทาผลกระทบจากปัจจัยชั่วคราวในช่วงต้นปี พ.ศ. 2546 ทั้งในเรื่องความอึมครึมของภาวะสงครามระหว่างสหรัฐอเมริกาและอิรัก ตลอดจนเรื่องของการระบาดของโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง (SARS) ในภูมิภาคเอเชีย อันส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาเที่ยวในประเทศไทยลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้การดำเนินโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศ Unseen in Thailand มุมมองใหม่ เมืองไทย ทำให้ประเทศไทยมีรายได้จากภาคการท่องเที่ยวในประเทศอยู่ที่ 0.29 ล้านล้านบาท<sup>19</sup> เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 23.22 เมื่อเทียบกับปีก่อน

<sup>19</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2563). *TAT The Journey The Story Based on True Journey* (60 ปี ททท.). กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, กรุงเทพฯ, หน้า 50

## 2.) โครงการ “Unseen in Thailand สัมผัสจริงเมืองไทย” (ปี พ.ศ. 2547)

เป็นโครงการสืบเนื่องจากโครงการ Unseen in Thailand มุมมองใหม่ เมืองไทย ในปี 2546 โดยเสนอมุมมองที่แตกต่างจากโครงการ Unseen in Thailand มุมมองใหม่ เมืองไทย ในเรื่องของการเน้นแหล่งท่องเที่ยวที่น่าสนใจ แปลกใหม่ และมีความพร้อมในเรื่องของการจัดการบริหาร ตลอดจนมีความหลากหลายเพื่อให้เหมาะกับรสนิยมของกลุ่มเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มคนทำงาน กลุ่มเยาวชน กลุ่มครอบครัว กลุ่มผู้สูงอายุ และกลุ่มข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยมีการแบ่งกลุ่มสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ทั้ง 50 แห่ง ซึ่งครอบคลุมทุกกิจกรรมและประเภทการท่องเที่ยวออกเป็น 4 กลุ่ม อันได้แก่

### 2.1) มุมมองใหม่แหล่งท่องเที่ยวมหัศจรรย์และธรรมชาติ (Unseen Wonders and Nature)

จำนวน 20 แห่ง

### 2.2) มุมมองใหม่ผจญภัย (Unseen Adventures) จำนวน 10 แห่ง

### 2.3) มุมมองใหม่สิ่งศักดิ์สิทธิ์ (Unseen Sacred Items) จำนวน 14 แห่ง

### 2.4) มุมมองใหม่ประเพณี วัฒนธรรม และวิถีชีวิต (Unseen Way of Life, Traditions and Culture) จำนวน 6 แห่ง

โดยสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ทั้ง 50 แห่ง แบ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับทะเลและชายฝั่งทั้งสิ้น 4 แห่ง ซึ่งอยู่ในกลุ่มของมุมมองใหม่แหล่งท่องเที่ยวมหัศจรรย์และธรรมชาติ ได้แก่ เขาตมอ้งลาย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พระตำหนักถูร้อน เกาะสีชัง จังหวัดชลบุรี อุทยานนกน้ำคุชุด จังหวัดสงขลา และทะเลในหมู่เกาะอ่างทอง จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยโครงการ Unseen in Thailand สัมผัสจริงเมืองไทย ได้มุ่งเน้นประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ ทั้งโทรทัศน์ วิทยุ นิตยสาร หนังสือพิมพ์ และป้าย Billboard รวมถึงได้จัดทำคู่มือ แสตมป์ และโปสการ์ด Unseen in Thailand เพื่อประชาสัมพันธ์และจัดจำหน่ายอีกด้วย ซึ่งถือว่าโครงการ Unseen in Thailand สัมผัสจริงเมืองไทย เป็นโครงการสืบเนื่องที่ยังคงกระตุ้นให้เกิดแรงขับเคลื่อนด้านอุปสงค์ในประเทศเป็นอย่างดี ทำให้ประเทศไทยมีรายได้จากภาคการท่องเที่ยวในประเทศอยู่ที่ 0.37 ล้านล้านบาท<sup>20</sup> เพิ่มขึ้นร้อยละ 9.13 เมื่อเทียบกับปีก่อน ท่ามกลางปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการเดินทางท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยว อาทิ การกลับมาระบาดของอีกครั้งของโรคโควิด-19 (ช่วงเดือนกรกฎาคม) การเกิดเหตุการณ์ก่อความไม่สงบของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดยะลา

<sup>20</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

จังหวัดปัตตานี และจังหวัดนราธิวาส) การปรับขึ้นราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินของรัฐบาล อันเนื่องมาจากราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกที่ปรับตัวสูงขึ้น และการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจภายในประเทศ อันเนื่องมาจากการปรับเพิ่มอัตราดอกเบี้ยนโยบายของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา

### 3) โครงการ “วันธรรมดาที่ไม่ธรรมดา” (ปี พ.ศ. 2548)

เป็นโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศที่นำเสนอที่พักระดับ 5 ดาว 50 แห่งทั่วประเทศ ที่พร้อมบริการห้องพักด้วยราคาพิเศษในวันธรรมดา ภายใต้ชื่อ “Unseen Paradise : Stay in Style” เพื่อกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวเดินทางท่องเที่ยวในวันธรรมดาและช่วงนอกฤดูกาลท่องเที่ยว (Low Season) โดยโครงการดังกล่าวได้นำเสนอที่พักที่อยู่บนพื้นที่ติดชายหาดและบริเวณใกล้เคียงอยู่ถึง 27 แห่ง แบ่งเป็น ภาคตะวันออกจำนวน 9 แห่ง ได้แก่ จังหวัดตราด 3 แห่ง จังหวัดระยอง 1 แห่ง และจังหวัดชลบุรี 5 แห่ง ภาคตะวันตกจำนวน 1 แห่ง ได้แก่ จังหวัดเพชรบุรี และภาคใต้จำนวน 17 แห่ง ได้แก่ จังหวัดกระบี่ 6 แห่ง จังหวัดปัตตานี 1 แห่ง จังหวัดพังงา 4 แห่ง จังหวัดภูเก็ต 4 แห่ง และจังหวัดสุราษฎร์ธานี 2 แห่ง โดยเป้าหมายการประชาสัมพันธ์มุ่งเน้นผู้มีรายได้สูง ที่ชอบเดินทางไปเที่ยวต่างประเทศ ให้หันมาสนใจการท่องเที่ยวเมืองไทย และดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาเที่ยวเมืองไทยมากขึ้น โดยแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีโรงแรมระดับคุณภาพมากมายหลายรูปแบบ มีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ ได้แก่ สื่อสิ่งพิมพ์ อาทิ พลอยแกลมเพชร Anywhere และ Flavor สื่อโทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต Website : [www.unseenparadise.com](http://www.unseenparadise.com) และจัดทำคู่มือ Unseen Paradise : Stay in Style เพื่อจัดจำหน่ายและแจกจ่ายให้กับสมาชิกผู้ถือบัตรมาสเตอร์การ์ดที่อยู่ในประเทศไทย ทั้งนี้การดำเนินงานของโครงการวันธรรมดาที่ไม่ธรรมดาและโครงการ Unseen Thailand ทั้ง 2 โครงการที่ดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่องก่อนหน้านี้ ทำให้ประเทศไทยมีรายได้จากภาคการท่องเที่ยวในประเทศอยู่ที่ 0.33 ล้านล้านบาท<sup>21</sup> เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.51 เมื่อเทียบกับปีก่อน ท่ามกลางปัจจัยลบในหลายด้าน อาทิ ผลกระทบจากเหตุการณ์ภัยธรรมชาติสึนามิ (Tsunami) ที่เกิดขึ้นใน 6 จังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามัน ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2547 ผลกระทบจากปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ค่อนข้างยืดเยื้อ ตลอดจนปัญหาอุทกภัยในหลายจังหวัดภาคใต้

<sup>21</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

#### 4) โครงการ “เที่ยวไทยครีกครีน เศรษฐกิจไทยคึกคัก” (ปี พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2553)

เป็นโครงการที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศที่มุ่งเน้นไปที่การสร้างมิติใหม่แห่งคุณค่าของการเดินทางท่องเที่ยวในประเทศ โดยทำให้ประชาชนตระหนักถึงประโยชน์ของการท่องเที่ยวที่ไม่เพียงแต่ให้ความสุข สนุกสนาน และได้เรียนรู้จากประสบการณ์ใหม่ ๆ เท่านั้น หากยังก่อให้เกิดคุณค่าต่อระบบเศรษฐกิจ และยังสร้างความภาคภูมิใจสำหรับนักท่องเที่ยวชาวไทยทุกคนที่ได้มีส่วนช่วยในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ เพราะการใช้จ่ายในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว จะทำให้เกิดรายได้หมุนเวียนในประเทศ และช่วยให้สภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวสามารถขับเคลื่อน ส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและบรรยากาศของประเทศโดยรวม โดยโครงการเที่ยวไทยครีกครีน เศรษฐกิจไทยคึกคัก ได้นำเสนอการท่องเที่ยวภายใต้กลยุทธ์หลัก 6 กลยุทธ์ ได้แก่

- 1) การรณรงค์ให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างรู้ค่า...รักษาแหล่งท่องเที่ยว
- 2) กลยุทธ์ส่งเสริมการท่องเที่ยวในมิติของการเรียนรู้
- 3) กลยุทธ์สร้างกระแสให้การท่องเที่ยวเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต
- 4) กลยุทธ์สร้างการรับรู้ความเป็นเอกลักษณ์ของพื้นที่
- 5) กลยุทธ์ส่งเสริมการเดินทางเชื่อมโยง
- 6) กลยุทธ์ส่งเสริมปีท่องเที่ยวไทย

โดยกลยุทธ์หลักทั้ง 6 ด้าน มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งจำนวน 2 กลยุทธ์ ได้แก่ กลยุทธ์ที่ 1 การรณรงค์ให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างรู้ค่า...รักษาแหล่งท่องเที่ยว และกลยุทธ์ที่ 3 กลยุทธ์สร้างกระแสให้การท่องเที่ยวเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต รายละเอียดดังนี้

##### กลยุทธ์การรณรงค์ให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างรู้ค่า...รักษาแหล่งท่องเที่ยว

เป็นกลยุทธ์ที่มุ่งรณรงค์ให้เกิดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทั้งในมุมของการเป็นนักท่องเที่ยวที่ดี และการเป็นเจ้าของบ้านที่ดี ภายใต้แคมเปญ (Campaign) “เก็บเมืองไทยให้สวยงาม” โดยประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ และจัดกิจกรรมท่องเที่ยวปลูกจิตสำนึกและสร้างความตระหนักในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวในระยะยาว โดยมีตัวอย่างการดำเนินงานที่สำคัญ เช่น การสร้างจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ให้กับนักท่องเที่ยวทั่วไปและกลุ่มเยาวชน ภายใต้โครงการ “Nature Heal” จัดกิจกรรมเก็บขยะตามชายฝั่งทะเลและการเก็บขยะใต้ทะเลในหลายพื้นที่ เช่น จังหวัดสตูล จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดระยอง เกาะพีพี เกาะลันตา จังหวัดกระบี่ โครงการ “อาสาอนุรักษ์ทะเลไทย” ทำการผูกพันจุดเรือเพื่อรักษาแนวปะการัง จำนวน 70 ทุ่น ในบริเวณอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะลันตา จังหวัดพังงา การจัดกิจกรรมปลูกป่าชายเลน และปลูกป่าหญ้าแฝกร่วมกับนักท่องเที่ยว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เยาวชน และชุมชนในพื้นที่จังหวัดสมุทรสงคราม เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์

ชุมพร (ป่าต้นน้ำพะโต๊ะ) ชายทะเลบางขุนเทียน จังหวัดกรุงเทพมหานคร และเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นต้น

กลยุทธ์สร้างกระแสให้การท่องเที่ยวเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต

เป็นกลยุทธ์เพื่อสร้างทัศนคติให้คนไทยรู้สึกว่าการท่องเที่ยวเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต และกระตุ้นให้คนไทยเกิดการเดินทางท่องเที่ยวมากขึ้นตลอดทั้งปี มีการดำเนินโครงการที่สำคัญภายใต้แคมเปญ (Campaign) “12 เดือน 7 ดาว 9 ตะวัน มหัศจรรย์เมืองไทยต้องไปสัมผัส” ทั้งหมด 40 แห่ง โดยมีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ พร้อมจัดทำเป็นคู่มือเพื่อแจกจ่ายแก่ผู้สนใจเดินทางท่องเที่ยว ซึ่งสามารถแบ่งรายละเอียดการท่องเที่ยวในแต่ละรูปแบบได้ดังนี้

“12 เดือน” คือ การนำเสนอปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เป็นที่สุดของการท่องเที่ยว ซึ่งถือว่ครั้งหนึ่งในชีวิตต้องไปสัมผัส โดยมีแนวคิดมาจากการได้ไปชื่นชมแหล่งท่องเที่ยวในตำแหน่งและในช่วงเวลาที่สวยงามที่สุด โดย ททท. ได้คัดเลือกแหล่งท่องเที่ยวซึ่งจะปรากฏความงามออกมาให้ดูได้เฉพาะในแต่ละเดือนตามปฏิทินเดือนละ 2 แห่ง ให้นักท่องเที่ยวสามารถเลือกเดินทาง ได้ตลอดปี ทั้ง 12 เดือน โดยนำเสนอแหล่งท่องเที่ยวทั้งหมด 24 แห่ง

“7 ดาว” คือ การนำเสนอความมหัศจรรย์แห่งความสวยงามที่เกิดขึ้นยามค่ำคืนที่น่าสนใจที่สุด โดยนำเสนอแหล่งท่องเที่ยวทั้งหมด 7 แห่ง

“9 ตะวัน” คือ การนำเสนอสุดยอดแห่งปรากฏการณ์ภาคกลางวัน ที่เกิดขึ้นน้อยครั้งในแต่ละปี ซึ่งหากพลาดในการเที่ยวชมในปีนี้ ก็คงต้อง วน เวลานี้ในปีถัดไป จึงนับได้ว่าเป็นการสร้างกระแสการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ เพื่อให้คนไทยตื่นตัวที่จะออกมาท่องเที่ยวกันมากขึ้น โดยนำเสนอแหล่งท่องเที่ยวทั้งหมด 9 แห่ง

โดยสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ทั้ง 40 แห่ง แบ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับทะเลและชายฝั่งทั้งสิ้น 5 แห่ง ดังนี้

แหล่งท่องเที่ยว 12 เดือน

- 1) หมู่เกาะสุรินทร์ จังหวัดพังงา
- 2) เกาะห้อง ทะเลกระบี่ จังหวัดกระบี่

แหล่งท่องเที่ยว 9 ตะวัน

- 1) ถ้ำมรกต จังหวัดตรัง
- 2) แลนมพรหมเทพ จังหวัดภูเก็ต
- 3) ถ้ำพระนาง จังหวัดกระบี่

ทั้งนี้การดำเนินโครงการ “เที่ยวไทยครีกครีน เศรษฐกิจไทยคึกคัก” กอปรกับการดำเนินงานประชาสัมพันธ์สถานที่ท่องเที่ยวในโครงการที่ผ่านมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประเทศไทยมีรายได้จากภาคการท่องเที่ยวในประเทศปี พ.ศ. 2553 อยู่ที่ 0.40 ล้านล้านบาท<sup>22</sup> เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.43 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2551 (ก่อนเริ่มโครงการ) ท่ามกลางปัจจัยลบในหลายด้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 ในเรื่องของการถดถอยของภาวะเศรษฐกิจโลก กอปรกับเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมืองที่ทวีความรุนแรงตั้งแต่ช่วงเดือนเมษายน และการแพร่ระบาดของไข้หวัดใหญ่ 2009 ในหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยในช่วงกลางปี ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2553 แม้ว่าเศรษฐกิจในประเทศจะฟื้นตัวตามภาวะเศรษฐกิจโลก แต่ก็ยังต้องเผชิญกับปัญหาความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจโลก ปัญหาทางการเมืองภายในประเทศ ความผันผวนของค่าเงินบาท รวมทั้งภัยธรรมชาติต่าง ๆ

5) โครงการ “เที่ยวหัวใจใหม่ เมืองไทยยั่งยืน” (ปี พ.ศ. 2554 พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2556)

เป็นโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศที่ปรับแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับทิศทางการท่องเที่ยวโลกยุคใหม่ที่เปลี่ยนไป โดยหันมาเน้นเรื่องการท่องเที่ยวควบคู่กันไปกับการเรียนรู้ และใส่ใจธรรมชาติสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการเดินทางที่รักษาคุณค่า ความมั่งคั่งของทรัพยากร เพื่อสร้างความรักความผูกพันระหว่างกัน สร้างความรักและการให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่น สร้างความหวงแหนและมีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่การท่องเที่ยวที่ยั่งยืน ตลอดจนสร้างทัศนคติของคนไทยให้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการท่องเที่ยว เสมือนเป็นหลักปัจจัยหนึ่งในการดำรงชีวิต โดยโครงการเน้นการเที่ยวแบบ 5 คุณค่าคือ สำนึก-สร้างสรรค์-ด้วยกัน-เข้าใจ-ด้วยหัวใจ โดยวางแผนแคมเปญไว้ในระยะเวลา 3 ปี เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2554-ปี พ.ศ.2556

ปี พ.ศ. 2554 เน้นการท่องเที่ยวแบบ “ด้วยกัน” + “ด้วยหัวใจ” เป็นหลัก โดยนำเสนอแนวคิดของการท่องเที่ยวด้วยความรัก ความปรารถนาดี ความผูกพัน ความหวงแหน ซึ่งทำให้เกิดความตระหนักในการอนุรักษ์และเห็นคุณค่า เคารพในสถานที่ท่องเที่ยววนั้น ๆ รวมถึงการเสริมสร้างความผูกพันและสามัคคีระหว่างกันทุกภาคส่วน

ปี พ.ศ. 2555 เน้นไปที่การสร้าง “สำนึก”+“สร้างสรรค์” โดยนำเสนอแนวคิดการปลูกจิตสำนึกให้นักท่องเที่ยวรับผิดชอบต่อส่วนรวม รู้คุณค่าของสิ่งแวดล้อม พร้อมเกิดการสร้างสรรค์ในมุมมองใหม่ ๆ ที่ได้จากการท่องเที่ยว

ปี พ.ศ. 2556 เน้นความ “เข้าใจ” โดยนำเสนอแนวคิดให้นักท่องเที่ยวเดินทางท่องเที่ยวด้วยความเข้าใจ เกิดการเรียนรู้ เกิดประสบการณ์ใหม่ ๆ เข้าใจถึงคุณค่าสิ่งล้ำค่าของประเทศ ทั้ง

<sup>22</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ สิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน อันนำมาสู่การ  
ท่องเที่ยวที่ยั่งยืนต่อไป

โดยทางโครงการมีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อในช่องทางที่หลากหลาย อาทิ สื่อ  
โทรทัศน์ สื่อวิทยุ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อกลางแจ้ง สื่อออนไลน์ เช่น มินิเว็บไซต์ 108...1009 ภารกิจ  
เที่ยว ทั้งนี้การดำเนินงานของโครงการนี้ตลอด 3 ปี ทำให้ประเทศไทยมีรายได้จากการท่องเที่ยว  
ภายในประเทศในปี พ.ศ. 2554 พ.ศ.2555 พ.ศ. 2556 อยู่ที่ 0.48 0.58 และ 0.66 ล้านล้าน  
บาทตามลำดับ<sup>23</sup> และมีอัตราการเติบโตอยู่ที่ร้อยละ 20.03 19.61 และ 14.31 เมื่อเทียบกับปี  
ก่อนตามลำดับ ซึ่งแม้ว่าช่วงปี พ.ศ. 2554 ภาคการท่องเที่ยวจะได้รับผลกระทบจากการชะลอตัว  
ของเศรษฐกิจโลกแต่ก็ไม่มากนัก เนื่องจากประเทศไทยยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ดึงดูดใจของ  
นักท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศ อีกทั้งมหาอุทกภัยในกรุงเทพมหานครที่เกิดขึ้นในช่วงปลายปี  
ส่งผลกระทบต่อภาคการท่องเที่ยวแค่เพียงชั่วคราว และสามารถกลับมาฟื้นตัวเป็นปกติได้อย่าง  
รวดเร็ว ทั้งนี้ในช่วงปี พ.ศ. 2555 ภาคการท่องเที่ยวขยายตัวดีมาก เนื่องจากเป็นสถานที่นิยมของ  
นักท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศ คุ่มค่าเงินในการท่องเที่ยว ประกอบกับมีปัจจัยสนับสนุนจากการ  
เพิ่มจำนวนเที่ยวบิน ในประเทศและการเปิดให้บริการของสนามบินดอนเมืองอีกครั้งเมื่อเดือนตุลาคม  
ปี พ.ศ. 2555 และในช่วงปี พ.ศ. 2556 ภาคการท่องเที่ยวขยายตัวดีและเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญ  
ของเศรษฐกิจตลอดทั้งปี แม้ว่าการท่องเที่ยวในประเทศจะได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ทาง  
การเมืองภายในบ้าง แต่ก็ได้มีนัยสำคัญในการตัดสินใจท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวไทย

#### 6) โครงการ “เมืองต้องห้าม...พลาต” (ปี พ.ศ. 2558)

เป็นโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศที่ทาง ททท. ยกระดับแนวคิด “ปีท่องเที่ยว  
วิถีไทย 2558” โดยคัดสรร 12 เมืองทางเลือกจาก 5 ภูมิภาคทั่วประเทศเชื่อมโยงท่องเที่ยวเมืองหลัก  
เดิม เน้นจุดเด่นศักยภาพจังหวัดที่มีความพร้อม ทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ วิถีชีวิต และ  
ศิลปวัฒนธรรม โดยมุ่งหวังให้เป็นโครงการที่ฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจากทั้ง 12 เมือง ที่ทาง  
โครงการนำเสนอ แบ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งจำนวน 2 แห่ง รายละเอียดดังนี้

##### 1) เมืองเกาะในฝัน จังหวัดตราด

โดยโครงการได้ชูจุดเด่นการท่องเที่ยวของจังหวัดตราด คือ “เมืองทะเลใส หาดทรายสง  
งาม รีสอร์ทสวยหรู และบริการสุดเอ็กซ์คลูซีฟ คือความสุขของตราดที่มาเติมฝันของคนรักทะเลได้  
อย่างเพอร์เฟกต์” ซึ่งนำเสนอในทั้ง อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง ชุมชนสลักคอก เกาะหมาก เกาะ

<sup>23</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

กูด เกาะขาม เกาะกระดาด และชายหาดเมืองตราด ทั้งจากหาดบานชื่น หาดราชาภรณ์ และอีกหลากหลายชายหาดที่น่าสนใจ

## 2) หาดทรายสวยสี่ร้อยลี้ จังหวัดชุมพร

โดยโครงการได้ชูจุดเด่นการท่องเที่ยวของจังหวัดชุมพร คือ “เมื่อเสน่ห์ของผืนทรายยาวไกลสุดสายตา พร้อมด้วยความละเอียดและเนียนนุ่มของเม็ดทราย จึงเป็นดั่งเรื่องราวแสนหวานของชุมพรที่เล่าขานสู่กันฟังได้ทุกเมื่อเชื่อกัน... ท่านจะเป็นคนแรกที่ได้ประทับใจเท้าลงบนผืนทรายสวยของชุมพรแห่งนี้” ซึ่งนำเสนอความสวยงามของทะเลชุมพร โดยเน้นการทำกิจกรรมการท่องเที่ยวที่สำคัญ อาทิ การดำน้ำ โดยชูจุดเด่นในเรื่องของความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทางธรรมชาติทางท่องเที่ยวในด้านต่าง ๆ เป็นหลัก ทั้งปะการังหลากหลายสายพันธุ์ ดงดอกไม้ทะเล ผูกปลานานาชนิด และในช่วงหน้าร้อนของประเทศไทยที่นักท่องเที่ยวอาจมีโอกาสดูพบกับฉลามวาฬยักษ์ใหญ่แห่งท้องทะเลที่แวะเวียนมาอีกด้วย

โดยทางโครงการมีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อในช่องทางที่หลากหลาย อาทิ สื่อโทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อวิทยุ รวมถึงการสร้างเรื่องราวทางการท่องเที่ยวผ่านเครือข่ายชุมชนออนไลน์ และขยายไปยังช่องทางใหม่ ๆ เพื่อเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้มากขึ้น อาทิ สื่อโรงภาพยนตร์ และสื่อ Ambient บัตรโดยสารรถไฟฟ้า BTS ซึ่งนอกจากนี้ยังมีนายอนันดา เอเฟเวอริงแฮม (นักแสดงชื่อดัง) ร่วมประชาสัมพันธ์โครงการด้วย ทำให้ประเทศไทยมีรายได้จากภาคการท่องเที่ยวในประเทศอยู่ที่ 0.80 ล้านล้านบาท<sup>24</sup> เพิ่มขึ้นร้อยละ 14.19 เมื่อเทียบกับปีก่อน ท่ามกลางปัจจัยสนับสนุนในเรื่องของนโยบายสนับสนุนจากภาครัฐ อาทิ มาตรการลดหย่อนภาษีจากค่าใช้จ่ายเพื่อการท่องเที่ยว การประกาศวันหยุดเพิ่มเติมเพื่อให้มีวันหยุดต่อเนื่องสำหรับเดินทางท่องเที่ยว ปัจจัยสนับสนุนในเรื่องของราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ทรงตัวในระดับต่ำตลอดทั้งปี และการเติบโตของธุรกิจสายการบินต้นทุนต่ำ มีการเพิ่มเที่ยวบิน/เปิดเส้นทางใหม่ รวมถึงภาวะการแข่งขันที่รุนแรง ส่งผลให้ราคาบัตรโดยสารลดลงอย่างมาก อย่างไรก็ตามยังคงมีปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ เศรษฐกิจไทยที่ฟื้นตัวค่อนข้างช้า ซึ่งส่งผลให้ผู้บริโภคมีความกังวลและระมัดระวังในการใช้จ่าย

<sup>24</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน



7) โครงการ “Amazing ไทยเท่ : เมืองไทยสวยทุกที่ เท่ทุกเวลา” (ปี พ.ศ. 2561)

เป็นโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศที่มีการนำแคมเปญ (Campaign) “Amazing Thailand” ที่ ททท. ใช้ในตลาดต่างประเทศมากกว่า 20 ปี (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541) ซึ่งมีความแข็งแกร่งและเป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายในตลาดต่างประเทศ ซึ่งการตั้งคำว่า “Amazing” มาใช้สำหรับตลาดในประเทศด้วย มุ่งหวังเพื่อให้เกิดแนวทางการสื่อสารในทิศทางเดียวกัน พร้อมทั้งต่อยอดมุมมองความ “Amazing” ของแหล่งท่องเที่ยวในประเทศไทยว่ามีความสวยงามและ “เท่” เพียงใด ซึ่งเป็นโครงการที่นำเสนอคุณค่าทางการท่องเที่ยวแบบลงลึกถึงท้องถิ่น รวมทั้งนำเสนอกิจกรรมการท่องเที่ยวที่เน้นการเรียนรู้และเปิดมุมมองใหม่ให้กับชีวิต โดยมีแนวทางการดำเนินงานเพื่อกระตุ้นการเดินทางข้ามภูมิภาคและกระตุ้นการท่องเที่ยวในวันธรรมดา เพื่อเพิ่มวันพักค้าง และกระจายช่วงเวลาในการท่องเที่ยว รวมทั้งยังคงสานต่อการตลาดแบบเจาะกลุ่มเพื่อขยายฐานนักท่องเที่ยวศักยภาพที่มีการใช้จ่ายสูง นอกจากนี้ยังได้มุ่งเน้นการสร้างสมดุลทางการท่องเที่ยวทั้งในมิติของพื้นที่และเวลาด้วยการส่งเสริมการเดินทางไปยังพื้นที่เมืองรองที่มีศักยภาพ และส่งเสริมการท่องเที่ยวช่วงนอกฤดูกาลท่องเที่ยว เพื่อลดความแออัดจากการกระจุกตัวของนักท่องเที่ยวควบคู่ไปกับการส่งเสริมการท่องเที่ยว เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้สังคมและสิ่งแวดล้อม ขยายโอกาสทางการท่องเที่ยวในวงกว้าง ตลอดจนปลูกฝังการท่องเที่ยวเพื่อการเรียนรู้และอนุรักษ์ธรรมชาติเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ทั้งนี้มีการสร้างการรับรู้และปลูกกระแสการออกเดินทางท่องเที่ยว โดยเผยแพร่ภาพยนตร์โฆษณา พร้อมทั้งนำเสนอข้อมูลในรูปแบบบทความท่องเที่ยวเพื่อสื่อสารข้อมูลเชิงลึกของแหล่งท่องเที่ยวตามความสนใจของกลุ่มเป้าหมาย ผ่านช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ ทั้งช่องทางหลัก ได้แก่ สื่อโทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อวิทยุ และสื่อออนไลน์ รวมทั้งสื่อสารผ่านกลุ่มผู้มีอิทธิพลทางความคิด รวมไปถึงชุมชนออนไลน์ที่ได้รับความนิยม ทำให้ประเทศไทยมีรายได้จากภาคการท่องเที่ยวในประเทศอยู่ที่ 1.07 ล้านล้านบาท<sup>25</sup> เพิ่มขึ้นร้อยละ 8.26 เมื่อเทียบกับปีก่อน ท่ามกลางปัจจัยสนับสนุนในเรื่องของเศรษฐกิจไทยที่ฟื้นตัวอย่างต่อเนื่อง และมาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศของรัฐบาล อาทิ มาตรการลดหย่อนภาษีสำหรับการใช้จ่ายด้านการท่องเที่ยว และการเพิ่มวันหยุดในช่วงวันหยุดยาว อย่างไรก็ตามการท่องเที่ยวไทยยังมีปัจจัยที่เป็นอุปสรรคคือ ปัญหาด้านทรัพยากรท่องเที่ยวทางธรรมชาติเสื่อมโทรม อาทิ แหล่งดำน้ำดูปะการังถูกทำลาย ป่าไม้ถูกทำลาย ปัญหาขยะและน้ำเสียในแหล่งท่องเที่ยว

<sup>25</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

ทั้งนี้ทั้ง 7 โครงการข้างต้น เป็นโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศทั้งหมด โดยเป็นโครงการที่เป็นแคมเปญ (Campaign) หลักหรือแผนปฏิบัติงานหลัก ในการสื่อสารการท่องเที่ยวแต่ละช่วงปี ซึ่งแต่ละแคมเปญจะมีกิจกรรมย่อยและอีเวนต์ (Event) ที่หลากหลาย เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายของแต่ละแคมเปญ

ทั้งนี้ทางด้านโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวต่างประเทศนั้น การส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งถือเป็นเพียงแค่งิจกรรมย่อย อีเวนต์ หรือแผนปฏิบัติงาน ในการประชาสัมพันธ์ด้านการท่องเที่ยวของแคมเปญหลักเท่านั้น เนื่องจากแคมเปญหลักของการส่งเสริมการท่องเที่ยวต่างประเทศจะเป็นแผนในภาพกว้างหรือเป็นกรอบในการประชาสัมพันธ์ ซึ่งต่างจากแคมเปญการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศที่นอกจากจะเป็นกรอบในการประชาสัมพันธ์แล้ว ยังเป็นแผนปฏิบัติงานไปในตัวอีกด้วย ตัวอย่างของแคมเปญการท่องเที่ยวต่างประเทศ ที่มีการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง อาทิ โครงการ Amazing Thailand ในปี พ.ศ. 2555 ซึ่งเป็นโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวต่างประเทศที่มีการประชาสัมพันธ์ กิจกรรม Vivaha in Amazing Thailand ซึ่งเป็นกิจกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่เจาะกลุ่มคู่รักฮันนีมูน (honeymoon) และแต่งงาน ให้มาจัดงานแต่งงานในประเทศไทย โดยเฉพาะงานแต่งงานริมทะเลไทยที่มีความสวยงาม ซึ่งผลการปฏิบัติงานดังกล่าว มีนักท่องเที่ยวที่เข้าร่วมกิจกรรมโดยเดินทางเข้ามาแต่งงานในประเทศไทยมากถึง 112 คู่ แบ่งเป็นชาวอินเดีย 12 คู่ เชื้อแขกรวมทั้งสิ้น 4,500 คน สร้างรายได้รวมทั้งสิ้น 95 ล้านบาท และนักท่องเที่ยวชาวจีน ที่เดินทางเข้ามาจัดงานแต่งงานในประเทศไทยอีกกว่า 100 คู่ และโครงการ Amazing Thailand ในปี พ.ศ. 2559 ที่ได้นำเสนอรูปแบบสัญลักษณ์เป็น Amazing Thailand : Smile with Us โดยใช้รูป “รอยยิ้ม” เป็นการสื่อสาร เป็นโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวต่างประเทศที่มีการประชาสัมพันธ์ กิจกรรม Agent Fam Trip (AET) และ Media Fam Trip (MET) เพื่อสร้างการรับรู้แหล่งท่องเที่ยวและเส้นทางการท่องเที่ยวต่าง ๆ ทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางศิลปวัฒนธรรม และแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติทั้งภูเขา ถ้ำ และท้องทะเลที่สวยงาม ตลอดจนกิจกรรมการท่องเที่ยวหลากหลาย อาทิ การผจญภัย ให้กับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต่างประเทศและสื่อจากประเทศต่าง ๆ ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวจัดขึ้นตลอดทั้งปีกว่า 300 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมกิจกรรมกว่า 8,000 คน ตลอดจนมีการทำการตลาดแบบ Celebrity Marketing เชิญบุคคลที่มีชื่อเสียงในต่างประเทศมาท่องเที่ยวประเทศไทย และทำกิจกรรมร่วมกันกว่า 35 ครั้ง เพื่อประชาสัมพันธ์

### 3.5 แผนงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวของไทย

#### 3.5.1) แผนงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการท่องเที่ยว

##### 3.5.1.1) แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 65 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึง

แผนยุทธศาสตร์ชาติ จึงเป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดกรอบและแนวทางการพัฒนาให้หน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนต้องทำตาม เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หรือตามคติพจน์ "มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน" โดยมีระยะเวลาบังคับนานถึง 20 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 - 2579

แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีเป้าหมายการพัฒนาประเทศ คือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” โดยยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ พัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี คนเก่ง และมีคุณภาพ สร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม สร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม โดยการประเมินผลการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติประกอบด้วย

- 1) ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยและสังคมไทย
- 2) ชีตความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้
- 3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ
- 4) ความเท่าเทียมและความเสมอภาคของสังคม
- 5) ความหลากหลายทางชีวภาพ คุณภาพสิ่งแวดล้อม และความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ
- 6) ประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการเข้าถึงการให้บริการของภาครัฐ

ในภาคการท่องเที่ยวปรากฏในเนื้อหาแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน โดยการสร้างรายได้จากภาคการท่องเที่ยว เน้นการสร้างควมหลากหลายของการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับทิศทางและแนวโน้มของตลาดยุคใหม่ โดยอาศัยฐานข้อมูล Big Data และเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการส่งเสริมการตลาด เน้นการสร้างรายได้ การพัฒนากลุ่มเมืองท่องเที่ยว และเมืองหลวงแห่งการท่องเที่ยวในอาเซียน รวมทั้งขับเคลื่อนการท่องเที่ยวให้สามารถสร้างรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยให้ความสำคัญกับการตลาด การดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศ การพัฒนาระบบโลจิสติกส์เพื่อการท่องเที่ยว การสร้างความเชื่อมั่นและความปลอดภัย และพัฒนาท่องเที่ยวเชิงศิลปะและวัฒนธรรมเชื่อมโยงสินค้า OTOP กับการท่องเที่ยว ตลอดจนส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพและสปา โดยแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้มุ่งเน้นการส่งเสริมการท่องเที่ยวใน 5 กลุ่มหลัก ได้แก่ กลุ่มท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์และวัฒนธรรม กลุ่มท่องเที่ยวเชิงธุรกิจ กลุ่มท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ความงาม และแพทย์แผนไทย กลุ่มท่องเที่ยวสำราญทางน้ำ และกลุ่มท่องเที่ยวเชื่อมโยงภูมิภาค

