PACJ
PARICHART JOURNAL

Research Articles

# Legal problems on Tour Guide in Comparative Laws between Thailand United State of America and South Korea

# ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และ เกาหลีใต้

**Chaiyut Tawharanurak**[1*]
**ชัยยุทธ ถาวรานุรักษ์**[1*]

[1] College of Interdisciplinary Studies,Thammasat University, Bangkok, 10200, Thailand
[1] วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร 10200
* Correspondence: Chaiyut8@tu.ac.th

**Citation:**
Tawharanurak, C. (2026). Legal problems on tour guide in comparative laws between thailand united state of america and south korea. *Parichart J. 39*(5), 122-132. https://doi.org/10.55164/pactj.v39i5.283701

**Article history:**
Received: September 18, 2025
Revised: 21 March, 2026
Accepted: May 15, 2026

**Publisher's Note:**
This article is published and distributed under the terms of the Thaksin University.

## Abstract:

**Background and Objectives:** The post-COVID-19 pandemic resurgence of Thailand's tourism industry and the proliferation of digital nomadism have substantially transformed tourism consumption patterns. While self-guided travel has expanded, licensed tour guides remain indispensable for niche tourism and organized group travel. Nevertheless, Thailand faces severe structural constraints arising from an acute shortage of tour guides proficient in diverse foreign languages, particularly Russian and Italian. This shortage has catalyzed the widespread proliferation of unauthorized tour guides, the prevalence of "sitting guides" (where licensed Thai guides permit unauthorized foreign nationals to conduct tours on their behalf), and predatory "zero-dollar tours" coupled with tourist headcount trading. Concurrently, the Tourism Business and Guide Act B.E. 2551 strictly reserves the tour guiding profession exclusively for Thai nationals, while imposing disproportionately lenient criminal sanctions that fail to achieve effective deterrence. This research aims to: 1) examine foundational concepts, principles, regulatory measures, and operational challenges confronting the tour guide profession in Thailand; 2) comparatively analyze tour guide legislation across Thailand, the United States, and South Korea; and 3) propose legal and policy reform pathways to resolve contemporary tour guiding dilemmas in Thailand in alignment with evolving socioeconomic conditions.

**Methods:** This study employs a qualitative documentary research design, systematically synthesizing and examining statutory provisions, subordinate legislation, academic literature, judicial precedents, and official statistical reports. Grounded in a comparative legal framework, the inquiry evaluates legal systems not merely through statutory texts, but in relation to their underlying societal dynamics, economic policies, and empirical enforcement conditions. A comparative analysis is conducted across Thai legislation, the United States legal framework (specifically Washington State and federal provisions), and South Korea's Tourism Promotion Act across four core dimensions: statutory scope and legislative objectives, legal definitions of tour guides, regulatory and supervisory mechanisms, and promotional measures and fiscal incentives.

**Results:** The findings indicate three major operational and statutory deficiencies in Thailand: 1) regarding sitting guides under Section 60 of the Tourism Business and Guide Act B.E. 2551, the statute lacks direct penal provisions holding complicit tour

operators accountable, and the conduct does not constitute statutory grounds for license suspension or revocation under Section 63; 2) regarding zero-dollar tours and headcount trading under Sections 31, 32, and 58, administrative pricing minimums and optional tour fee caps fail to reflect actual operating costs, while unstable compensation structures incentivize tourist exploitation; and 3) criminal penalties under Section 89 are overly lenient and fail to deter recidivism. Conversely, the comparative analysis reveals that the United States imposes no nationality restrictions on tour guides, relying instead on professional competency examinations and strict regulatory enforcement over commercial activities in public spaces. Similarly, South Korea permits individuals of any nationality to obtain a tour guide license under the National Technical Qualification Act, enforcing rigorous language proficiency testing and professional standards while supporting the industry through the Tourism Promotion and Development Fund and targeted tax incentives. These findings demonstrate that while Thai law focuses primarily on market control and nationality-based exclusion, foreign jurisdictions prioritize professional competency standards and proactive industry promotion.

**Application of this study:** The findings provide actionable legal and policy recommendations across two principal dimensions: 1) Statutory Reform: Amending the Ministry of Labour Notification issued under the Emergency Decree on Non-Thais' Working Management B.E. 2560 to authorize qualified foreign nationals to perform tour guiding duties in formal co-working arrangements with Thai guides under a regulated licensing system; strengthening legal mechanisms to suppress nominee-controlled tour companies; and adopting a day-fine system in penal sanctions to ensure equitable economic deterrence and prevent repeat offenses; and 2) Policy and Professional Governance: Establishing an autonomous "Professional Tour Guide Council" responsible for licensing, ethical oversight, and a three-tiered certification curriculum (basic, intermediate, advanced) alongside mandatory annual refresher training; formally certifying "Specialized Tour Guides" in niche fields such as history, cultural heritage, and ecotourism; and amending the Revenue Code to allow individual tour guides to deduct professional development and training expenses at a rate exceeding 100 percent of actual incurred costs.

**Conclusion:** Transforming Thailand›s tour guide legislation necessitates a fundamental paradigm shift from nationality-based market exclusion toward professional standard enhancement and systemic industry promotion. Authorizing foreign tour guides under regulated licensing, establishing a Professional Tour Guide Council, certifying specialized tour guides, implementing a day-fine penal model, and providing fiscal tax relief constitute an integrated structural framework to resolve sitting guides and zero-dollar tours effectively. These measures will ensure robust consumer protection for tourists, enhance occupational stability for practitioners, and bolster the long-term international competitiveness of Thailand's tourism sector.

**Keywords:** Tour guides; Tour guide law; Sitting guide; Zero-dollar tour

## บทคัดย่อ:

**ที่มาและวัตถุประสงค์:** การฟื้นตัวของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยหลังวิกฤตการณ์โควิด -19 และการเติบโตของการท่องเที่ยวยุคดิจิทัลโนแมด (Digital Nomad) ส่งผลกระทบต่อรูปแบบการใช้บริการมัคคุเทศก์ แม้นักท่องเที่ยวที่เดินทางด้วยตนเองจะเพิ่มขึ้น แต่มัคคุเทศก์ยังคงจำเป็นต่อการท่องเที่ยวเฉพาะกลุ่มและการท่องเที่ยวแบบหมู่คณะ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหาเชิงโครงสร้างจากการขาดแคลนมัคคุเทศก์ที่มีทักษะภาษาต่างประเทศที่หลากหลาย เช่น