ทางด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทางทะเล แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ระบุให้ส่งเสริมประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงสำราญทางทะเลและชายฝั่ง ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยววัฒนธรรมลุ่มน้ำที่มีเอกลักษณ์ที่โดดเด่น เนื่องจากประเทศไทยมีจุดเด่นด้านแหล่งท่องเที่ยวทางน้ำที่สวยงามและกิจกรรมการท่องเที่ยวที่หลากหลาย สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวผ่านการชื่นชมธรรมชาติ การร้อยเรียงเรื่องราวประวัติศาสตร์ วิถีชีวิต วัฒนธรรมไทย ตามเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำ ทั้งเรือสำราญและเรือยอร์ช ตามชายฝั่งทะเลทั้งอันดามันและอ่าวไทย เกาะ แก่ง ที่สวยงาม โดยการปรับบทบาทของท่าเรือในประเทศที่มีศักยภาพให้เป็นท่าเรือหลัก การมุ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคของท่าเรือมารีน่า และท่าเทียบเรือให้ได้มาตรฐาน รวมถึงการบริหารจัดการท่าเรือทั้งในเรื่องความสะดวก และการจัดการความปลอดภัยของท่าเรือมารีน่าที่ได้มาตรฐานสากล และมีมาตรการกำกับดูแลความปลอดภัยในการเดินทาง รวมถึงการส่งเสริมการเชื่อมโยงระบบเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศ ทั้งการเชื่อมโยงเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำให้เชื่อมต่อการเดินทางทางบกและทางอากาศให้มีความสะดวกรวดเร็ว รวมทั้งสร้างให้เกิดเส้นทางและแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ตลอดจนการจัดทำระบบฐานข้อมูลด้านการท่องเที่ยวทางน้ำ นำเทคโนโลยีมาใช้อำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจกับกระบวนการตรวจคนเข้าเมืองที่มีประสิทธิภาพ และพัฒนาบุคลากรทุกภาคส่วนให้มีความพร้อม รวมถึงการให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแหล่งท่องเที่ยว โดยคำนึงถึงความยั่งยืนของพื้นที่การท่องเที่ยวอีกด้วย

### 3.5.1.2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การขับเคลื่อนอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบัน ล้วนให้ความสำคัญกับการขึ้นนำของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะแรกนั้น (ฉบับที่ 1-3) ยังไม่ได้มุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นหลัก เนื่องจากรัฐบาลในยุคนั้นยังคงให้ความสำคัญกับการส่งออกและการพัฒนาชนบท เน้นสินค้าเกษตรและชานา เร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนานใหญ่พร้อม ๆ กับการสร้างชาติให้ทันสมัย

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวฉบับแรกของประเทศไทย เริ่มต้นจัดทำอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมขึ้นในปี พ.ศ. 2518 จากความช่วยเหลือของ Institute of Tourism Development Consultants ประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสร็จสิ้นในปี พ.ศ. 2519 ซึ่งเป้าหมายที่สำคัญของแผนคือ การสร้างแนวทางในการรองรับการเติบโตจากภาคการท่องเที่ยวที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และตอบสนองความต้องการของตลาด ซึ่งแผนพัฒนาการท่องเที่ยวฉบับแรกได้ผนวกรวมไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) และนำไปสู่การจัดทำแผนแม่บท ควบคู่ไปกับการศึกษาความเป็นไปได้ในเมืองท่องเที่ยวหลากหลายเมือง เช่น พัทยาในปี พ.ศ. 2521 จังหวัดภูเก็ต ในปี พ.ศ. 2522 ติดตามมาด้วยจังหวัดเชียงใหม่และอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เป็นต้น ซึ่งจากนั้นมาก็มีการผนวกภาคการท่องเที่ยวและบริการไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับจนถึงฉบับปัจจุบัน โดยสาระสำคัญในภาคบริการและการท่องเที่ยวที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติแต่ละฉบับ จะขึ้นอยู่กับการวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ ส่วนใหญ่แผนฯ เกือบทุกฉบับจะระบุเรื่องการเพิ่มรายได้ในรูปแบบเงินตราต่างประเทศ ทั้งการเพิ่มค่าใช้จ่ายและวันหยุดเฉลี่ย รวมทั้งการให้ความสำคัญกับเรื่องคุณภาพมาตรฐานของสินค้าและบริการทางการท่องเที่ยว โดยแผนการท่องเที่ยวที่ระบุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับมีรายละเอียดสาระสำคัญแตกต่างกันไป รายละเอียดดังนี้

#### - แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529)

ภาพรวมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มุ่งเน้นการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพเศรษฐกิจและการเพิ่มผลผลิตเป็นหลัก แทนที่จะมุ่งเน้นเป้าหมายที่จะขยายอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจส่วนรวมแต่เพียงอย่างเดียวเหมือนฉบับก่อน ๆ อีกทั้งยังมุ่งเน้นความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญกับการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค การแก้ปัญหาความยากจน เน้นการกระจายอำนาจในการพัฒนาสู่ส่วนภูมิภาค ตลอดจนมุ่งเน้นให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในสาขาต่าง ๆ เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน ทั้งนี้กำหนดให้มีการกำกับแผนลงสู่

ภาคปฏิบัติอย่างเคร่งครัด โดยให้มีการจัดตั้งศูนย์ติดตามประเมินผลทั้งในระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับท้องถิ่น

ทางด้านแผนพัฒนาภาคการท่องเที่ยว นอกจากจะมุ่งเน้นการเพิ่มรายได้ในรูปแบบเงินตราต่างประเทศ ทั้งการเพิ่มค่าใช้จ่ายและวันหยุดเฉลี่ยเช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ยังระบุเรื่องการสนับสนุนภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ทั้งที่มีอยู่แล้วและแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ตลอดจนการสนับสนุนภาคเอกชนลงทุนด้านบริการการท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)

ภาพรวมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 มุ่งเน้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านทรัพยากรมนุษย์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับการปรับปรุงระบบการผลิต การตลาด และการยกระดับคุณภาพปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ต้นทุนสินค้าลดลง สามารถกระจายชนิดสินค้าให้มากขึ้นควบคู่ไปกับการขยายตลาด กอปรกับให้ความสำคัญในด้านการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท ทั้งนี้กำหนดให้การจัดทำแผนปฏิบัติการทั้งหมด เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้สนับสนุนและประสานให้เป็นไปตามกรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

ทางด้านแผนพัฒนาภาคการท่องเที่ยว ระบุเรื่องความร่วมมือทั้งภาคเอกชนและกับทางต่างประเทศในด้านการส่งเสริมการตลาดการท่องเที่ยวของประเทศไทย

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539)

ภาพรวมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาที่มีคุณภาพและยั่งยืน ทั้งในเรื่องของการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ การกระจายรายได้และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบท ตลอดจนการเร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ

ทางด้านแผนพัฒนาภาคการท่องเที่ยว ระบุเรื่องการมุ่งเน้นให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางการท่องเที่ยวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเน้นการร่วมมือทางการตลาดแทนการแข่งขันระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้ ตลอดจนกำหนดแนวทางสนับสนุนให้ไทยเป็นประตูทางออกสู่การพัฒนาวงจรท่องเที่ยวในกลุ่มประเทศอินโดจีนและประเทศเพื่อนบ้าน และสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชนในการพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวประเภทใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มจุดดึงดูดความสนใจของ

นักท่องเที่ยวให้มากขึ้นจากเดิม ที่มุ่งเน้นแค่ท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรม อาทิ การท่องเที่ยวทางทะเลและแม่น้ำ การท่องเที่ยวเพื่อการกีฬาและสุขภาพ การประชุมและการแสดงสินค้านานาชาติ อีกทั้งยังมุ่งเน้นพัฒนาและยกระดับคุณภาพกำลังคนด้านการท่องเที่ยวให้ได้ทั้งปริมาณและคุณภาพ ทั้งในส่วนของกำลังคนระดับอุดมศึกษาและวิชาชีพ ตลอดจนสนับสนุนภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการลงทุนผลิตและฝึกอบรมกำลังคนด้านต่าง ๆ ให้มีคุณภาพมาตรฐานการบริการในระดับสูง

นอกจากนี้ยังมุ่งเน้นให้ภาคการท่องเที่ยวอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรและปัจจัยที่เกี่ยวข้องของในแหล่งท่องเที่ยว รายละเอียดดังนี้

1) ให้มีแผนแม่บทเพื่อพัฒนาฟื้นฟูสภาพแหล่งท่องเที่ยวและระบบสาธารณูปโภคบริการพื้นฐานต่าง ๆ ทั้งในแหล่งท่องเที่ยวหลักและแหล่งท่องเที่ยวใหม่ที่มีศักยภาพในระบบเดียวกับการพัฒนาเมืองหลัก ได้แก่ เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี จังหวัดภูเก็ต จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเชียงราย เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และพื้นที่อีสานตอนล่าง

2) นำมาตรการทางกฎหมายควบคุมอาคารผังเมือง อุทยานแห่งชาติและโบราณสถานมาใช้ กำกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ของธุรกิจเอกชนในบริเวณรอบ ๆ แหล่งท่องเที่ยว เพื่อป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการลงทุนประกอบการของธุรกิจต่าง ๆ

3) สนับสนุนองค์กรของรัฐ ภาคเอกชนและประชาชนในระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร บูรณะจัดการทรัพยากรธรรมชาติและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ เช่น น้ำตก เกาะและหาดทราย ตลอดจนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ศิลปกรรม เช่น โบราณสถาน แหล่งประวัติศาสตร์ เป็นต้น

4) สนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ มากขึ้น พร้อมกับการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เอื้อต่อการลงทุนของภาคเอกชน โดยเฉพาะการลงทุนเพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่เพื่อสนับสนุนการพัฒนาวงจรท่องเที่ยวในภูมิภาค

5) เพิ่มประสิทธิภาพการบริการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โดยมุ่งการใช้ประโยชน์ในระยะยาวและความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการอยู่ในกรอบ ไม่เอาเปรียบนักท่องเที่ยว จนเกิดภาพพจน์ทางลบต่อประเทศโดยรวม

อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม โดยการเร่งฟื้นฟูสภาพแหล่งท่องเที่ยวเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีการนำมาตรการทางกฎหมายควบคุมอาคารผังเมือง อุทยานแห่งชาติและโบราณสถานมาใช้กำกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

จากการลงทุนประกอบการของธุรกิจต่าง ๆ ก็ตาม แต่ไม่มีการจำกัดจำนวนผู้เข้าใช้สถานที่ท่องเที่ยวอย่างชัดเจน โดยเฉพาะสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติ อาทิ การท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง ที่มีทั้งนักท่องเที่ยวรวมถึงภาคเอกชนที่เข้ามาร่วมลงทุนในเขตของแหล่งท่องเที่ยวจำนวนมาก จนทำให้แหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติประสบปัญหาความเสื่อมโทรม รวมถึงไม่มีมาตรการควบคุมพฤติกรรมของผู้เข้าใช้สถานที่ท่องเที่ยวที่อาจก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติได้

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)

ภาพรวมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มุ่งเน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา โดยเปิดโอกาสให้คนไทยทุกกลุ่มสาขาอาชีพ และทุกภูมิภาคของประเทศ เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวางตั้งแต่การเริ่มจัดทำแผน แทนการกำหนดแผนจากภาคราชการแต่เพียงฝ่ายเดียวอย่างเมื่อก่อน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบติดตามและประเมินผลในทุก ๆ ปี นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ยังมุ่งเน้นความสำคัญของความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจกับการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

ทางด้านแผนพัฒนาภาคการท่องเที่ยว ระบุเรื่องการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว โดยมีความสมดุลกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นฐานการจ้างงานและสร้างโอกาสในการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมทั่วทุกกลุ่มคนทุกพื้นที่

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ยังคงมุ่งเน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาเช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และได้บัญญัติ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ โดยยึดหลักทางสายกลาง มุ่งเน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพ สามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น ตลอดจนเพิ่มสมรรถนะของระบบเศรษฐกิจโดยรวมให้สามารถแข่งขันได้และก้าวทันเศรษฐกิจยุคใหม่ได้ อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่ต้องมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศ



ทางด้านแผนพัฒนาภาคการท่องเที่ยว ระบุให้คุ้มครองและกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์เพื่อรักษาสมดุลของระบบนิเวศ และมีการใช้ประโยชน์ที่สอดคล้องกับสมรรถนะ มีการจัดทำแผนหลังการฟื้นฟูชายฝั่งและทะเลไทยให้คืนความอุดมสมบูรณ์ อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อรักษาสมดุลของระบบนิเวศ ให้เกื้อหนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจชุมชน โดยรักษาสภาพแวดล้อมแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ศิลปกรรม โบราณคดีเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และใช้ผังเมืองเป็นกลไกประสานการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง ให้เกิดความน่าอยู่และยั่งยืน

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554)

ภาพรวมแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ยังคงอัญเชิญ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศเช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 อีกทั้งยังมุ่งเน้นการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ มีคุณธรรม มีความรอบรู้ ภายใต้ดุลยภาพของความหลากหลายทางวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจที่มุ่งสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน ด้านการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม สร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ตลอดจนรักษาผลประโยชน์ของชาติจากข้อตกลงตามพันธกรณีระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังมุ่งสร้างกลไกและกฎระเบียบที่เอื้อต่อการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาสู่ทุกภาคี ควบคู่กับการเสริมสร้างความโปร่งใส สุจริต ยุติธรรม และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ อีกทั้งมีการกระจายอำนาจ และกระบวนการที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ทางด้านแผนพัฒนาภาคการท่องเที่ยว ระบุให้มีการวิจัยตลาดการท่องเที่ยวในเชิงลึกเพื่อให้สามารถเชื่อมโยงระหว่างตลาด (Market segmentation) กับรสนิยมและความต้องการสินค้า (Product) และบริการ/อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง (Related services and incentives) ภายใต้แนวคิดของการพัฒนาการท่องเที่ยวให้มีส่วนในการกระตุ้น และสร้างความเชื่อมโยงกับภาคการผลิตและบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน (Sustainable tourism development) เพื่อให้ได้ทราบถึงพลวัตของความต้องการ/ความคาดหวังของนักท่องเที่ยวแต่ละกลุ่ม (Traveler segment) ที่มีต่อการท่องเที่ยว

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559)

ภาพรวมแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ยังคงอัญเชิญ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศเช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 และฉบับที่ 10 โดยมุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาคน และสังคมไทยให้มีคุณภาพ มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากร และได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม รวมทั้งสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจด้วยฐานความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ บนพื้นฐานการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้การจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน ทั้งในระดับชุมชน ระดับภาค และระดับประเทศในทุกขั้นตอนของแผนฯ อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ

ทั้งนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ได้ระบุถึงการพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งส่งเสริมสิทธิและพัฒนาศักยภาพชุมชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ปรับนโยบายการลงทุนภาครัฐให้เอื้อต่อการอนุรักษ์และฟื้นฟู ผลักดันให้มีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและลดการก่อมลพิษ สร้างรายได้จากความหลากหลายทางชีวภาพ พัฒนาระบบฐานข้อมูลและระบบติดตามประเมินผล รวมทั้งส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ

### CHULALONGKORN UNIVERSITY

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 จัดทำบนพื้นฐานของกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ซึ่งเป็นแผนหลักของการพัฒนาประเทศ และมีเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) รวมทั้งการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย 4.0 ตลอดจนประเด็นการปฏิรูปประเทศ ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ถือว่าเป็นการแปลงยุทธศาสตร์ระยะยาวสู่การปฏิบัติ โดยกำหนดประเด็นการพัฒนาพร้อมทั้งแผนงาน/โครงการสำคัญที่ต้องดำเนินการให้เห็นผลเป็นรูปธรรมในช่วง 5 ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

ทั้งนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน ทั้งในระดับกลุ่มอาชีพ ระดับภาค และระดับประเทศ ในทุกขั้นตอนของแผนฯ อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งร่วมจัดทำรายละเอียดยุทธศาสตร์ของแผนฯ เพื่อมุ่งสู่ “ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน”

ภาพรวมแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ยังคงอัญเชิญ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศเช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 – 11 มุ่งเน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา และยึดหลักการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดความเหลื่อมล้ำ และขับเคลื่อนการเจริญเติบโตจากการเพิ่มผลิตภาพการผลิตบนฐานการใช้ภูมิปัญญาและนวัตกรรม

ทางด้านแผนพัฒนาภาคการท่องเที่ยว ระบุให้มีการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของการท่องเที่ยวที่มีศักยภาพให้เติบโตและสนับสนุนภาคการผลิต โดยเน้นการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความสมดุลและยั่งยืนในการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่คำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ และศักยภาพของพื้นที่

จะเห็นได้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงแรก (ฉบับที่ 4 – 7) เป็นการวางแผนจาก “บนลงล่าง” โดยผู้ที่มีส่วนในการกำหนดแผนฯ ระยะแรก (แผนฯ ฉบับที่ 4) เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านจากต่างประเทศ (จาก Institute of Tourism Development Consultants ประเทศเนเธอร์แลนด์) ร่วมกำหนดแผนฯ กับข้าราชการและนักวิชาการในประเทศ ต่อมาในการกำหนดแผนฯ ฉบับที่ 5-7 ได้ปรับผู้กำหนดแผนฯ เป็นกลุ่มของข้าราชการ และนักวิชาการเฉพาะด้านในประเทศทั้งหมด ทั้งนี้การกำหนดแผนฯ ฉบับที่ 5 แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจในการพัฒนาสู่ส่วนภูมิภาค แต่การกำหนดแผนฯ และการตัดสินใจ ก็ยังคงมาจากส่วนกลางเป็นหลัก ส่วนการกำหนดแผนฯ ฉบับที่ 6 - 7 ได้มีการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา การกำหนดแผนฯ ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการวางแผนจาก “ล่างขึ้นบน” แต่ทั้งนี้ การตัดสินใจก็ยังคงเป็นกลุ่มข้าราชการและนักวิชาการอยู่ อย่างไรก็ตามตั้งแต่การกำหนดแผนฯ ฉบับที่ 8 – 12 เป็นต้นมา ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มสาขาอาชีพ และทุกภูมิภาคของประเทศ ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวางตั้งแต่การเริ่มต้นจัดทำแผนฯ แทนการกำหนดแผนจากส่วนบน (ข้าราชการและนักวิชาการ) แต่เพียงฝ่ายเดียวอย่างในอดีต

### 3.5.1.3) แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ

ตั้งแต่รัฐบาลจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาขึ้นในปี พ.ศ. 2545 และได้มีการโอนภาระงานการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวจาก ททท. มายังกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จึงได้มีการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติขึ้นฉบับแรกในปี พ.ศ. 2555 – 2559 โดยคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ท.ท.ช.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติเสนอต่อรัฐมนตรี เพื่อใช้เป็นกรอบในการส่งเสริมการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 ซึ่งรายละเอียดของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแต่ละฉบับมีดังนี้

#### - แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ (พ.ศ. 2555 - 2559)

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ มีจุดประสงค์เพื่อให้การท่องเที่ยวของไทยให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม และเกิดการบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการผลักดันให้มีการบริหารจัดการการท่องเที่ยว เพื่อนำไปสู่เป้าหมายการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวโดยคำนึงถึงความสมดุลและยั่งยืนต่อไป ทั้งนี้แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ได้ยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการจัดทำแผนเพื่อสร้างความยั่งยืนให้กับการท่องเที่ยวของประเทศ โดยมุ่งสร้างภูมิคุ้มกันรอบด้านในทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว มุ่งสร้างรายได้เพิ่มควบคู่กับการกระจายรายได้สู่สังคมอย่างเป็นธรรม พร้อมทั้งสร้างกลไกการทำงานโดยมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อเป็นพลังขับเคลื่อนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลชัดเจนทั้งในระดับประเทศและระดับพื้นที่ สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของแนวทางในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559)

โดยการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับนี้ คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติได้ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างให้ทุกภาคส่วนของสังคมได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดกรอบแนวคิด ตลอดจนทิศทางของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติอย่างเป็นขั้นเป็นตอนและต่อเนื่อง โดยได้จัดประชุมระดมความคิดเห็นของภาคประชาชน เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แผนนี้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมและเกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันในทุกระดับ โดยมีการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ 5 ด้านด้วยกัน ได้แก่

- 1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการท่องเที่ยว
- 2) การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน
- 3) การพัฒนาสินค้า บริการและปัจจัยสนับสนุนการท่องเที่ยว

4) การสร้างความเชื่อมั่นและส่งเสริมการท่องเที่ยว

5) การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กรปกครอง

โดยภาคการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง จะเกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติในทุกยุทธศาสตร์ ดังนี้

#### ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการท่องเที่ยว

1.1) ด้านการพัฒนาและปรับปรุงระบบโลจิสติกส์ เพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว

-ให้มีการพัฒนาท่าเรือและส่งเสริมการลงทุนสร้างท่าเทียบเรือ เพื่อเชื่อมโยงเส้นทางการท่องเที่ยวบริเวณชายฝั่งทั้งด้านอันดามันและฝั่งอ่าวไทย ให้มีศักยภาพในการเป็นท่าเรือเพื่อการท่องเที่ยว

1.2) ด้านการสร้างโครงข่ายเส้นทางคมนาคมและระบบเชื่อมโยงการเดินทางท่องเที่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านและในภูมิภาค

-พัฒนาความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวทางเรือตามเส้นทางลำน้ำโขง เส้นทางแนวชายฝั่งทะเลอ่าวไทย ฝั่งทะเลอันดามัน และหมู่เกาะต่าง ๆ เส้นทางเชื่อมโยงกับประเทศมาเลเซีย และอินโดนีเซีย ตามกรอบความร่วมมือ ASEAN IMT-GT ACMECS BIMSTEC และ GMS

#### ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน

2.1) ด้านการพัฒนายกระดับคุณภาพแหล่งท่องเที่ยวใหม่ในเชิงกลุ่มพื้นที่ที่มีศักยภาพ

-พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ที่มีศักยภาพ เพื่อสร้างทางเลือกใหม่แก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย เน้นการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวหรือสินค้าการท่องเที่ยวที่สามารถสร้างคุณค่า และมูลค่าเพิ่มตามกลุ่มท่องเที่ยวที่มีศักยภาพ 8 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนาและภาคเหนือตอนบน กลุ่มท่องเที่ยวมรดกโลกเชื่อมโยงการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ กลุ่มท่องเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้ กลุ่มท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง กลุ่มท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำภาคกลาง กลุ่มท่องเที่ยว Active Beach กลุ่มท่องเที่ยว Royal Coast และกลุ่มท่องเที่ยวมหัศจรรย์สองสมุทร

-ผลักดันให้มีการประกาศเขตพื้นที่พัฒนาการท่องเที่ยว ตาม พ.ร.บ. นโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 จัดระดับแหล่งท่องเที่ยวเพื่อการพัฒนาและพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพในด้านการท่องเที่ยว โดยผลักดันและกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยว เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงาน และบูรณาการงานร่วมกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

## 2.2) ด้านการฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว

-ฟื้นฟู และปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวที่มีสภาพเสื่อมโทรมให้กลับคืนสู่สภาพเดิม เพื่อนำไปสู่กระบวนการต่อยอดในการสร้างคุณค่าและมูลค่าเพิ่ม โดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมเอกลักษณ์ของสถาปัตยกรรมและวิถีชีวิตของชุมชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

-สำรวจและจัดทำฐานข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวเสื่อมโทรมทั่วประเทศ และจัดทำแผนการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเสื่อมโทรม ตลอดจนระบบการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบ

## 2.3) ด้านการยกระดับคุณภาพ และมาตรฐานของแหล่งท่องเที่ยว

-จัดการพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวโดยคำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับ เพื่อให้การใช้ประโยชน์เหมาะสมกับศักยภาพของแหล่งท่องเที่ยว และไม่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน โดยกำหนดการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ เพื่อไม่ให้มีการใช้ประโยชน์เกินขีดความสามารถในการรองรับทางการท่องเที่ยว

-ผลักดันให้มีการออกกฎระเบียบ และบทลงโทษที่ชัดเจนในการกำกับ และดูแลรักษาแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งมาตรการเกี่ยวกับการป้องกัน และการปราบปรามผู้บุกรุกแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ โดยมีขอบ และสอดส่องดูแลการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

-พัฒนาระบบสาธารณสุขภาคเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว โดยเฉพาะการยกระดับคุณภาพ และมาตรฐานของสถานพยาบาลในแหล่งท่องเที่ยว ระบบการจัดการขยะ น้ำเสีย มลพิษ และระบบเครือข่ายเฝ้าระวังป้องกันควบคุมโรค

-สนับสนุน และกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาและผลกระทบอันเนื่องมาจากภาวะโลกร้อน การใช้พลังงานสะอาด การใช้เคมีภัณฑ์ที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค การกำหนดมาตรการ และการลดพลังงานของสถานประกอบการ

## ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาสินค้า บริการ และปัจจัยสนับสนุนการท่องเที่ยว

### 3.1) ด้านการเสริมสร้างโอกาส และแรงจูงใจเพื่อพัฒนาการค้า การลงทุนด้านการท่องเที่ยว

-ผลักดันให้มีการกำหนดเขตเศรษฐกิจด้านการท่องเที่ยว/เขตพัฒนาการท่องเที่ยว และส่งเสริมการพัฒนาคมนาคมอุตสาหกรรมบริการด้านการท่องเที่ยว ตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติเพื่อให้มีบรรยากาศ และสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการค้าการลงทุนด้านการท่องเที่ยว

-ส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนด้านการท่องเที่ยว โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนและนักลงทุนทั้งชาวไทย และชาวต่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยว โดยภาครัฐต้องจัดให้มีสิ่งจูงใจและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เหมาะสม

-เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคเอกชน ท้องถิ่น ชุมชน ผู้ประกอบการรายย่อย และวิสาหกิจ ชุมชนในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยการสนับสนุนเงินทุนวิชาการ การให้ความรู้และให้คำปรึกษาในการเริ่มต้นประกอบธุรกิจ การสร้างแบรนด์ และเอกลักษณ์ของสินค้าให้ตรงกับความต้องการของตลาดท่องเที่ยว การจัดหาแหล่งเงินทุน การค้าประกันและเงินทุน การลดต้นทุนในการกู้ยืม การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การสนับสนุนธุรกิจที่จัดตั้งใหม่ และส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีที่มีความสลับซับซ้อน เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและเพิ่มคุณภาพของสินค้า เป็นต้น

-สนับสนุนให้ภาคธุรกิจรวมกลุ่มกัน เพื่อร่วมมือกันในการให้บริการทางการท่องเที่ยว เพื่อสร้างความแข็งแกร่งในการรองรับการเปิดการค้าเสรีทางการท่องเที่ยวในอนาคต

-สนับสนุนให้กลไกกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่ เช่น กองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย มีขอบเขต ที่เอื้อต่อการค้า การลงทุนให้แก่ผู้ประกอบการภาคบริการท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้น

#### ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างความเชื่อมั่นและส่งเสริมการท่องเที่ยว

##### 4.1) ด้านการสร้างและเผยแพร่ ภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยว

-เพิ่มบทบาท/สถานะของไทยในเวทีระหว่างประเทศด้านการท่องเที่ยวให้โดดเด่นยิ่งขึ้น และส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ของไทยในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในเวทีโลก โดยใช้ประโยชน์จากกรอบความร่วมมือระดับโลก (UNWTO, APEC) กรอบความร่วมมือเอเชีย (ACD) และกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาค

##### 4.2) ด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อสร้างรายได้เข้าประเทศจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ

-พัฒนาการตลาด และส่งเสริมการขาย ในกลุ่มเป้าหมายนักท่องเที่ยวเฉพาะกลุ่มที่ไทยมีศักยภาพ เช่น กลุ่ม MICE กลุ่มครอบครัว กลุ่มฮันนีมูน เป็นต้น โดยสร้างจุดขายใหม่ด้านการท่องเที่ยว กิจกรรมและข้อเสนอพิเศษ เพื่อจูงใจนักท่องเที่ยวให้เดินทางมาประเทศไทย

-ประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการส่งเสริมการตลาด และการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศระดับต่าง ๆ เช่น UNWTO APEC ACD AEC GMS IMT-GT BIMSTEC และ ACMECS เพื่อการสร้างโครงข่าย ความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มพื้นที่การท่องเที่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน

##### 4.3) ด้านการสร้างกระแสการ เดินทางของนักท่องเที่ยว ชาวไทย

-เผยแพร่ประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวในประเทศไทย ให้เป็นที่รู้จักของนักท่องเที่ยวไทย ผ่านสื่อต่าง ๆ และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์สร้างทัศนคติที่ดีในการเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว

5.1) ด้านการสร้างและพัฒนา กลไกในการบริหารจัดการ การท่องเที่ยว

-สนับสนุนและผลักดันให้เกิดความก้าวหน้า ตามกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้ดำเนินการ ไว้แล้ว เช่น IMT-GT ACMECS BIMSTEC และ GMS โดยควรมีกำหนดยุทธศาสตร์และผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ที่ริเริ่มไว้แล้วให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

-ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ให้สอดคล้องและอำนวยความสะดวกต่อการบริหารจัดการท่องเที่ยวทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

5.2) ด้านส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท่องเที่ยว

-อำนวยความสะดวก สนับสนุน ช่วยเหลือ ให้ความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการท่องเที่ยวแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

-กระจายอำนาจ และจัดสรรผลประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนได้รับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม เพื่อลดความขัดแย้งและสามารถสร้างกิจกรรมให้เหมาะสมกับความต้องการ สภาพ และกำลังรองรับของชุมชนและระบบนิเวศในท้องถิ่น

-ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว โดยจัดตั้งคณะกรรมการในระดับท้องถิ่นขึ้นเพื่อพัฒนา และส่งเสริมการท่องเที่ยวให้มีการบริหารเป็นรูปธรรม โดยมีภาครัฐ เอกชน ชุมชน และประชาสังคมในท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูวัฒนธรรม แหล่งท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

- แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560 - 2564)

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 มีจุดประสงค์เพื่อให้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาในระยะ 5 ปีถัดไป ต่อจากแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับแรก ที่สิ้นสุดในปี 2559 เพื่อให้การท่องเที่ยวมีการบริหารและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ให้ความสำคัญกับการวางรากฐานและแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ ทั้งด้านคุณภาพ แหล่งท่องเที่ยว บุคลากรการท่องเที่ยว และโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการสร้างสมดุลของการพัฒนา ทั้งในมิติของพื้นที่ เวลา กิจกรรม รูปแบบ และกลุ่มนักท่องเที่ยว เพื่อการสร้างรายได้และกระจายรายได้สู่ชุมชนและการเตรียมความพร้อมของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวสู่การเติบโตในอนาคตบนพื้นฐานของการลงทุนพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ โดยมีเป้าหมายระยะยาว คือ การยกระดับประเทศไทยให้เป็นประเทศพัฒนาแล้ว มีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ และการเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพอย่างยั่งยืน สอดคล้องตาม



กรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)

โดยการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับนี้ คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยเริ่มต้นตั้งแต่การประเมินผลแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 – 2559 การศึกษาสภาพแวดล้อมและบริบทการท่องเที่ยวภายในประเทศและต่างประเทศ การทบทวนการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศคู่แข่งและประเทศต้นแบบรายสำคัญ การทบทวนนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว และการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน/ประชาสังคม ผ่านการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญในสาขาการท่องเที่ยว การจัดประชุมกลุ่มย่อยและการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นร่างวิสัยทัศน์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2579 และร่างแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560 - 2564) ทั้งนี้มีการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ 5 ด้านด้วยกัน ได้แก่

- 1) การพัฒนาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว สินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยวให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน
- 2) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว
- 3) การพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยว และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาการท่องเที่ยว
- 4) การสร้างความสมดุลให้การท่องเที่ยวไทยผ่านการตลาดเฉพาะกลุ่ม การส่งเสริมวิถีไทย และการสร้างความเชื่อมั่นของนักท่องเที่ยว
- 5) การบูรณาการการบริหารจัดการการท่องเที่ยว และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ

โดยภาคการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง จะเกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติในยุทธศาสตร์ที่ 1 และยุทธศาสตร์ที่ 3 ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว สินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยวให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน

- 1.1) ด้านการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว สินค้าและบริการอย่างยั่งยืน

-โดยการส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ทั้งในเชิงอัตลักษณ์ท้องถิ่น วัฒนธรรมประเพณีและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์เพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การกำหนดขีดความสามารถในการ

รองรับของแหล่งท่องเที่ยว การส่งเสริมนวัตกรรมด้านการพัฒนาสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยว การสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว และการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชน โดยการให้ความรู้และการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยว และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาการท่องเที่ยว

3.1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวและได้รับประโยชน์จากการท่องเที่ยว

-โดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจด้านการท่องเที่ยวและการบริหารจัดการการท่องเที่ยว เปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสินค้าและบริการบนพื้นฐานของมรดกและวัฒนธรรมท้องถิ่น จัดทำหลักสูตรการฝึกอบรมทักษะธุรกิจพื้นฐานเพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจใหม่ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เพิ่มช่องทางการลงทุนและพัฒนาธุรกิจด้านการท่องเที่ยวให้แก่ภาคเอกชน ภายใต้หลักการสนับสนุนความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม Thailand 4.0

จะเห็นได้ว่าแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ทั้ง 2 ฉบับ มีลักษณะของการวางแผนแบบ “ล่างขึ้นบน” เน้นส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนของสังคมได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดกรอบแนวคิดตลอดจนทิศทางของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ โดยได้จัดประชุมระดมความคิดเห็นของภาคประชาชน เอกชน ผ่านคณะกรรมการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และส่วนราชการทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวัฒนธรรม เพื่อให้แผนฯ สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมและเกิดการบูรณาการในการทำงานร่วมกันในทุกระดับ

#### 3.5.1.4) นโยบายรัฐบาล

การขับเคลื่อนด้านการท่องเที่ยวและบริการของประเทศไทยที่ผ่านมา นอกจากจะพิจารณาจากแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติแล้ว ทิศทางการขับเคลื่อนยังเกิดจากการผลักดันผ่านคำแถลงนโยบายรัฐบาลอีกด้วย โดย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2563) ได้รวบรวมประเด็นที่น่าสนใจ จากการวิเคราะห์คำแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในส่วนที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวไว้ดังนี้

พ.ศ. 2518 รัฐบาลหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช คือรัฐบาลแรกที่บรรจุเรื่องการส่งเสริมการท่องเที่ยวในคำแถลงนโยบาย โดยระบุว่า “รัฐบาลนี้จะส่งเสริมอุตสาหกรรมให้เจริญยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบในประเทศ อุตสาหกรรมที่ส่งผลผลิตออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ และอุตสาหกรรมท่องเที่ยว”

พ.ศ. 2519 รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นรัฐบาลแรกที่เริ่มระบุเรื่องความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวกับกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

พ.ศ. 2526 รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เริ่มระบุเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างมีระบบ และกฎหมายการจัดระเบียบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

พ.ศ. 2535 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นรัฐบาลแรกที่กำหนดให้ไทยเป็นศูนย์กลางทางการท่องเที่ยวของภูมิภาค

พ.ศ. 2538 รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ระบุเรื่องพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้มีความสอดคล้องกับปริมาณนักท่องเที่ยวและส่งเสริมค่านิยมให้คนไทยท่องเที่ยวในประเทศ

พ.ศ. 2540 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ระบุเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ การจัดสรรรายได้ รวมทั้งบุคลากรด้านการท่องเที่ยวไปสู่ท้องถิ่น ควบคู่กับส่งเสริมบทบาทชุมชนและองค์กรเอกชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว

พ.ศ. 2544 รัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ระบุเรื่องการใช้กลยุทธ์การตลาดเชิงรุกและเพิ่มความหลากหลายของรูปแบบการท่องเที่ยว

พ.ศ. 2551 รัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ระบุเรื่องการเพิ่มมูลค่าด้วยเศรษฐกิจสร้างสรรค์ และระบุเรื่องการควบคุมปริมาณนักท่องเที่ยว และผลกระทบสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว นอกจากนี้ยังระบุเรื่องการส่งเสริมกลุ่มนักท่องเที่ยวคุณภาพ กลุ่มครอบครัว กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มดูแลสุขภาพ กลุ่มประชุมและแสดงสินค้า

พ.ศ. 2551 รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ระบุเรื่องการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษด้านการท่องเที่ยว และการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทั้งหมดให้มีความทันสมัย

พ.ศ. 2554 รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้พิการและผู้สูงอายุ

### 3.5.2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการท่องเที่ยว

ประเทศไทยมีองค์กรที่มีบทบาทต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวหลายองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมีบทบาทแตกต่างกันตามหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบ หรือตามภารกิจของแต่ละองค์กร ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย ซึ่ง ฉันทิช วรรณถนอม (2552) ได้รวบรวมหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยไว้ดังนี้

#### 3.5.2.1) องค์กรการท่องเที่ยวแห่งชาติ

เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อ รับผิดชอบในการกำหนดและใช้นโยบายการท่องเที่ยวของชาติ เป็นตัวแทนและกลไกของฝ่ายบริหารประเทศที่รับผิดชอบในการควบคุมดูแล และกำหนดทิศทางในการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว โดยมากจะกำกับดูแลโดยกระทรวง /หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวของภาครัฐ ดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้ ทั้งด้านการส่งเสริมการตลาด การพัฒนาการท่องเที่ยวตามขอบข่ายภารกิจที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย การก่อตั้งองค์กรของแต่ละประเทศ โดยองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทยที่สำคัญมีดังนี้

- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (Ministry of Tourism and Sports)

เนื่องจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว กอปรกับการปรับโครงสร้างระบบราชการไทยใน พ.ศ. 2545 รัฐบาลเล็งเห็นความสำคัญของการท่องเที่ยว จึงมีการปรับโครงสร้างเพื่อความสะดวกในการพัฒนาการท่องเที่ยว และได้ตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเกิดขึ้น โดยกระทรวงมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยตรง ซึ่งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้แบ่งส่วนหน่วยงานในสังกัดราชการออกเป็น 5 ส่วนด้วยกัน คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว และสถาบันการพลศึกษา นอกจากนี้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬายังมีสังกัดในภาครัฐวิสาหกิจอยู่ 2 รัฐวิสาหกิจคือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และการกีฬาแห่งประเทศไทย

โครงสร้างของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ในส่วนที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และรองปลัดกระทรวง รวมทั้ง ททท. และสำนักงานส่งเสริมการประชุมและนิทรรศการ พ.ศ. 2545 กำหนดให้จัดตั้งการส่งเสริมการประชุมและนิทรรศการหรือ ส สปน. (Convention and Exhibition Bureau : CEB) โดยมีฐานะเป็นองค์การมหาชน สังกัดกระทรวงการ

ท่องเที่ยวและกีฬา มีคณะกรรมการส่งเสริมการการจัดประชุมและนิทรรศการ โดยให้สำนักงานส่งเสริมฯ มีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริม พัฒนากำกับดูแล ประสานงาน และอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการจัดการประชุม การท่องเที่ยว การจัดนิทรรศการและสนับสนุนให้มีการนำเสนอ ศิลปะและวัฒนธรรมของประเทศ

- สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว (Office of Tourism Development)

สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว มีภารกิจในการพัฒนามาตรฐานการบริการด้านการท่องเที่ยว และแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งการสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้อยู่ในระดับมาตรฐาน เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเพื่อให้เกิดการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน โดยมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย รวบรวมข้อมูลสถิติด้านการท่องเที่ยว แนวทางการดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยว ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ
- 2) จัดทำแผนพัฒนาการบริการด้านการท่องเที่ยว รวมทั้งประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามแบบแผนที่กำหนด
- 3) จัดทำแผนพัฒนาทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ รวมทั้งประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนด
- 4) ดำเนินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 5) ติดตามและประเมินผลงานด้านการท่องเที่ยว
- 6) ส่งเสริม และสนับสนุนกิจการภาพยนตร์ ทั้งภาคการผลิตและการบริการและกิจการที่เกี่ยวข้อง
- 7) ปฏิบัติการอื่นใดที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (Tourism Authority of Thailand : TAT)

การดำเนินงานของ ททท. นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งมา ได้กำหนดนโยบายไว้อย่างชัดเจนว่ามีวัตถุประสงค์ส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมด้วยการสร้างแรงจูงใจให้นักท่องเที่ยวในต่างประเทศเดินทางสู่ประเทศไทย เพื่อให้ได้ซึ่งรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศเข้าเพิ่มพูนเศรษฐกิจส่วนรวม ขยายแหล่งท่องเที่ยวให้กระจายไปในท้องถิ่น เพื่อเป็นการกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวให้ทั่วถึงประชากรในทุกภูมิภาค อนุรักษ์และฟื้นฟูสมบัติวัฒนธรรมทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คงความเป็นเอกลักษณ์ของไทยไว้ด้วยดีที่สุด พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการด้านการท่องเที่ยวให้มากขึ้น เพื่อความปลอดภัยให้นักท่องเที่ยวให้มั่นใจในความปลอดภัยของร่างกายและทรัพย์สิน ส่งเสริมการเดินทางเพื่อการท่องเที่ยวของคนไทยภายในประเทศอันเป็นการเพิ่มสวัสดิการให้แก่คนไทยโดยเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้น้อย และเด็กเยาวชน สร้างแรงงานใน

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างกว้างขวางมากขึ้น กล่าวได้ว่า ททท. เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจการค้าบริการท่องเที่ยวไทย อันเป็นประโยชน์แก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ ททท. ได้ดำเนินงานทั้งด้านการตลาด และการพัฒนาควบคู่ไปในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพการบริการท่องเที่ยวและลงทุนเพื่อการท่องเที่ยว ด้วยการส่งเสริมให้การท่องเที่ยวมีมาตรฐาน ควบคุมและกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้ชัดเจนเป็นมาตรฐานและมีคุณภาพ นอกจากนี้ ททท. ยังใช้กลยุทธ์การตลาดในการส่งเสริมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวให้แพร่หลายตลอดจนการจัดกิจกรรมงานเทศกาลประเพณีต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างแรงดึงดูดใจในการท่องเที่ยวในประเทศไทย และการพัฒนาด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยให้มีมาตรฐานและเป็นการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน อันจะนำไปสู่การเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวแห่งเอเชีย (Tourism Capital of Asia)

การสนับสนุนและร่วมมือกับองค์กรท่องเที่ยวทั้งในประเทศและต่างประเทศ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินกิจกรรมด้านการส่งเสริมและพัฒนา การโฆษณาประชาสัมพันธ์ รวมทั้งการส่งเสริมการขาย โดยการเข้าร่วมการประชุมสัมมนางานแสดงสินค้าทางการท่องเที่ยว (Travel Trade Show) ต่าง ๆ การจัดนิทรรศการหรือ Booth ให้ข้อมูลข่าวสารแจกจ่ายรวมทั้งจัดงานส่งเสริมการขายร่วมกับธุรกิจเอกชน หรือสนับสนุนเผยแพร่กิจกรรมท่องเที่ยวร่วมกับผู้ประกอบการท่องเที่ยวต่าง ๆ การเชิญสื่อมวลชนและธุรกิจการท่องเที่ยวจากต่างประเทศเพื่อทัศนศึกษาในประเทศไทย เพื่อกลับไปเผยแพร่ศักยภาพการท่องเที่ยวของไทยและเสริมสร้างความมั่นใจที่จะกลับมาท่องเที่ยวประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีการจัดงานแถลงข่าวและพบปะสื่อมวลชน ทั้งในและต่างประเทศเพื่อนำเสนอแหล่งท่องเที่ยว เทศกาลงานประเพณี รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยว การจัดทำโครงการพิเศษ เพื่อเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวในแต่ละปีหรือช่วงเวลา ถือเป็นช่องทางหนึ่งในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการท่องเที่ยวของประเทศ และสามารถดึงดูดความสนใจจากนักท่องเที่ยว หรือผู้ได้รับข่าวสารมากกว่าการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทั่วไป ซึ่งในช่วงเวลาของการดำเนินโครงการพิเศษจะมีนักท่องเที่ยวเดินทางมาเยือนเป็นจำนวนมาก

### 3.4.2.2) องค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวต่าง ๆ

นอกจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งเป็นองค์การภาครัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมการท่องเที่ยว ยังมีองค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในทางอ้อม โดยแต่ละองค์การจะมีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและช่วยส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวโดยแบ่งตามภารกิจดังนี้

#### 3.4.2.2.1) องค์การของรัฐที่กำกับดูแลด้านแหล่งท่องเที่ยว

องค์การที่มีหน้าที่กำกับดูแลแหล่งท่องเที่ยวทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ และแหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น ดังนี้

##### - กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช

กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ส่งเสริมและฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์โดยการป้องกันควบคุมพื้นที่ป่าอนุรักษ์เดิมที่มีอยู่ และฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้กลับสมบูรณ์ด้วยกลยุทธ์การส่งเสริมกระตุ้นและปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนมีความรู้สึกหวงแหน และการมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรท้องถิ่นเพื่อเป็นการรักษาสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพ สำหรับเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร แหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า แหล่งอาหารแหล่งนันทนาการและการท่องเที่ยวทางธรรมชาติของประชาชน

##### - กรมควบคุมมลพิษ

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีบทบาทและภารกิจทั่วไปในการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ ซึ่งได้แก่การเสนอความเห็นในการจัดกำหนดนโยบายด้านการควบคุมมลพิษของประเทศ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง น้ำทะเลชายฝั่ง คุณภาพอากาศในบรรยากาศ ฯลฯ (การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด) มาตรฐานน้ำทิ้งจากอาคารต่าง ๆ น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม มาตรฐานไอเสียจากยานพาหนะต่าง ๆ ฯลฯ การจัดทำแผนการจัดการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรการควบคุมมลพิษ (การจัดการขยะมูลฝอย การจัดการของเสียอันตราย การประกาศเขตควบคุมมลพิษ ฯลฯ) การติดตามตรวจสอบสถานการณ์มลพิษ รับเรื่องราวร้องทุกข์ด้านมลพิษ และดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านการควบคุมมลพิษ

- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ส่งเสริมเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมพัฒนาบุคลากร กระบวนการมีส่วนร่วม และเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พัฒนา ประยุกต์ และให้บริการสารสนเทศ วิเคราะห์ วิจัยพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากผลการดำเนินงานของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดการรวมกลุ่มของกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเยาวชน กลุ่มพัฒนาองค์กรเอกชน กลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อม กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มชุมชน ฯลฯ กลายเป็นเครือข่ายการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องเป็นรูปธรรม เช่น เครือข่ายด้านการอนุรักษ์ลุ่มน้ำ เครือข่ายด้านการอนุรักษ์ป่าและป่าชุมชน เครือข่ายเยาวชน เครือข่ายเทศบาล เครือข่ายองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.สีเขียว) เครือข่ายสิ่งแวดล้อมศึกษา เป็นต้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว

- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานราชการ มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมของภาครัฐและเอกชน ประสานงานร่วมมือกับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในการติดตามและตรวจสอบสภาพพื้นที่แหล่งที่มีศักยภาพและ กำหนดหลักเกณฑ์ความดึงดูดใจเพื่อให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยยึดถือปฏิบัติในด้านการท่องเที่ยวต่อไป

- กรมชลประทาน การประปาส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง

กรมชลประทาน การประปาส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานราชการ มีบทบาทหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรน้ำให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งในด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม เพื่อการอุปโภคบริโภค บรรเทาอุทกภัย เป็นแหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ตลอดจนทำแหล่งน้ำให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ เช่น อ่างเก็บน้ำฝายทดน้ำ เป็นต้น



### 3.4.2.2.2) องค์การของรัฐที่กำกับดูแลด้านสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว

สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว ได้แก่ ปัจจัยพื้นฐานอันประกอบด้วย ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบสื่อสาร ระบบขนส่งสาธารณะ เป็นต้น ทั้งนี้ยังรวมถึงการอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยว ได้แก่

#### - กรมการบินพาณิชย์

กรมการบินพาณิชย์ เป็นหน่วยงานราชการสังกัดกระทรวงคมนาคม มีหน้าที่ควบคุมและบริหารกิจการบินพลเรือนของไทยให้เป็นไปตามอนุสัญญาความตกลงระหว่างประเทศ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนดำเนินการบริหารและส่งเสริมกิจการการบินพลเรือนให้เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศที่มีความสะดวกปลอดภัยอย่างมีระเบียบ ภารกิจของกรมการบินพาณิชย์ ได้แก่ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ เช่น งานบริการท่าอากาศยาน งานบริการสื่อสารการบิน และงานบริการควบคุมจราจรทางอากาศ เป็นต้น ส่วนงานในด้านการควบคุมกำกับดูแล ส่งเสริมและพัฒนากิจการบิน เช่น งานควบคุมมาตรฐานด้านความปลอดภัย งานพัฒนาอุตสาหกรรมการบินงานก่อสร้างและพัฒนาท่าอากาศยานตามภูมิภาคต่าง ๆ เป็นต้น

#### - กรมทางหลวง

กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยงานราชการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทานวิจัย และพัฒนางานก่อสร้างบูรณะและบำรุงรักษาทาง ร่วมมือและประสานงานกับองค์การและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

#### - กรมการขนส่งทางบก

กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยงานราชการ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก กฎหมายว่าด้วยรถยนต์ กฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อนและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการแก้ไขป้องกัน และส่งเสริมสวัสดิภาพการขนส่งทางบก ร่วมมือประสานงานกับองค์การและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศในด้านการขนส่งทางบกและในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ

- กระทรวงคมนาคม

กระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยงานภาครัฐ มีหน้าที่รับผิดชอบในระบบการขนส่ง การสื่อสาร คมนาคมของประเทศ แบ่งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในความดูแลออกเป็นหลายส่วนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ได้แก่

- 1) กรมการขนส่ง ถนนพหลโยธิน กรุงเทพมหานคร
- 2) กรมทางหลวง ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร
- 3) กรมอุตุนิยมวิทยา มีหน้าที่รับผิดชอบการพยากรณ์สภาพอากาศทั่วประเทศ เพื่อประโยชน์ทางการประกอบอาชีพและเดินทาง

นอกจากนี้ยังมี รัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม ได้แก่ การท่าเรือแห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย บริษัท การบินไทย จำกัด บริษัท ขนส่ง จำกัด การสื่อสารแห่งประเทศไทย บริษัทเดินเรือทะเล องค์การขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (รสพ.)

- กรมเจ้าท่า

กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยงานราชการ มีหน้าที่ในการพัฒนา กำกับดูแล ควบคุมการขนส่งทางน้ำให้มีประสิทธิภาพ สะดวก เสริมสร้างมาตรฐานความปลอดภัย และควบคุมสิ่งแวดล้อมทางน้ำให้มีมาตรฐานและอยู่ในสภาพดี ทั้งยังพัฒนาท่าเรือและเส้นทางคมนาคมขนส่งน้ำให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เช่น การพัฒนาท่าเรืออ่าวฉลอง ท่าเทียบเรือภูเก็ต การพัฒนาท่าเรือน้ำลึก และท่าเรือเพื่อการท่องเที่ยวในจังหวัดสตูล เป็นต้น ทั้งยังให้การสนับสนุนกิจการพาณิชย์นาวีอย่างจริงจัง

- บริษัท ท่าอากาศยาน จำกัด (มหาชน)

บริษัท ท่าอากาศยาน จำกัด (มหาชน) กระทรวงคมนาคม ภารกิจของ ทอท. คือการประกอบและส่งเสริมกิจการท่าอากาศยาน รวมทั้งดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการท่าอากาศยาน ได้แก่ กิจการตั้งสนามบิน หรือที่ขึ้น-ลงชั่วคราวของอากาศยาน การจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ การให้บริการช่องอากาศ และบริการต่าง ๆ เกี่ยวกับอากาศยานสินค้า พักผู้โดยสารและลูกจ้างของผู้ประกอบการธุรกิจในการเดินอากาศ รวมถึงการให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกอันเกี่ยวกับร้านสินค้าปลอดภาษี ห้องพักผู้โดยสาร ไปรษณีย์ โทรคมนาคม โทรศัพท์สาธารณะ โทรศัพท์ระหว่างประเทศ ห้องละหมาด ร้านอาหาร ธนาคารและแลกเปลี่ยนเงินตรา บริการทางการแพทย์ การสำรองห้องพัก แพ้กเกจท่องเที่ยว รถรับส่งผู้โดยสาร ถ่ายรูปตัวน คาเนเตอร์ตรวจบัตรโดยสาร คาเนเตอร์ตรวจคนเข้าเมือง คาเนเตอร์ศุลกากร สายพาน หรือธุรกิจต่อเนื่องกับกิจการดังกล่าว ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการท่องเที่ยว

โดยท่าอากาศยานนานาชาติหลักที่มีอยู่ในประเทศไทยมี 6 แห่งดังนี้

- 1) ท่าอากาศยานดอนเมือง
- 2) ท่าอากาศยานเชียงใหม่
- 3) ท่าอากาศยานหาดใหญ่
- 4) ท่าอากาศยานภูเก็ต
- 5) ท่าอากาศยานเชียงราย
- 6) ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

#### 3.4.2.2.3) องค์การของรัฐที่กำกับดูแลด้านบริการและช่วยเหลือทางการท่องเที่ยว

บริการทางการท่องเที่ยวเป็นบริการที่ช่วยสนับสนุนให้การท่องเที่ยว ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น เช่นการกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์การรักษาความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การบริการสาธารณสุข การบริการข่าวสารทางการท่องเที่ยว การแลกเปลี่ยนเงินตรา รวมทั้งการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มแก่นักท่องเที่ยว เป็นต้น โดยองค์กรที่เกี่ยวกับการบริการและช่วยเหลือการท่องเที่ยวมีดังนี้

- สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ปัจจุบัน มีฐานะเป็นหน่วยงานของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีหน้าที่ในการกำหนดแผนงานและมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เช่น การกำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติของมัคคุเทศก์ การออกใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบธุรกิจนำเที่ยวรวมทั้งมัคคุเทศก์ด้วย

- คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ (สพช.)

ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐและเอกชนร่วมมดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยว รวมทั้งพัฒนาการท่องเที่ยว โดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นผู้ประสานงาน ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามและแต่งตั้งให้รัฐมนตรีประจำกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นประธานกรรมการ และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นเลขานุการคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการแต่ละชุด จะหมดวาระพร้อมรัฐบาล

- สถาบันอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย (Thailand Tourism Society : TTS)

สถาบันอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่คอยร่วมมือประสานงานและดำเนินงานพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในด้านต่าง ๆ

#### 3.4.2.2.4) องค์การของรัฐที่กำกับดูแลด้านสินค้าทางการท่องเที่ยว

องค์การของรัฐที่กำกับดูแลด้านสินค้าทางการท่องเที่ยว คือ องค์การที่กำกับดูแลด้านการดำเนินการของธุรกิจ ดูแลสินค้าบริการที่นักท่องเที่ยวเข้าไปเลือกซื้อหรือใช้บริการให้เป็นไปด้วยความยุติธรรม ปลอดภัย มีมาตรฐาน ถูกต้องตามกฎหมาย ได้แก่

- กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม
- สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม
- สถาบันรับรองมาตรฐาน (ISO) กระทรวงอุตสาหกรรม
- สถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กระทรวงอุตสาหกรรม
- กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

#### 3.4.2.2.5) องค์การของรัฐที่กำกับดูแลด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

องค์การของรัฐที่กำกับดูแลด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เป็นองค์การที่เน้นการส่งเสริม สนับสนุน พัฒนา และสร้างบุคลากรให้ออกไปสู่ตลาดแรงงานในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ได้แก่

- ทบวงมหาวิทยาลัย
- กระทรวงศึกษาธิการ
- โรงเรียน วิทยาลัยที่ผลิตบุคลากรด้านอุตสาหกรรมท่องเที่ยว
- กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

#### 3.4.2.3) องค์การภาคเอกชนที่มีบทบาทต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

องค์การภาคเอกชนที่มีบทบาทต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การดำเนินธุรกิจด้านการเดินทางและท่องเที่ยวและธุรกิจบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการลงทุนเพื่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการเพื่อการท่องเที่ยว ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยองค์กรเอกชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยทำให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยรวมของประเทศขยายตัวเติบโตขึ้น

- สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว (Association Of Thai Travel Agents : ATTA)

สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของบริษัทนำเที่ยว และเป็นศูนย์กลางของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ที่เน้นทางด้านภายในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบวิสาหกิจการท่องเที่ยว วางระเบียบให้สมาชิกประกอบวิสาหกิจท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน ส่งเสริมการแข่งขันและแก้ไขอุปสรรคต่าง ๆ ของการประกอบวิสาหกิจท่องเที่ยว ส่งเสริมการบริการท่องเที่ยวของสมาชิกให้เข้ามาตรฐาน นอกจากนี้ยังให้การสนับสนุนและร่วมมือกับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และรัฐบาลในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อประโยชน์ของประเทศ เป็นศูนย์กลางของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่เน้นทางด้านภายในประเทศ (Inbound)

- สมาคมไทยบริการท่องเที่ยว (Thai Travel Agents Association : TTAA)

สมาคมไทยบริการท่องเที่ยว เป็นการรวมตัวของบริษัทจำหน่ายตั๋วเครื่องบิน และบริษัทนำทัวร์ออกนอกประเทศ ก่อตั้งครั้งแรกในรูปแบบของชุมชนผู้แทนจำหน่ายบัตรโดยสาร ต่อมายกฐานะเป็นสมาคมผู้แทนจำหน่ายบัตรโดยสาร ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นสมาคมไทยบริการท่องเที่ยวเพื่อให้เป็นสมาคมสู่โลกสากล มีหน้าที่ส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจประเภทที่เกี่ยวกับการเดินทางและท่องเที่ยวโดยจำหน่ายตั๋วโดยสารเครื่องบิน รถยนต์ รถไฟ เรือท่องเที่ยว ทั้งในและนอกประเทศ ให้การสนับสนุนช่วยเหลือสมาคมในการดำเนินธุรกิจ และร่วมมือกับรัฐบาลในการส่งเสริมการท่องเที่ยวให้อยู่ในมาตรฐานที่ดี สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

- สมาคมผู้ประกอบการนำเที่ยวไทย : สนท. (The Association of Thai Tour Operators : ATTO)

สมาคมผู้ประกอบการนำเที่ยวไทย เกิดจากการรวมตัวของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทยจัดตั้งเป็นชมรม ผู้ประกอบการท่องเที่ยวภายในประเทศ (ขทน.) ขึ้น ต่อมาเกิดการจดทะเบียนเป็นสมาคมผู้ประกอบการนำเที่ยวภายในประเทศ และต่อมาเปลี่ยนแปลงชื่อใหม่เป็นสมาคมผู้ประกอบการนำเที่ยวไทย (สนท.) ในปัจจุบัน เพื่อเป็นองค์กรกลางเน้นวิสาหกิจท่องเที่ยวภายในประเทศ สำหรับคนไทยเพื่อเป็นการกระจายรายได้สู่ชนบท และส่งเสริมให้ธุรกิจท่องเที่ยวในประเทศมีมาตรฐานและมีอำนาจในการเจรจาต่อรองกับธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจรถทัวร์ให้เข้า เป็นต้น

- สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพ : สมอ. (Professional Tourist Guide Association : PGA)

สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพ เกิดขึ้นจากการรวมตัวของสมาชิกผู้ประกอบการอาชีพนำเที่ยว จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรกลางในการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์อันชอบธรรมของมัคคุเทศก์ ยกระดับมาตรฐานแห่งอาชีพมัคคุเทศก์ ป้องกันและเผยแพร่ชื่อเสียงเกียรติคุณแห่งอาชีพมัคคุเทศก์ ทั้งยังให้การสนับสนุนและส่งเสริมการท่องเที่ยวร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง

- สมาคมโรงแรมไทย (Thai Hotels Association : THA)

สมาคมโรงแรมไทย เป็นสมาชิกของโรมแรมนานาชาติ เริ่มแรกจัดตั้งโดยใช้ชื่อว่า สมาคมโรงแรมเพื่อนักทัศนาจรแห่งประเทศไทย ต่อมาจึงเปลี่ยนชื่อเป็น สมาคมโรงแรมไทย ในปัจจุบัน เป็นศูนย์กลางของผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย มีหน้าในการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจโรงแรมให้อยู่ในมาตรฐานที่ดี สอดคล้องกับนโยบายของทางราชการ รวมทั้งการส่งเสริมการขายทั้งในและนอกประเทศ

#### 3.4.2.4) องค์กรที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ขยายตัวไปทุกส่วนของโลก การท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมที่มีบทบาทสำคัญต่อสังคม ความเป็นอยู่ เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมทั้งระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับโลก องค์กรที่กำกับดูแลและจัดการทางด้านการท่องเที่ยวก่อตั้งขึ้นโดยภาครัฐและเอกชน เพื่อร่วมมือกันพัฒนาการท่องเที่ยวให้ยั่งยืนและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมให้มากที่สุด องค์กรระหว่างประเทศที่ดำเนินงานโดยรัฐบาลแบ่งได้เป็น องค์กรระดับโลก องค์กรระดับเอเชีย และระดับอนุภูมิภาค ดังนี้

##### 3.4.2.4.1) กรอบความร่วมมือระดับโลก

- องค์กรท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization : UNWTO)

องค์กรท่องเที่ยวโลก แรกเริ่มได้จัดตั้งในนาม International Union of Tourist Publicity Organization เมื่อปี พ.ศ. 2468 และภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น International Union of Official Travel Organization (IUOTO) หรือเรียกว่าสหพันธ์องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ โดยต่อมาได้ปรับปรุงองค์กรเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวสามารถเป็นสมาชิกได้ จึงเปลี่ยนชื่อเป็น World Tourism Organization ในปี พ.ศ. 2518 และใช้ชื่อนี้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

องค์การท่องเที่ยวโลกมีฐานะเช่นเดียวกับองค์การสหประชาชาติ เป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวนานาชาติในระดับรัฐบาล ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 อย่างคือ

- 1) คณะกรรมการสมัชชาใหญ่ (General Assembly)
- 2) คณะรัฐมนตรีบริหาร (Executive Council)
- 3) เลขาธิการองค์การ (Secretariat)

โดยองค์การท่องเที่ยวโลกมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงมาดริด ประเทศสเปน และมีสำนักงานย่อยในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (Regional Support Office for Asia And the Pacific) ที่ประเทศญี่ปุ่น ปัจจุบันมีสมาชิกทั้งหมดกว่า 665 ราย<sup>26</sup> สามารถแบ่งได้ดังนี้

- 1) สมาชิกสามัญ (Full Member) ได้แก่ รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ 159 ประเทศ
- 2) สมาชิกสมทบ (Associate Member) ได้แก่ ดินแดนที่อยู่ใต้อาณัติของประเทศอื่น 6 ดินแดน คือ Aruba, Macau, Netherlands, Antilles, Puerto Rico, Hong Kong
- 3) สมาชิกร่วม (Affiliate Member) จำนวนรวมกว่า 500 ราย ได้แก่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ทั้งภาคเอกชน สถาบันการศึกษา สมาคมการท่องเที่ยว และหน่วยงานการท่องเที่ยวในแต่ละท้องถิ่น

ประเทศในกลุ่มอาเซียนที่เป็นสมาชิก UNWTO ได้แก่ ไทย กัมพูชา อินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม และประเทศในเอเชียอื่น ๆ ที่เป็นสมาชิก UNWTO ได้แก่ ญี่ปุ่น จีน และเกาหลี

ปัจจุบัน UNWTO มีวิสัยทัศน์การบริหารงานซึ่งตั้งอยู่บนเสาหลัก 5 ได้แก่

- 1) พัฒนาการภาคการท่องเที่ยวด้วยนวัตกรรมและเทคโนโลยี
- 2) ทำให้ภาคการท่องเที่ยวสามารถแข่งขันได้ในทุกระดับ ทั้งการส่งเสริมการลงทุน และการส่งเสริมผู้ประกอบการ
- 3) สร้างงานจากภาคการท่องเที่ยว รวมถึงการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรด้านการท่องเที่ยว
- 4) ส่งเสริมในเรื่องของการคมนาคมและการเดินทางท่องเที่ยวที่ปลอดภัย
- 5) ส่งเสริมศักยภาพที่เป็นเอกลักษณ์ของการท่องเที่ยว เพื่อปกป้องมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ตลอดจนสนับสนุนชุมชนทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

<sup>26</sup> World Tourism Organization. (n.d.). *ABOUT UNWTO* [Online]. Retrived 2 August 2020,

อย่างไรก็ตาม UNWTO มุ่งเน้นภารกิจหลักในฐานะองค์กรระหว่างประเทศชั้นนำในด้านการท่องเที่ยว ได้แก่ การส่งเสริมการท่องเที่ยวในฐานะตัวขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาที่ครอบคลุมและความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม และนำเสนอความเป็นผู้นำตลอดจนสนับสนุนการพัฒนาความรู้และนโยบายการท่องเที่ยวทั่วโลก

- กลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย - แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation : APEC)

กลุ่มงานอาเซียน กระทรวงแรงงาน (2561) ได้อธิบายลักษณะของกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย - แปซิฟิกไว้ว่า เป็นกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างเขตเศรษฐกิจ (economy) ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2532 โดยนาย Bob Hawke (นายกรัฐมนตรีประเทศออสเตรเลียในขณะนั้น) ที่มองว่าออสเตรเลียจำเป็นต้องเกาะเกี่ยวกับเศรษฐกิจในภูมิภาค โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกและทวีปอเมริกาเหนือ ท่ามกลางแนวโน้มของการขยายกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในยุโรปและอเมริกาเหนือ และความไม่แน่นอนของการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

ประเทศไทยอยู่ในสมาชิกแรกเริ่มของ APEC ตั้งแต่ต้น ซึ่งมี 12 เขตเศรษฐกิจ คือ ออสเตรเลีย บรูไน แคนาดา อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และสหรัฐอเมริกา ต่อมา APEC ได้รับสมาชิกเพิ่มในปีต่าง ๆ รวมเป็น 21 เขตเศรษฐกิจ ดังนี้ สาธารณรัฐประชาชนจีน (พ.ศ. 2534) เขตบริหารพิเศษฮ่องกง (พ.ศ. 2534) จีนไทเป (พ.ศ. 2534) เม็กซิโก (พ.ศ. 2536) ปาปัวนิวกินี (พ.ศ. 2536) ซิลี (พ.ศ. 2537) เปรู (พ.ศ. 2540) เวียดนาม (พ.ศ. 2540) และรัสเซีย (พ.ศ. 2540)

APEC สนับสนุนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคแบบเปิดกว้าง (open regionalism) มีเป้าหมายสนับสนุนระบบการค้าพหุภาคี (multilateral trading system) และการลงทุนในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก โดยเริ่มจากสมาชิกที่พัฒนาแล้วภายในปี พ.ศ. 2553 สมาชิกกำลังพัฒนาที่เหลือภายในปี 2563

วัตถุประสงค์หลักของ APEC

- 1) เพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจของภูมิภาคและของโลก
- 2) เพื่อพัฒนาและส่งเสริมระบบการค้าหลายฝ่าย
- 3) เพื่อลดอุปสรรคการค้าสินค้าและบริการ ตลอดจนการลงทุนระหว่างประเทศสมาชิก โดยให้สอดคล้องกับกฎของ GATT



ทั้งนี้โดยผ่านความร่วมมือ 3 ส่วน ได้แก่

- 1) การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน (Trade and Investment Liberalization)
- 2) การอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน (Trade and Investment Facilitation)
- 3) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ (Economic and Technical Cooperation : ECOTECH)<sup>27</sup>

โครงสร้างองค์กรของ APEC แบ่งได้เป็นส่วนสำคัญๆ 2 ส่วน คือ

1) ส่วนที่เป็นกลไกการดำเนินงานในแต่ละปีซึ่งเป็นความรับผิดชอบของสมาชิกที่ได้รับเลือกให้เป็นประธานของการประชุมปีนั้น ๆ ประกอบด้วยกลไกการดำเนินการหลัก 6 ระดับ ได้แก่

1.1) การประชุมผู้นำเศรษฐกิจ (Economic Leader's Meeting) เป็นการประชุมระดับสูงสุดของ APEC โดยมีผู้นำประเทศ รัฐบาล และเขตเศรษฐกิจของแต่ละสมาชิกเข้าร่วมประชุม

1.2) การประชุมรัฐมนตรี (Ministerial Meeting) เป็นการประชุมร่วมของรัฐมนตรีต่างประเทศ และรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านการค้าประจำปี

1.3) การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials' Meetings : SOMs) เป็นการประชุมเพื่อทำหน้าที่พิจารณาการดำเนินการของ APEC ในทุก ๆ ด้าน รวมทั้งติดตามความคืบหน้าของกิจกรรมภายใต้คณะทำงาน และกลุ่มทำงานต่าง ๆ การบริหารงานของสำนักเลขาธิการ ตลอดจนงบประมาณสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อเสนอให้ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

1.4) การประชุมรัฐมนตรี APEC ในสาขาต่าง ๆ (Sectoral Ministerial Meetings) เป็นการประชุมรัฐมนตรีรายสาขาตามวาระที่กำหนด ที่ผ่านมามีการประชุมรัฐมนตรีรายสาขา ได้แก่ ด้านการค้า ด้านการศึกษา ด้านพลังงาน ด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ด้านการคลัง ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ด้านโทรคมนาคมและอุตสาหกรรมสารสนเทศ และด้านการขนส่ง

<sup>27</sup> วัลย์ลดา วิวัฒน์พนชาติ. (ม.ป.ป.). *สถาบันการค้าระหว่างประเทศ*. เอกสารประกอบการเรียนการสอน รายวิชา EC451 คณะเศรษฐศาสตร์, ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ, คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง

1.5) คณะกรรมการ (Committees) มี 4 คณะกรรมการหลัก ได้แก่

1.5.1) คณะกรรมการว่าด้วยการค้าและการลงทุน (Committee on Trade and Investment : CTI) เป็นเวทีปรึกษาหารือและติดตามการดำเนินการด้านการเปิดเสรีและการอำนวยความสะดวกทางการค้า และการลงทุน

1.5.2) คณะกรรมการเศรษฐกิจ (Economic Committee : EC) ทำหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์แนวโน้มและประเด็นที่อยู่ในความสนใจของสมาชิก เพื่อสนับสนุนการดำเนินการเปิดเสรีการค้าและการลงทุน ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการของสมาชิก รวมทั้งหารือแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจของสมาชิก

1.5.3) คณะกรรมการว่าด้วยงบประมาณและการบริหาร (Budget and Management Committee : BMC) มีบทบาทในการให้คำแนะนำต่อเจ้าหน้าที่อาวุโส ในด้านงบประมาณการบริหารและการจัดการ ประเทศไทยดำรงตำแหน่งรองประธาน BMC ในปี พ.ศ. 2546 และประธานในปี พ.ศ. 2547