ภาษารัสเซีย และภาษาอิตาลี นำไปสู่การขยายตัวของมัคคุเทศก์เถื่อน ปัญหาซิตติ้งไกด์ ที่มัคคุเทศก์ไทยที่มีใบอนุญาตยินยอมให้ชาวต่างชาติทำหน้าที่แทนตน และปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญควบคู่กับการซื้อหัวนักท่องเที่ยว ขณะที่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ยังคงจำกัดสัญชาติไว้เฉพาะคนไทย และมีอัตราโทษทางอาญาที่เบาเกินไปจนขาดประสิทธิภาพในการป้องปราม การวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิด หลักการ มาตรการ และปัญหาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ประเทศไทย 2) ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และเกาหลีใต้ และ 3) เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ในประเทศไทยให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและสถานการณ์ปัจจุบัน

**ระเบียบวิธีการศึกษา:** เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ศึกษารวบรวมข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย กฎหมายลำดับรอง เอกสารวิชาการ คำพิพากษา และรายงานสถิติที่เกี่ยวข้อง ภายใต้กรอบการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบที่มุ่งประเมินคุณค่าระบบกฎหมายควบคู่กับบริบททางสังคม นโยบายเศรษฐกิจ และสภาพความเป็นจริงในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทย สหรัฐอเมริกา (มลรัฐวอชิงตัน) และ เกาหลีใต้ ใน 4 มิติหลัก ได้แก่ ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คำนิยามของมัคคุเทศก์ กลไกการควบคุมกำกับดูแล และมาตรการส่งเสริมและสิทธิประโยชน์

**ผลการศึกษา:** กฎหมายไทยมีข้อจำกัดสำคัญในทางปฏิบัติ 3 ประการ ได้แก่ 1) ปัญหา ซิตติ้งไกด์ ตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ขาดบทบัญญัติเอาผิดผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ร่วมจัดหาโดยตรง และไม่เข้าข่ายเหตุพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63 2) ปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญและการซื้อหัวนักท่องเที่ยวตามมาตรา 31, 32 และ 58 แม้จะมีประกาศกำหนดราคาขั้นต่ำและค่านำเที่ยวนอกรายการ แต่ยังไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง อีกทั้งระบบค่าตอบแทนที่ไม่แน่นอนทำให้เกิดการเอาเปรียบนักท่องเที่ยว และ 3) บทลงโทษตามมาตรา 89 มีลักษณะเบาเกินไป ไม่สร้างความเข็ดหลาบ ทั้งนี้ การศึกษาเปรียบเทียบพบว่า สหรัฐอเมริกาไม่จำกัดสัญชาติของมัคคุเทศก์ แต่เน้นการสอบวัดคุณสมบัติวิชาชีพ และควบคุมกิจกรรมเชิงพาณิชย์ในพื้นที่สาธารณะอย่างเข้มงวด ด้านเกาหลีใต้เปิดโอกาสให้บุคคลทุกสัญชาติตามกรอบรัฐบัญญัติคุณสมบัติทางเทคนิคแห่งชาติสอบขอรับใบอนุญาตได้ โดยเน้นการทดสอบภาษาและมาตรฐานวิชาชีพที่เข้มข้น พร้อมทั้งสนับสนุนอุตสาหกรรมผ่านกองทุนส่งเสริมการท่องเที่ยวและสิทธิประโยชน์ทางภาษี สะท้อนว่า กฎหมายไทยเน้นการควบคุมและกีดกันทางสัญชาติ ขณะที่ต่างประเทศเน้นมาตรฐานวิชาชีพและการส่งเสริมอุตสาหกรรม

**การประยุกต์ใช้:** ข้อค้นพบนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายและนโยบาย 2 ด้านหลัก ได้แก่ 1) ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย เสนอให้แก้ไขประกาศกระทรวงแรงงานตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เพื่อเปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติทำหน้าที่มัคคุเทศก์ร่วมกับคนไทยภายใต้ระบบใบอนุญาต การปรับปรุงกฎหมายเพื่อปราบปรามบริษัททัวร์นอมินี และการนำระบบค่าปรับตามรายได้มาปรับใช้ในบทลงโทษเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและป้องปรามการกระทำผิดซ้ำ 2) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เสนอให้จัดตั้งสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์ ทำหน้าที่ออกใบอนุญาต ควบคุมจรรยาบรรณ และจัดอบรม 3 ระดับ พร้อมหลักสูตรทบทวนประจำปี การรับรองมัคคุเทศก์เชี่ยวชาญเฉพาะทาง เช่น ด้านประวัติศาสตร์วัฒนธรรม และนิเวศวิทยา รวมถึงการแก้ไขประมวลรัษฎากรเพื่อให้มัคคุเทศก์สามารถนำค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมพัฒนาวิชาชีพมาหักลดหย่อนภาษีได้มากกว่าร้อยละ 100 ของรายจ่ายจริง

**บทสรุป:** กฎหมายมัคคุเทศก์ของไทยจำเป็นต้องเปลี่ยนผ่านกระบวนทัศน์จากการควบคุมและกีดกันทางสัญชาติ ไปสู่การยกระดับมาตรฐานวิชาชีพและการส่งเสริมอุตสาหกรรม การเปิดรับมัคคุเทศก์ต่างชาติภายใต้ระบบใบอนุญาต การจัดตั้งสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์ การส่งเสริมมัคคุเทศก์เฉพาะทาง การนำระบบค่าปรับตามรายได้มาใช้ และการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี

ถือเป็นแนวทางบูรณาการเชิงโครงสร้างที่แก้ไขปัญหาซิตติ้งไกด์และทัวร์ศูนย์เหรียญอย่างตรงจุด ซึ่งจะช่วยคุ้มครองนักท่องเที่ยว สร้างความมั่นคงในวิชาชีพ และเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยได้อย่างยั่งยืน

**คำสำคัญ:** มัคคุเทศก์ กฎหมายมัคคุเทศก์ ซิตติ้งไกด์ ทัวร์ศูนย์เหรียญ

## บทนำ (Introduction)

แม้ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤตการระบาดของเชื้อโคโรนาไวรัส 2019 ซึ่งได้แพร่ระบาดทั่วโลก ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวหยุดชะงักก็ตาม ภายหลังสถานการณ์ของโรคระบาดเริ่มคลี่คลายในพ.ศ. 2565 ประเทศไทยมีการประกาศยกเลิกพระราชกฤษฎีกาฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักรทั้งหมดที่ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและกิจกรรมทางสังคม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทยกลับมาฟื้นตัวและเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้วยประเทศไทยมีความอุดมสมบูรณ์ในสถานที่ท่องเที่ยวธรรมชาติ ประกอบกับการประชาสัมพันธ์ผ่านทางสื่อออนไลน์ต่าง ๆ ได้นำเสนอและวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ ภูมิทัศน์ที่งดงาม รวมถึงเมนูอาหารไทยหลากหลายที่ถูกใจถูกปากชาวต่างชาติ กระแสการท่องเที่ยวของประเทศไทยจึงเติบโตเป็นผลการตอบรับต่อเนื่องจากชาวต่างชาติและกลับมาเที่ยวซ้ำ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการวีซ่าชั่วคราวและถาวร แผนการจัดประชุมสัมมนาระดับโลก การเพิ่มสายการบินระหว่างประเทศ ทำให้ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2567 มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้าไทย 6.4 ล้านคนหรือสูงขึ้นกว่า 50% เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปี พ.ศ. 2566 [1]