1.5.4) คณะกรรมการอำนวยการของเจ้าหน้าที่อาวุโสว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ (SOM Steering Committee on Economic and Technical Cooperation : SCE) มีบทบาทในการประสานและกำหนดกรอบนโยบายด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ (Economic and Technical Cooperation : ECOTECH) รวมทั้งติดตามผลการดำเนินงานเพื่อให้ได้ผลลัพธ์เป็นรูปธรรม

1.6) คณะทำงาน (Working Groups) เป็นการประชุมผู้เชี่ยวชาญเพื่อพิจารณาประเด็นเฉพาะด้าน ในขณะนี้ APEC มีคณะทำงานที่รับผิดชอบด้านต่าง ๆ ดังนี้

- การส่งเสริมการค้า (Trade Promotion)
- วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่ออุตสาหกรรม (Industrial Science and Technology)
- การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Development)
- พลังงาน (Energy)
- โทรคมนาคมและสารสนเทศ (Telecommunications and Technology)
- ประมง (Fisheries)
- การอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล (Marine Resources Conservation)
- การขนส่ง (Transportation)
- ความร่วมมือทางเทคนิคการเกษตร (Agricultural Technical Cooperation)
- การท่องเที่ยว (Tourism)

- วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งคณะทำงานหรือกลุ่มทำงานเฉพาะกิจในด้านอื่น ๆ อาทิ คณะทำงานเฉพาะกิจด้านการต่อต้านการก่อการร้าย (Counter-Terrorism Task Force) กลุ่มทำงานด้านพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Commerce Steering Group) และเครือข่ายเฉพาะกิจเพื่อประสานงานด้านสตรี (Gender Focal Point Network) เป็นต้น

2) ส่วนที่เป็นองค์กรกลางที่เรียกว่า สำนักเลขาธิการ APEC (APEC Secretariat) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี 2535 ทำหน้าที่ติดตามประสานงานให้กิจกรรมความร่วมมือต่าง ๆ ให้มีความต่อเนื่องกัน ประเทศไทยเคยดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการบริหารสำนักเลขาธิการ APEC ในปี 2545 และผู้อำนวยการบริหารในปี 2546

#### 3.4.2.4.2) กรอบความร่วมมือระดับเอเชีย

- ความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue : ACD)

สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ (2548) อธิบายถึงแนวความคิดเรื่องความร่วมมือเอเชีย ซึ่งเป็นความคิดริเริ่มของ นายทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ที่ได้เสนอแนวคิดที่ว่า เอเชียควรมีเวทีที่เป็นของตนเองเพื่อหารือเกี่ยวกับความร่วมมือในระดับทวีปของเอเชีย ต่อมาไทยได้เสนอแนวคิดเรื่อง ACD อย่างเป็นทางการในระหว่างการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 34 ที่กรุงฮานอย และการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (Retreat) ที่ภูเก็ต ระหว่างวันที่ 20-21 กุมภาพันธ์ 2545 และยังได้กล่าวสุนทรพจน์ในระหว่างการประชุมต่าง ๆ และได้หารือกับผู้นำหลายประเทศเกี่ยวกับแนวความคิดความร่วมมือเอเชีย จนทำให้ ACD เป็นที่รู้จักและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางมากขึ้น

ปัจจุบัน ACD มีสมาชิกรวม 28 ประเทศ ได้แก่ บาหลีเรน บังกลาเทศ ภูฏาน บรูไน กัมพูชา จีน อินเดีย อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น คาซัคสถาน เกาหลีใต้ คูเวต ลาว มาเลเซีย พม่า โอมาน ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ กาตาร์ สิงคโปร์ ศรีลังกา ไทย เวียดนาม อิหร่าน มองโกเลีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ซาอุดีอาระเบีย และรัสเซีย

ACD มีหลักการสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของเอเชีย โดยอาศัยความแตกต่างหลากหลายและทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ซึ่งเอเซียมีอยู่มาก ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่ง ACD มุ่งบรรลุเป้าหมายในการเป็นประชาคมเอเชีย (Asian Community) โดยการส่งเสริม Asia-wide cooperation ที่เป็นการต่อยอดหรือเสริมความร่วมมือในกรอบอื่น ๆ มิได้เป็นการสร้าง bloc เพื่อต่อต้านกลุ่มหรือภูมิภาคอื่น ๆ แต่อย่างใด

ACD ดำเนินไปใน 2 มิติ ได้แก่ มิติการเจรจาหารือ (dialogue dimension) มีการหารืออย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอในหมู่ผู้วางนโยบายระดับชาติ และมิติโครงการความร่วมมือ (project dimension) ซึ่งแบ่งออกเป็นสาขาความร่วมมือต่าง ๆ โดยมีประเทศสมาชิก ACD รับเป็นผู้ขับเคลื่อน (prime mover) ในแต่ละสาขา และมีการจัดกิจกรรม ACD อย่างต่อเนื่อง ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาชน ความร่วมมือแขนงต่าง ๆ ในกรอบ ACD เป็นการเสริมและต่อยอด โดยไม่ซ้ำซ้อนกับกรอบเวทีความร่วมมืออื่นที่มีอยู่แล้ว แต่มุ่งเชื่อมโยงสิ่งที่ยังขาดหายไป เข้าด้วยกันให้มีพลังยิ่งขึ้น

ทั้งนี้มิติโครงการ มีประเทศสมาชิก 17 ประเทศเสนอตัวเป็นผู้ขับเคลื่อน (prime mover) ในสาขาความร่วมมือทั้งสิ้น 19 สาขา มีการดำเนินกิจกรรมไปแล้วทั้งสิ้น 19 กิจกรรมภายใต้ 12 สาขาความร่วมมือ โดยไทยเป็นผู้ขับเคลื่อนในสองสาขา ได้แก่ การท่องเที่ยว (ร่วมกับ กัมพูชา พม่า และปากีสถาน) และการเงินการคลัง เพื่อผลักดันการพัฒนาตลาดพันธบัตรเอเชีย ซึ่งทั้งสองสาขาได้มีการจัดการประชุมอย่างต่อเนื่อง

วัตถุประสงค์หลักของ ACD มีดังนี้

1) ส่งเสริมการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างประเทศเอเชียในทุกสาขาความร่วมมือ โดยใช้ประโยชน์จาก จุดแข็งและโอกาสร่วมกันของเอเชีย ซึ่งจะช่วยลดปัญหาความยากจน และยกระดับความเป็นอยู่ของประชากรในเอเชีย ในขณะที่เดียวกันก็พัฒนาสังคมองค์ความรู้ภายในเอเชีย และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนและสังคม

2) ขยายตลาดการค้าและการเงินภายในเอเชีย และเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับประเทศเอเชีย แทนที่การแข่งขัน ซึ่งจะช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของเอเชียในตลาดโลก

3) เป็นตัวเชื่อมที่ขาดหายไป (missing link) ของเอเชีย โดยอาศัยศักยภาพและความเข้มแข็งของเอเชีย โดยต่อยอดหรือเสริมจากกรอบความร่วมมือที่มีอยู่ เพื่อเอเชียจะเป็นหุ้นส่วนที่ดีของภูมิภาคอื่น ๆ

4) มุ่งบรรลุเป้าหมายในการเป็นประชาคมเอเชีย ที่สามารถมีปฏิสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ ในโลกอย่างเท่าเทียมยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างสันติภาพ และความมั่งคั่งร่วมกัน

#### 3.4.2.4.3) กรอบความร่วมมือระดับภูมิภาค

- โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอนุทวีป (Bangladesh - India - Myanmar - Sri langka-Thailand Economic Cooperation : BIMST- EC)

ฉันทฯ วรรณถนอม (2552) อธิบายถึง โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอนุทวีปไว้ว่า ประกอบด้วยประเทศสมาชิก 5 ประเทศ ได้แก่ บังคลาเทศ อินเดีย เมียนมาร์ ศรีลังกา และ ไทย

โดยได้มีการตกลงจัดตั้งคณะทำงานให้ความร่วมมือใน 6 สาขา และหมุนเวียนภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในสาขาต่าง ๆ ระหว่างประเทศสมาชิกตามความเหมาะสมได้แก่ สาขาการค้าและการลงทุน สาขาเทคโนโลยี สาขาคมนาคมขนส่ง สาขาพลังงาน สาขาประมง และสาขาการท่องเที่ยว บทบาทและหน้าที่ด้านการท่องเที่ยวในกรอบความร่วมมือ BIMST-EC มีดังนี้

1) ส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวจากภายนอกภูมิภาคเดินทางเข้ามาในภูมิภาคมากขึ้น โดยส่งเสริมรูปแบบการท่องเที่ยวที่มีศักยภาพในการพัฒนา เช่น การท่องเที่ยวในแหล่งวัฒนธรรมและสถานที่เกี่ยวข้องกับพุทธศาสนา ส่งเสริมการท่องเที่ยวทางเรือ การท่องเที่ยวทางบกในเส้นทางสายเอเชีย การท่องเที่ยวเชื่อมโยงระหว่างเมืองหลวงของประเทศสมาชิกการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

2) ส่งเสริมให้มีการลงทุนด้านการท่องเที่ยวระหว่างประเทศสมาชิกในอนุทวีป

3) เพิ่มพูนความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวที่เป็นรูปธรรมกับประเทศในกลุ่มสมาชิก

4) ส่งเสริมการพัฒนาสินค้าทางการท่องเที่ยวใหม่ๆ เช่น พัฒนาตลาดท่องเที่ยว รูปแบบ การประชุมสัมมนา (MICE) เข้าสู่ภูมิภาค

5) การพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวของภูมิภาคนี้ เป็นต้น

- โครงการพัฒนาเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย - มาเลเซีย - ไทย (IMT-GT) ฉันทิช วรรณถนอม (2552) อธิบายถึง โครงการพัฒนาเศรษฐกิจสามฝ่ายไว้ว่า เป็นโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อนบ้านที่มีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และที่ตั้งภูมิศาสตร์ ประกอบด้วยประเทศสมาชิกดังนี้

1) ประเทศไทย ได้แก่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา และ นราธิวาส

2) ประเทศมาเลเซีย ได้แก่ 4 รัฐทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของมาเลเซีย คือ เคาดาห์ เปรัก เปรอ์ลิส และปีนัง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3) ประเทศอินโดนีเซีย ได้แก่ 5 เขต คือ เขตพื้นที่เกาะสุมาตราเหนือ เขตปกครองพิเศษ อาเซห์ สุมาตรา ตะวันตก และจังหวัดเรียว

โครงการพัฒนาเศรษฐกิจสามฝ่าย ได้ร่วมมือกันทางเศรษฐกิจในสาขาต่าง ๆ ดังนี้ สาขาการลงทุน สาขาการค้า สาขาอุตสาหกรรม สาขาเกษตรและประมง สาขาการคมนาคม สาขาการเคลื่อนย้ายแรงงานและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และสาขาการท่องเที่ยว สำหรับสาขาการท่องเที่ยวได้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ ด้านตลาดและประชาสัมพันธ์ขึ้นเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวให้กับประเทศสมาชิกในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) การพัฒนาบุคลากร เช่น การจัดทำมาตรฐานหลักสูตรอบรมด้านการท่องเที่ยว

2) การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว เช่น บริเวณเกาะตะรุเตา-ลังกาวิ ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพต่อไป

3) การอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยว เช่น การขยายเวลาเปิดด่าน บริเวณด่าน สะเดา ด่านสุโขทัย ด่านปาดังเบซาร์ ด่านตากใบ ด่านเบตง และด่านสตูล การพัฒนาปรับปรุง ท่าเทียบเรือในเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย การเชื่อมโยงการบินในลักษณะ open sky เป็นต้น

4) การจัดทำ IMT-GT Website เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศสมาชิก

5) การจัดทำ Performance Indicator เพื่อศึกษาสถานการณ์ท่องเที่ยวในปัจจุบันรวมถึง ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### 3.4.2.4.4.) แหล่งเงินทุนและเงินช่วยเหลือระหว่างประเทศ

- ธนาคารแห่งญี่ปุ่นเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศ (Japan Bank for International Cooperation : JBIC)

ธนาคารแห่งญี่ปุ่นเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศ (Japan Bank for International Cooperation : JBIC) เกิดจากการควรวรวมธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งญี่ปุ่น (Export-Import Bank of Japan : JEXIM) กับ กองทุนเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเล (Overseas Economic Cooperation Fund : OECF) เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2542 เป็นหน่วยงานที่ ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลประเทศญี่ปุ่นในด้านความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจภายนอก ประเทศผ่านการสนับสนุนโดยการส่งออกของประเทศญี่ปุ่น กิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ ภายนอกประเทศญี่ปุ่น และการสนับสนุนความมั่นคงทางเศรษฐกิจในประเทศที่กำลังพัฒนา

ประเทศไทยได้รับการสนับสนุนจาก JBIC มายาวนาน โดยเห็นได้ชัดเจนตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2524 ที่ทางประเทศญี่ปุ่นขยายวงเงินกู้ให้ประเทศไทยถึง 70 พันล้านเยน<sup>28</sup> โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 55 พันล้านเยน อยู่ในรูปของเงินกู้พัฒนาประเทศ และ 15 พันล้านเยน อยู่ในรูปของ เงินกู้พิเศษเพื่อโครงการแยกก๊าซธรรมชาติ นอกจากนี้ยังได้รับวงเงินช่วยเหลืออีก 12.3 พันล้านเยน และเงินช่วยเหลือทางด้านเทคโนโลยีขยายเป็น 5.6 พันล้านเยน รวมทั้งสิ้นประเทศไทยได้รับเงิน ช่วยเหลือจากประเทศญี่ปุ่นสูงถึง 87.9 พันล้านเยน โดยมีเงื่อนไขวงเงินกู้ที่ค่อนข้างดีกว่าตลาด มี อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยู่ที่ร้อยละ 3 ต่อปี (อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์สำหรับลูกค้าชั้นดีใน ปี พ.ศ. 2524 อยู่ที่ร้อยละ 17 ต่อปี<sup>29</sup>) และระยะเวลาผ่อนชำระเงินกู้ 30 ปี

<sup>28</sup> ญี่ปุ่นศึกษา, สถาบัน. (2526). รายงานสรุปเรื่องความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นให้ต่อไทย. เอกสารประกอบการสัมมนา ทางวิชาการเรื่อง “ปัญหาความสัมพันธ์ ไทย-ญี่ปุ่นในปัจจุบัน”, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

<sup>29</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2562). อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงิน (2521-2547) [ออนไลน์].

สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563, จาก : [https://www.bot.or.th/App/BTWS\\_STAT/statistics/ReportPage.aspx?reportID=222&language=th](https://www.bot.or.th/App/BTWS_STAT/statistics/ReportPage.aspx?reportID=222&language=th)

ทางด้านภาคการท่องเที่ยวของไทยเคยได้รับวงเงินกู้สนับสนุนจากทาง JBIC เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2531 – 2546 ในโครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว ระยะที่ 1 – 3 โดยโครงการในระยะที่ 3 ซึ่งเป็นโครงการที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวล่าสุด ในช่วงปี พ.ศ. 2542 – 2546 รัฐบาลมีจุดประสงค์ที่จะนำไปใช้จ่ายในการฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวเสื่อมโทรม พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวก รวมทั้งอนุรักษ์และเสริมสร้างคุณภาพทรัพยากรการท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อม โดยเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งจำนวน 7 โครงการ ดังนี้

- 1) โครงการแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมแหล่งท่องเที่ยวเสื่อมโทรมเนื่องจากขยะและน้ำเสียในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลที่มีความรุนแรงและเร่งด่วน จำนวน 10 แห่ง
- 2) โครงการปรับปรุงสภาพแวดล้อม และป้องกันการกัดเซาะชายหาดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
- 3) โครงการปรับปรุงสภาพแวดล้อม และป้องกันการกัดเซาะชายหาดนาจอมเทียน จังหวัดชลบุรี
- 4) โครงการปรับปรุงสภาพแวดล้อม และป้องกันการกัดเซาะชายหาดชะอำ จังหวัดเพชรบุรี
- 5) โครงการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและภาพลักษณ์การท่องเที่ยวเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี
- 6) แผนงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จำนวน 5 โครงการ
- 7) โครงการอบรมเสริมสร้างความรู้เพื่อสร้างเครือข่ายด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การสร้างงานมัคคุเทศก์ท้องถิ่น และกระจายรายได้สู่ชนบทในพื้นที่นาร่อง 5 จังหวัด (จังหวัดตาก จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดนครศรีธรรมราช)<sup>30</sup>

โดยได้รับวงเงินกู้ทั้งหมด 3,602 ล้านบาท (ร้อยละ 75 ของมูลค่าการลงทุนทั้งหมด) หรือเทียบเท่า 1.04 ล้านบาท (อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยของเงินบาทและเงินเยนญี่ปุ่น ณ วันลงนามในสัญญา คือ 28.99 บาท ต่อ 100 เยน) โดยมีเงื่อนไขการเบิกจ่ายเงินกู้ต้องแล้วเสร็จภายใน 7 ปี นับจากวันที่สัญญามีผลบังคับใช้ และมีอัตราดอกเบี้ยแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของการใช้เงิน ได้แก่ เงินกู้สำหรับส่วนศูนย์ศึกษาธรรมชาติและค่าใช้จ่ายในส่วนค่าจ้างที่ปรึกษา คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0.75 ต่อปี เงินกู้สำหรับค่าใช้จ่ายในส่วนสนับสนุนสิ่งแวดล้อม คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1.70 ต่อปี และ

<sup>30</sup> อินโฟเคสท์. (2541). แผนงานเงินกู้เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว OECF ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2542–2546)

[ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563, จาก :

<https://www.ryt9.com/s/cabt/203432>

เงินกู้สำหรับค่าใช้จ่ายใน ส่วนการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในแหล่งท่องเที่ยว คิดอัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 2.20 ต่อปี โดยเงินกู้สำหรับส่วนศูนย์ศึกษาธรรมชาติและค่าใช้จ่ายในส่วนค่าจ้างที่ปรึกษา นั้น มีระยะเวลาการกู้ 40 ปี (รวมระยะเวลาปลอดชำระเงินต้น (Grace Period) 10 ปี) แต่เงินกู้สำหรับ ค่าใช้จ่ายในส่วนสนับสนุนสิ่งแวดล้อม และเงินกู้สำหรับค่าใช้จ่ายใน ส่วนการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในแหล่งท่องเที่ยว มีระยะเวลาการกู้ 25 ปี (รวมระยะเวลาปลอดชำระเงินต้น (Grace Period) 7 ปี) โดยวงเงินกู้ทั้งหมดมีค่าธรรมเนียมการเบิกใช้ (Front End Fee) อยู่ที่ร้อยละ 0.1 ของวงเงินกู้ที่เบิกจ่ายในแต่ละครั้ง<sup>31</sup>

### 3.6 รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

#### รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2560

วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เกิดรัฐประหาร โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งในวันเดียวกัน คณะรัฐประหารมีคำสั่งยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (เว้นหมวด 2 พระมหากษัตริย์) ต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แทน ในวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557<sup>32</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครอง และเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น

<sup>31</sup> การกู้เงินจากกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลแห่งญี่ปุ่น สำหรับแผนงานเงินกู้เพื่อพัฒนาและส่งเสริม การท่องเที่ยว OECF ระยะที่ 3. (2541, 27 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 115 ตอน พิเศษที่ 100 ง. หน้า 1.

<sup>32</sup> วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 [ออนไลน์].

สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563, จาก :

[https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B9%E0%B8%8D%E0%B9%81%E0%B8%AB%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%93%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2\\_%E0%B8%9E%E0%B8%B8%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%A8%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A\\_2560](https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B9%E0%B8%8D%E0%B9%81%E0%B8%AB%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%93%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2_%E0%B8%9E%E0%B8%B8%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%A8%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A_2560)



โดยได้กำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ ด้วยการจัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้เหมาะสม การรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยถือว่าการมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการจำกัดตัดสิทธิเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น แต่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนเช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่ต่อรัฐ

ทั้งนี้ในการดำเนินการดังกล่าว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้สร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในหลักการและเหตุผลของบทบัญญัติต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงร่างรัฐธรรมนูญ และความหมายโดยผ่านทางสื่อต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสาระัตถะของร่างรัฐธรรมนูญด้วยการเสนอแนะข้อควรแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ก็ได้เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญโดยสรุปในลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญได้โดยสะดวก และเป็น การทั่วไป และจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีพระราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งได้ตราไว้ ณ วันที่ 22 กรกฎาคม พุทธศักราช 2557<sup>33</sup>

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2560 ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นวงกว้างจากหลายฝ่าย โดย โจนานาน เฮด (2560) ได้นำเสนอความคิดเห็นของ ไทเรล ฮาเบอร์คอร์น ซึ่งได้วิจารณ์เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า *ทำให้ทหารมีที่ยืนอย่างถาวรในรัฐบาล เพื่อให้การแทรกแซงกลายเป็นเรื่องปกติ โดยตั้งแต่ต้นจนจบ รัฐธรรมนูญดังกล่าวถูกร่างขึ้นโดยบุคคลในวงจำกัด การถกเถียงที่ถูกควบคุมอย่างเข้มงวด และการปรับแก้ในนาทีสุดท้าย ดังนั้น จึงน่าเกรงว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะทำให้เกิดการสถาปนาลัทธิอำนาจนิยม แทนที่จะปูทางไปสู่ประชาธิปไตย ในขณะเดียวกัน โจนานาน เฮด (2560) ได้นำเสนอความคิดเห็นของ ผศ.ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งได้วิจารณ์เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญชุดนี้ว่า จะทำให้เกิดระบอบการเมืองแบบ 'ลูกผสม' ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยเลี้ยวไป และเชื่อว่า จะไม่สามารถแก้ไขความแตกแยกทางการเมืองที่ร้ายลึกในสังคมไทย*

<sup>33</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [พุทธศักราช 2560]. (2560, 6 เมษายน).

ได้ และเท่าที่ผ่านมา ระบบการวางดุลอำนาจของเราใช้ไม่ได้ผลดี ดังนั้น กรธ. จึงได้พยายามเขียนกำกับว่า ใครควรและไม่ควรทำอะไรบ้าง ในเอกสารที่มีเนื้อหามากถึง 42,000 คำ แต่มีเพียงไม่กี่คนที่อ่านรัฐธรรมนูญที่ยาวขนาดนั้น จึงไม่เข้าใจกฎหมายใหม่ ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบเกมการเมืองนี้ได้ และจะรู้สึกถูกทอดทิ้ง

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการ (กมธ.) วิสามัญพิจารณาศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งมีนายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ได้ตั้งข้อสังเกตและสะท้อนปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันพร้อมเสนอแนะทางแก้ไขที่กล้าหาญที่สุดไว้ โดยหทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ (2563) ได้รวบรวมประเด็นข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของ กมธ. สรุปได้ดังนี้

### 1) ด้านสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

ปัญหา : มาตรา 25 มีลักษณะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ด้วยการกำหนดว่าต้องไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐ เนื่องจากคำว่า "ความมั่นคงของรัฐ" ถูกตีความได้หลายมิติ และรัฐอาจยกมาเป็นข้ออ้างในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

ข้อเสนอ : ให้ตัดข้อความที่ว่า "เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย" ออก หรือตัดข้อความว่า "ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย" ออก แล้วใช้ข้อความว่า "ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่เป็นการปฏิบัติต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมของประชาชน" แทน หรือตัดข้อความว่า "ความมั่นคงของรัฐ" ออก แล้วใช้ "การดำรงอยู่ของรัฐ" แทน

### 2) ด้านสิทธิในการปกป้องการปกครองระบอบประชาธิปไตยฯ

ปัญหา : มาตรา 49 มีความมุ่งหมายในการป้องกันการรัฐประหารหรือการใช้กำลังล้มล้างการปกครอง ซึ่งเดิมรัฐธรรมนูญปี 2540 และ 2550 กำหนดให้ยื่นเรื่องผ่านอัยการสูงสุด แต่มีคดีหนึ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าประชาชนสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลได้ ทำให้ "มีการนำไปใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ" เช่น กรณี ส.ส. เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็มีผู้ไปยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าล้มล้างการปกครอง

ข้อเสนอ : ควรบัญญัติให้ชัดเจนว่าการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ไม่ถือเป็นการล้มล้างการปกครอง

### 3) ด้านยุทธศาสตร์ชาติ

ปัญหา : มาตรา 65 กำหนดให้รัฐจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยให้ทบทวนทุก 5 ปี ซึ่งไม่เหมาะสมเพราะสถานการณ์โลกเปลี่ยนแปลงตลอด ขณะที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติก็มีอำนาจมากขึ้นไป เป็นการส่งเสริมให้ฝ่ายประจำอยู่เหนือฝ่ายการเมือง อีกทั้งผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ

ยุทธศาสตร์ชาติก็เป็นผู้ใกล้ชิดรัฐบาลชุดที่ผ่านมา ทำให้กรอบยุทธศาสตร์ชาติมาจากความคิดในลักษณะเดียวกัน และไม่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ข้อเสนอ : ปรับลดเวลาทบทวนยุทธศาสตร์ชาติให้เร็วขึ้น เช่น ทุก 1 หรือ 2 ปี และปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

#### 4) ด้านสภาผู้แทนราษฎร

ปัญหา : ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมเข้าใจยากและไม่สนองเจตนารมณ์ของประชาชน ก่อให้เกิดปัญหาหลายอย่าง เช่น การคิดคำนวณหา ส.ส.บัญชีรายชื่อ, เกิดพรรคเล็กจำนวนมาก, เกิดรัฐบาลผสมอ่อนแอและขาดเสถียรภาพ

ข้อเสนอ : ให้กลับไปใช้การเลือกตั้ง 2 ระบบ แยก ส.ส.เขต 400 คน กับ ส.ส.บัญชีรายชื่อ 100 คน และให้มีบัตรเลือกตั้ง 2 ใบ เพื่อสะท้อนเจตนารมณ์ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

#### 5) ด้านวุฒิสภา

ปัญหา : การที่ ส.ว. ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำให้เกิดปัญหาความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่และส่งผลต่อกลไกการตรวจสอบ อีกทั้งการกำหนดให้ ส.ว. มาจากการเลือกไขว้ระหว่างกลุ่มอาชีพยังเป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสม เพราะผู้เลือกต่างไม่รู้จักกัน ย่อมไม่มีความรู้และเหตุผลในการตัดสินใจเพียงพอ ดังนั้นควรพิจารณาว่าระหว่างการเลือกตั้งทางอ้อมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญปี 2560 กับการเลือกตั้งทางตรงแบบในรัฐธรรมนูญปี 2540 วิธีใดจะดีกว่ากัน

ข้อเสนอ : ควรแก้ไขประเด็นที่มา ส.ว. ให้ชัดเจนขึ้น และให้คืนอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ ส.ว. แบบที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี 2550

#### 6) ด้านนายกรัฐมนตรี

ปัญหา : มาตรา 88 และ 89 กำหนดให้พรรคการเมืองเสนอชื่อนายกฯ ในบัญชีไม่เกิน 3 รายชื่อ แล้วแจ้งต่อ กกต. เพื่อประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป ทาง กกต. เสียงข้างมากเห็นว่า "ไม่ถือว่าเป็นนายกฯ ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน"

ข้อเสนอ : กกต. เสียงข้างมากเห็นควรให้นายกฯ ต้องเป็น ส.ส.

#### 7) ด้านคณะรัฐมนตรี

ข้อเสนอ : พรรคต้องประกาศรายชื่อคนที่จะมาเป็นนายกฯ และ รมต. เพื่อให้ประชาชนทราบ และป้องกันไม่ให้นายทุนเข้ามาเป็น รมต. และควรห้ามไม่ให้ รมต. ดำรงตำแหน่ง ส.ส. ในขณะเดียวกันเพื่อให้ทำงานได้เต็มที่

#### 8) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 256

ปัญหา : วุฒิสภาชุดปัจจุบันส่วนใหญ่มาจากการคัดสรรของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) และมีสถานะรัฐบาลปัจจุบันซึ่งได้

ประโยชน์จากรัฐธรรมนูญ "การแก้ไขที่ขัดกับความต้องการของคณะผู้ปกครองประเทศที่มีเสียงสนับสนุนจากวุฒิสภาย่อมทำได้เลย" ส.ว. ชุดปัจจุบันจึงเปรียบเสมือนกลไกป้องกันไม่ให้แก้ไขรัฐธรรมนูญได้โดยง่าย

ข้อเสนอ : กมธ. เสียงข้างมากเห็นควรให้ยกเลิกเงื่อนไขในมาตรา 256 ในการมี ส.ว. เห็นชอบด้วยคะแนน 1 ใน 3 เหลือเพียง "เสียงข้างมากของสมาชิกวุฒิสภา" ตามหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 และ 2550 ขณะที่อีก 2 แนวทางที่มี กมธ. เสนอไว้คือ ให้คงเงื่อนไข ส.ว. เห็นชอบ 1 ใน 3 เอาไว้ แต่ใช้ในกรณี ส.ว. ตามบทถาวร ไม่ใช่ ส.ว. ตามบทเฉพาะกาล หรือใช้เสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภา ทว่าต้องใช้กับ ส.ว. ชุดถาวรเช่นกัน

นอกจากนี้ กมธ. ส่วนใหญ่ยังเห็นชอบให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ โดยจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญเกือบทั้งฉบับ ยกเว้นหมวด 1 และหมวด 2 จากนั้นนำไปทำประชามติ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ

ในขณะเดียวกัน กฤษฎา ศุภวรรธนะกุล (2562) ได้นำเสนอมุมมองของรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบระหว่างฉบับ พุทธศักราช 2540 2550 และ 2560 ในเรื่องของการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ของ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ จากคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไว้ว่า ในการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ห่วงโซ่ของความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตยจะต้องสืบสวย้อนกลับไปหาประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจได้ ซึ่งจากการพิจารณารัฐธรรมนูญ 2540 พบว่าสามารถสร้างห่วงโซ่ความชอบธรรมโดยสืบย้อนกลับไปหาประชาชนได้ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ 2550 ได้รับความวิพากษ์วิจารณ์ทำให้ตุลาการมีอำนาจมากขึ้นในการสรรหาองค์กรอิสระ แต่รัฐธรรมนูญ 2560 ไม่มีห่วงโซ่ความชอบธรรมใด ๆ ที่สามารถย้อนกลับไปสู่ประชาชนเจ้าของอำนาจได้เลย รายละเอียดดังนี้

รัฐธรรมนูญ 2540 กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง 5 คน โดยในมาตรา 138 กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 10 คน ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ทำหน้าที่สรรหาผู้สมควรเป็น กกต. จำนวน 5 คนแล้วเสนอต่อประธานวุฒิสภา ขณะเดียวกันก็กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา

จะเห็นได้ว่าในกระบวนการสรรหามีตัวแทนจากพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วย 4 คน และในขั้นตอนการคัดเลือกก็ให้วุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็น ‘ผู้ลงคะแนนคัดเลือก’

รัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดให้มีคณะกรรมการเลือกตั้ง 5 คน โดยมาตรา 231 กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวน 1 คน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวน 1 คนเป็นกรรมการสรรหาผู้สมควรเป็น กกต. จำนวน 3 คน

จะเห็นได้ว่าตัวแทนที่มาจากจากการเลือกตั้งของประชาชนในการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งลดลงเหลือเพียง 2 คนเท่านั้น คือประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้าน ขณะที่ตัวแทนจากฝ่ายตุลาการถึง 5 คน และยังคงให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกบุคคลที่สมควรเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อีก 2 คน จากนั้นจึงส่งรายชื่อทั้ง 5 คนให้วุฒิสภาเป็น ‘ผู้ให้ความเห็นชอบ’ แต่วุฒิสภามารัฐธรรมนูญปี 2550 กำหนดมีวุฒิสภา 150 คนโดยมีที่มาจาก 2 แหล่ง คือจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง และถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบต่อรายชื่อใด ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ส่งรายชื่อกลับไปยังคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งหรือที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแล้วแต่กรณี เพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ และถ้าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งหรือที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภา และยังมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์หรือด้วยคะแนนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แล้วแต่กรณี ก็ให้ถือว่ารายชื่อนั้นได้เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยไม่ต้องผ่านวุฒิสภา ซึ่งยิ่งทำให้หวังโชแห่งความชอบธรรมที่เชื่อมร้อยกลับไปสู่ประชาชนเปราะบางกว่ารัฐธรรมนูญ 2540

ขณะที่รัฐธรรมนูญปี 2560 กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง 7 คน ตามมาตรา 222 และให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหา มาตรา 203 เป็นผู้คัดเลือกซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการ ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นกรรมการ บุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 201 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 202 และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ องค์กรละ 1 คนเป็นกรรมการ

จะเห็นได้ว่าตุลาการยังคงมีส่วนในการคัดเลือกองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญปี 2550 ส่วนที่เพิ่มขึ้นมาคืออำนาจองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ขณะที่ตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนมีเพียง 2 เสียง นอกจากนี้ ในมาตรา 203 ยังระบุว่า กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหาคือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการ และบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 201 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 202 และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระองค์กรละ 1 คนเป็นกรรมการ ก็ให้คณะกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่เป็นผู้สรรหา ซึ่งหมายถึงประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุด ขณะที่กรรมการสรรหาให้ประกอบด้วยบุคคลซึ่งแต่งตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีชื่อองค์กรอิสระที่ต้องมีการสรรหา ซึ่งชัดเจนว่าในการเลือกคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดปัจจุบันไม่มีตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนเข้าร่วมสรรหาด้วยเลย และเมื่อยังไม่มีวุฒิสภารายชื่อดังกล่าวจึงถูกส่งไปที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งมีอำนาจเป็นทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาตรา 263 ตามบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ 2560 เพื่อทูลเกล้าให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

จากรายละเอียดดังกล่าว วรเจตน์ ภาคีรัตน์ จึงมองว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดปัจจุบันไม่มีหวังไขแห่งความชอบธรรมที่จะสืบย้อนกลับไปหาประชาชน ซึ่งผิดหลักประชาธิปไตย ที่การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น จะต้องสืบสาวย้อนกลับไปหาประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจได้

อย่างไรก็ตามเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติในเรื่องของสิทธิชุมชน หน้าที่ของชนชาวไทย และหน้าที่ของรัฐ ในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บริหารจัดการ ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ยังคงมีใจความสำคัญของเนื้อหาใกล้เคียงกันทั้ง 3 ฉบับ แต่อาจแตกต่างกันในเรื่องของมาตรา และหมวดของรัฐธรรมนูญ

## กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเกือบทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชน มีกฎหมายควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ หลากหลายฉบับตามแต่ละสาขาของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มตามภาระหน้าที่ ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวกับองค์การที่ดูแลและสนับสนุนด้านการท่องเที่ยวเป็นหลัก กฎหมายควบคุมนักท่องเที่ยว กฎหมายควบคุมดูแลและพัฒนาทรัพยากรท่องเที่ยว และกฎหมายควบคุมเกี่ยวกับธุรกิจท่องเที่ยว โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การที่ดูแลและสนับสนุนด้านการท่องเที่ยวโดยตรง รายละเอียดดังนี้

### 3.5.2.1) พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550 เป็นพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขบทบัญญัติจากพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ตามลำดับ

พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มีวัตถุประสงค์ในการประกาศใช้เพื่อจัดตั้งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยขึ้นแทนองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว และให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและดำเนินกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวได้กว้างขวางยิ่งขึ้น ตามมาตรา 8 ระบุให้ ททท. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- 1) ส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ตลอดจนการประกอบ อาชีพของคนไทยในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว
- 2) เผยแพร่ประเทศไทยในด้านความงามของธรรมชาติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ประวัติศาสตร์ศิลปวัฒนธรรม การกีฬา และวิวัฒนาการของเทคโนโลยี ตลอดจนกิจการอย่างอื่นอันจะเป็นการชักจูงให้มีการเดินทางท่องเที่ยว
- 3) อำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว
- 4) ส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความเปนมิตรไมตรีระหว่างประชาชน และระหว่างประเทศ โดยอาศัยการท่องเที่ยว
- 5) ริเริ่มให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยว และเพื่อพัฒนาปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่การท่องเที่ยว

ภายหลังได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522 โดยมีการแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง

ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยระบุการแก้ไขในเรื่องขององค์ประกอบของคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งแก้ไขบทบัญญัติบางประการ เพื่อเป็นการลดปริมาณเรื่องที่ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550 เป็นพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขบทบัญญัติจากพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522 โดยระบุการแก้ไขในเรื่องของการเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการการท่องเที่ยวและคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน ตลอดจนแก้ไขบทบัญญัติบางประการเพื่อเป็นการลดปริมาณเรื่องที่ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

3.5.2.2) พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2544 เป็นพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขบทบัญญัติจากพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 มีวัตถุประสงค์ในการประกาศใช้ เพื่อให้มีการจัดตั้งสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยขึ้น เพื่อเป็นตัวแทนของผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทั้งหลายในด้านการประสานงานอย่างมีระบบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมประเภทนี้ให้มีการพัฒนาก้าวหน้ายิ่งขึ้น ตามมาตรา 6 ระบุให้ สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นตัวแทนของผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในด้านการประสานงาน อย่างมีระบบระหว่างรัฐกับเอกชนและเอกชนกับเอกชนด้วยกัน
- 2) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาการประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว
- 3) ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีสถานที่ท่องเที่ยว โบราณสถานและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเอกลักษณ์ของความเป็นไทย
- 4) ส่งเสริมให้มีจรรยาบรรณในการท่องเที่ยว
- 5) ส่งเสริมให้มีระบบการรับรองคุณภาพ ระบบมาตรฐานและระบบประกันคุณภาพของธุรกิจที่เกี่ยวกับสินค้าหรือบริการสำหรับนักท่องเที่ยว
- 6) ควบคุมดูแลให้สมาชิกผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวดำเนินการอย่างมีคุณภาพ มีคุณธรรม และมีจรรยาบรรณ



7) ส่งเสริมสนับสนุนการศึกษา ค้นคว้า วิจัย ทดลอง อบรม และเผยแพร่วิชาการและเทคโนโลยีเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้แกสมาชิก หรือจัดเป็นบริการแก่บุคคลทั่วไป

8) ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวต่อสมาชิกและบุคคลทั่วไปทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ

9) เสนอความเห็นหรือให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

10) ให้ความร่วมมือแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมกิจการด้านการท่องเที่ยวทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ

11) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

12) ส่งเสริมให้มีการช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างสมาชิกด้วยกัน

13) ศึกษาและหาทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

14) ดำเนินกิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยว

15) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขามีส่วนรวมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

ภายหลังได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 เป็นพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2544 ซึ่งเหตุผลในการแก้ไข เพื่อให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความชัดเจนในการใช้กฎหมาย โดยการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายครั้งนี้ ให้มีการเปลี่ยนชื่อส่วนราชการ รัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่ง หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการให้ตรงกับการโอนอำนาจหน้าที่ และเพิ่มผู้แทนส่วนราชการในคณะกรรมการให้ตรงตามภารกิจที่มีการตัดโอนจากส่วนราชการเดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่รวมทั้งตัดส่วนราชการเดิมที่มีการยุบเลิกแล้ว ซึ่งเป็นการแก้ไขให้ตรงตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

### 3.5.2.3) พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 เป็นพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขบทบัญญัติจากนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ตามลำดับ

พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์ในการประกาศใช้เนื่องจากเล็งเห็นว่า การกำหนดนโยบายและการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวที่ผ่านมาไม่มีเอกภาพ เป็นไปอย่างไร้ทิศทางและไม่ต่อเนื่อง ประกอบกับสถานการณ์ในปัจจุบันแหล่งท่องเที่ยวอันเป็นที่พำนักการท่องเที่ยวหลายประเภทยังมิได้มีระบบการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวที่ถูกต้องและเหมาะสม เป็นเหตุให้แหล่งท่องเที่ยวเสื่อมโทรมและด้อยคุณภาพ นำมาซึ่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม และเป็นอุปสรรคในการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศให้มีคุณภาพและมีความยั่งยืน สมควรกำหนดให้มีกลไกในการกำกับนโยบายและการบริหารจัดการการท่องเที่ยวของประเทศให้เป็นไปอย่างมีระบบ สอดรับและเชื่อมโยงกันทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวมีเอกภาพและมีความต่อเนื่อง ตลอดจนเพื่อให้มีระบบการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวอย่างถูกต้องและเหมาะสม โดยระบุให้จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติขึ้น เพื่อบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ให้มีเป้าหมายในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวร่วมกัน (ปัจจุบันประเทศไทยมีแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ 2 ฉบับ โดยฉบับแรก ปี พ.ศ. 2555-2559 และ ฉบับที่ 2 ปี พ.ศ. 2560-2564)

ภายหลังได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 เป็นพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 โดยระบุให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว ที่ต้องคำนึงถึงหลักการการท่องเที่ยวเพื่อคนทั้งมวล ตลอดจนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยว และคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย โดยเฉพาะการให้คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติมีอำนาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการท่องเที่ยวภายในประเทศของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ เพื่อใช้จ่ายในการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว รวมทั้งใช้จ่ายในการจัดให้มีการประกันภัยแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ในระหว่างท่องเที่ยวภายในประเทศ ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทยให้มีวัตถุประสงค์รองรับการดำเนินการเก็บเงินค่าธรรมเนียมการท่องเที่ยวดังกล่าว

รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมการประกาศกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้มีความคล่องตัวยิ่งขึ้น เพื่อให้การกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการการท่องเที่ยวของประเทศบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ทั้งนี้พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 เป็นพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขบทบัญญัติจากพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 โดยระบุการแก้ไขในเรื่องขององค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยว และคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวให้มีวัตถุประสงค์รองรับการดำเนินการเก็บเงินค่าธรรมเนียมการท่องเที่ยวดังกล่าว รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมการประกาศกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวให้มีความคล่องตัวยิ่งขึ้น เพื่อให้การกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการการท่องเที่ยวของประเทศบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## บทที่ 4 เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของไทย

จากการประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองกับกระบวนการกำหนดนโยบาย ส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยในบทที่ 2 นั้น สามารถอธิบายให้เห็นถึง ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของตัวละคร 4 กลุ่ม ที่มีบทบาทในการก่อให้เกิดตลาดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยอันได้แก่ โครงสร้างส่วนบน ระบบทุนนิยมโลก อุปสงค์ของนโยบาย และอุปทานของนโยบาย เพื่อตอบข้อสงสัยว่ากระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยที่เกิดขึ้น สามารถสร้างผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลให้กับประเทศไทยมากน้อยเพียงใด และใครบ้างเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการผลักดันนโยบายครั้งนี้

### 4.1 โครงสร้างส่วนบน

โครงสร้างส่วนบนของกระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยประกอบไปด้วยโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของไทย และกฎหมายรวมถึงกฎระเบียบที่มีส่วนในการกำหนดทิศทางของนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย

#### ความเป็นมาของโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของไทย

ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองการปกครองในช่วงปี พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงควบคุมการตัดสินใจทางการเมืองและการกำหนดนโยบายของประเทศ สู่ระบอบปรมิตาญาสิทธิราชย์<sup>34</sup> ที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีบทบาททางการเมืองและการกำหนดนโยบายของประเทศ และทรงอยู่ในขอบเขตของรัฐธรรมนูญทั้งที่เป็นหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งแม้ว่าระยะแรกหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ประเทศไทยยังคงมีโครงสร้างทางการเมืองที่ไม่เปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนัก เนื่องจากความล้มเหลวในการผลักดันเค้าโครงการเศรษฐกิจของศาสตราจารย์ ปรีดี พนมยงค์ อันนำไปสู่ความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศของคณะราษฎร และนำมาซึ่งการรัฐประหาร โดยมีสาเหตุหลักของการรัฐประหารมาจากความขัดแย้งของคณะราษฎรเอง ในครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2476 และครั้งที่สองในปีเดียวกัน และอีกสาเหตุเกิดขึ้นจากการช่วงชิงอำนาจกลับคืนสู่ทหารและกลุ่มอนุรักษ-กษัตริย์นิยม ในการรัฐประหารครั้งที่

<sup>34</sup> ราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ

สาม เมื่อปี พ.ศ.2490 ทำให้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองของประเทศไทยในช่วงแรกหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง ยังคงเป็นเพียงการถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองจากระบบกษัตริย์ไปสู่ชนชั้นปกครองใหม่ ที่ถูกครอบงำโดยกลุ่มทหารและข้าราชการประจำที่ยังยึดโยงวัฒนธรรมการปกครองแบบศักดินา หรือเรียกว่ายุคอำมาตยาธิปไตย ซึ่งเป็นยุคที่ประชาชนยังคงไม่ส่วนในการออกเสียงเพื่อร่วมกำหนดนโยบายของประเทศ อันต่างจากเจตนารมณ์ที่ได้ตั้งใจไว้ของการปฏิวัติ

ประเทศไทยดำรงสภาพความเป็นอำมาตยาธิปไตยเช่นนี้มายาวนานกว่าสี่ศตวรรษ จนกระทั่งเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการสูญเสียอำนาจยุคอำมาตยาธิปไตย มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทของกลุ่มข้าราชการซึ่งถูกลดบทบาททางการเมืองลง และกลุ่มนักการเมืองมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดการช่วงชิงอำนาจการนำระหว่างกลุ่มทหารและข้าราชการประจำกับกลุ่มนักการเมืองอย่างรุนแรง อันนำมาสู่เหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 ซึ่งเป็นความพยายามในการดึงอำนาจกลับมาอีกครั้งของกลุ่มที่สนับสนุนอำมาตยาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยสภาพการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมเศรษฐกิจไทยและการตื่นตัวของประชาชนคนชั้นกลางในสังคมไทย ผู้นำทางการเมืองหรือกลุ่มสนับสนุนอำมาตยาธิปไตยเล็งเห็นว่าหากยังมีการปกครองในแบบอำมาตยาธิปไตยเช่นเดิม จะทำให้บ้านเมืองเกิดความระส่ำระสายและไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างคล่องตัว ส่งผลให้เกิดการพัฒนาสู่ขั้นการอมชอมระหว่างพลังอำนาจทั้งสอง ซึ่งผลผลิตที่เป็นรูปธรรมของการปรับตัวนี้ก็คือรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 ที่แม้ว่ายังเปิดช่องให้กลุ่มทหารและข้าราชการประจำยังคงมีอำนาจครอบงำการเมืองอยู่มาก แต่ก็เปิดพื้นที่ให้กลุ่มชนชั้นนำในภาคธุรกิจ ภาคการเมือง และชนชั้นกลางเข้ามามีส่วนแบ่งในอำนาจมากขึ้น ไม่ได้ผูกขาดรวมศูนย์อำนาจเพียงกลุ่มเดียวเหมือนยุคอำมาตยาธิปไตยเช่นเดิม ซึ่งเรียกดุคใหม่นี้ว่ายุคประชาธิปไตยครึ่งใบ ซึ่งเป็นยุคที่ยอมให้มีการเลือกตั้ง มีการจัดตั้งพรรคการเมืองลงแข่งขันกันภายใต้รัฐธรรมนูญที่ทหารกำหนด ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในบางระดับ แต่ชนชั้นนำจากกลุ่มทหารก็ยังคงเป็นผู้ชี้ขาดและควบคุมทิศทางของการเมืองไทยผ่านตำแหน่งนายภาคนอก ตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงสำคัญ ๆ ที่สงวนไว้ให้กับชนชั้นนำข้าราชการ และวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งรวมทั้งกลไกอื่น ๆ อีกหลายประการ<sup>35</sup>

อย่างไรก็ตาม กลุ่มที่สนับสนุนอำมาตยาธิปไตยแบบเดิมยังคงพยายามที่จะเข้ามาครองอำนาจทางการเมืองโดยใช้วิธีการรัฐประหารเช่นเดิมในเหตุการณ์วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ซึ่ง

<sup>35</sup> ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2560). *กลับไปอ่าน “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” มีแต่อดีตแต่ไม่มีอนาคต* [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563, จาก : <https://www.the101.world/halfway-democracy/>

ใช้ชื่อของคณะรัฐประหารว่า คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) แต่ก็เกิดการต่อต้านอย่างรุนแรงในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี พ.ศ.2535 อันนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือกระแสจัดร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จนนำมาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับถาวรปี พ.ศ.2540 ที่ได้รับการขนานนามในขณะนั้นว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีส่วนร่วมมาจากประชาชนในการร่างมากที่สุดตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับแรก

### **โครงสร้างอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย**

โครงสร้างอำนาจทางการเมืองสามารถพิจารณาถึงความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้มีขอบเขตในการศึกษาถึงการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยในช่วงปี พ.ศ.2546 – พ.ศ.2561 โดยอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 – 12 (พ.ศ. 2545 – 2549, พ.ศ. 2550 – 2554, พ.ศ. 2555 – 2559, พ.ศ. 2560 - 2564 ตามลำดับ) โดยโครงสร้างทางการเมืองในแต่ละช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจมีรายละเอียดดังนี้

#### โครงสร้างอำนาจทางการเมืองช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549)

โครงสร้างอำนาจทางการเมือง เป็นของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยฝ่ายรัฐบาลที่มีบทบาทสำคัญคือ รัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตร (ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 – 11 มีนาคม พ.ศ. 2548 และ 11 มีนาคม พ.ศ. 2548 – 19 กันยายน พ.ศ. 2549) โดยมีคำแถลงนโยบายรัฐถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งระบุถึงเรื่องการใช้กลยุทธ์การตลาดเชิงรุก และเพิ่มความหลากหลายของรูปแบบการท่องเที่ยว

โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งที่เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้แก่ โครงการ “Unseen in Thailand มุมมองใหม่ เมืองไทย” (ปี พ.ศ. 2546) โครงการ “Unseen in Thailand สัมผัสจริงเมืองไทย” (ปี พ.ศ. 2547) และโครงการ “วันธรรมดาที่ไม่ธรรมดา” (ปี พ.ศ. 2548) ซึ่งถือว่าเป็นโครงการที่ส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งแหล่งใหม่ในเมืองไทย สามารถสร้างรายได้ให้ด้านการท่องเที่ยวภายในประเทศอย่างมหาศาล สอดคล้องกับคำแถลงนโยบายของรัฐบาล ทั้งในแง่ของกลยุทธ์การสร้างรายได้ และความหลากหลายของรูปแบบการท่องเที่ยว ซึ่งที่ผ่านมามาประเทศไทยจะเน้นเพียงการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ความเป็นไทยเป็นหลัก แต่ทั้งนี้โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งที่เกิดขึ้น

กลับไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ที่มุ่งเน้นการรักษาสมดุลของระบบนิเวศของแหล่งท่องเที่ยว และให้มีการใช้ประโยชน์ที่สอดคล้องกับสมรรถนะ ตลอดจนอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อรักษาสมดุลของระบบนิเวศ ให้เกื้อหนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจชุมชน โดยรักษาสภาพแวดล้อมแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติให้เกิดความน่าอยู่และยั่งยืน

จะเห็นได้ว่า การที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดแผนพัฒนาประเทศมากขึ้นนั้น โดยนัยแล้วการดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งในช่วงเวลานี้ นอกจากจะต้องสอดคล้องกับรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งเป็นสำคัญแล้ว ยังควรที่จะสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญด้วย เพื่อที่จะได้สะท้อนความต้องการของประชาชนโดยตรง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งในช่วงเวลานี้ กลับสอดคล้องเพียงคำแถลงนโยบายของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว จึงสะท้อนให้เห็นว่า อำนาจในการตัดสินใจดำเนินนโยบายด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวยังคงเป็นของรัฐบาลและกลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก

#### โครงสร้างอำนาจทางการเมืองช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554)

รัฐบาลที่มีบทบาทสำคัญในช่วงการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 มี 2 รัฐบาล คือ รัฐบาลของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ (ได้รับการลงมติจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย ชุดที่ 23 ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2551 และดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 18 กันยายน พ.ศ. 2551 – 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551) โดยมีคำแถลงนโยบายรัฐถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งระบุถึงเรื่องการเพิ่มมูลค่าด้วยเศรษฐกิจสร้างสรรค์ และระบุเรื่องการควบคุมปริมาณนักท่องเที่ยวและผลกระทบสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว นอกจากนี้ยังระบุเรื่องการส่งเสริมกลุ่มนักท่องเที่ยวคุณภาพ ทั้งกลุ่มครอบครัว กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มดูแลสุขภาพ และกลุ่มประชุมและแสดงสินค้า ส่วนอีกรัฐบาลคือ รัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ได้รับการลงมติจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย ชุดที่ 23 ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2551 และดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2551 – 5 สิงหาคม พ.ศ. 2554) โดยมีคำแถลงนโยบายรัฐถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ระบุเรื่องการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษด้านการท่องเที่ยว และการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทั้งหมดให้มีความทันสมัย

โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งที่เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ได้แก่ โครงการ “เที่ยวไทยครีกครีน เศรษฐกิจไทยคึกคัก” (ปี พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2553) ซึ่งเป็นโครงการที่มุ่งเน้นการสร้างมิติใหม่ด้านคุณค่าของการเดินทางท่องเที่ยวใน

ประเทศ มีการรณรงค์ให้นักท่องเที่ยวชาวไทยทุกคนตระหนักถึงประโยชน์ของการท่องเที่ยวที่มีส่วนช่วยในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้ทุกคนได้ตระหนักถึงการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวในระยะยาว โดยโครงการได้นำเสนอกิจกรรมการท่องเที่ยวหลัก 6 กลยุทธ์ ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งจำนวน 2 กลยุทธ์ คือ กลยุทธ์การรณรงค์ให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างรู้ค่า...รักษาแหล่งท่องเที่ยว และกลยุทธ์สร้างกระแสให้การท่องเที่ยวเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต ซึ่งจะเห็นได้ว่ากลยุทธ์การรณรงค์ให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างรู้ค่า...รักษาแหล่งเที่ยวนั้น สอดคล้องกับคำแถลงนโยบายรัฐบาลของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ในเรื่องของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ที่มุ่งเน้นการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน แต่อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวก็มีกลยุทธ์สร้างกระแสให้การท่องเที่ยวเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต ที่มีเป้าหมายสำคัญให้การท่องเที่ยวเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจถดถอย ทั้งนี้การมุ่งหวังให้โครงการบรรลุเป้าหมายกระตุ้นเศรษฐกิจดังกล่าว ส่งผลให้การปฏิบัติงานอาจขาดความรอบคอบในเรื่องของการควบคุมปริมาณนักท่องเที่ยวที่เหมาะสม อันส่งผลให้มีการเข้าใช้ทรัพยากรเกินขีดจำกัดและนำไปสู่ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งไม่ได้สะท้อนการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

จะเห็นได้ว่า แม้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 จะเปิดโอกาสให้ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดแผนพัฒนาประเทศ ซึ่งมุ่งให้พัฒนาการท่องเที่ยวเป็นไปในรูปแบบของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แต่ท้ายที่สุดอำนาจในการตัดสินใจดำเนินนโยบายด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งก็ยังคงเป็นของรัฐบาล และกลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากการนำกลยุทธ์ด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งมาเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด



โครงสร้างอำนาจทางการเมืองช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 - 12  
(พ.ศ. 2555 – 2559, พ.ศ. 2560 - 2564)

รัฐบาลที่มีบทบาทสำคัญในช่วงการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 - 12 มี 2 รัฐบาล คือ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ได้แก่ รัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2554 – 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2557) โดยมีคำแถลงนโยบายรัฐถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งระบุถึงเรื่องการเร่งเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยวทั้งในและนอกประเทศ โดยประกาศให้ปี พ.ศ. 2554 - 2555 เป็นปี "มหัศจรรย์ไทยแลนด์" ("Miracle Thailand" Year) และประชาสัมพันธ์เชิญชวนนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้าร่วมเฉลิมฉลองในพระราชพิธีมหามงคลที่จะมีขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2554 - 2555 อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้พิการและผู้สูงอายุ ส่วนอีกรัฐบาลคือ รัฐบาลของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ได้รับการลงมติจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2557 ภายหลังจากรัฐประหารในประเทศไทย พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2557 และดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2557 – 9 มิถุนายน พ.ศ. 2562 แต่เนื่องจากมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 20 ปี พ.ศ. 2560 จึงจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป และกลับเข้าดำรงตำแหน่งอีกครั้งในวันที่ 9 มิถุนายน 2562 จากการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีไทย พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นการลงมติของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ในวันที่ 5 มิถุนายน 2562 ซึ่งดำรงตำแหน่งเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน) โดยมีคำแถลงนโยบายรัฐถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในช่วงปี พ.ศ. 2557 ซึ่งระบุในเรื่องของการผลักดันให้อุตสาหกรรม การท่องเที่ยวเป็นตัวแปรที่สำคัญในการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยส่งเสริมให้มีการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเดิมและแหล่งท่องเที่ยวใหม่ เพื่อจูงใจให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้ามาเที่ยวประเทศไทยมากขึ้น

โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งที่เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 - 12 ได้แก่ โครงการ “เที่ยวหัวใจใหม่ เมืองไทยยั่งยืน” (ปี พ.ศ. 2554 พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2556) เป็นโครงการที่เน้นการเดินทางที่รักษาคุณค่าและความมั่งคั่งของทรัพยากร สร้างการให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่น สร้างความหวงแหนและมีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่การท่องเที่ยวที่ยั่งยืน โครงการ “เมืองต้องห้าม...พลาด” (ปี พ.ศ. 2558) เป็นโครงการที่มุ่งหวังให้ช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจ และโครงการ “Amazing ไทยเท่ : เมืองไทยสวยทุกที่ เท่ตลอดเวลา” (ปี พ.ศ. 2561) เป็นโครงการที่นำเสนอคุณค่าทางการท่องเที่ยวแบบลงลึกถึงท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการสร้างความเข้มแข็งให้สังคมและสิ่งแวดล้อม ขยายโอกาสทางการท่องเที่ยวในวงกว้าง

ตลอดจนปลูกฝังการท่องเที่ยวเพื่อการเรียนรู้และอนุรักษ์ธรรมชาติเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ได้มุ่งความสำคัญไปที่การพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพเป็นหลัก ในขณะที่ ฉบับที่ 12 มีเนื้อหาสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (ปี พ.ศ. 2560 - ปี พ.ศ. 2579) ซึ่งมีเป้าหมายระยะยาวที่มุ่งเน้นการเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพที่ยั่งยืน โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ได้มุ่งความสำคัญไปที่การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของการท่องเที่ยวที่มีศักยภาพให้เติบโตและสนับสนุนภาคการผลิต เพื่อให้เกิดความสมดุลและยั่งยืนในการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่คำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ และศักยภาพของพื้นที่

ทั้งนี้ช่วงการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 และฉบับที่ 12 ได้มีการบังคับใช้แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติขึ้น 2 ฉบับ โดยฉบับ 1 ในปี พ.ศ. 2555-2559 และฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2560-2564 ซึ่งเนื้อหาของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติทั้ง 2 ฉบับ มีลักษณะสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 และฉบับที่ 12 ตามลำดับ โดยแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับที่ 1 มีเป้าหมายหลักให้การท่องเที่ยวของไทยให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม และเกิดการบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการผลักดันให้มีการบริหารจัดการการท่องเที่ยว เพื่อนำไปสู่เป้าหมายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวโดยคำนึงถึงความสมดุลและยั่งยืน และแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับที่ 2 มีเป้าหมายหลักในการวางรากฐานและแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ ทั้งด้านคุณภาพ แหล่งท่องเที่ยว บุคลากรการท่องเที่ยว และโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการสร้างสมดุลของการพัฒนา ทั้งในมิติของพื้นที่ เวลา กิจกรรม รูปแบบ และกลุ่มนักท่องเที่ยว เพื่อการสร้างรายได้และกระจายรายได้สู่ชุมชนและการเตรียมความพร้อมของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวสู่การเติบโตในอนาคต บนพื้นฐานของการลงทุนพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ และมีเป้าหมายระยะยาวสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี คือ การยกระดับประเทศไทยให้เป็นประเทศพัฒนาแล้ว มีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ และการเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพอย่างยั่งยืน

จะเห็นได้ว่า แม้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 - 12 จะเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมนักวิชาการพัฒนาทุกภาคส่วน ทั้งในระดับชุมชน ระดับภาค และระดับประเทศในทุกขั้นตอนของแผนฯ อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ ซึ่งถือว่าแผนพัฒนาฯ ทั้ง 2 ฉบับ มีโครงสร้างอำนาจแบบล่างขึ้นบนมากที่สุด ตลอดจนแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ทั้ง 2 ฉบับ ก็มีลักษณะของการวางแผนแบบ “ล่างขึ้นบน” เช่นเดียวกัน โดยเน้นส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนของสังคมได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดกรอบแนวคิด ตลอดจนทิศทางของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ โดยมีการจัดประชุมระดมความคิดเห็นของภาคประชาชน เอกชน ผ่านคณะกรรมการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และส่วนราชการทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แผนฯ สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมและเกิดการบูรณาการในการทำงานร่วมกันในทุกระดับ แต่อย่างไรก็ตามอำนาจในการตัดสินใจดำเนินนโยบายด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลในช่วงเวลานี้ ก็ยังไม่ได้มาจากการตัดสินใจร่วมกันทั้งหมดเช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติทั้ง 2 ฉบับ และแผนพัฒนาการท่องเที่ยวทั้ง 2 ฉบับ ซึ่งจะเห็นว่ายังมีโครงการ “เมืองต้องห้าม...พลาต” ซึ่งดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2558 ภายใต้การนำของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีจุดมุ่งหมายในการนำนโยบายด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวมาเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งสอดคล้องกับคำแถลงนโยบายของรัฐบาลในเรื่องของการผลักดันให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นตัวแปรที่สำคัญในการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่ไม่ได้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติและแผนพัฒนาการท่องเที่ยวที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด

กล่าวโดยสรุป ถึงแม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 - 12 จะมีการปรับปรุงแบบของโครงสร้างอำนาจใหม่ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวาง แต่การตัดสินใจดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งส่วนใหญ่ ก็ยังคงเป็นการตัดสินใจจากรัฐบาล และข้าราชการที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก อันจะเห็นได้จากหลาย ๆ โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง ที่สะท้อนแค่เป้าหมายของนโยบายรัฐบาลในช่วงเวลานั้น ๆ แต่ไม่ได้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ที่ประชาชนและผู้ที่มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนด

## กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวที่มีส่วนในการกำหนดทิศทางของนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย

### รัฐธรรมนูญ

งานวิจัยชิ้นนี้มีขอบเขตในการศึกษาถึงการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยในช่วงปี พ.ศ.2546 – พ.ศ.2561 โดยอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญฉบับถาวรปี พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 อย่างไรก็ตามเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติในเรื่องของสิทธิชุมชน หน้าที่ของชนชาวไทย และหน้าที่ของรัฐ ในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บริหารจัดการ ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ยังคงมีใจความสำคัญของเนื้อหาใกล้เคียงกันทั้ง 3 ฉบับ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 4 ตารางแสดงข้อมูลเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 2550 และ 2560 ในหมวดที่ 3 ส่วนที่ 12 ด้านสิทธิชุมชน

รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2560
<b>หมวดที่ 3 ส่วนที่ 12</b>		
<b>สิทธิชุมชน</b>		
<p><b>มาตรา 46</b></p> <p>บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่าง สมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย บัญญัติ</p> <p><b>มาตรา 56</b></p> <p>สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและ ชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และใน การคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่</p>	<p><b>มาตรา 66</b></p> <p>บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชน ท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อม มีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิ ปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วม ในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน</p> <p><b>มาตรา 67</b></p> <p>สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและ ชุมชนใน การอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการ ได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และ ในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่</p>	<p><b>มาตรา 43</b></p> <p>บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิ ปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดี งามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ</li> <li>2) จัดการบำรุงรักษา และใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทาง ชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตาม วิธีการที่กฎหมายบัญญัติ</li> <li>3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อ หน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะ เป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือคว้งเว้นการดำเนินการใดอันจะ กระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของ ประชาชน หรือชุมชน และได้รับแจ้งผล การพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้หน่วยงาน</li> </ol>

<p>ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่ กฎหมายบัญญัติ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบ อย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่ กฎหมายบัญญัติ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง</p> <p><u>มาตรา 60</u></p> <p>บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง</p> <p><u>มาตรา 58</u></p> <p>บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน</p>	<p>ของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>4) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิ ที่จะร่วมทำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย</p>
---	---	--

ที่มา : รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 2550 และ 2560

ด้านของสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะเน้นสิทธิของคนทุกคน ทั้งที่เป็นชุมชนหรือปัจเจกบุคคล ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เน้นเพียงสิทธิของการรวมกลุ่มเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะเน้นเพียงชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเท่านั้น ที่จะมีสิทธิในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

ตลอดจนจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ให้ผู้มีสิทธิดังกล่าว สามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อรัฐให้ดำเนินการหรือเว้นการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์หรือเกิดโทษต่อประชาชนหรือชุมชนได้ โดยรัฐจำเป็นต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น ๆ ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติด้วย ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้ผู้มีสิทธิดังกล่าว มีสิทธิเพียงให้รัฐเว้นการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ที่จะเกิดโทษต่อประชาชนหรือชุมชนเท่านั้น โดยรัฐจำเป็นต้องให้ประชาชนรับทราบว่าจะแต่ละโครงการชุมชนมีส่วนได้เสียอย่างไรด้วย

ตารางที่ 5 ตารางแสดงข้อมูลเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 2550 และ 2560  
ในหมวดที่ 4 ด้านหน้าที่ของชนชาวไทย

รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2560
<b>หมวดที่ 4</b> <b>หน้าที่ของชนชาวไทย</b>		
<p>มาตรา 66 บุคคลมีหน้าที่รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้</p> <p>มาตรา 67 บุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย</p> <p>มาตรา 68 บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไป เลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>มาตรา 69 บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ช่วยเหลือ</p>	<p>มาตรา 70 บุคคลมีหน้าที่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญนี้</p> <p>มาตรา 71 บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รักษาผลประโยชน์ของชาติและปฏิบัติตามกฎหมาย</p> <p>มาตรา 72 บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ย่อมได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>มาตรา 50 บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข</li> <li>2) ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</li> <li>3) ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด</li> <li>4) เข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาภาคบังคับ</li> <li>5) รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ</li> <li>6) เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทำการใดที่อาจก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม</li> </ol>

<p>ราชการ รับการศึกษาอบรม พิทักษ์ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p><u>มาตรา 73</u> บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัย พิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พิทักษ์ ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติ และภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>7) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ 8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม 9) เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ 10) ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ</p>
---	---	---

ที่มา : รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 2550 และ 2560

ด้านหน้าที่ของชนชาวไทยในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะเน้นให้ทุกคนร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เน้นเพียงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น

ตารางที่ 6 ตารางแสดงข้อมูลเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 2550 และ 2560

ในหมวดที่ 5 ส่วนที่ 8 ด้านแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2560
<p><b>หมวดที่ 5 ส่วนที่ 8</b> <b>แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</b></p>		
<p><u>มาตรา 81</u> รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเป็นไปเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลป-วิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการ</p>	<p><u>มาตรา 80</u> รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม โดยการส่งเสริมและสนับสนุนความรู้รักสามัคคีและการเรียนรู้ ปลูกจิตสำนึก และเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนค่านิยมอันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น</p>	<p><u>มาตรา 57</u> รัฐต้อง 1) อนุรักษ์ ป่าไม้ และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย 2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ป่าไม้ บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ</p>

<p>พัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ</p> <p><u>มาตรา 79</u></p> <p>รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน</p>	<p><u>มาตรา 85</u></p> <p>รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย</li> <li>2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร</li> <li>3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนาและดำเนินการตามผังเมือง อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน</li> <li>4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล</li> </ol>	<p>สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม ดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการ ดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>
---	---	---



	<p>5) ส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน</p>	
--	---	--

ที่มา : รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 2550 และ 2560

ด้านนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ จะเน้นให้ภาครัฐต้องทำหน้าที่อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 เน้นให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เน้นให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เน้นเพียงแต่ให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวเท่านั้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จะเน้นให้ภาครัฐกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมือง อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ตลอดจนจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอีกด้วย

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรปี พ.ศ. 2540 2550 และ 2560 ได้บัญญัติสิทธิชุมชนหน้าที่ของชนชาวไทย และหน้าที่ของรัฐ ในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บริหารจัดการ ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับถาวรปี พ.ศ. 2560 ถือว่ามีความเข้มข้นในระดับสูง ในเรื่องของการผลักดันให้ประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการอนุรักษ์และบริหารทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ในทุกกิจกรรมทั้งจากภาครัฐและจากชุมชน เมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับถาวรปี พ.ศ. 2540 และ 2550

## กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทางทะเล

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งในประเทศไทยมีหลากหลายด้าน หลากหลายฉบับ เนื่องจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการสั่งการทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายต่าง ๆ เพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าว และให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ถือปฏิบัติตามกฎหมายที่บังคับใช้ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยวและพัฒนาให้การท่องเที่ยวให้เติบโตและสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ต่อไป<sup>36</sup>

ปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทยมีจำนวนมากถึง 31 ฉบับ โดยแบ่งออกเป็น 5 กลุ่มตามภาระหน้าที่ ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การที่ดูแลและสนับสนุนด้านการท่องเที่ยวเป็นหลัก กฎหมายควบคุมนักท่องเที่ยว กฎหมายควบคุมดูแลและพัฒนาทรัพยากรท่องเที่ยว กฎหมายควบคุมเกี่ยวกับธุรกิจท่องเที่ยว และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่ง ชุตติพงษ์ เสนา (ม.ป.ป.) ได้รวบรวมไว้รายละเอียดดังนี้

1) กฎหมายเกี่ยวกับองค์การที่ดูแลสนับสนุนการท่องเที่ยวเป็นหลัก มีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องจำนวน 5 ฉบับ ได้แก่

1.1) พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ระบุคำจำกัดความของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวและคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่ง

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>36</sup> ทวีร์ชีมออฟเว็ลล์. (ม.ป.ป). *กฎหมายการท่องเที่ยว* [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2563, จาก :

<https://tourismatbuu.wordpress.com/%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B9%89%E0%B9%80%E0%B8%9A%E0%B8%B7%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%95%E0%B9%89%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%97%E0%B9%88%E0%B8%AD/%E0%B8%81%E0%B8%8F%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%97%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%A7/>

ประเทศไทย กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งทุนและเงินสำรองของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ตลอดจนระเบียบเกี่ยวกับการกำกับ การควบคุมและการบริหารงานของ ททท.

1.2) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

เป็นกฎหมายที่กำหนดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาขึ้น รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว โดยให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) โอนภาระงานด้านการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว พัฒนาบริการท่องเที่ยว และทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวให้กับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ทำให้ททท.มีหน้าที่เพียงด้านการบริหารจัดการตลาดการท่องเที่ยวเป็นหลัก

1.3) พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2544

เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นตัวแทนของผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในด้านการประสานงาน ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี สถานที่ท่องเที่ยว โบราณสถาน และสิ่งแวดล้อมรวมทั้งเอกลักษณ์ของความเป็นไทย ตลอดจนส่งเสริมให้มีจรรยาบรรณอาชีพในการท่องเที่ยว

1.4) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2552

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

1.5) พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการการท่องเที่ยว ให้เป็นไปอย่างมีระบบ สอดรับและเชื่อมโยงทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาคและท้องถิ่น

2) กฎหมายควบคุมนักท่องเที่ยว มีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องจำนวน 1 ฉบับ ได้แก่

2.1) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ชาวต่างชาติเดินทางเข้าออกในประเทศไทยในฐานะนักท่องเที่ยว การดูแลเกี่ยวกับการเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวของคนต่างด้าว ตลอดจนการควบคุมพาหนะที่เข้า-ออกประเทศตามช่องทางด้านตรวจคนเข้าเมืองหรือห้องที่ที่กำหนด

3) กฎหมายควบคุมดูแลและพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว มีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องจำนวน 8 ฉบับ ได้แก่

3.1) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองดูแลรักษาและจัดการอุทยานแห่งชาติอันเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทธรรมชาติซึ่งต้องการให้มีการจัดการ การอนุรักษ์ และพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความยั่งยืน

3.2) พระราชบัญญัติสงวนสัตว์ป่าและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าโดยคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ เพื่อไม่ให้สัตว์ป่าเหล่านั้นถูกทำร้ายและสูญพันธุ์ในบริเวณเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า และอุทยานแห่งชาติ

3.3) ประมวลกฎหมายที่ดินแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 15) พ.ศ.2562

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจและทำสำมะโนที่ดินเพื่อให้ทราบถึงความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ และความเหมาะสมแก่การทำประโยชน์ของรัฐและประชาชน

3.4) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ เช่น มลพิษทางอากาศ เสียง ทางน้ำ ของเสียอันตราย ฯลฯ การส่งเสริมรักษาและกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำ คลอง ชายฝั่งทะเล มาตรฐานคุณภาพอากาศ มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือน ฯลฯ ตลอดจนการกำหนดมาตรฐาน ควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงแรม อาคารชุด หอพัก ฯลฯ ในแหล่งท่องเที่ยวและควบคุมมลพิษจากแหล่งที่อื่นที่อาจจะส่งผลต่อแหล่งท่องเที่ยวที่อยู่ใกล้เคียง

3.5) พระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม และดูแลทางด้านการประมง อนุรักษ์ที่จับสัตว์น้ำ เช่น กว๊านพะเยา บึงบรเพ็ด ทะเลสาบสงขลา หรือทำนบน้ำหน้าวัดต่าง ๆ ที่มีปลาอาศัยอยู่ เช่น วัด

ไร่ชิง จ.นครปฐม วัดท่าซุง จ.อุทัยธานี เป็นต้น นอกจากนี้ยังช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว เช่น ห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่รักษาพืชพันธุ์ (คือที่จับสัตว์น้ำซึ่งอยู่ในบริเวณพระอารามหรือปูชนียสถาน หรือติดกับเขตสถานที่ดังกล่าว บริเวณประตูระบายน้ำ ฝาย หรือทำนบ) ห้ามเปลี่ยนแปลงสภาพของที่จับสัตว์น้ำหรือปลูกสร้างสิ่งใดหรือปลูกพืชพันธุ์ไม้ใด ๆ ลงในที่จับสัตว์น้ำ ห้ามใช้วัตถุระเบิดหรือห้ามก่อภาวะมลพิษในแหล่งน้ำ เป็นต้น

3.6) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2560

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพฯ พัทยา และเทศบาลซึ่งพื้นที่ต่าง ๆ เหล่านี้อาจรวมถึงบริเวณแหล่งท่องเที่ยวด้วย

3.7) พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างโรงงานและการจัดการโรงงาน เพื่อลดการส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อแหล่งท่องเที่ยว และในบริเวณใกล้เคียงแหล่งท่องเที่ยว

3.8) พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคารบริเวณแหล่งท่องเที่ยว การจัดการด้านผังเมือง การกำหนดเขตต่าง ๆ ในแหล่งท่องเที่ยว

4) กฎหมายควบคุมเกี่ยวกับธุรกิจการท่องเที่ยว มีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องจำนวน 16 ฉบับ ได้แก่

4.1) พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

การกำกับดูแลเรื่องของการจัดตั้ง ควบคุมการดำเนินงาน รวมทั้งการกำหนดบทลงโทษสำหรับธุรกิจนำเที่ยวเฉพาะพื้นที่ธุรกิจนำเที่ยวในประเทศ และธุรกิจนำเที่ยวต่างประเทศ เพื่อให้การประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้มาตรฐาน และไม่เป็นการเอาเปรียบนักท่องเที่ยว นอกจากนี้ยังกำกับดูแลในเรื่องของการขอรับใบอนุญาตการขอต่ออายุ หรือยกเลิกการเป็นมัคคุเทศก์ทั่วไปและมัคคุเทศก์เฉพาะด้วย เนื่องจากมัคคุเทศก์เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในอันที่จะสร้างชื่อเสียงให้กับประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมเพื่อให้ผู้ประกอบการอาชีพนี้มีจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างแท้จริง ตลอดจนการดูแลเรื่องการจัดตั้งสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในแต่ละภูมิภาค

4.2) พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2547

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างโรงแรมในแหล่งท่องเที่ยว การควบคุมดูแลและการให้บริการแก่ผู้พักอาศัยของเจ้าของกิจการ

4.3) พระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำให้คำจำกัดความของสถานบริการประเภทต่าง ๆ เช่น สถานเต้นรำ สถานที่ที่มีอาหาร สุราจำหน่าย สถานอาบน้ำ นวดหรืออบตัว ฯลฯ ตลอดจนกำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดตั้ง การควบคุมดูแล การให้บริการแก่ผู้รับบริการจากสถานบริการเหล่านั้นทั่วราชอาณาจักร

4.4) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล และควบคุมมาตรฐานของภัตตาคาร ร้านอาหาร หรือกิจการประเภทอื่นที่เกี่ยวข้องในด้านความสะอาด ถูกสุขอนามัย เพื่อสนองแนวคิดเรื่อง Clean food good taste เป็นต้น และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมของชุมชน

4.5) พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2560

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุนในธุรกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

4.6) พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจด้านโฆษณาของธุรกิจต่าง ๆ ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

4.7) พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2543

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินกิจการตามที่กำหนดไว้ เช่น การสร้างทางรถไฟสายใหม่ เลิกกิจการในเส้นทางที่ปิดการเดินรถแล้ว ตั้งอัตราค่าโดยสาร เป็นต้น โดย รฟท. ต้องไม่วางระเบียบ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าขนส่งอันจะเป็นการขัดกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีในทางเศรษฐกิจการคลัง โดยได้รับการยกเว้นจากการเก็บภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร

4.8) พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2557

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้ผู้ประกอบการขนส่งประจำทาง ไม่ประจำทาง การขนส่งโดยรถขนาดเล็ก การขนส่งส่วนบุคคล การรับจัดการขนส่ง และสถานีขนส่งต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน โดยรถที่ใช้ในการประกอบการขนส่งผู้โดยสารต้องจดทะเบียนเสียภาษี และผ่าน

การตรวจสภาพเพื่อความมั่นคงแข็งแรงจากพนักงานตรวจสภาพรถหรือจากสถานตรวจสภาพรถที่ได้รับอนุญาตจากทางราชการ

4.9) พระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้รถ สัญญาณจราจร และเครื่องหมายจราจร การใช้ทางเดินรถ ข้อกำหนดเกี่ยวกับความเร็วของรถและอุบัติเหตุจากรถยนต์

4.10) พระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2562

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกฎระเบียบรถยนต์ต่าง ๆ รวมถึงการแบ่งประเภทรถยนต์ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ รถยนต์สาธารณะ รถยนต์บริการ และรถยนต์ส่วนบุคคล

4.11) พระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาทางหลวงให้คงทนถาวรและมีบทบาทบัญญัติกำหนดประเภทและชนิดของทางหลวง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวง รวมถึงประกาศกำหนดน้ำหนักบรรทุกสูงสุดของยานพาหนะที่ใช้บนทางหลวง

4.12) พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2543

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ดูแลกิจการทำเรือหรือธุรกิจเกี่ยวกับทำเรือ ซึ่งหมายรวมถึงทำเรือเพื่อการท่องเที่ยวด้วย

4.13) พระราชบัญญัติการเดินทางน้ำไทย (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแล การจัดระเบียบการเดินทางเรือสมุทรเพื่อการท่องเที่ยวและกิจการท่องเที่ยวทางน้ำประเภทต่าง ๆ

4.14) พระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกทะเบียนเรือสำหรับการค้าในน่านน้ำไทย การโอนกรรมสิทธิ์เรือการจ้างและบุริมสิทธิอันเกี่ยวกับเรือ ชื่อเรือ การเปลี่ยนแปลงเรือ และการเปลี่ยนแปลงเมืองท่าขึ้นทะเบียน

4.15) พระราชบัญญัติเรือโดนกั้น พ.ศ. 2522

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้และการห้ามใช้โคมไฟ การใช้ทุ่นเครื่องหมาย การใช้เสียงสัญญาณ สัญญาณเวลาอับจน การถือท้ายและการเดินเรือ รวมถึงกำหนดวิธีและหลักการป้องกันเรือโดนกั้น

#### 4.16) พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนักท่องเที่ยวในส่วนของการชำระค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของนักท่องเที่ยว

5) กฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องจำนวน 1 ฉบับ ได้แก่

##### 5.1) พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2562

เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (ศรชล.) เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ซึ่งปัญหาดังกล่าวอยู่ในเขตทางทะเลอันมีลักษณะที่หลากหลาย กอปรกับประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยหรือสิทธิอธิปไตยที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลไว้ รวมทั้งมีสิทธิหน้าที่อื่นตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีพันธกรณีจะต้องปฏิบัติตาม ส่งผลให้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถใช้บังคับในเขตทางทะเลที่อยู่ภายนอกราชอาณาจักร หรืออาจไม่ครอบคลุมถึงการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่มีอยู่อย่างมากมายในทุก ๆ ด้าน เช่น ด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านทรัพยากร ตลอดจนด้านสิ่งแวดล้อม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้อย่างมีเอกภาพ และประสานการปฏิบัติงานในเขตทางทะเลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทยที่มีจำนวนมากถึง 31 ฉบับ ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลจาก 8 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงคมนาคม และภายใต้ความดูแลจาก 28 หน่วยงาน ส่งผลให้ที่ผ่านมากำหนดนโยบายและการบริหารจัดการการท่องเที่ยว ตลอดจนการจัดการแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ มีลักษณะที่กระจุกกระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ โดยแต่ละหน่วยงานต่างมุ่งเน้นเป้าหมายระยะสั้นตามภารกิจของหน่วยงานที่กำหนด ทำให้การพัฒนาการท่องเที่ยวที่ผ่านมาค่อนข้างไร้เอกภาพ ไร้ทิศทาง และไม่



ต่อเนื่อง จึงได้มีการตราพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติขึ้น<sup>37</sup> เพื่อหวังว่าจะสามารถบูรณาการการบริหารจัดการการท่องเที่ยวของประเทศให้เป็นไปอย่างมีระบบ สอดรับและเชื่อมโยงกันทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น จนสามารถสร้างความเป็นเอกภาพและความต่อเนื่องได้ ทั้งนี้พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยว ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติขึ้น (ฉบับที่ 1 ปี พ.ศ. 2555 – 2559 และ ฉบับที่ 2 ปี พ.ศ. 2560 – 2564) แต่อย่างไรก็ตาม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (2563) ได้ระบุถึงปัญหาของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวทั้ง ฉบับที่ 1 และ ฉบับที่ 2 ที่ยังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรมนั้น เนื่องมาจากแต่ละหน่วยงานยังไม่ได้มีการนำแผนไปสู่การปฏิบัติและสร้างกลไกการทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ยังได้มีการตราพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 เพื่อจัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (ศรชล.) ให้ควบคุมดูแล และดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรในแต่ละด้าน ซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินการจัดตั้งแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2562 โดยแผนปฏิบัติการในช่วง 3 ปีแรกของการจัดตั้ง (ปี พ.ศ. 2563 – พ.ศ. 2565) จะมุ่งเน้นการวางแผนการปฏิบัติงาน การร่างยุทธศาสตร์ การวางระเบียบข้อบังคับ การสรรหาคณะทำงาน การแต่งตั้งคณะกรรมการ การสร้างระบบการทำงานของหน่วยข่าวกรอง การพัฒนากรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ การสร้างช่องประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนมีการอบรมและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้และความเข้าใจในกระบวนการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล อย่างไรก็ตาม ผลการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลที่ผ่านมา ยังคงมีเพียงด้านความมั่นคงเท่านั้น ที่เริ่มมีการนำแผนไปปฏิบัติ ส่วนด้านการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลโดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยว ยังคงอยู่ในขั้นตอนการร่างยุทธศาสตร์ ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2565

<sup>37</sup> พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551. (2551, 5 กุมภาพันธ์).

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างส่วนบนที่มีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย มีโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่การตัดสินใจดำเนินนโยบายยังคงเป็นเพียงการตัดสินใจจากรัฐบาล และข้าราชการที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก อันจะเห็นได้จากหลาย ๆ โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว ที่สะท้อนแค่เป้าหมายของนโยบายรัฐบาลในช่วงเวลานั้น ๆ แต่ไม่ได้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชน เอกชน และท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการกำหนด อย่างไรก็ตาม ทางด้านรัฐธรรมนูญฉบับถาวรปี พ.ศ. 2540 2550 และ 2560 ได้มีการบัญญัติสิทธิชุมชน หน้าที่ของชนชาวไทย และหน้าที่ของรัฐ ในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บริหารจัดการ ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทยนั้น มีจำนวนมาก อีกทั้งกระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ ส่งผลให้การพัฒนาการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งที่ผ่านมาเป็นไปอย่างไร้เอกภาพ ไร้ทิศทาง และไม่ต่อเนื่อง ซึ่งตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา ได้มีการตราพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติขึ้น เพื่อหวังว่าจะสามารถบูรณาการการบริหารจัดการการท่องเที่ยวของประเทศให้เป็นไปอย่างมีระบบ สอดรับและเชื่อมโยงกันทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น สามารถสร้างความเป็นเอกภาพและความต่อเนื่องได้ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานตามแผนนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาตินั้น ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากแต่ละหน่วยงานยังไม่ได้มีการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ และสร้างกลไกการทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง นอกจากนี้ยังมีตราพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 เพื่อจัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (ศรชล.) ให้ควบคุมดูแล และดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทั้งภายในและภายนอกอาณาจักรในแต่ละด้าน ซึ่งปัจจุบันงานด้านการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล อยู่ในระหว่างการดำเนินงานในระดับการวางแผนและกรอบยุทธศาสตร์ขององค์กร ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2565

## 4.2 ระบบทุนนิยมโลก

ตั้งแต่ประเทศไทยมีการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวฉบับแรกของประเทศ ในปี พ.ศ. 2518 จากความช่วยเหลือของ Institute of Tourism Development Consultants ประเทศ เนเธอร์แลนด์ โดยร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และได้ผนวกรวมไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - พ.ศ. 2524) นั้น ประเทศไทยก็ได้เดินทางไปเพื่อสร้างกรอบความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวเกี่ยวกับต่างประเทศ เพื่อหวังกระตุ้นการเติบโตของภาคการท่องเที่ยวตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ที่ได้วางไว้

ระบบทุนนิยมโลกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเล และชายฝั่งของไทยจึงประกอบไปด้วยกรอบความร่วมมือกับต่างประเทศในระดับต่าง ๆ มากมาย ทั้งกรอบความร่วมมือระดับโลก กรอบความร่วมมือระดับเอเชีย กรอบความร่วมมือระดับภูมิภาค และกรอบความร่วมมือระดับประเทศ รายละเอียดดังนี้

### กรอบความร่วมมือระดับโลก

#### 4.1.1) องค์การท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization : UNWTO)

องค์การท่องเที่ยวโลก มีฐานะเช่นเดียวกับองค์การสหประชาชาติ มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการท่องเที่ยวนานาชาติในระดับรัฐบาล ปัจจุบันมีสมาชิกกว่า 665 ราย โดยองค์การท่องเที่ยวโลกมีเป้าหมายหลักในการมุ่งเน้นให้การท่องเที่ยวเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก เกิดการจ้างงาน การแข่งขัน การลงทุนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือจากองค์การท่องเที่ยวโลกในเรื่องของการแบ่งปันความรู้ ข้อมูลข่าวสาร ประสพการณ์ การพัฒนาบุคลากรในด้านการท่องเที่ยว ตลอดจนการช่วยวางแผนในการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เพื่อให้ภาคการท่องเที่ยวของประเทศไทยสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก ภายใต้กรอบ “Global Code Ethics” ซึ่งเป็นกฎบัตรสากลที่ให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน ทั้งยังมุ่งหวังให้การท่องเที่ยวของประเทศไทยมีทิศทางการพัฒนาไปในรูปแบบเดียวกันกับประเทศสมาชิก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มประเทศชั้นนำในแถบยุโรป

#### 4.1.2) กลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย - แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation : APEC)

กลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย - แปซิฟิก เป็นกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างเขตเศรษฐกิจ (economy) ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยมีจุดเริ่มต้นของการก่อตั้งกลุ่มความร่วมมือฯ มาจากประเทศออสเตรเลีย ที่ตัดสินใจเอาแนวคิดกลุ่มความร่วมมือฯ มาผลักดันให้เป็นรูปธรรมอีกครั้ง หลังจากที่เคยเริ่มก่อตั้งมานานกว่า 20 ปี แต่ไม่ประสบผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม โดยสิ่งที่ทำให้ประเทศออสเตรเลียตัดสินใจก่อตั้งกลุ่มความร่วมมือฯ ในปี พ.ศ. 2531 ขึ้นอีกครั้ง เนื่องจากเล็งเห็นว่าแนวโน้มการกีดกันทางการค้าในรูปของการรวมกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาค (Regional Intergration) เพิ่มสูงขึ้น เช่น กลุ่ม EU NAFTA หรือ ASEAN ก่อปรกับความยืดเยื้อจากการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย ในขณะที่ออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกาต้องพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศสูง ออสเตรเลียจึงเกรงว่าจะถูกโดดเดี่ยว จึงเสนอให้มีการจัดตั้ง APEC ขึ้น เพื่อคานอำนาจกับกลุ่มเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยเฉพาะประชาคมยุโรป ซึ่งมีแนวโน้มว่าเป็นกลุ่มเศรษฐกิจที่ปิดกั้นการจากภายนอก ทั้งนี้ออสเตรเลียได้รับแรงสนับสนุนจากญี่ปุ่น ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก จึงประสบความสำเร็จในการก่อตั้ง และได้มีการประชุมรัฐมนตรีของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาครวม 12 ประเทศเป็นครั้งแรกในเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2532 ณ กรุงแคนเบอร์รา ประเทศออสเตรเลีย<sup>38</sup>

บทบาทของ APEC ที่มีต่อประเทศไทย ในด้านการค้าการลงทุน ประเทศสมาชิก APEC เข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากที่สุด (เฉลี่ยแต่ละปีอยู่ที่ประมาณร้อยละ 75 ของมูลค่าการลงทุนจากต่างประเทศ) ทั้งลงทุนในด้านการค้าและการบริการ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการลงทุนในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับภาคการท่องเที่ยว และธุรกิจต่อเนื่องจากภาคการท่องเที่ยว ทั้งนี้การลงทุนมีแนวโน้มขยายตัวสูงขึ้นในแต่ละปี เนื่องจากภายในกลุ่มสมาชิกจะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน ซึ่งเป็นช่องทางส่งเสริมความสัมพันธ์และเพิ่มพูนโอกาสทางการค้าการลงทุนมากขึ้น และสำหรับในด้านการท่องเที่ยว ประเทศไทยได้เข้าร่วมการประชุมระดับรัฐมนตรีท่องเที่ยว APEC ในวาระการประชุมที่ 1-4 ในปี พ.ศ. 2543 - พ.ศ. 2549 โดยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดตั้ง “กฎบัตรด้านการท่องเที่ยว

<sup>38</sup> วัลย์ลดา วิวัฒน์พนชาติ. (ม.ป.ป.). *สถาบันการค้าระหว่างประเทศ*. เอกสารประกอบการเรียนการสอน รายวิชา EC451 คณะเศรษฐศาสตร์, ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ, คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง

APEC ปี 2006” ซึ่งชูเป้าหมายด้านการท่องเที่ยวของ APEC ใน 4 ประการ อันได้แก่ การส่งเสริม การเปิดเสรี การลดอุปสรรค การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และการสร้างเสริมศักยภาพ โดยมีนโยบายหลัก 4 ประการ อันได้แก่

- 1) ขจัดอุปสรรคของการพัฒนาธุรกิจและอุตสาหกรรมด้านการท่องเที่ยว
- 2) เพิ่มพูนการเคลื่อนย้ายของนักท่องเที่ยว และความต้องการสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยวในประเทศสมาชิก
- 3) บริหารจัดการพลัฟท์ และผลกระทบตาดานการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
- 4) ส่งเสริมให้เกิดความตระหนักและเข้าใจว่าการท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

ทั้งนี้ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้เข้าเป็นประธานคณะทำงานนโยบายที่ 1 ว่าด้วย ขจัดอุปสรรคของการพัฒนาธุรกิจและอุตสาหกรรมด้านการท่องเที่ยว ซึ่งมีพันธกิจในการส่งเสริม และสนับสนุนการเคลื่อนย้ายองค์ความรู้การฝึกอบรมและบุคลากร การส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนด้านการท่องเที่ยวและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง การขจัดเกณฑ์อันเป็นอุปสรรคต่อธุรกิจ และการลงทุนด้านการท่องเที่ยว ตลอดจนการผลักดันการเปิดเสรีการค้าบริการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการท่องเที่ยว ภายใต้ GATS ให้กับกลุ่มสมาชิกใน APEC

นอกจากนี้การประชุมระดับรัฐมนตรีท่องเที่ยว APEC ในวาระการประชุมตั้งแต่ครั้งที่ 5 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้ให้การรับรองปฏิญญาความร่วมมือในด้านการท่องเที่ยวในเรื่องต่าง ๆ อาทิ การส่งเสริมความร่วมมือในแบบต่าง ๆ การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน การยกระดับความสำคัญของการท่องเที่ยวในเชิงเศรษฐกิจ โดยผ่านการค้าและการลงทุนข้ามแดน ตลอดจนห่วงโซ่อุปทานของการบริการและการสร้างงาน การสนับสนุนการท่องเที่ยวด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ การบูรณาการตลาดท่องเที่ยว โดยกระตุ้นให้เชื่อมโยงในภูมิภาค และการบูรณาการเศรษฐกิจในภูมิภาคผ่านการจัดการนโยบายและการปฏิรูปโครงสร้าง

## กรอบความร่วมมือระดับเอเชีย

### 4.1.3) ความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue : ACD)

ความร่วมมือเอเชีย ก่อตั้งขึ้นจากนายทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีประเทศไทยในขณะนั้น ด้วยความที่เล็งเห็นว่า เอเชียควรมีกรอบความร่วมมือในระดับทวีป เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่ง และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของเอเชีย โดยจุดประสงค์หลักของ ACD เน้นการเติบโตของเศรษฐกิจ ทั้งของประเทศสมาชิกและของภูมิภาค ตลอดจนเน้นการกระชับประเด็นความร่วมมือร่วมกันในด้านต่าง ๆ ในเวทีระหว่างประเทศ อันจะนำไปสู่การสร้างพลังสำรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ที่มีร่วมกัน ทั้งนี้ระยะแรกประเทศไทยเป็นผู้ขับเคลื่อนหลักในมิติโครงการด้านการท่องเที่ยวของ ACD ร่วมกับ กัมพูชา พม่า และปากีสถาน ซึ่งทำให้เป้าหมายของ ACD ต่อภาคการท่องเที่ยวของไทยในระยะแรกนั้น มุ่งเน้นการพัฒนาการท่องเที่ยวในเชิงรุกทางเศรษฐกิจ สอดคล้องกับทิศทางนโยบายของประเทศไทยในรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และมีการปรับเป้าหมายเรื่อยมาตามข้อคิดเห็นและข้อเสนอของสมาชิกที่เข้ามาเป็นผู้ขับเคลื่อนหลักในมิติโครงการในวาระถัดไป ทั้งนี้ในการประชุมรัฐมนตรี ACD ครั้งที่ 12 ในปี พ.ศ. 2557 ได้มีการหารือในเรื่องการจัดตั้งรางวัลเมืองท่องเที่ยวแห่งเอเชีย (Asian Tourism Capital) เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในเอเชีย และหวังให้ทวีปเอเชียมีความเติบโตทางด้านเศรษฐกิจการท่องเที่ยวอย่างก้าวกระโดด โดยเห็นชอบหลักเกณฑ์ให้เสนอตำแหน่ง Asian Tourism Capital ให้กับประเทศที่จะเป็นประธาน ACD ในปีถัดไปโดยให้มีวาระดำรงตำแหน่ง 1 ปี

## กรอบความร่วมมือระดับภูมิภาค

4.1.4) โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอนุทวีป (Bangladesh - India - Myanmar - Sri Lanka-Thailand Economic Cooperation : BIMST- EC)

โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอนุทวีป เป็นกลไกหนึ่งที่ส่งเสริมโอกาสด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับภูมิภาคเอเชียใต้ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาคที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน และส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และความช่วยเหลือระหว่างประเทศสมาชิก ในรูปของการฝึกอบรม รวมถึงการค้นคว้าวิจัย และการกระชับความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยบทบาทของ BIMST-EC ต่อการท่องเที่ยวของประเทศไทย ได้แก่ การส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวจากภายนอกภูมิภาคเดินทางเข้ามาในภูมิภาคและประเทศสมาชิกมากขึ้น โดยสนับสนุนการท่องเที่ยวทุกประเภท อาทิ ส่งเสริมการท่องเที่ยวทางเรือ การท่องเที่ยวทางบกในเส้นทางสายเอเชีย การท่องเที่ยวเชื่อมโยงระหว่างเมืองหลวงของประเทศสมาชิก การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การส่งเสริมให้มีการลงทุนด้านการท่องเที่ยวระหว่างประเทศสมาชิกในอนุทวีป ตลอดจนการส่งเสริมการพัฒนาสินค้าทางการท่องเที่ยวใหม่ ๆ เช่น พัฒนาตลาดท่องเที่ยว รูปแบบการประชุมสัมมนา (MICE) เข้าสู่ภูมิภาค อีกทั้งยังมีบทบาทในการพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวของภูมิภาคนี้ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอีกด้วย

4.1.5) โครงการพัฒนาเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย - มาเลเซีย - ไทย (IMT-GT)

โครงการพัฒนาเศรษฐกิจสามฝ่าย มีวัตถุประสงค์หลัก คือ การให้ภาคเอกชนของทั้ง 3 ประเทศในพื้นที่เขตเศรษฐกิจ เป็นผู้นำทางการค้าและการลงทุน ในการนำไปสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและส่งเสริมให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค โดยแสวงหาประโยชน์จากข้อได้เปรียบทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากความใกล้เคียงและคล้ายคลึงกันทางสภาพภูมิศาสตร์ สิ่งแวดล้อม ศาสนา วัฒนธรรมประเพณีและภาษา โดยรัฐบาลของทั้ง 3 ประเทศ ได้ตกลงร่วมกันที่จะส่งเสริมบทบาทของเอกชนในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสนับสนุนในภาครัฐให้จัดสภาพแวดล้อมและโครงสร้างพื้นฐานที่จะเอื้อต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและผลักดันให้โครงการ IMT-GT เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศเพื่อเกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และได้กำหนดเป้าหมายหลักของโครงการไว้ทั้งด้านการเพิ่มปริมาณการค้าและการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจสามฝ่าย ด้านการเพิ่มปริมาณการส่งออกจากพื้นที่เขตเศรษฐกิจสามฝ่ายไปยัง

ตลาดทั่วโลก ตลอดจนด้านการปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชากรในพื้นที่เขตเศรษฐกิจสามฝ่าย และประชาชนโดยส่วนรวมของทั้ง 3 ประเทศให้ได้ดียิ่งขึ้นโดยภาคเอกชนเป็นกลไกนำการพัฒนา และภาครัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนการดำเนินงาน<sup>39</sup>

สำหรับเป้าหมายหลักของไทยในการเข้าร่วมโครงการ IMT-GT คือการพัฒนาเศรษฐกิจใน จังหวัดชายแดนภาคใต้สู่นานาชาติ เพื่อเพิ่มการค้าการลงทุน เพิ่มการจ้างงานในท้องถิ่น และสามารถให้แรงงานเข้าไปทำงานในมาเลเซียได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ก็เพื่อยกระดับรายได้และคุณภาพ ชีวิตของประชาชนในพื้นที่ให้ดียิ่งขึ้น และสำหรับปัจจุบันกลุ่มสมาชิกมุ่งหวังในการผลักดันให้ปริมาณ การค้าระหว่างพื้นที่ IMT-GT ปริมาณการค้ารวม ตลอดจนการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสู่พื้นที่ IMT-GT ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น โดยมีการส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการเชื่อมโยงระหว่าง พื้นที่ IMT-GT ทั้งการก่อสร้างถนน ท่าอากาศยาน ท่าเรือ และด้านการสาธารณสุขูปโภคอื่น ๆ ซึ่ง ภาครัฐสนับสนุนให้ภาคเอกชนเป็นแกนนำในการดำเนินโครงการพัฒนาดังกล่าว ตลอดจนการจัดหา เงินทุน เพื่อส่งเสริมโครงการที่มีความจำเป็นตามแผนการพัฒนาโครงการ IMT-GT ทั้งนี้ภาคเอกชน จะเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนและชี้แนะให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎ ระเบียบ หรือแผนงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจของภาคเอกชนด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>39</sup> ศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

(2558). *กลยุทธ์* [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563, จาก :

<http://www.imt-gt.psu.ac.th/index.php/th/roadmap>



## กรอบความร่วมมือระดับประเทศ

### 4.1.6) ความร่วมมือระหว่างประเทศ

ตั้งแต่ประเทศไทยมีการระบุให้การท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ประเทศไทยก็ได้เดินหน้าเพื่อสร้างกรอบความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ เพื่อกระตุ้นการเติบโตของภาคการท่องเที่ยวตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ที่ได้วางไว้ ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลไทยมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ กว่า 23 ฉบับ จาก 22 ประเทศทั่วโลก รายละเอียดดังนี้

#### ทวีปยุโรป 6 ประเทศ ได้แก่

-ประเทศสเปน	ลงนามเมื่อวันที่ 17 มีนาคม	พ.ศ. 2530
-ประเทศโปรตุเกส	ลงนามเมื่อวันที่ 9 มีนาคม	พ.ศ. 2532
-ประเทศกรีซ	ลงนามเมื่อวันที่ 4 มีนาคม	พ.ศ. 2535
-ประเทศโรมาเนีย	ลงนามเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม	พ.ศ. 2540
-ประเทศรัสเซีย	ลงนามเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม	พ.ศ. 2545
-ประเทศฝรั่งเศส	ลงนามเมื่อวันที่ 9 กันยายน	พ.ศ. 2547

#### ทวีปเอเชีย 13 ประเทศ ได้แก่

-ประเทศลาว	ลงนามเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์	พ.ศ. 2535
-ประเทศจีน	ลงนามเมื่อวันที่ 14 มีนาคม	พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 1)
	ลงนามเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม	พ.ศ. 2536 (ฉบับที่ 2)
-ประเทศเวียดนาม	ลงนามเมื่อวันที่ 16 มีนาคม	พ.ศ. 2537
-ประเทศกัมพูชา	ลงนามเมื่อวันที่ 29 มีนาคม	พ.ศ. 2538
-ประเทศพม่า	ลงนามเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม	พ.ศ. 2541
-ประเทศอิหร่าน	ลงนามเมื่อวันที่ 25 เมษายน	พ.ศ. 2545
-ประเทศปากีสถาน	ลงนามเมื่อวันที่ 1 กันยายน	พ.ศ. 2545
-ประเทศอินโดนีเซีย	ลงนามเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม	พ.ศ. 2546
-ประเทศอินเดีย	ลงนามเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม	พ.ศ. 2546
-ประเทศทาจิกิสถาน	ลงนามเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม	พ.ศ. 2548

-ประเทศโอมาน ลงนามเมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2548

-ประเทศตุรกี ลงนามเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548

-ประเทศมองโกเลีย ลงนามเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549

#### ทวีปแอฟริกา 1 ประเทศ ได้แก่

-ประเทศเคนยา ลงนามเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2547

#### ทวีปอเมริกาใต้ 2 ประเทศ ได้แก่

-ประเทศเปรู ลงนามเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539

-ประเทศชิลี ลงนามเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2546

โดยบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ทั้ง 23 ฉบับ นั้น มีเนื้อหาค่อนข้างใกล้เคียงกัน ซึ่งเป็นการบ่งบอกถึงแนวปฏิบัติและข้อกำหนดร่วมกันในการ ประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ สรุปได้ดังนี้

1) ภาครัฐทั้งสองฝ่ายจะสร้างเสริมสภาพการณ์อันเอื้อต่อการพัฒนาความร่วมมือในระยะยาว ด้านการท่องเที่ยว เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประเทศทั้งสอง

2) ภาครัฐทั้งสองฝ่ายจะสนับสนุนให้มีการบังคับใช้ระเบียบพิธีการต่าง ๆ ที่ไม่ซับซ้อนกับ ประชาชนของตน ซึ่งเดินทางเพื่อการท่องเที่ยวระหว่างสองประเทศ ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของแต่ละประเทศ และข้อปฏิบัติระหว่างประเทศ

3) ภาครัฐทั้งสองฝ่ายจะสนับสนุนการแลกเปลี่ยนความเชี่ยวชาญอันเกี่ยวเนื่องกับองค์กร การ จัดการ และการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว และจะช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการจัดการฝึกอบรม บุคลากรทางด้านการท่องเที่ยว

4) หน่วยงานการท่องเที่ยวแห่งชาติของประเทศคู่ภาคี จะดำเนินความร่วมมือภายใต้กรอบ ขององค์การการท่องเที่ยวโลก (UNWTO) และองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เป็นสากล ในการอำนวยความสะดวกทางการค้า

5) คู่ภาคีจะแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับเครื่องมือและนโยบายในการส่งเสริมการ ท่องเที่ยว และการขยายตลาดร่วมกันในประเทศที่สาม เพื่อก่อให้เกิดความเป็นไปได้ในการที่จะ ขยายข้อเสนอ และสร้างความหลากหลายในสินค้าจากแต่ละประเทศ ตามวาระและเวลาที่ทั้งสอง ฝ่ายเห็นชอบร่วมกัน

6) ภาครัฐจะอำนวยความสะดวกในการเดินทางของนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศทั้งสอง และ จะสนับสนุนกิจกรรมบริการด้านการท่องเที่ยว เช่น ตัวแทนด้านการเดินทาง ผู้ประกอบการ ท่องเที่ยว โรงแรม ตลอดจนวิสาหกิจด้านที่พัก และการเดินทางอื่น ๆ