ประเทศไทยมีนักท่องเที่ยวกลุ่มผู้เดินทางและทำงานผ่านระบบดิจิทัลจากทางไกล (Digital nomad) เข้ามาเป็นจำนวนมาก เช่น อินฟลูเอนเซอร์ บล็อกเกอร์ ยูทูบเบอร์ หลากชาติหลายภาษาที่เข้ามาด้วยวีซ่านักท่องเที่ยวแต่ยังสามารถทำงานได้ตลอดเวลาในขณะอยู่ระหว่างการท่องเที่ยวก็ตาม และผลจากชาวต่างชาติที่เป็นนักท่องเที่ยวนำเสนอข้อมูลและพาชมสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ในประเทศไทยผ่านสื่อออนไลน์ จึงมีอิทธิพลดึงดูดให้ผู้รับข้อมูลนั้นอยากมาท่องเที่ยวสัมผัสประเทศไทยอีกด้วย การเผยแพร่ลักษณะนี้จึงมีความคล้ายคลึงกับการทำหน้าที่ของมัคคุเทศก์ จึงส่งผลต่อการใช้บริการมัคคุเทศก์ของไทยลดลง หากต่างกันเพียงวิธีการนำเสนอนั้นดำเนินการทางระบบออนไลน์ เมื่อตีความลักษณะดังกล่าวตามกฎหมายไทยแล้วถือว่าเป็นการทำงานภายในราชอาณาจักร ไม่สามารถทำได้ แต่ก็ยังไม่มีกรณีการใช้มาตรการทางกฎหมายควบคุมอย่างจริงจัง มัคคุเทศก์บางส่วนมองว่า การเข้ามาท่องเที่ยวด้วยตัวเองกำลังเป็นเทรนด์ท่องเที่ยวยุคใหม่ท่ามกลางสิ่งอำนวยความสะดวกจากสื่อสังคมออนไลน์ ทั้งเพจร่วมที่เที่ยว หรือแม้แต่การเที่ยวตามยูทูบเบอร์ก็เป็นคู่แข่งสำคัญของมัคคุเทศก์ทั่วประเทศไม่ใช่เฉพาะเมืองท่องเที่ยวอาจส่งผลต่อการลืมเลือนอาชีพมัคคุเทศก์ไปในที่สุด [2]

แม้ว่ารูปแบบการท่องเที่ยวเปลี่ยนไป ปริมาณมัคคุเทศก์ในการให้บริการนักท่องเที่ยวมียังคงเป็นปัญหาต่อเนื่องมาตั้งแต่กระแสทัวร์ศูนย์เหรียญและเกิดขึ้นก่อนการระบาดของเชื้อโคโรนาไวรัส 2019 ปัญหาปรากฏชัดขึ้นเมื่อมีประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดให้มีมัคคุเทศก์ต่อจำนวนนักท่องเที่ยว พ.ศ. 2566 ในรายการนำเที่ยวจะต้องจัดให้มีจำนวนมัคคุเทศก์จำนวน 1 คน ต่อนักท่องเที่ยวไม่เกิน 50 คน หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 5 แสนบาท แต่สถิติจากกองทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พบว่า มัคคุเทศก์ทั่วไป มีจำนวนสูงสุดจำนวน 37,636 คน รองลงมา คือ มัคคุเทศก์เฉพาะภูมิภาค ได้แก่ ภาคกลาง จำนวน 7,530 คน ภาคใต้ จำนวน 5,262 คน ภาคเหนือ จำนวน 2,539 คน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน 113 คน ในขณะที่มัคคุเทศก์ต่างประเทศมีจำนวน 52 คน และมัคคุเทศก์ต่างประเทศเฉพาะพื้นที่จำนวน 16 คน [3] เมื่อจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มสูงขึ้นจึงนำมาเปรียบเทียบกับจำนวนมัคคุเทศก์ที่ให้บริการ โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬารายงานสถิตินักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้าประเทศไทยในช่วง 2 เดือนแรกของปี พ.ศ. 2567 ตั้งแต่วันที่ 1 ม.ค. - 29 ก.พ.67 มีจำนวนสะสม 6,387,598 คน เพิ่มขึ้น 50% เทียบกับช่วงเดียวกันของปีที่แล้ว สร้างรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติสะสม 310,274 ล้านบาท [4]

ดังนั้น หากนำสถิติมัคคุเทศก์แต่ละประเภทมาเปรียบเทียบอัตราส่วนปริมาณนักท่องเที่ยวแล้ว มัคคุเทศก์ยังมีจำนวนที่ไม่เพียงพอในการให้บริการจึงเป็นปัญหาในการบริการของมัคคุเทศก์ทำหน้าที่ให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของประเทศและต้องสื่อสารเข้าใจถูกต้องเพื่อให้ความช่วยเหลือนักท่องเที่ยวในขณะให้บริการอีกด้วย ปัจจุบันการคมนาคมที่สะดวกและเปิดกว้าง การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับประเทศไทยผ่านทางโลกออนไลน์ดึงดูดให้มีนักท่องเที่ยวหลากชาติหลายภาษาเข้ามาประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ประเทศไทยยังขาดแคลนมัคคุเทศก์ที่สามารถในการใช้ภาษาอื่น ๆ ที่หลากหลายในการสื่อสารกับนักท่องเที่ยวได้อย่างถูกต้อง เช่น ภาษาอิตาลี ภาษารัสเซีย ผู้ประกอบกิจการนำเที่ยวจึงเลือกให้คนต่างด้าวทำหน้าที่มัคคุเทศก์เพื่อจะได้สื่อสารกับนักท่องเที่ยวได้ดีกว่า [5] อีกทั้งประเทศไทยยังพบ ปัญหามัคคุเทศก์เถื่อน นั่นคือ บุคคลที่เป็นคนไทยหรือชาวต่างชาติ ไม่มีใบอนุญาตประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ทำหน้าที่พานักท่องเที่ยวท่องเที่ยวและให้ข้อมูลแก่นักท่องเที่ยวหรือไกด์เถื่อน

ข่าวที่ปรากฏในสังคมมักเป็นกรณีชาวต่างชาติลักลอบปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์โดยไม่มีใบอนุญาตโดยอาศัยประสบกาณ์ท่องเที่ยวในประเทศไทยหรือศึกษาข้อมูลด้วยตนเอง รวมถึงกรณีชิตติ้งไกด์ (sitting guide) ซึ่งผู้ประกอบการนำเที่ยวจัดหาชาวต่างชาติที่สามารถใช้ภาษาสื่อสารและให้ความรู้นักท่องเที่ยวในลักษณะล่ามแม้มัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตถูกต้องร่วมเดินทางด้วย เนื่องจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมัคคุเทศก์ในพระราชบัญญัตินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และกำหนดคุณสมบัติสำคัญให้เป็นอาชีพที่สงวนแก่ผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น และเป็นหนึ่งในอาชีพสงวนสำหรับคนไทยโดยระบุไว้ในกฎหมายที่กำหนดงานในอาชีพและอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำอย่างชัดเจน จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นว่าหากมัคคุเทศก์ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายไทยมีคุณสมบัติที่น่าเชื่อถือและมีคุณภาพ นักท่องเที่ยวจะไม่ใช้บริการมัคคุเทศก์เถื่อน ทั้งนี้จึงเป็นปัญหาการจัดการและจะต้องพิจารณาคุณสมบัติที่เหมาะสมของมัคคุเทศก์ตามกฎหมายเพื่อให้เป็นมัคคุเทศก์ที่มีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับของชาวต่างชาติ ตลอดถึงมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนำเที่ยวและมัคคุเทศก์อีกด้วย

บทความฉบับนี้ มุ่งศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัตินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กับกฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเกาหลีใต้ เพื่อวิเคราะห์ตัวบทบัญญัติที่ปรับใช้อยู่ในปัจจุบันให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในสังคมและแนวโน้มรูปแบบการท่องเที่ยว และเพื่อนำไปสู่การนำเสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมายมัคคุเทศก์ให้มีมาตรฐานและประเทศไทยได้ประโยชน์ยั่งยืนสูงสุด

## วัตถุประสงค์ (Objective)

1. ศึกษาแนวคิด หลักการ มาตรการ และปัญหาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ประเทศไทย
2. ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเกาหลีใต้
3. เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ในประเทศไทยให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและสถานการณ์ปัจจุบัน

## ระเบียบวิธีการศึกษา (Methodology)

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยศึกษาจากเอกสาร (Documentary research) มุ่งศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีสำคัญเกี่ยวมัคคุเทศก์ในประเทศไทย และกฎหมายที่บังคับใช้ คือ พระราชบัญญัตินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และกฎหมายที่เกี่ยวกับมัคคุเทศก์ในต่างประเทศ โดยรวบรวมจากข้อมูลเอกสาร ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ บทความ วารสาร หนังสือ ตำรา ทั้งของไทยและต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องมัคคุเทศก์ เพื่อนำมาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

โดยกฎหมายที่จะทำการศึกษาประกอบด้วยกฎหมายประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา (มลรัฐวอชิงตัน) และประเทศเกาหลีใต้ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อพิจารณาเชิงเปรียบเทียบ เหตุผลที่ผู้วิจัยดำเนินการเลือก 2 ประเทศข้างต้น เนื่องจากทั้ง 2 ประเทศมีอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเติบโตสูงมาก มีสถานที่ท่องเที่ยวมากมาย การบริหารทั้งในแง่การจัดการและแง่กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ว่าแต่ละมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาจะกำหนดหลักเกณฑ์แตกต่างกัน กล่าวคือมีเพียงบางมลรัฐที่ให้ความสำคัญใบอนุญาต มัคคุเทศก์จำเป็นต้องยื่นขอรับและทดสอบก่อนประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ แต่บางมลรัฐสามารถประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ได้อย่างเสรี แต่อีกมลรัฐก็ไม่มีกฎหมายกำหนดการมีใบอนุญาตมัคคุเทศก์ และ ประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศที่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่กำหนดหลักเกณฑ์ในการขอรับใบอนุญาตมัคคุเทศก์ (Guide tour certificate) โดยเปิดโอกาสให้บุคคลหลากหลายกลุ่มอายุและเชื้อชาติที่มีคุณสมบัติครบตามที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติคุณสมบัติทางเทคนิคแห่งชาติ ค.ศ. 2010 จะประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ที่ถูกต้องตามรัฐบัญญัติส่งเสริมการท่องเที่ยว ค.ศ. 2024

## ผลการศึกษา (Research Results)

จากการศึกษาผ่านวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่บังคับใช้เกี่ยวกับมัคคุเทศก์ในประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา (มลรัฐวอชิงตัน) และ ประเทศเกาหลีใต้ สามารถวิเคราะห์และนำเสนอผลการศึกษาได้ดังนี้

**1. กฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ของแต่ละประเทศ**

1.1 ประเทศไทย มีพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ โดยมีแนวคิดหลักว่ารัฐเข้ามากำกับดูแล ธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์เพื่อสร้างมาตรฐานและความเป็นระเบียบในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่เติบโตอย่างรวดเร็ว โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดนิยามศัพท์ที่สำคัญ เช่น “ธุรกิจนำเที่ยว” “นักท่องเที่ยว” และ “มัคคุเทศก์” โดยนิยามของ “มัคคุเทศก์” ในกฎหมายปัจจุบันมีความ

หมายกว้างกว่าในอดีต และไม่จำเป็นต้องมีองค์ประกอบเรื่อง “ค่าตอบแทน” [6] สำหรับธุรกิจนำเที่ยว กฎหมายได้แบ่งประเภทของธุรกิจนำเที่ยวออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ประเภทเฉพาะพื้นที่ ประเภทในประเทศ ประเภทนำเที่ยวจากต่างประเทศ และประเภททั่วไป ผู้ประกอบการอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ โดยต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด เช่น สัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี และไม่มีลักษณะต้องห้าม นอกจากนี้ ผู้ประกอบการจะต้องวางหลักประกันเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติตามกฎหมาย

ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว มีหน้าที่หลายประการ ได้แก่ ต้องแสดงใบอนุญาตให้เห็นชัดเจน และไม่สร้างความเสียหายต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ต้องระบุรายละเอียดที่จำเป็น เช่น ชื่อบริษัท ค่าบริการ และรายการนำเที่ยวให้ชัดเจน หากมีการเปลี่ยนแปลงรายการนำเที่ยว ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งกรณีก่อนและระหว่างการเดินทาง ต้องมีสถานที่ประกอบการที่แน่นอน จัดให้มีการประกันอุบัติเหตุให้นักท่องเที่ยว และปฏิบัติตามมาตรฐานอื่นๆ ที่คณะกรรมการกำหนด นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้ง “กองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยว” เพื่อใช้เป็นเงินทดรองจ่ายในกรณีที่นักท่องเที่ยวได้รับความเสียหาย และมีกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนโดยนายทะเบียน อีกทั้งผู้ที่จะประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ต้องได้รับใบอนุญาต โดยต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด เช่น มีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี และมีวุฒิการศึกษาหรือผ่านการฝึกอบรมตามที่กำหนด ใบอนุญาตมีอายุ 5 ปีและสามารถต่ออายุได้ มัคคุเทศก์มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพ ทั้งในด้านการแต่งกาย การรักษามารยาท และความซื่อสัตย์สุจริต

1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา (มลรัฐวอชิงตัน) การควบคุมดูแลมัคคุเทศก์ผ่านกฎหมายหลายระดับ ทั้งกฎหมายของรัฐบาลกลาง มลรัฐ และท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องนักท่องเที่ยวจากการฉ้อโกงและรับรองมาตรฐานของมัคคุเทศก์ สำหรับกฎระเบียบของรัฐบาลกลาง กรมอุทยานแห่งชาติ (NPS) กฎหมายดังกล่าวนี้เรียกว่า Code of Federal Regulations Title 36 - Parks, Forests, and Public Property เพื่อควบคุมกิจกรรมเชิงพาณิชย์ในเขตอุทยานแห่งชาติ [7] ขณะที่กฎหมายของมลรัฐและท้องถิ่นกำหนดให้มัคคุเทศก์ต้องมีใบอนุญาต ซึ่งผู้ที่ต้องการเป็นมัคคุเทศก์ต้องยื่นใบสมัครและผ่านการสอบ Professional Sightseeing Tour Guide Examination ซึ่งเน้นความรู้ด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสถานที่สำคัญ [8] โดยในมลรัฐวอชิงตัน สิทธิและความรับผิดชอบของมัคคุเทศก์จะถูกควบคุมโดยกฎหมายและข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก มัคคุเทศก์ต้องได้รับใบอนุญาตหรือใบอนุญาตเฉพาะทาง ซึ่งอาจมีข้อกำหนดแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ เช่น เมืองซีแอตเทิลและเมืองสโปแคนอาจมีข้อกำหนดการออกใบอนุญาตของตนเองที่แตกต่างจากข้อกำหนดที่ใช้บังคับในพื้นที่อื่น ๆ เป็นต้น [9] นอกจากนี้ มัคคุเทศก์ยังต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบด้านสุขภาพและความปลอดภัยในแต่ละท้องถิ่นอีกด้วย เนื่องจากเหตุผลด้านการคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ [7] โดยที่มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดการออกใบอนุญาตซึ่งอาจแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น และต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบด้านสุขภาพและความปลอดภัย แม้กฎหมายไม่ได้บังคับเรื่องการทำประกันภัยในทุกกรณี แต่ถือเป็นมาตรการป้องกันความรับผิดที่สำคัญ [10]

1.3 ประเทศเกาหลีใต้ กฎหมายหลัก คือ รัฐบัญญัติส่งเสริมการท่องเที่ยว ค.ศ. 2024 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับคุณภาพของมัคคุเทศก์และส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ ผู้ที่จะเป็นมัคคุเทศก์ต้องผ่านการสอบวัดคุณสมบัติทั้งภาคทฤษฎีและปฏิบัติ ซึ่งครอบคลุมความรู้ด้านประวัติศาสตร์ ทรัพยากรการท่องเที่ยว และกฎหมาย นอกจากนี้ยังต้องมีความสามารถทางภาษาต่างประเทศและสำเร็จหลักสูตรการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งผู้สมัครเพื่อสอบขอรับใบอนุญาตจะต้องสำเร็จหลักสูตรการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเปิดสอนโดยสถาบันที่ได้รับการรับรอง [11] เมื่อสำเร็จหลักสูตรการฝึกอบรมแล้ว ผู้สมัครสามารถเข้าสอบเพื่อขอใบอนุญาตที่หน่วยงาน Human Resources Development Service of Korea ผู้สมัครที่ผ่านการสอบคัดเลือกจะได้รับใบรับรองใบอนุญาตมัคคุเทศก์ (Certificate of tour guide license) ซึ่งถือเป็นหลักฐานยืนยันถึงการมีคุณสมบัติและการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพมัคคุเทศก์ [12] การได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์เป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความน่าเชื่อถือต่อภาคการท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวและบริษัทนำเที่ยวเห็นว่ามัคคุเทศก์ที่ได้รับใบอนุญาตจะทำงานเป็นมืออาชีพและมีความน่าเชื่อถือมากกว่า นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังให้สิทธิประโยชน์และการสนับสนุนแก่มัคคุเทศก์ที่ได้รับใบอนุญาตอีกด้วย เนื่องจากหลายฝ่ายตระหนักถึงความสำคัญของการท่องเที่ยวและประสบการณ์ที่นักท่องเที่ยวจะได้รับจากการท่องเที่ยว เมื่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีการแข่งขันกันมากขึ้น คุณค่าของการเป็นมัคคุเทศก์ที่ได้รับใบอนุญาตก็จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ผู้ที่อยากเป็นมัคคุเทศก์จะต้องเข้ามาฝึกอบรมและสอบเพื่อขอรับใบอนุญาต [13] มัคคุเทศก์ที่ได้รับใบอนุญาตเท่านั้นจึงจะสามารถให้บริการแก่นักท่องเที่ยวต่างชาติและรับค่าตอบแทนได้ ส่วนผู้ที่ไม่มีใบอนุญาตหากฝ่าฝืนจะมีโทษปรับสูง มัคคุเทศก์ต้องยึดมั่นในมาตรฐานทางจริยธรรม ให้ข้อมูลที่ถูกต้อง และดูแลความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว [13-14]

**2. ข้อพิจารณาการเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์** ผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นเปรียบเทียบไว้ 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1. ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย 2. คำนิยามของมัคคุเทศก์ 3. กลไกการควบคุมกำกับดูแล และ 4. มาตรการส่งเสริมและสิทธิประโยชน์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย พบว่า พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ของประเทศไทยมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมกำกับดูแลธุรกิจการท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์ด้วยการมีระบบออกใบอนุญาต การกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ และการบังคับใช้โทษทางกฎหมาย ส่วนรัฐบัญญัติส่งเสริมการท่องเที่ยว ค.ศ. 2024 ของประเทศเกาหลีใต้มีเจตนารมณ์ที่สนับสนุนการส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยสร้างสภาพแวดล้อมและปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นการเอื้ออำนวยต่อการท่องเที่ยว การพัฒนาทรัพยากรสำหรับการท่องเที่ยว และการส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และ พระราชบัญญัติส่งเสริมการท่องเที่ยว ค.ศ. 2009 ของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นกฎหมายของรัฐบาลกลาง กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีมาตรการที่เรียกว่า Corporation for Travel Promotion ซึ่งเป็นมาตรการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาคเอกชนโดยทำหน้าที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวในสหรัฐอเมริกา

2.2 คำนิยามของมัคคุเทศก์ พบว่า พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ของประเทศไทย กำหนดนิยามของมัคคุเทศก์หมายถึงผู้ให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว ส่วนรัฐบัญญัติส่งเสริมการท่องเที่ยว ค.ศ. 2024 กำหนดนิยามของ มัคคุเทศก์ด้านวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว (Culture and tour guide) หมายถึง บุคคลผู้เชี่ยวชาญที่ให้คำอธิบายเกี่ยวกับทรัพยากรการท่องเที่ยว และพระราชบัญญัติส่งเสริมการท่องเที่ยว ค.ศ. 2009 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่มีการกำหนดคำนิยามของมัคคุเทศก์แต่อย่างใด

2.3 กลไกการควบคุมกำกับดูแล พบว่า ประเทศไทย กำหนดให้ผู้ประกอบการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องมีใบอนุญาต ซึ่งการได้รับใบอนุญาตมีเงื่อนไขหลายประการ เช่น การมีเงินทุน สัญชาติของผู้ได้รับใบอนุญาต การประกันภัยและการวางหลักประกัน เป็นต้น หากผู้ได้รับใบอนุญาตกระทำการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามกฎหมายแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบอาจดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตได้รวมถึงการได้รับโทษทางกฎหมาย ส่วนประเทศเกาหลีใต้กำหนดให้มีระบบการลงทะเบียน ระบบการอนุญาต และระบบการรายงานข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทการดำเนินธุรกิจ นอกจากนี้ยังมีระบบการเพิกถอนใบอนุญาตและการกำหนดโทษทางกฎหมายเช่นเดียวกัน สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีการออกใบอนุญาตผู้ประกอบการ แต่มีระบบการกำกับดูแลโดยคณะกรรมการที่แต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ อย่างไรก็ตามกฎหมายระดับท้องถิ่นของในแต่ละมลรัฐอาจกำหนดให้มีระบบการขอรับใบอนุญาตการเป็นมัคคุเทศก์ได้เช่นเดียวกัน

2.4 มาตรการส่งเสริมและสิทธิประโยชน์ พบว่า ประเทศไทย จากพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดมาตรการส่งเสริมและการกำหนดสิทธิประโยชน์ให้แก่มัคคุเทศก์หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว แต่การกำหนดมาตรการส่งเสริมและการกำหนดสิทธิประโยชน์จะถูกกำหนดโดยกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 หรือ กฎหมายภาษีอากร เป็นต้น สำหรับประเทศเกาหลีใต้ มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการท่องเที่ยวขึ้นเพื่อให้เงินอุดหนุนการดำเนินการด้านการตลาด การพัฒนาและการฝึกอบรม มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อเป็นองค์กรให้คำแนะนำรัฐมนตรีและกำหนดแผนการพัฒนา อีกทั้งยังมีการกำหนดเขตท่องเที่ยวพิเศษ ซึ่งในเขตท่องเที่ยวพิเศษเหล่านี้จะมีการลดหย่อนภาษี การผ่อนปรนกฎการใช้ที่ดิน และการสนับสนุนการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น และ ประเทศสหรัฐอเมริกามีการใช้มาตรการที่เรียกว่า Brand USA เป็นแคมเปญหนึ่ง ที่รัฐบาลกลางจะสนับสนุนเงินทุน 100 ล้านดอลลาร์ต่อปีเพื่อให้นำไปใช้ประโยชน์ในการทำการตลาดท่องเที่ยวสหรัฐอเมริกาในต่างประเทศ รวมถึงการใช้มาตรการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากนักท่องเที่ยวต่างชาติที่มาจากประเทศที่ได้รับการยกเว้นการขออนุญาตเข้าเมือง (Visa waiver program countries)

**Table 1.** Summary of Key Differences in Laws and Regulations among Thailand, the United States, and South Korea

| Key Characteristics | Thailand | United States | South Korea |
|---|---|---|---|
| **1. Primary Objective** | Licensing and standard-setting for tour operators and tour guides | National destination marketing through public-private partnerships | Industry promotion and tourism resource development |
| **2. Regulatory Instruments** | Licensing system | Fee-funded mechanisms and licensing systems in select states | Licensing system |

**Table 1.** Summary of Key Differences in Laws and Regulations among Thailand, the United States, and South Korea (continue)

| Key Characteristics | Thailand | United States | South Korea |
|---|---|---|---|
| **3. Support Measures** | Training standards | Brand USA initiative | Subsidies and tax incentives |
| **4. Responsible Authorities** | Department of Tourism, Ministry of Tourism and Sports | Department of Commerce and local government authorities | Ministry of Culture, Sports and Tourism, and local provincial governors |

**Source:** Statutory legislation of Thailand, the United States, and South Korea.

**3. ปัญหาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ**

3.1 ปัญหาซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) คือ กรณีที่มัคคุเทศก์ชาวไทยที่มีใบอนุญาต ยินยอมให้ชาวต่างชาติที่ไม่มีใบอนุญาตทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนตน แม้กฎหมายไทยจะสงวนอาชีพมัคคุเทศก์ไว้ให้คนไทยสัญชาติไทยเท่านั้น แต่การขยายตัวของตลาดนักท่องเที่ยวที่ใช้ภาษาอื่น ๆ นอกเหนือจากภาษาอังกฤษ เช่น จีน เกาหลีใต้ ทำให้มัคคุเทศก์ไทยที่มีความสามารถทางภาษาไม่เพียงพอต่อความต้องการ ประกอบกับความต้องการของบริษัททัวร์และนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ต้องการผู้นำเที่ยวสัญชาติเดียวกัน ทำให้เกิดการจ้างมัคคุเทศก์ไทยให้ร่วมคณะไปกับกลุ่มทัวร์ (ซิตติ้งไกด์) ขณะที่ชาวต่างชาติเป็นผู้บรรยายและนำเที่ยวจริง ปัญหาที่ตามมา คือ การแย่งอาชีพคนไทย และการให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเทศไทยที่อาจคลาดเคลื่อน อย่างไรก็ตาม ข้อดี คือ ช่วยให้มัคคุเทศก์ไทยที่ไม่มีความสามารถทางภาษายังมีงานทำ ปัจจุบันกฎหมายกำหนดโทษสำหรับมัคคุเทศก์ต่างชาติที่ไม่มีใบอนุญาต และมัคคุเทศก์ไทยที่ยินยอมให้ผู้อื่นทำหน้าที่แทน แต่ยังไม่มีการกำหนดความรับผิดของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในกรณีนี้อย่างชัดเจน

3.2 ปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญ (Zero Dollar Tour) และการซื้อหัวนักท่องเที่ยว ปัญหานี้เกิดจากการแข่งขันที่รุนแรงระหว่างผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในไทย โดยการเสนอขายรายการนำเที่ยวในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุน หรือไม่มีค่าใช้จ่ายเลย เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยว (โดยเฉพาะตลาดจีน) จากนั้นบริษัททัวร์จะหารายได้คืนโดยการพานักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าราคาแพง หรือขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติม (Optional Tour) บางครั้งบริษัททัวร์จะเรียกเก็บเงินจากมัคคุเทศก์เพื่อแลกกับสิทธิ์ในการนำกลุ่มนักท่องเที่ยวไปดูแล หรือที่เรียกว่า “การซื้อหัวนักท่องเที่ยว” ซึ่งมัคคุเทศก์จะต้องหารายได้จากนักท่องเที่ยวเพื่อชดเชยต้นทุนที่จ่ายไป พฤติกรรมเหล่านี้สร้างความเสียหายต่อภาพลักษณ์การท่องเที่ยวของไทย แม้กฎหมายปัจจุบันจะกำหนดอัตราค่าบริการขั้นต่ำสำหรับทัวร์จีนไว้ที่ 1,000 บาทต่อคนต่อคืน และควบคุมราคารายการนำเที่ยวเพิ่มเติม รวมถึงมีบทลงโทษทั้งผู้ประกอบการและมัคคุเทศก์ที่ซื้อขายหัวนักท่องเที่ยว แต่ปัญหายังคงมีอยู่เนื่องจากนักท่องเที่ยวให้ความสำคัญกับราคาถูก และโครงสร้างค่าตอบแทนของมัคคุเทศก์ไม่แน่นอน

3.3 ปัญหาบทลงโทษ โทษสำหรับมัคคุเทศก์ที่ยินยอมให้ผู้อื่นที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานแทน (ซิตติ้งไกด์) คือ จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เป็นบทลงโทษที่เบาเกินไป ไม่ทำให้ผู้กระทำผิดเกรงกลัว จึงเสนอให้นำระบบค่าปรับตามรายได้ (Day-fine system) มาใช้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและประสิทธิภาพในการลงโทษ

## สรุปและการอภิปรายผล (Conclusion and Discussion)

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยมีการฟื้นตัวและเติบโตอย่างรวดเร็วภายหลังสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 คลี่คลายลง โดยในช่วงต้นปี พ.ศ. 2567 มีนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้าไทยกว่า 6.4 ล้านคน ซึ่งเพิ่มขึ้นถึง 50% เมื่อเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนหน้า อย่างไรก็ตาม รูปแบบการท่องเที่ยวในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ยุค กลุ่มผู้เดินทางและทำงานผ่านระบบดิจิทัลจากทางไกล (Digital nomad) ซึ่งนักท่องเที่ยวอาศัยเทคโนโลยีและข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตในการวางแผนและเดินทางด้วยตนเองมากขึ้น ปรากฏการณ์นี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความต้องการใช้บริการมัคคุเทศก์ไทยแบบดั้งเดิม และก่อให้เกิดคู่แข่งในรูปแบบใหม่ เช่น บล็อกเกอร์ หรือยูทูบเบอร์ที่นำเสนอข้อมูลการท่องเที่ยวผ่านสื่อออนไลน์ ซึ่งมีอิทธิพลในการดึงดูดนักท่องเที่ยวได้เช่นกัน แม้ว่าการท่องเที่ยวด้วยตนเองจะได้รับความนิยมเพิ่มขึ้น แต่มัคคุเทศก์ยังคงเป็นที่ต้องการของนักท่องเที่ยวบางกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มที่เดินทางเป็นหมู่คณะหรือต้องการข้อมูลเชิงลึก แต่ประเทศไทยกลับประสบกับปัญหาสำคัญหลายประการ ได้แก่

1) ปัญหาการขาดแคลนมัคคุเทศก์ที่มีคุณภาพ ประเทศไทยขาดแคลนมัคคุเทศก์ที่สามารถสื่อสารภาษาต่างประเทศที่หลากหลายนอกเหนือจากภาษาอังกฤษ เช่น ภาษารัสเซีย หรืออิตาลี ทำให้ไม่สามารถรองรับความต้องการของตลาดนักท่องเที่ยวได้อย่างเพียงพอ

2) ปัญหามัคคุเทศก์เถื่อน จากปัญหาการขาดแคลนข้างต้น ทำให้เกิด “มัคคุเทศก์เถื่อน” ทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติที่ลักลอบประกอบอาชีพโดยไม่มีใบอนุญาต รวมถึงเกิดปัญหา “ซิตติ้งไกด์” (Sitting Guide) ซึ่งบริษัททัวร์จ้างชาวต่างชาติที่พูดภาษาของนักท่องเที่ยวมาให้ข้อมูลแทนมัคคุเทศก์ไทยที่มีใบอนุญาตถูกต้อง แต่ไม่สามารถสื่อสารได้

3) ข้อจำกัดของกฎหมายไทย พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้มัคคุเทศก์เป็นอาชีพสงวนสำหรับผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น การจำกัดคุณสมบัติด้านสัญชาตินี้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถผลิตบุคลากรได้ทันต่อความต้องการของตลาด

4) การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ แม้จะมีกฎหมายควบคุม แต่การบังคับใช้ยังขาดประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ และบทลงโทษสำหรับผู้กระทำผิดไม่รุนแรงพอที่จะสร้างความเกรงกลัว โดยโทษสำหรับมัคคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาตเป็นเพียงโทษปรับทางพินัย ซึ่งไม่สอดคล้องกับผลกระทบที่สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจและภาพลักษณ์การท่องเที่ยวของประเทศ

ดังนั้น กฎหมายมัคคุเทศก์ของไทยมีลักษณะเป็นกฎหมายเชิงควบคุมและกีดกันมากกว่ากฎหมายเชิงส่งเสริมและพัฒนา ซึ่งแตกต่างจากแนวทางของประเทศที่มีอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่ประสบความสำเร็จอย่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเกาหลีใต้

ส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐวอชิงตัน มีกรอบกฎหมายการกำกับดูแลเป็นแบบผสมผสานทั้งกฎหมายระดับรัฐบาลกลาง (เช่น กฎของกรมอุทยานแห่งชาติ) มลรัฐ และท้องถิ่น สำหรับการออกใบอนุญาตกฎหมายไม่ได้กำหนดคุณสมบัติด้านสัญชาติ แต่เน้นที่ความรู้ความสามารถเป็นหลัก ผู้ที่ต้องการเป็นมัคคุเทศก์ต้องผ่านการสอบ Professional sightseeing tour guide examination ซึ่งประเมินความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสถานที่สำคัญของพื้นที่นั้นๆ นอกจากนี้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด หากมีการฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษที่ชัดเจน เช่น การปรับเงิน หรือการเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งรัฐบาลกลางมีมาตรการส่งเสริมการตลาดผ่านความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนที่เรียกว่า Brand USA ในด้านจุดเด่นของสหรัฐอเมริกานั้นเป็นระบบที่เน้นการพิสูจน์ความสามารถและความเป็นมืออาชีพ โดยไม่มีข้อจำกัดด้านสัญชาติ และให้อำนาจท้องถิ่นในการกำหนดรายละเอียดกฎเกณฑ์ของตนเอง

สำหรับประเทศเกาหลีใต้มีการบังคับใช้รัฐบัญญัติส่งเสริมการท่องเที่ยว ค.ศ. 2024 ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว มีการใช้ระบบใบอนุญาต (Licensing system)กฎหมายเปิดโอกาสให้บุคคลหลากหลายสัญชาติและกลุ่มอายุสามารถขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ ผู้สมัครต้องมีคุณสมบัติตามรัฐบัญญัติคุณสมบัติทางเทคนิคแห่งชาติ ค.ศ. 2010 และต้องผ่านกระบวนการสอบที่เข้มข้น ประกอบด้วยการสอบภาคทฤษฎี ครอบคลุมความรู้ด้านประวัติศาสตร์เกาหลี ทรัพยากรการท่องเที่ยว และกฎหมาย การสอบภาคปฏิบัติ (สัมภาษณ์) ประเมินทัศนคติ ความเป็นมืออาชีพ และทักษะการสื่อสาร การทดสอบความสามารถทางภาษาต่างประเทศ ต้องมีผลสอบวัดระดับภาษาที่เป็นที่ยอมรับ นอกจากนี้รัฐบาลมีบทบาทอย่างสูงในการสนับสนุนอุตสาหกรรมท่องเที่ยวผ่านเครื่องมือต่างๆ เช่น กองทุนส่งเสริมการท่องเที่ยวให้เงินอุดหนุนเพื่อพัฒนาบุคลากรและการตลาด กำหนดเขตท่องเที่ยวพิเศษให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีและผ่อนปรนกฎระเบียบเพื่อดึงดูดการลงทุน สำหรับจุดเด่นของเกาหลีใต้นั้นจัดเป็นระบบที่ผสมผสานความเปิดกว้างเข้ากับมาตรฐานระดับสูงได้อย่างลงตัว สามารถผลิตมัคคุเทศก์ที่มีคุณภาพและหลากหลายทางภาษา ในขณะเดียวกันก็ใช้มาตรการเชิงรุกในการส่งเสริมอุตสาหกรรมโดยรวม

## ข้อเสนอแนะ (Recommendations)

จากผลการวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะปัญหาข้อกฎหมาย

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับกรณีมัคคุเทศก์ไทยยินยอมให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนตน ผู้วิจัยเสนอให้มีการเปิดโอกาสให้มีซิตติ้งไกด์ได้ภายใต้ระบบการอนุญาต เนื่องจากเป็นการประสานข้อดีของการมีซิตติ้งไกด์ชาวต่างชาติในประเทศไทย และลดทอนข้อด้อยของมัคคุเทศก์ชาวไทยที่ไม่สามารถให้บริการนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติให้ดีเทียบเท่ากับซิตติ้งไกด์ที่เป็นคนสัญชาติเดียวกับนักท่องเที่ยวต่างชาติ ซึ่งสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบและกำหนดหลักเกณฑ์ในการขอรับอนุญาตทำหน้าที่ซิตติ้งไกด์ของชาวต่างชาติในประเทศไทย ได้แก่ หลักเกณฑ์เรื่องอายุขั้นต่ำ การมีแหล่งที่อยู่ การมีสังกัดผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวของไทย บทลงโทษ ค่าธรรมเนียม เป็นต้น

1.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจัดบริการนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวโดยไม่เรียกเก็บค่าบริการหรือเรียกเก็บค่าบริการในอัตราที่เห็นได้ว่าไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย ผู้วิจัยเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและ

มัคคุเทศก์เพื่อควบคุมบริษัททัวร์นอมินี การตั้งหน่วยงานทำหน้าที่บูรณาการความร่วมมือเพื่อตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายจริงจัง การกำหนดราคาขั้นต่ำและควบคุมรายการเสริมเพื่อป้องกันการขายทัวร์ในราคาต่ำกว่าต้นทุนและทัวร์ศูนย์เหรียญ และการปรับปรุงและเพิ่มโทษ

1.3 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับบทลงโทษในกรณีของมัคคุเทศก์ที่ยินยอมให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้นทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนตน ผู้วิจัยเสนอให้มีการกำหนดค่าปรับตามรายได้เพื่อช่วยเพิ่มความเป็นธรรมและลดการละเมิดกฎหมาย ควรนำระบบค่าปรับตามรายได้ (Day-fine system) มาปรับใช้ โดยจะนำรายได้ของผู้กระทำผิดมาคำนวณค่าปรับเพื่อทำให้โทษมีความเท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจระหว่างผู้กระทำความผิดที่มีรายได้แตกต่างกัน และสร้างแรงจูงใจให้ทุกกลุ่มต้องเคารพกฎหมาย

**2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย**

2.1 การเปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ในไทยได้ โดยจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายลำดับรองภายใต้บังคับของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เพื่อให้ชาวต่างชาติสามารถทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ในไทยร่วมกับมัคคุเทศก์คนไทยได้

2.2 การสร้างรูปแบบและหลักเกณฑ์การศึกษาและฝึกอบรมที่เข้มข้น โดยให้สภาวิชาชีพมัคคุเทศก์เป็นผู้รับผิดชอบการศึกษาและฝึกอบรมมัคคุเทศก์โดยมีรูปแบบ โครงสร้างของหลักสูตรระดับต้น ระดับกลาง ระดับสูงและหลักสูตรการทบทวนประจำปี

2.3 การมีมัคคุเทศก์เชี่ยวชาญเฉพาะทาง เช่น มัคคุเทศก์ด้านประวัติศาสตร์ มัคคุเทศก์ด้านวัฒนธรรม มัคคุเทศก์ด้านการผจญภัย มัคคุเทศก์ด้านเมือง หรือมัคคุเทศก์ด้านนิเวศ เป็นต้น

2.4 การจัดตั้งสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์ เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานควบคุมและกำกับดูแลการทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์รวมถึงการพัฒนาความรู้และความสามารถของมัคคุเทศก์ให้เป็นที่ยอมรับในภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

2.5 การเปิดโอกาสให้มัคคุเทศก์สามารถนำรายจ่ายที่เกิดขึ้นจากการศึกษาและฝึกอบรมของตนเองมาหักค่าใช้จ่ายได้เป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ 100 ของรายจ่ายแล้ว จะส่งผลทำให้เป็นการบรรเทาภาระภาษีของมัคคุเทศก์ได้มากยิ่งขึ้น