จะเห็นได้ว่ากรอบความร่วมมือระหว่างประเทศจะมีทิศทาง การขับเคลื่อนอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวที่มุ่งเน้นไปที่การอำนวยความสะดวกแก่คู่ภาคีในด้านต่าง ๆ ทั้งการอำนวยความสะดวก ให้แก่นักท่องเที่ยวของประเทศคู่ภาคี การสนับสนุนการลงทุน การค้า และการบริการด้านการ ท่องเที่ยวของประเทศคู่ภาคี การอำนวยความสะดวกในเรื่องของข้อมูล ความรู้ ความเชี่ยวชาญ เครื่องมือ และนโยบายในการส่งเสริมการท่องเที่ยว ตลอดจนการพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยว และการช่วยวางแผนในการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้เป็นไปแนวทางเดียวกัน สามารถ สร้างการแข่งขันและขยายโอกาสในตลาดต่างประเทศอื่น ๆ ได้

#### 4.1.7) ความร่วมมือกับประเทศญี่ปุ่น

ความร่วมมือกับประเทศญี่ปุ่น อยู่ในรูปแบบแหล่งเงินทุนและเงินช่วยเหลือระหว่างประเทศ โดย ธนาคารแห่งญี่ปุ่นเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศ (Japan Bank for International Cooperation : JBIC) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลประเทศญี่ปุ่นในด้าน ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจภายนอกประเทศผ่านการสนับสนุนโดยการส่งออกของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งด้านภาคการท่องเที่ยวของไทยเคยได้รับวงเงินกู้สนับสนุนจากทาง JBIC เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2531 – 2546 โดยในโครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการ ท่องเที่ยว ระยะที่ 1 – 3 ซึ่งได้มีการลงนามในสัญญาเงินกู้พร้อมข้อกำหนดและข้อตกลงพร้อม เงื่อนไขต่าง ๆ ในสัญญาเงินกู้ ทั้งในเรื่องของการให้ประเทศญี่ปุ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการ ท่องเที่ยวของประเทศไทย ทั้งการจัดหาผู้เชี่ยวชาญในการร่วมวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยว ตลอดจนการเข้ามาลงทุนในธุรกิจการค้าและ บริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวอย่างโรงแรมและเกสต์เฮ้าส์ (ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็น 1 ปีหลังจากเริ่มโครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวในระยะที่ 3 อันเป็นโครงการที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวล่าสุด ในช่วงปี พ.ศ. 2542 – 2546 พบว่า ประเทศญี่ปุ่น เข้ามาทำการลงทุนในธุรกิจโรงแรมและเกสต์เฮ้าส์ มากที่สุดถึง 9 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 15.5 ของจำนวนโครงการที่นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนทั้งหมด) ธุรกิจการค้าของที่ระลึกและสินค้า พื้นเมือง ธุรกิจร้านอาหารและภัตตาคาร และธุรกิจแลกเปลี่ยนเงินตรา ตลอดจนธุรกิจสืบเนื่องจาก อุตสาหกรรมท่องเที่ยวอย่างธุรกิจการคมนาคมขนส่ง

จากการดำเนินกรอบคุณร่วมมือระหว่างประเทศ ในการอำนวยความสะดวกแก่คู่ค้าภาคี การท่องเที่ยวในด้านต่าง ๆ ที่ผ่านมานั้น ในปี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นปีที่ประเทศไทยเริ่มมีนโยบาย ส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งอย่างเป็นรูปธรรม ประเทศไทยมีการลงนามใน Memorandum of Understanding (MOU) ด้านการท่องเที่ยวร่วมกับบริษัทนำเที่ยวรายใหญ่และ บริษัทขนาดใหญ่ของประเทศญี่ปุ่น ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสิงคโปร์ รวม 38 ราย เพื่อ ส่งเสริมการท่องเที่ยวร่วมกัน และลงนามร่วมกับบริษัทนำเที่ยวรายใหญ่ในประเทศจีน ทั้งปักกิ่ง และคุนหมิง เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวคุณภาพ และแก้ไขปัญหาการนำเที่ยวด้วยคุณภาพ (ทัวร์ ศูนย์เหรียญ) และในปี พ.ศ. 2547 ประเทศไทยมีการลงนามใน Memorandum of Understanding (MOU) กับภาคเอกชนของประเทศจีน จำนวน 8 องค์กร ภายใต้ Theme “Thailand-China A Glorious Combination” และการลงนามร่วมกับเอกชนประเทศญี่ปุ่น จำนวน 12 องค์กร ตลอดจนการกำหนดนโยบายความร่วมมือในลักษณะ Partnership และลงนาม MOU ระหว่าง ททท. กับ STB (Singapore Tourism Board) ใน 4 เรื่อง และลงนาม MOU ระหว่าง ททท. กับ บริษัทนำเที่ยวรายใหญ่ของออสเตรเลีย 17 บริษัท ตลอดจนปี พ.ศ. 2548 ประเทศไทยมีการลงนามใน Memorandum of Understanding (MOU) กับบริษัทนำเที่ยวชั้นนำของประเทศญี่ปุ่นถึง 7 บริษัท

กล่าวโดยสรุป ทูนิยมโลกเริ่มเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทย ตั้งแต่มีการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวฉบับแรกของประเทศ ในปี พ.ศ. 2518 จากความช่วยเหลือของ Institute of Tourism Development Consultants ประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และได้ผนวกรวมไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - พ.ศ. 2524) โดยทูนิยมโลกดังกล่าวได้ขยายตัวในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว และเข้าแทรกแซงกระบวนการกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย ในรูปแบบของกรอบคุณร่วมมือทั้งในระดับโลก กรอบคุณร่วมมือระดับเอเชีย กรอบคุณร่วมมือระดับภูมิภาค ตลอดจนกรอบคุณร่วมมือระดับประเทศ ซึ่งต่างมีจุดประสงค์หลักในการผลักดันภาคการท่องเที่ยวของไทยให้เติบโตในเชิงเศรษฐกิจ ทั้งในเชิงรายได้จากการท่องเที่ยว ห่วงโซ่อุปทานของการบริการและการสร้างงาน การค้า และการลงทุนข้ามแดน โดยผลักดันให้ประเทศไทยเอื้อสิทธิประโยชน์และอำนวยความสะดวกให้กลุ่มทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนและแสวงหาผลประโยชน์ในประเทศได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัจจุบันทั่วโลก จะหันมาให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนมากขึ้น ตามกรอบ “Global Code Ethics” ของ

UNWTO ซึ่งเป็นกฎบัตรสากลที่ให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน แต่สำหรับในประเทศไทยยังถือว่าไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากขาดความจริงจังในการผลักดันแนวคิดดังกล่าวไปสู่ขั้นตอนของการปฏิบัติ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งยังคงกระจัดกระจายและขาดการวางเป้าหมายร่วมกัน



### 4.3 อุปสงค์

ในอดีตก่อนการก่อรูปของนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งอย่างเป็นทางการ อุปสงค์หลักของนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งมาจากประชาชนในท้องถิ่นและชุมชนในท้องถิ่น เนื่องจากหวังว่าจะเกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ สร้างเศรษฐกิจทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศ แต่ภายหลังที่ประเทศไทยมีการดำเนินนโยบายดังกล่าวอย่างเป็นทางการ ทั้งการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยว การส่งเสริมการลงทุน ซึ่งทำให้กลุ่มทุนในประเทศและกลุ่มทุนต่างชาติต่างเข้ามาร่วมลงทุนในธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง และธุรกิจที่สืบเนื่องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งเป็นจำนวนมาก อาทิ กลุ่มธุรกิจการบิน กลุ่มนายทุนธุรกิจทัวร์ท่องเที่ยว ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจภัตตาคารและร้านอาหาร และธุรกิจขายของที่ระลึก ทำให้ประชาชน และชุมชนในท้องถิ่นดั้งเดิม ไม่ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างที่ควรจะเป็น แต่กลับต้องแบกรับต้นทุนของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นที่เพิ่มสูงขึ้น อันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายที่มุ่งเน้นแต่เป้าหมายด้านการท่องเที่ยวในเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งอาจทำให้ขาดความรอบคอบในการกำหนดจำนวนผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการท่องเที่ยวที่เหมาะสม จึงทำให้ไม่สามารถอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรมได้ในระยะเวลาอันใกล้ ทั้งนี้ที่ผ่านมาประชาชนในชุมชนหรือในท้องถิ่นได้พยายามเรียกร้องให้แก้ปัญหาดังกล่าวต่อหน่วยงานของรัฐบาลในระดับชุมชนหรือท้องถิ่นบ่อยครั้ง แต่ก็ไม่สัมฤทธิ์ผลในข้อเรียกร้องต่าง ๆ เนื่องจากไม่มีอำนาจในการต่อรอง ไม่มีต้นทุนหรือเงินทุนสนับสนุนเพียงพอในการรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ผู้จัดการ (2561) ได้รวบรวมการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ผ่านช่องทางสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) อย่าง เฟสบุ๊ก (Facebook) ดังนี้

นายวรา จันทรมณี ชาวบ้านชุมชนศิรีวงศ์ จ.นครศรีธรรมราช ให้ความเห็นว่า “นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของภาครัฐเป็นนโยบายการหาเงินที่มั่งง่าย ไม่รับผิดชอบระยะยาว นอกจากบรรดาข้าราชการจะฉกฉวยผลประโยชน์/คอร์รัปชั่น ทำงานสร้างภาพแบบลูบหน้าปะจมูกแล้ว ยังสร้างปัญหาให้ชาวบ้านทุกด้าน ทั้งเกิดอหิวาต์ในท้องถิ่น เกิดช่องว่างทางรายได้ ทำลายสิ่งแวดล้อม ภูมิทัศน์ ต้นไม้ ลำคลอง และรบกวนวิถีชีวิต โดยรัฐไม่ได้วางแผนอะไรรองรับอย่างเป็นระบบ คิดแต่ เงิน เงิน เงิน ปลอ่ยให้ความโลภเข้าสิงคนในชาติจนทำให้ความเป็นมนุษย์เสื่อมถอยอยู่ทั่วไป”

นายวินัย นุ้ยไฉน ประธานการท่องเที่ยวโดยชุมชนปากบารา อ.ละงู จ.สตูล ให้ความเห็นว่า “ผมมองประเด็นว่าการท่องเที่ยวกระแสหลักราคาถูกที่มีนักท่องเที่ยวเข้าไปเที่ยวเยอะว่าชุมชนได้อะไร ซึ่งปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาขยะ การจราจรติดขัด การถูกละเมิด ความเป็นส่วนตัว ปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ประเด็นปัญหาใกล้ตัวเหล่านี้ทำให้ชาวบ้านได้กลับมาทบทวนการท่องเที่ยวที่เน้นคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดการมากกว่าปริมาณ”

เพจ Travel @ Manager ให้ความเห็นว่า “เกาะหลีเป๊ะ” เป็นส่วนหนึ่งของอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะตะรุเตา จ.สตูล ที่ทุกวันนี้คนมาสตูลมักจะถามถึงแต่เกาะหลีเป๊ะ เนื่องด้วยความงดงามตามธรรมชาติของเกาะหลีเป๊ะ คำเล่าขานแบบปากต่อปากและแรงโปรโมท ทำให้เกาะหลีเป๊ะมีชื่อเสียงโด่งดังขจรขจายไปไกลและมาแรงแบบก้าวกระโดด แต่เป็นก้าวกระโดดจนบนเกาะมีสภาพเปลี่ยนแปลงไปมากมาย มีที่พัก ๆ ใหม่สร้างเพิ่มขึ้นมาเรื่อย ๆ อาคารบ้านเรือนเริ่มเต็มแน่น ที่ทางก็ราคาสูงขึ้น ส่วนป่าที่มีอยู่น้อยแล้วก็ยิ่งน้อยลงไปอีก บนเกาะหลีเป๊ะเต็มไปด้วยรีสอร์ตที่พัก ร้านอาหาร บาร์เปียร์ และสิ่งปลูกสร้างมากมาย จนล่าสุด ทาง คสช. ต้องเข้ามารื้อถอนรีสอร์ตที่ผิดกฎหมาย และจัดระเบียบชายหาดเพื่อไม่ให้เกาะหลีเป๊ะดูรกและไร้ระเบียบจนเกินไป อีกทั้งความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นบนเกาะหลีเป๊ะยังทำให้เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมเกาะหลีเป๊ะในช่วงเดือนสิงหาคม 2560 จนปรากฏเป็นข่าวโด่งดัง นับเป็นเหตุการณ์ที่ไม่น่าเชื่อเพราะเดิมเกาะแห่งนี้ต่อให้ฝนตกหนักแค่ไหน น้ำจากบนเนินเขาก็จะไหลบ่าลงสู่ทะเลภายในเวลาไม่นาน แต่หลังจากที่เกาะหลีเป๊ะในวันนี้เต็มไปด้วยรีสอร์ต ที่พัก ซึ่งที่พักหลาย ๆ แห่งสร้างขวางทางไหลของน้ำ เมื่อมีฝนตกหนักน้ำจึงเจิ่งนองท่วมขังเกาะหลีเป๊ะแบบเหนือความคาดหมาย นอกจากนี้ยังมี “เกาะตาชัย” เป็นส่วนหนึ่งของอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะลันตา ในน่านน้ำทะเลพังงา แม้จะมีพื้นที่เพียง 12 ตร.กม. และมีชายหาดเพียงแห่งเดียวอยู่ทางด้านทิศตะวันออกของเกาะ แต่ด้วยความสวยงามของธรรมชาติบนเกาะ ทำให้เกาะตาชัยโด่งดังเพียงชั่วข้ามคืน ได้รับการยกให้เป็นดัง “สวรรค์แห่งใหม่” แห่งท้องทะเลอันดามัน นักท่องเที่ยวจากทั่วทุกสารทิศต่างมุ่งหน้ามายังเกาะตาชัย” แม้เกาะตาชัยจะเปิดเกาะให้เที่ยวแบบวันเดย์ทริป ไม่มีที่พักบนเกาะและไม่อนุญาตให้นักท่องเที่ยวพักค้างบนเกาะ และเปิดเฉพาะช่วงฤดูกาลท่องเที่ยวในเดือนพฤศจิกายน-พฤษภาคม เท่านั้น แต่ก็ไม่สามารถหยุดยั้งความโด่งดังของเกาะตาชัยได้จนเกิดปัญหา “นักท่องเที่ยวล้นเกาะ” ขณะที่การบริหารจัดการของทางอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะลันตาก็ยังทำได้ไม่ดี เพราะคาดไม่ถึงว่าจะมีคนสนใจมาเที่ยวที่เกาะตาชัยมากถึงเพียงนี้ ทำให้ไม่มีการควบคุมปริมาณนักท่องเที่ยว ทั้งที่เกาะตาชัยสามารถรับนักท่องเที่ยวได้ราว 200 คน แต่ที่ผ่านมาก่อนจะมีการปิดเกาะนั้นมียกนักท่องเที่ยวขึ้นเที่ยวบนเกาะในวันธรรมดาหลายร้อยคน ส่วนถ้าเป็นในวันหยุดยาวก็มีนับพันคนเลยทีเดียว จนเกิดปัญหาขยะล้นเกาะ ปัญหาน้ำมันเรือลอยในทะเล

สมอเรือส่งผลเสียหายต่อแนวปะการัง รวมถึง “ปูไก่” สัตว์หายากบนเกาะก็ถูกนักท่องเที่ยวรุกรานจนหายไปจำนวนมาก”

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันอุปสงค์ของนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งเปลี่ยนมาเป็นฝั่งของนักท่องเที่ยว และกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ต่างเข้ามาเพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบายโดยตรง ซึ่งที่ผ่านมากลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจดังกล่าว มีบทบาทในการประชุมหารือเพื่อกำหนดร่างนโยบายการท่องเที่ยวกับทาง ททท. โดยตรง อาทิ บมจ.การบินไทย สถาบันอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย ได้แก่ สมาคมโรงแรม สมาคมไทยธุรกิจท่องเที่ยว ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับอิทธิพลทางอ้อมจากการดำเนินนโยบาย อาทิ กลุ่มธุรกิจก่อสร้าง กลุ่มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กลุ่มธุรกิจภัตตาคารและร้านอาหาร ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจดังกล่าว ถือเป็นภาคเศรษฐกิจขนาดใหญ่ จึงมีอำนาจในการกดดันภาครัฐให้ตัดสินใจกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง เพราะหากมีการดำเนินนโยบาย ก็จะสามารถสร้างมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) ได้อย่างมหาศาล



#### 4.4 อุปทาน

อุปทานของนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งมีปัจจัยที่สำคัญ 2 ปัจจัย ได้แก่ปัจจัยทางด้านผู้ผลิตนโยบาย และปัจจัยทางด้านผู้ผลักดันนโยบาย โดยทั้ง 2 ปัจจัย มีบทบาท ดังนี้

ปัจจัยด้านผู้ผลิตนโยบาย องค์การของรัฐที่จัดตั้งเพื่อดำเนินการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งโดยตรง คือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งดำเนินงานภายใต้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยมีพันธกิจหลักในการมุ่งส่งเสริมให้มีการขยายตลาดนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ ควบคู่ไปกับวางแผนและดำเนินการ จัดสร้าง ส่งเสริม อนุรักษ์ พัฒนา บูรณะ หรือพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวตลอดจนทรัพยากรทางการท่องเที่ยวและคุณภาพสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังมีกลุ่มขององค์กรรัฐที่มีส่วนร่วมในการประชุมเพื่อร่างนโยบายการท่องเที่ยวเกี่ยวกับทางการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยโดยตรง อาทิ กรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีส่วนในการกำหนดนโยบายเชื่อมโยงการค้าและการท่องเที่ยวทางทะเล ตลอดจนประชาสัมพันธ์โครงการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง

จะเห็นได้ว่ากลุ่มขององค์กรรัฐที่มีส่วนในร่างนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง โดยตรงนั้น เป็นเพียงกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งถูกกดดันจากรัฐบาลให้สร้างผลงานในด้านการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ อันนำมาซึ่งความขึ้นชอบและคะแนนนิยมจากประชาชน ที่ส่งผลสำคัญต่อการลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไป

ทั้งนี้กลุ่มขององค์กรที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตลอดจนกระทรวงมหาดไทย ที่ดูแลเรื่องชุมชนและท้องถิ่น ที่ผ่านมากลับไม่มีส่วนร่วมในการประชุมเพื่อร่างนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย ทำให้ที่ผ่านมามีส่วนน้อย นโยบายดังกล่าวถูกใช้เป็นเพียงเครื่องมือในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจเป็นหลัก ไม่ได้มีส่วนการพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวตลอดจนทรัพยากรทางการท่องเที่ยวและคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามพันธกิจหลักของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ปัจจัยด้านผู้ผลักดันนโยบาย ได้แก่กลุ่มนักวิชาการและนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย โดยการดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยในช่วงปี พ.ศ.2546-พ.ศ.2549 กลุ่มนักวิชาการ และนักเศรษฐศาสตร์ มองนโยบายดังกล่าวเป็นเพียงเครื่องมือที่ใช้ในการกระตุ้นให้เกิดแรงขับเคลื่อนด้านอุปสงค์ในประเทศ และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากเศรษฐกิจโลกที่ยังฟื้นตัวไม่เต็มที่จากวิกฤตต้มยำกุ้งปี พ.ศ. 2540 และความอึมครึมของภาวะสงครามระหว่างสหรัฐอเมริกาและอิรัก แต่อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวทำให้เกิดการเข้าใช้ทรัพยากรทางทะเลจำนวนมาก กอปรกับการขาดการควบคุมดูแลการเข้าใช้ประโยชน์อย่างใกล้ชิดและเหมาะสม ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชายฝั่งเสื่อมโทรมลง ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ซึ่งถือว่าเป็นต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่ทางประเทศไทยต้องแบกรับจากการดำเนินนโยบาย

ทั้งนี้การกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2550 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน กลุ่มนักวิชาการ และนักเศรษฐศาสตร์ ยังคงมองว่าการท่องเที่ยวในประเทศไทยในรอบหลายปีที่ผ่านมา มุ่งเน้นรูปแบบ Mass-tourism การเพิ่มยอดนักท่องเที่ยวให้มากที่สุด โดยขาดการดูแลใส่ใจสภาพแวดล้อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศเสื่อมโทรมลงเรื่อย ๆ ซึ่งผู้จัดการ (2561) ได้นำเสนอมุมมองของ ธรณ์ อารังนาวาสวัสดิ์ อาจารย์ประจำภาควิชาวิทยาศาสตร์ทางทะเล คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ถึงเรื่องดังกล่าวว่า “จำนวนนักท่องเที่ยวโดยเฉพาะเกาะลันตาพุ่งขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งจำนวนนักท่องเที่ยวโดยรวมที่เข้ามาประเทศไทยพุ่งสูงขึ้นตลอดจาก 34 ล้านคนในปีที่แล้ว จะมากกว่า 37 ล้านคนในปี (พ.ศ. 2561) และเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทุกปีไม่มีหยุด โดยไม่มีวิ้วว่าจะชะลอตัวเลขนักท่องเที่ยวได้ เพราะรายได้จากการท่องเที่ยวเกิน 1 ใน 5 ของ GDP ประเทศนั้น จึงไม่มีใครกล้าโต้แย้งอย่างจริงจัง ทั้งนี้แนวทางแก้ไขวิกฤติการท่องเที่ยวอุทยานทางทะเล คือการกำหนดแผนปฏิรูปประเทศกำหนดดัชนีความเสียหายปะการัง กำหนดยุทธศาสตร์ชาติกำหนดตัวเลขเพดานจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติไปอุทยานทางทะเล กำหนดเพดานนักท่องเที่ยวในอุทยานที่มีคนล้น เช่น พีพี ลันตา ฯลฯ หากทางหยุดคนไว้ที่เพดานให้จงได้ ซึ่งต้องวัดใจว่าจะกล้าต้านกระแสท่องเที่ยวหรือไม่ รวมทั้งการดูแลผลประโยชน์ให้อยู่ในมือคนไทย และการลดความเหลื่อมล้ำ ฯลฯ”

นอกจากนี้กลุ่มนักวิชาการ และนักเศรษฐศาสตร์ ต่างพยายามนำเสนอแนวคิดการท่องเที่ยวทางทะเลที่ยั่งยืน การสร้างกิจกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลในเชิงคุณภาพ สามารถเพิ่มอัตราการรายได้จากการเรียกเก็บนักท่องเที่ยวต่อคนได้ ตลอดจนพยายามศึกษาแนวคิดเศรษฐกิจสีน้ำเงิน ซึ่งเป็นแนวคิดที่นำหลักการความยั่งยืนมาประยุกต์ใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเล ตลอดจนข้อเสนอแนะในด้านต่าง ๆ ที่จะสามารถรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลให้มีมูลค่าสูงที่สุดและส่งผลประโยชน์ให้กับประเทศมากที่สุด

จะเห็นได้ว่าน้ำหนักของการกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยมาจากผู้ผลิตนโยบายเป็นหลัก ซึ่งมีทิศทางตามที่รัฐบาลกำหนด เนื่องจากรัฐบาลเข้าแทรกแซงตั้งแต่องค์ประกอบของสมาชิกในการร่วมร่างนโยบาย ให้มีเฉพาะผู้ที่มีเป้าหมายการดำเนินนโยบายเพื่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ซึ่งสะท้อนผลการดำเนินงานของรัฐบาลเท่านั้น ส่วนปัจจัยทางด้านผู้ผลักดันนโยบาย ไม่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งแต่อย่างใด



## บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 5.1 บทสรุป

ตลาดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่มีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบาย 4 กลุ่ม ได้แก่ อุปสงค์ของนโยบาย และ อุปทานของนโยบาย ที่บอกความต้องการนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย และการตัดสินใจในการเสนออุปทานของรัฐบาลและกลุ่มที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการผลิตและการผลักดันนโยบาย ตลอดจนระบบทุนนิยมโลก ซึ่งจะมีความสำคัญในการสร้างรูปแบบหรือกรอบกติกาให้เป็นไปตามสมาชิกสากล หรือตามกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งนี้อาจสลับบทบาทไปเป็นกลุ่มอุปสงค์นโยบาย โดยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ที่มีเป้าหมายในการผลักดันให้เกิดนโยบาย เพื่อที่จะแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของไทย จากการผลักดันให้ดำเนินเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยส่งเสริมให้มีการลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อให้ระบบทุนนิยมขยายตัว ทั้งนี้โครงสร้างส่วนบนจะเป็นโครงสร้างที่กำหนดกติกาในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ และอำนาจต่อรองสัมพัทธ์ระหว่างพลังทางด้านอุปทานและพลังทางด้านอุปสงค์ อีกทั้งยังเป็นตัวบ่งชี้ว่า การกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยนั้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกสิทธิ์ออกเสียงหรือเสนอแนะนโยบายมากน้อยเพียงใด

จากผลการวิจัยพบว่า โครงสร้างส่วนบนที่มีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย มีโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่การตัดสินใจดำเนินนโยบายยังคงเป็นเพียงการตัดสินใจจากรัฐบาล และข้าราชการที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก อันจะเห็นได้จากหลาย ๆ โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว ที่สะท้อนแค่เป้าหมายของนโยบายรัฐบาลในช่วงเวลานั้น ๆ ซึ่งโดยนัยแล้วการดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งในช่วงของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง นอกจากจะต้องสอดคล้องกับรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งเป็นสำคัญแล้ว ยังควรที่จะสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชน เอกชน และท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการกำหนด เพื่อที่จะได้สะท้อนความต้องการของประชาชนโดยตรงเป็นสำคัญ

ทั้งนี้หากพิจารณาทางด้านรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างส่วนบนที่ทำหน้าที่กำหนดทิศทางในตลาคนโยบายเศรษฐกิจ พบว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรปี พ.ศ. 2540 2550 และ 2560 ได้มีการบัญญัติสิทธิชุมชน หน้าที่ของชนชาวไทย และหน้าที่ของรัฐ ในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บริหารจัดการ ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของประเทศไทยนั้นพบว่ามีจำนวนมาก อีกทั้งกระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ ส่งผลให้การพัฒนาการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งที่ผ่านมาเป็นไปอย่างไร้เอกภาพ ไร้ทิศทาง และไม่ต่อเนื่อง ซึ่งตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา ได้มีการตราพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติขึ้น เพื่อหวังว่าจะสามารถบูรณาการการบริหารจัดการการท่องเที่ยวของประเทศให้เป็นไปอย่างมีระบบ สอดรับและเชื่อมโยงกันทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น สามารถสร้างความเป็นเอกภาพและความต่อเนื่องได้ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากแต่ละหน่วยงานยังไม่ได้มีการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ และสร้างกลไกการทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 เพื่อจัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (ศรชล.) ให้ควบคุมดูแล และดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรในแต่ละด้าน ซึ่งปัจจุบันงานด้านการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ยังอยู่ในระหว่างการดำเนินงานในระดับการวางแผนและกรอบยุทธศาสตร์ขององค์กร ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2565

ทางด้านทุนนิยมโลก เริ่มเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยตั้งแต่มีการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวฉบับแรกของประเทศ ในปี พ.ศ. 2518 จากความช่วยเหลือของ Institute of Tourism Development Consultants ประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และได้ผนวกรวมไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - พ.ศ. 2524) โดยทุนนิยมโลกดังกล่าวได้ขยายตัวในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว โดยเข้าแทรกแซงกระบวนการกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย ในรูปแบบของกรอบความร่วมมือในระดับต่าง ๆ ทั้งในระดับโลก ระดับเอเชีย ระดับภูมิภาค ตลอดจนระดับประเทศ ซึ่งทุกกรอบความร่วมมือต่างมีจุดประสงค์หลักในการผลักดันภาคการท่องเที่ยวของไทยให้เติบโตในเชิงเศรษฐกิจ ทั้งในเชิงรายได้จากการท่องเที่ยว ห่วงโซ่อุปทานของการบริการและการสร้างงาน การค้าและการลงทุนข้ามแดน โดยผลักดันให้

ประเทศไทยเอื้อสิทธิประโยชน์และอำนวยความสะดวกให้กลุ่มทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนและแสวงหาผลประโยชน์ในประเทศได้อย่างเสรี

ทางด้านอุปสงค์ หากพิจารณาในอดีตก่อนการก่อรูปของนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งอย่างเป็นทางการ อุปสงค์หลักของนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งมาจากประชาชนในท้องถิ่นและชุมชนในท้องถิ่น เนื่องจากหวังว่าจะเกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ สร้างเศรษฐกิจทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศ แต่ภายหลังจากที่ประเทศไทยมีการดำเนินนโยบายดังกล่าวอย่างเป็นทางการ ทั้งการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยว การส่งเสริมการลงทุน ซึ่งทำให้กลุ่มทุนในประเทศและกลุ่มทุนต่างชาติต่างเข้ามาร่วมลงทุนในธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง และธุรกิจที่สืบเนื่องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งเป็นจำนวนมาก ทำให้ประชาชน และชุมชนในท้องถิ่นดั้งเดิม ไม่ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างที่ควรจะเป็น แต่กลับต้องแบกรับต้นทุนของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นที่เพิ่มสูงขึ้น อันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายที่มุ่งเน้นแต่เป้าหมายด้านการท่องเที่ยวในเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งอาจทำให้ขาดความรอบคอบในการกำหนดจำนวนผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการท่องเที่ยวที่เหมาะสม จึงทำให้ไม่สามารถอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรมได้ในระยะเวลาอันใกล้ ทั้งนี้ที่ผ่านมามีประชาชนในชุมชนหรือในท้องถิ่นได้พยายามเรียกร้องให้แก้ปัญหาดังกล่าวต่อหน่วยงานของรัฐบาลในระดับชุมชนหรือท้องถิ่นบ่อยครั้ง แต่ก็ไม่มีผลลัพธ์ในข้อเรียกร้องต่าง ๆ เนื่องจากไม่มีอำนาจในการต่อรอง ไม่มีต้นทุนหรือเงินทุนสนับสนุนเพียงพอในการรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้อุปสงค์ของนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งในปัจจุบันเปลี่ยนมาเป็นฝั่งของนักท่องเที่ยว และกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ต่างเข้ามาเพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบายโดยตรง ซึ่งที่ผ่านมากลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวมีบทบาทในการประชุมหารือเพื่อกำหนดร่างนโยบายการท่องเที่ยวกับทาง ททท. โดยตรง อาทิ บมจ.การบินไทย สถาบันอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย ได้แก่ สมาคมโรงแรม สมาคมไทยธุรกิจท่องเที่ยว ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับอิทธิพลทางอ้อมจากการดำเนินนโยบาย อาทิ กลุ่มธุรกิจก่อสร้าง กลุ่มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กลุ่มธุรกิจภัตตาคารและร้านอาหาร ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจดังกล่าว ถือว่าเป็นภาคเศรษฐกิจขนาดใหญ่ จึงมีอำนาจในการกดดันภาครัฐให้ตัดสินใจกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง เพราะหากมีการดำเนินนโยบาย ก็จะสามารถสร้างมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) ได้อย่างมหาศาล

ทางด้านอุปทาน พบว่ามีปัจจัยที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย 2 ปัจจัย ได้แก่ปัจจัยทางด้านผู้ผลิตนโยบาย และปัจจัยทางด้านผู้ผลักดันนโยบาย โดยทั้ง 2 ปัจจัย มีบทบาทดังนี้

ปัจจัยด้านผู้ผลิตนโยบาย องค์กรของรัฐที่จัดตั้งเพื่อดำเนินการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งโดยตรง คือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีพันธกิจหลักในการมุ่งส่งเสริมให้มีการขยายตลาดนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ ควบคู่ไปกับการพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวตลอดจนทรัพยากรทางการท่องเที่ยวและคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งที่ผ่านมากลุ่มขององค์กรรัฐที่มีส่วนร่วมในการประชุมเพื่อร่างนโยบายการท่องเที่ยวกับทางการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยโดยตรงนั้น มีเพียงกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจเป็นหลัก อาทิ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งถูกกีดกันจากรัฐบาลให้สร้างผลงานในด้านการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ อันนำมาซึ่งความชื่นชอบและคะแนนนิยมจากประชาชน ที่ส่งผลสำคัญต่อการลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไป โดยที่กลุ่มขององค์กรที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตลอดจนกระทรวงมหาดไทย ที่ดูแลเรื่องชุมชนและท้องถิ่น ที่ผ่านมากลับไม่มีส่วนร่วมในการประชุมเพื่อร่างนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย ทำให้ที่ผ่านมามีส่วนใหญ่นโยบายดังกล่าวถูกใช้เป็นเพียงเครื่องมือในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ไม่ได้มีส่วนการพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวตลอดจนทรัพยากรทางการท่องเที่ยวและคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามพันธกิจหลักของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ปัจจัยด้านผู้ผลักดันนโยบาย ได้แก่กลุ่มนักวิชาการและนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย โดยการดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทยในช่วงปี พ.ศ.2546-พ.ศ.2549 กลุ่มนักวิชาการ และนักเศรษฐศาสตร์ มองนโยบายดังกล่าวเป็นเพียงเครื่องมือที่ใช้ในการกระตุ้นให้เกิดแรงขับเคลื่อนด้านอุปสงค์ในประเทศ และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากเศรษฐกิจโลกที่ยังฟื้นตัวไม่เต็มที่จากวิกฤตต้มยำกุ้งปี พ.ศ. 2540 และความอึมครึมของภาวะสงครามระหว่างสหรัฐอเมริกาและอิรัก แต่อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวทำให้เกิดการเข้าใช้ทรัพยากรทางทะเลจำนวนมาก กอปรกับการขาดการควบคุมดูแลการเข้าใช้ประโยชน์อย่างใกล้ชิดและเหมาะสม ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชายฝั่งเสื่อมโทรมลง ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ซึ่งถือว่าเป็นต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่ทางประเทศไทยต้องแบกรับจากการดำเนินนโยบาย ทั้งนี้การกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย

ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2550 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน กลุ่มนักวิชาการ และนักเศรษฐศาสตร์ ยังคงมองว่าการท่องเที่ยวในประเทศไทยในรอบหลายปีที่ผ่านมา มุ่งเน้นรูปแบบ Mass-tourism การเพิ่มยอดนักท่องเที่ยวให้มากที่สุด โดยขาดการดูแลใส่ใจสภาพแวดล้อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศเสื่อมโทรมลงเรื่อย ๆ กลุ่มนักวิชาการ และนักเศรษฐศาสตร์ จึงต่างพยายามนำเสนอแนวคิดการท่องเที่ยวทางทะเลที่ยั่งยืน การสร้างกิจกรรมการท่องเที่ยวทางทะเลในเชิงคุณภาพ สามารถเพิ่มอัตราการรายได้จากการเรียกเก็บนักท่องเที่ยวต่อคนได้ ตลอดจนพยายามศึกษาแนวคิดเศรษฐกิจสีน้ำเงิน ซึ่งเป็นแนวคิดที่นำหลักการความยั่งยืนมาประยุกต์ใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเล ตลอดจนข้อเสนอแนะในด้านต่าง ๆ ที่จะสามารถรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลให้มีมูลค่าสูงที่สุดและส่งผลประโยชน์ให้กับประเทศมากที่สุด

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้นำนักของการกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย มาจากผู้ผลิตนโยบายเป็นหลัก ซึ่งมีทิศทางตามที่รัฐบาลกำหนด เนื่องจากรัฐบาลเข้าแทรกแซงตั้งแต่องค์ประกอบของสมาชิกในการร่วมร่างนโยบาย ให้มีเฉพาะผู้ที่มีเป้าหมายการดำเนินนโยบายเพื่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ซึ่งสะท้อนผลการดำเนินงานของรัฐบาลเท่านั้น ส่วนปัจจัยทางด้านผู้ผลักดันนโยบาย ไม่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งแต่อย่างใด



## 5.2 ข้อเสนอแนะ

การกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งของไทย แม้ว่าปัจจุบันภาครัฐมีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน และกำหนดนโยบายดังกล่าวเพิ่มขึ้น โดยมุ่งหวังให้นโยบายที่เกิดขึ้นตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริง แต่สิ่งที่เกิดขึ้นคือการตัดสินใจในการดำเนินนโยบาย ยังคงเป็นของรัฐและข้าราชการที่เกี่ยวข้องอยู่ ทำให้นโยบายที่เกิดขึ้นอาจไม่สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ทั้งนี้ภาครัฐควรกำหนดบทบาทให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในทุก ๆ ขั้นตอน ตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการร่าง ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายนั้น ๆ

ด้านรัฐธรรมนูญ ที่ได้มีการบัญญัติสิทธิชุมชน หน้าที่ของชนชาวไทย และหน้าที่ของรัฐ ในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บริหารจัดการ ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืนนั้น รัฐควรส่งเสริมและผลักดันให้เป็นแผนปฏิบัติงานที่บูรณาการกับภาคการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดของการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทางทะเลของประเทศไทยมีจำนวนมาก และกระจัดกระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ โดยแต่ละหน่วยงานต่างมุ่งเน้นเป้าหมายระยะสั้นตามภารกิจของหน่วยงานที่กำหนด ทำให้การพัฒนาการท่องเที่ยวที่ผ่านมาเป็นไปอย่างไร้เอกภาพ ไร้ทิศทาง และไม่ต่อเนื่อง ซึ่งแม้ว่าที่ผ่านมามีการตราพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติขึ้น เพื่อหวังว่าจะสามารถบูรณาการการบริหารจัดการการท่องเที่ยวของประเทศให้เป็นไปอย่างมีระบบ แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากแต่ละหน่วยงานยังไม่ได้มีการนำไปสู่การปฏิบัติ และสร้างกลไกการทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง ทั้งนี้ภาครัฐควรผลักดันให้แต่ละหน่วยงานนำแผนงานไปปฏิบัติ และมีตัวชี้วัดควบคุมชัดเจน รวมทั้งสนับสนุนให้แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการทำงานแบบบูรณาการ สร้างเป้าหมายร่วมกัน นอกจากนี้ภาครัฐอาจจะต้องคอยปรับปรุงตัวบทกฎหมายให้มีความทันสมัยมากขึ้น และบ่อยครั้งตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม ตลอดจนลดความซ้ำซ้อนของตัวกฎหมายแต่ละฉบับ อย่างไรก็ตามปัจจุบันมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (ศรชล.) ให้ควบคุมดูแล และดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรในแต่ละด้าน ซึ่งปัจจุบันงานด้านการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ยังอยู่ในระหว่างการทำงานใน

ระดับการวางแผนและกรอบยุทธศาสตร์ขององค์กร ซึ่งรัฐควรเร่งให้มีการนำแผนและกรอบกลยุทธ์ไปสู่แผนปฏิบัติ กำหนดให้มีการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ และมีตัวชี้วัดความสำเร็จร่วมกัน

ด้านกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับต่าง ๆ อาจหลีกเลี่ยงไม่ได้มากนัก แต่รัฐควรเจรจาต่อรอง และสร้างความได้เปรียบในการต่อรอง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศให้ได้มากที่สุด

ด้านอุปสงค์ ควรผลักดันให้ประชาชนในท้องถิ่นเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง และรัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งที่อยู่ในพื้นที่หรือชุมชนนั้น ๆ ตลอดจนผลักดันและส่งเสริมธุรกิจที่เกิดจากชาวบ้านในชุมชนหรือท้องถิ่น และลดการพึ่งพากลุ่มทุนที่มาจากต่างประเทศ ซึ่งทำให้คนไทยที่เป็นเจ้าของพื้นที่ไม่ได้รับประโยชน์อย่างที่ควรจะเป็น

ด้านอุปทาน ควรผลักดันให้การกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งมีผู้ร่วมร่างนโยบายจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องด้านการรักษาสมดุลของธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้นโยบายการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับความยั่งยืนด้วย นอกจากนี้รัฐควรสนับสนุนอุปทานด้านผู้ผลักดันนโยบายอย่างนักวิชาการ และนักเศรษฐศาสตร์ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ภาครัฐควรเร่งศึกษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลในด้านอื่น ๆ เช่น การพาณิชย์นาวี การประมง และการผลิตพลังงาน เพื่อแสวงหาแนวทางในการพัฒนาท่องเที่ยวทางทะเลที่ยั่งยืน หรืออาจศึกษาแนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน ที่สามารถสร้างมูลค่าผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลเพิ่มขึ้นได้อย่างมหาศาล แต่สามารถลดต้นทุนสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจุบันมีโครงการนำร่องแล้วใน 3 ประเทศ ได้แก่ จีน กัมพูชา และอินเดีย ซึ่งข้อมูลจากการศึกษาดังกล่าว ควรมีการให้ความรู้ต่อเนืองกับประชาชนและชุมชน เพื่อที่จะได้สร้างกรอบความเข้าใจร่วมกัน พร้อมผลักดันให้ทุกฝ่ายเล็งเห็นความสำคัญและร่วมกันรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของไทยให้ได้มากที่สุด

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กฤษฎา ศุภวรรธนะกุล (2562). ย้อนอ่านรัฐธรรมนูญ 40-50-60 เมื่อ กกต. ขาดห่วงโซ่ความชอบธรรมที่มาจากประชาชน [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2563, จาก : <https://prachatai.com/journal/2019/04/82162>
- การกู้เงินจากกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจพื้นทะเลแห่งญี่ปุ่น สำหรับแผนงานเงินกู้เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว OECF ระยะที่ 3. (2541, 27 ตุลาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 115 ตอนพิเศษที่ 100 ง.
- การท่องเที่ยวและกีฬา, กระทรวง. (2562). สถิติด้านการท่องเที่ยว ปี 2561 (Tourism Statistics 2018) [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2562, จาก : กรุงเทพฯ [https://www.mots.go.th/old/more\\_news.php?cid=497&filename=index](https://www.mots.go.th/old/more_news.php?cid=497&filename=index)
- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. สถิติและวิจัย, กอง. (2551-2561). สถิติการท่องเที่ยวภายในประเทศ ภาคกลาง. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. สถิติและวิจัย, กอง. (2551-2561). สถิติการท่องเที่ยวภายในประเทศ ภาคตะวันตก. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. สถิติและวิจัย, กอง. (2551-2561). สถิติการท่องเที่ยวภายในประเทศ ภาคตะวันออก. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. สถิติและวิจัย, กอง. (2551-2561). สถิติการท่องเที่ยวภายในประเทศ ภาคใต้. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2547). รายงานประจำปี 2546. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2548). รายงานประจำปี 2547. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2549). รายงานประจำปี 2548. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2550). รายงานประจำปี 2549. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2551). รายงานประจำปี 2550. กรุงเทพฯ

- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2552). รายงาน  
ประจำปี 2551. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2553). รายงาน  
ประจำปี 2552. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2554). รายงาน  
ประจำปี 2553. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2555). รายงาน  
ประจำปี 2554. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2556). รายงาน  
ประจำปี 2555. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2557). รายงาน  
ประจำปี 2556. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2558). รายงาน  
ประจำปี 2557. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2559). รายงาน  
ประจำปี 2558. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2560). รายงาน  
ประจำปี 2559. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2561). รายงาน  
ประจำปี 2560. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2562). รายงาน  
ประจำปี 2561. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2563). *TAT The Journey  
The Story Based on True Journey (60 ปี ททท.)*. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ. (2554).  
*แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 – 2559*. กรุงเทพฯ
- \_\_\_\_\_ . คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2.  
(2559). *แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2564*. กรุงเทพฯ

- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรสเปน.  
(2530, 17 มีนาคม).
- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส.  
(2532, 9 มีนาคม).
- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและการท่องเที่ยวแห่งชาติแห่งสาธารณรัฐประชาชน  
จีน. (2533, 14 มีนาคม).
- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกับองค์การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกรีซ.  
(2535, 4 มีนาคม).
- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกับการท่องเที่ยวแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตย  
ประชาชนลาว. (2535, 21 กุมภาพันธ์).
- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน.  
(2536, 26 สิงหาคม).
- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม.  
(2537, 16 มีนาคม).

- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา.  
(2538, 29 มีนาคม).
- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลสาธารณรัฐเปรู. (2539, 18 พฤศจิกายน).
- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งโรมาเนีย. (2540, 19 พฤษภาคม).
- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า. (2541, 24 กรกฎาคม).
- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน.  
(2545, 25 เมษายน).
- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอิสลามปากีสถาน ว่าด้วย  
ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว. (2545, 1 กันยายน).
- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย.  
(2545, 14 ตุลาคม).
- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย.  
(2546, 23 พฤษภาคม).

- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินเดีย.  
(2546, 9 ตุลาคม).
- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐชิลี.  
(2546, 19 ตุลาคม).
- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาแห่งราชอาณาจักรไทยกับกระทรวงการท่องเที่ยว  
แห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส. (2547, 9 กันยายน).
- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐทาจิกิสถาน ว่าด้วยความร่วมมือในสาขาการท่องเที่ยว.  
(2548, 9 สิงหาคม).
- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐตุรกี.  
(2548, 11 พฤศจิกายน).
- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
การต่างประเทศ, กอง. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ระหว่าง  
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาแห่งราชอาณาจักรไทยกับกระทรวงการคมนาคม  
ขนส่ง และท่องเที่ยวแห่งมองโกเลีย ว่าด้วยความร่วมมือในสาขาการท่องเที่ยว.  
(2549, 19 กันยายน).
- ..... . ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, สำนักงาน.  
เศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา, กอง. (2562). รายงานสถานการณ์และแนวโน้ม  
ภาคเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา 2562. กรุงเทพฯ

คณะกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล. (ม.ป.ป.). *แผนที่อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล ค.ศ. 1982* [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2562, จาก :  
[http://www.mkh.in.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=47&Itemid=153&lang=th](http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=153&lang=th)

คลังบทความรัฐศาสตร์ (Political Science). (2558). *กลุ่มผลประโยชน์ (Interest groups)*. [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2562, จาก :  
<http://witikritsada54mbu.blogspot.com/2015/12/interest-groups.html>

จุมพล หนีมพสนิช. (2552). *การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิดทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง = Policy analysis scopes, concepts, theories and case studies*.

นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ฉันทิช วรรณณอม. (2552). *อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว*. กรุงเทพฯ : สามลดา

ชุติพงศ์ เสนา. (ม.ป.ป.). *กฎหมายการท่องเที่ยวไทย*. กรุงเทพฯ

ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร. (2559). *พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และการเลือกตั้ง*. เอกสารประกอบการเรียนการสอน รายวิชา POL323 คณะรัฐศาสตร์, วิทยาลัยรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยรังสิต

ดวงพร อุไรวรรณ. (2561). *แนวคิดเศรษฐกิจสีน้ำเงินกับผลประโยชน์แห่งชาติทางท้องทะเลของประเทศไทย*. บทความวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์

เดโช สนวนานนท์. (2545). *พจนานุกรมศัพท์การเมือง*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์หน้าต่างสู่โลกกว้าง, หน้า 135.

ต่างประเทศ, กระทรวง. นโยบายและแผน, สำนักงาน. (2548). *ความร่วมมือเอเชีย - ACD (Asia Cooperation Dialogue)* [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2562, จาก :  
<https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bcc2415e39c306000a2c3?cate=5d5bcb4e15e39c3060006872>

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวง. ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, กรม. (2563). *รายงานสถานการณ์ด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการกัดเซาะชายฝั่งของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ



ทัวร์ริซึ่มออฟเว็ลล์. (ม.ป.ป.). *กฎหมายการท่องเที่ยว* [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กันยายน

2563, จาก :

<https://tourismatbuu.wordpress.com/%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B9%89%E0%B9%80%E0%B8%9A%E0%B8%B7%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%95%E0%B9%89%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%97%E0%B9%88%E0%B8%AD/%E0%B8%81%E0%B8%8F%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%97%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%A7/>

เที่ยวไทยและทะเล จาก “ลิมิตัน” ถึง “คีรีวง” ดั่งเมื่อไหร่! พังเมื่อนั้น!. (2561, มีนาคม 25). กรุงเทพฯ ธุรกิจ [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2564. จาก :

<https://mgronline.com/daily/detail/9610000028797>

ธนิต โสรัตน์. (2560). Blue Ocean Economy เศรษฐกิจสีคราม : ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล. เอกสารประกอบการบรรยายให้กับเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้เรื่องทะเลครั้งที่ 3. คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2547). *รายงานประจำปี 2546*. กรุงเทพฯ

\_\_\_\_\_ . (2548). *รายงานประจำปี 2547*. กรุงเทพฯ

\_\_\_\_\_ . (2549). *รายงานประจำปี 2548*. กรุงเทพฯ

\_\_\_\_\_ . (2550). *รายงานประจำปี 2549*. กรุงเทพฯ

\_\_\_\_\_ . (2551). *รายงานประจำปี 2550*. กรุงเทพฯ

\_\_\_\_\_ . (2552). *รายงานประจำปี 2551*. กรุงเทพฯ

\_\_\_\_\_ . (2553). *รายงานประจำปี 2552*. กรุงเทพฯ

\_\_\_\_\_ . (2554). *รายงานประจำปี 2553*. กรุงเทพฯ

\_\_\_\_\_ . (2555). *รายงานประจำปี 2554*. กรุงเทพฯ

\_\_\_\_\_ . (2556). *รายงานประจำปี 2555*. กรุงเทพฯ

\_\_\_\_\_ . (2557). *รายงานประจำปี 2556*. กรุงเทพฯ

\_\_\_\_\_ . (2558). *รายงานประจำปี 2557*. กรุงเทพฯ

\_\_\_\_\_ . (2559). *รายงานประจำปี 2558*. กรุงเทพฯ

\_\_\_\_\_ . (2560). *รายงานประจำปี 2559*. กรุงเทพฯ

\_\_\_\_\_ . (2561). รายงานประจำปี 2560. กรุงเทพฯ

\_\_\_\_\_ . (2562). รายงานประจำปี 2561. กรุงเทพฯ

\_\_\_\_\_ . (2562). อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงิน (2521-2547) [ออนไลน์].

สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563, จาก :

[https://www.bot.or.th/App/BTWS\\_STAT](https://www.bot.or.th/App/BTWS_STAT)

[/statistics/ReportPage.aspx?reportID=222&language=th](https://www.bot.or.th/App/BTWS_STAT/statistics/ReportPage.aspx?reportID=222&language=th)

\_\_\_\_\_ . (2562). อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ในกรุงเทพมหานคร

[ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2562, จาก :

[https://www.bot.or.th/App/BTWS\\_STAT/statistics/ReportPage.aspx?](https://www.bot.or.th/App/BTWS_STAT/statistics/ReportPage.aspx?reportID=123&language)

[reportID=123&language](https://www.bot.or.th/App/BTWS_STAT/statistics/ReportPage.aspx?reportID=123&language)

นชวัล ตันทับทิมทอง. (ม.ป.ป.). ประวัติ วิวัฒนาการของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว. เอกสาร

ประกอบการเรียนการสอน รายวิชา การจัดการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและ

บริการ. หลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต, สาขาการจัดการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

และบริการ, ศูนย์การศึกษาอุดรธานี, มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา,

นพนธิ สุริยะ. (ม.ป.ป.). มาตรา 190 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 [ออนไลน์]. สืบค้น

เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563, จาก :

[http://61.19.241.96/w3c/senate/pictures/content/file\\_1381994340.pdf](http://61.19.241.96/w3c/senate/pictures/content/file_1381994340.pdf)

ประกาศกำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทย. (2516, 1 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา.

เล่มที่ 90 ตอนที่ 60ก. ฉบับพิเศษ เอกสารแนบท้าย

ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทยด้านอ่าวไทย ส่วนที่ประชิดกับเขตเศรษฐกิจ

จำเพาะของประเทศมาเลเซีย. (2531, 18 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา.

เล่มที่ 105 ตอนที่ 27ก. เอกสารแนบท้าย

ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทยด้านทะเลอันดามัน. (2530, 26 กรกฎาคม).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 105 ตอนที่ 120ก. เอกสารแนบท้าย

ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2560). กลับไปอ่าน “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” มีแต่อดีตแต่ไม่มีอนาคต

[ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563, จาก :

<https://www.the101.world/halfway-democracy/>

- ประเทศไทย 2563 : สถานการณ์ขยะในไทย. (2563, มกราคม 25). กรุงเทพธุรกิจ [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2563. จาก :  
<https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/863554>
- เผด็จศึกดี จารยะพันธุ์ และคณะ. (2550). *ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล สถานการณ์ และข้อเสนอ*. สร้างสรรค์ปัญญา : ชุตนโยบายสาธารณะ ลำดับที่ 17, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- พททิสาน ชุมพล, ม.ร.ว. (2540). *ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร. (2559). *พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และการเลือกตั้ง*. เอกสารประกอบการเรียนการสอน รายวิชา POL323 คณะรัฐศาสตร์, วิทยาลัยรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยรังสิต
- ญี่ปุ่นศึกษา, สถาบัน. (2526). *รายงานสรุปเรื่องความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นให้ต่อไทย*. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “ปัญหาความสัมพันธ์ ไทย-ญี่ปุ่นในปัจจุบัน”, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551. (2551, 5 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 125 ตอนที่ 28ก.
- พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562. (2562, 22 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 125 ตอนที่ 28ก.
- มนตรี เจนวิทย์การ. (2528). *บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาล ระบบราชการ ประชาชน และการพัฒนาประเทศ*. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เมธี ครองแก้ว. (2531). *ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย*, บทความเสนอต่อการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2531 เรื่อง ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?, คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ยิ่งดั่งยิ่งและ ปัญหาของแหล่งท่องเที่ยวที่มาพร้อมความดัง. (2561, มีนาคม 19). กรุงเทพธุรกิจ [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2564. จาก :  
<https://mgronline.com/travel/detail/9610000027586>
- ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561-2580). (2561, 13 ตุลาคม). เล่มที่ 135 ตอนที่ 82ก.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. (2544). *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475-2530*. กรุงเทพฯ : คณะอนุกรรมการฝ่ายสิ่งพิมพ์, พิมพ์ครั้งที่ 3

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [พุทธศักราช 2540]. (2540, 11 ตุลาคม).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 114 ตอนที่ 55ก.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [พุทธศักราช 2550]. (2550, 24 สิงหาคม).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124 ตอนที่ 47ก.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [พุทธศักราช 2560]. (2560, 6 เมษายน).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134 ตอนที่ 40ก.

แรงงาน, กระทรวง. ปลัดกระทรวงแรงงาน, สำนักงาน. ประสานความร่วมมือระดับประเทศ, สำนักงาน. (2561). *ความร่วมมือในกรอบเอเปค (Asia Pacific Economic Cooperation : APEC)* [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2562, จาก : <https://icb.mol.go.th/apec>

วิกิพีเดียสารานุกรมเสรี. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563, จาก :

[https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B9%E0%B8%8D%E0%B9%81%E0%B8%AB%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%93%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2\\_%E0%B8%9E%E0%B8%B8%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%A8%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A\\_2560](https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B9%E0%B8%8D%E0%B9%81%E0%B8%AB%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%93%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2_%E0%B8%9E%E0%B8%B8%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%A8%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A_2560)

วัลย์ลดา วิวัฒน์พนชาติ. (ม.ป.ป.). *สถาบันการค้าระหว่างประเทศ*. เอกสารประกอบการเรียนการสอน รายวิชา EC451 คณะเศรษฐศาสตร์, ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ, คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ศูนย์ศึกษา. (2558). *กลยุทธ์* [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563, จาก : <http://www.imt-gt.psu.ac.th/index.php/th/roadmap>

ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล. (2563). *แผนปฏิบัติงานราชการ 3 ปี พ.ศ. 2563 – 2565* [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2563, จาก : [https://drive.google.com/file/d/1l9\\_Ln7rCQD8uRS9NF5ccQiDjbaXtZlI0/edit](https://drive.google.com/file/d/1l9_Ln7rCQD8uRS9NF5ccQiDjbaXtZlI0/edit)

สมพงษ์ ชูมาก. (2517). *กลุ่มอิทธิพลคืออะไร*. วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ. 9, 3.18.

ส่งเสริมธุรกิจท่องเที่ยวไทย, สมาคม. (2557). *ประวัติของ ททท* [ออนไลน์].

สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2561,

จาก : <http://www.thaitourism.or.th>

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2532). *สังคมวิทยาการเมือง : หลักการและการประยุกต์*. กรุงเทพฯ

สิทธิพันธ์ มานิตกุล. (2557). *การจัดตั้งองค์กรรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล*.

รายงานการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 สถาบันการต่างประเทศ  
เทวะวงศ์วโรปการ, กระทรวงต่างประเทศ

สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. (2519) *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*

*แห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524)*. กรุงเทพฯ

. (2524) *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*

*แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529)*. กรุงเทพฯ

. (2529) *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*

*แห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534)*. กรุงเทพฯ

. (2534) *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*

*แห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539)*. กรุงเทพฯ

. (2539) *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*

*แห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544)*. กรุงเทพฯ

. (2544) *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*

*แห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549)*. กรุงเทพฯ

. (2549) *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*

*แห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554)*. กรุงเทพฯ

. (2554) *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*

*แห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559)*. กรุงเทพฯ

. (2559) *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*

*แห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)*. กรุงเทพฯ

สยาม ตำปรีดา. (2547). *สังคมกับการปกครอง*. กรุงเทพฯ : ภาควิชาสังคมศาสตร์

คณะศิลปศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล

สหประชาชาติ, องค์การ. (2548). *อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982*.

แปลจาก The United Nations Convention on the Law of the Sea 1982

โดย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, กระทรวงการต่างประเทศ, กรุงเทพฯ

- หทัยกาญจน์ ตริสุวรรณ (2563). รัฐธรรมนูญ 2560 : เปิดรายงาน กมธ.แก้รัฐธรรมนูญฯ กับโมเดล ส.ส.ร. ของรัฐบาล-ฝ่ายค้าน-ประชาชน [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2563, จาก : <https://www.bbc.com/thai/thailand-54038948>
- อภิรักษ์ คงนุรัตน์. (2550). นโยบายสาธารณะว่าด้วยโรงฆ่าสัตว์ : ศึกษากรณีผลกระทบของ นโยบายพัฒนาโรงฆ่าสัตว์. ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง, คณะเศรษฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- อินโฟเควสท์. (2541). แผนงานเงินกู้เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว OECF ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2542-2546) [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563, จาก : <https://www.ryt9.com/s/cabt/203432>



## ภาษาอังกฤษ

Tourism and Sports, Ministry. Permanent Secretary of Tourism and Sports, Office. Foreign Affairs, Division. *Memorandum of Understanding between The Government of The Kingdom of Thailand and The Government of The Republic of Kenya on Cooperation in The Field of Tourism.* (2004, 2 December)

Tourism and Sports, Ministry. Permanent Secretary of Tourism and Sports, Office. Foreign Affairs, Division. *Memorandum of Understanding between The Government of The Kingdom of Thailand and The Government of The Sultanate of Oman on Cooperation in The Field of Tourism.* (2005, 21 September)

The World Bank. (n.d.). Thailand Data [Online]. Retrived 23 October 2019,  
From : <https://data.worldbank.org/country/thailand>

World Tourism Organization. (n.d.). *About UNWTO* [Online].  
Retrived 2 August 2020,  
From : <https://www.unwto.org/who-we-are>

บรรณานุกรม



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**





ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ตารางที่ 1 จำนวนนักท่องเที่ยวใน 23 จังหวัดชายฝั่งทะเล ปี 2561

หน่วย : จำนวนคน

ภาค	จังหวัด	จำนวน นักท่องเที่ยว รวมทั้งหมด (ค้ำคืน)	จำนวน นักท่องเที่ยว ชาวไทย (ค้ำคืน)	จำนวน นักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติ (ค้ำคืน)	จำนวน นักท่องเที่ยว รวมทั้งหมด (ไม่ค้ำคืน)	จำนวน นักท่องเที่ยว ชาวไทย (ไม่ค้ำคืน)	จำนวน นักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติ (ไม่ค้ำคืน)
ภาคตะวันออกเฉียง	ตราด	2,071,961	1,575,411	496,550	106,743	74,729	32,014
	-เมือง	422,051	372,355	49,696	94,388	67,722	26,666
	-เกาะช้าง	1,300,997	901,858	399,139	9,784	5,916	3,868
	-เกาะกูด	202,039	174,786	27,253	646	123	523
	-เกาะหมากและอื่น ๆ	146,874	126,412	20,462	1,925	968	957
จันทบุรี		1,787,728	1,718,029	69,699	680,486	655,997	24,487
	ระยอง	4,885,274	4,447,401	437,873	2,876,388	2,761,332	115,056
ชลบุรี		15,521,103	6,087,873	9,433,230	2,690,436	2,481,344	209,092
	-บางแสน	1,261,842	1,148,216	113,626	1,584,497	1,559,510	24,987
	-พัทยา	14,259,261	4,939,657	9,319,604	1,105,939	921,834	184,105
ฉะเชิงเทรา		558,890	551,294	7,596	2,849,683	2,825,233	24,450

## หน่วย : จำนวนคน

ภาค	จังหวัด	จำนวน นักท่องเที่ยว รวมทั้งหมด (ค้างคืน)	จำนวน นักท่องเที่ยว ชาวไทย (ค้างคืน)	จำนวน นักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติ (ค้างคืน)	จำนวน นักท่องเที่ยว รวมทั้งหมด (ไม่ค้างคืน)	จำนวน นักท่องเที่ยว ชาวไทย (ไม่ค้างคืน)	จำนวน นักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติ (ไม่ค้างคืน)
ภาคกลาง	สมุทรปราการ	1,037,246	619,304	417,942	2,336,393	1,561,654	774,739
	กรุงเทพมหานคร	48,019,195	25,581,323	22,437,872	17,515,086	16,101,640	1,413,446
	สมุทรสาคร	786,698	785,116	1,582	770,706	767,832	2,874
	สมุทรสงคราม	797,804	789,029	8,775	1,250,917	1,208,455	42,462
ภาคตะวันตก	เพชรบุรี	4,298,356	3,810,545	397,811	4,856,440	4,707,634	148,806
	-เมือง	1,023,986	1,013,203	10,783	1,198,200	1,194,744	3,456
	-ชะอำ	3,184,370	2,797,342	387,028	3,658,240	3,512,890	145,350
ประจวบคีรีขันธ์	ประจวบคีรีขันธ์	4,505,546	3,458,347	1,047,199	2,663,981	2,480,007	183,974
	-เมือง	597,480	555,613	41,867	466,631	452,429	14,202
	-หัวหิน	3,908,066	2,902,734	1,005,332	2,197,350	2,027,578	169,772

## หน่วย : จำนวนคน

ภาค	จังหวัด	จำนวน นักท่องเที่ย รวมทั้งหมด (ค้างคืน)	จำนวน นักท่องเที่ยว ชาวไทย (ค้างคืน)	จำนวน นักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติ (ค้างคืน)	จำนวน นักท่องเที่ยว รวมทั้งหมด (ไม่ค้างคืน)	จำนวน นักท่องเที่ยว ชาวไทย (ไม่ค้างคืน)	จำนวน นักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติ (ไม่ค้างคืน)	
ภาคใต้	ชุมพร	1,223,717	1,136,980	86,737	296,356	267,910	28,446	
	สุราษฎร์ธานี	5,757,280	2,088,334	3,668,946	397,264	306,639	90,635	
		-เมือง	1,460,908	1,389,211	71,697	296,935	284,732	12,203
		-เกาะสมุย	2,604,469	402,418	2,202,051	47,031	11,880	35,151
		-เกาะเต่า	584,450	99,805	484,645	36,702	7,099	29,603
		-เกาะพะงัน	1,107,453	196,900	910,553	16,596	2,928	13,668
นครศรีธรรมราช	1,223,717	1,136,980	86,737	296,356	267,910	28,446		
สงขลา	6,302,363	3,525,116	2,777,249	1,326,450	1,089,430	237,020		

## หน่วย : จำนวนคน

ภาค	จังหวัด	จำนวน นักท่องเที่ยว รวมทั้งหมด (ค้างคืน)	จำนวน นักท่องเที่ยว ชาวไทย (ค้างคืน)	จำนวน นักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติ (ค้างคืน)	จำนวน นักท่องเที่ยว รวมทั้งหมด (ไม่ค้างคืน)	จำนวน นักท่องเที่ยว ชาวไทย (ไม่ค้างคืน)	จำนวน นักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติ (ไม่ค้างคืน)	
ภาคใต้ (ต่อ)	ปัตตานี	252,347	250,288	2,059	29,641	29,355	286	
	นราธิวาส	636,488	236,409	400,079	55,569	23,444	32,125	
	ระนอง	846,931	799,474	47,457	165,629	156,479	9,150	
	พังงา	1,093,424	349,814	743,610	3,774,906	1,059,932	2,714,974	
	ภูเก็ต	13,651,301	3,730,147	9,921,154	757,911	327,757	430,154	
	กระบี่	4,284,619	1,971,226	2,313,393	2,482,239	559,309	1,922,930	
	ตรัง	1,263,023	1,103,559	159,464	315,883	277,268	38,615	
	สตูล	1,048,252	939,675	108,577	417,100	399,200	71,900	
	<b>รวมทุกจังหวัดชายฝั่งทะเล</b>		<b>121,853,263</b>	<b>66,691,674</b>	<b>55,161,589</b>	<b>48,912,563</b>	<b>40,390,490</b>	<b>8,522,073</b>

ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, กองสถิติและวิจัย. (2561).

ตารางที่ 2 รายได้จากนักท่องเที่ยวใน 23 จังหวัดชายฝั่งทะเล ปี 2561

หน่วย : บาท/คน/วัน

ภาค	จังหวัด	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ทั้งหมด (ล้านบาท)	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ชาวไทย (ล้านบาท)	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติ (ล้านบาท)	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ทั้งหมด (ล้านบาท)	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ชาวไทย (ล้านบาท)	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติ (ล้านบาท)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ตราด	3,000.08	2,684.60	3,597.48	1,466.60	1,389.55	1,646.46
	-เมือง	2,507.10	2,403.71	3,113.97	1,451.56	1,382.27	1,627.54
	-เกาะช้าง	3,202.91	2,852.44	3,656.89	1,579.10	1,446.92	1,781.29
	-เกาะกูด	2,655.87	2,454.69	3,440.79	1,439.64	975.60	1,548.75
	-เกาะหมากและอื่น ๆ	2,812.68	2,613.79	3,594.90	1,641.57	1,601.24	1,682.34
ภาคตะวันออก	จันทบุรี	1,955.65	1,902.41	3,267.86	1,269.08	1,260.41	1,501.49
	ระยอง	2,825.11	2,757.50	3,276.23	1,663.15	1,659.41	1,753.07
ภาคใต้	ชลบุรี	4,929.72	3,514.03	5,450.22	1,642.05	1,567.16	2,530.89
	-บางแสน -พัทยา	2,679.30 5,066.73	2,578.82 3,728.29	3,426.15 5,471.61	1,433.91 1,940.28	1,430.34 1,798.63	1,686.46 2,649.58

## หน่วย : บาท/คน/วัน

ภาค	จังหวัด	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ทั้งหมด (ล้านบาท)	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ชาวไทย (ล้านบาท)	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติ (ล้านบาท)	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ทั้งหมด (ล้านบาท)	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ชาวไทย (ล้านบาท)	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติ (ล้านบาท)
ภาคกลาง	สมุทรปราการ	1,983.04	1,737.19	2,260.47	1,153.88	1,029.75	1,404.08
	กรุงเทพมหานคร	5,362.03	4,219.48	6,225.85	2,471.97	2,392.82	3,373.50
	สมุทรสาคร	1,452.82	1,451.94	1,935.08	1,025.69	1,024.86	1,242.17
	สมุทรสงคราม	1,314.87	1,308.95	1,799.14	902.05	894.05	1,129.95
ภาคตะวันตก	เพชรบุรี	2,598.19	2,496.74	3,215.84	1,327.34	1,323.44	1,450.98
	-เมือง	2,235.60	2,229.33	2,789.27	1,173.74	1,173.21	1,357.06
	-ชะอำ	2,692.09	2,581.14	3,223.66	1,377.65	1,374.53	1,453.13
ประจวบคีรีขันธ์	ประจวบคีรีขันธ์	3,131.56	2,824.19	3,909.78	1,473.38	1,448.30	1,810.96
	-เมือง	1,986.76	1,938.06	2,536.82	1,028.61	1,028.61	1,028.03
	-หัวหิน	3,248.48	2,948.11	3,944.01	1,567.79	1,541.95	1,876.46

## หน่วย : บาท/คน/วัน

ภาค	จังหวัด	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ทั้งหมด (ล้านบาท)	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ชาวไทย (ล้านบาท)	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติ (ล้านบาท)	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ทั้งหมด (ล้านบาท)	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ชาวไทย (ล้านบาท)	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติ (ล้านบาท)
ภาคใต้	ชุมพร	2,309.69	2,236.95	3,247.82	1,589.80	1,559.70	1,873.39
	สุราษฎร์ธานี	3,856.37	2,772.31	4,204.10	1,745.77	1,484.98	2,387.92
	-เมือง	2,544.230	2,509.60	2,979.16	1,472.21	1,465.91	1,612.27
	-เกาะสมุย	4,665.57	3,445.17	4,835.24	2,767.97	2,107.75	2,991.10
	-เกาะเต่า	3,673.18	3,048.92	3,740.36	1,828.51	1,301.60	1,954.87
	-เกาะพะงัน	2,922.13	2,437.34	2,976.49	1,649.78	1,256.84	1,733.96
นครศรีธรรมราช		2,355.09	2,349.92	2,614.32	1,490.83	1,491.13	1,482.87
สงขลา		3,982.85	3,464.97	4,600.83	2,622.17	2,488.79	3,235.21



หน่วย : บาท/คน/วัน

ภาค	จังหวัด	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ทั้งหมด (ล้านบาท)	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ชาวไทย (ล้านบาท)	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติ (ล้านบาท)	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ทั้งหมด (ล้านบาท)	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ชาวไทย (ล้านบาท)	รายได้จาก นักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติ (ล้านบาท)
ภาคใต้ (ต่อ)	ปัตตานี	1,863.37	1,860.73	2,179.09	1,119.73	1,119.73	1,118.89
	นราธิวาส	2,320.20	1,993.77	2,502.22	1,146.86	1,050.58	1,217.11
	ระนอง	2,163.61	2,116.55	2,851.74	1,239.21	1,213.91	1,672.13
	พังงา	7,342.83	4,800.99	7,780.60	2,571.32	2,146.27	2,737.25
	ภูเก็ต	7,826.27	5,023.82	8,432.18	3,208.67	2,682.08	3,609.91
	กระบี่	5,715.26	4,733.50	6,454.81	2,879.66	2,378.50	3,025.42
	ตรัง	3,052.84	2,968.66	3,494.61	1,778.06	1,771.74	1,823.38
	สตูล	2,847.72	2,839.71	2,922.97	1,572.17	1,582.05	1,517.40

หมายเหตุ รายได้ทั้งหมดคำนวณจาก

- ค่าที่พัก
  - ค่าอาหารและเครื่องดื่ม
  - ค่าซื้อสินค้าและของที่ระลึก
  - ค่าใช้จ่ายเพื่อความบันเทิง
  - ค่าบริการท่องเที่ยวภายในจังหวัด
  - ค่าพาหนะเดินทางในจังหวัด
  - ค่าใช้จ่ายอื่น
- ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, กองสถิติและวิจัย. (2561)

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	กมลรัตน์ ปราโมทย์พันธุ์
วัน เดือน ปี เกิด	4 พฤศจิกายน 2534
สถานที่เกิด	อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา
วุฒิการศึกษา	วิทยาศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2) สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์เกษตร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY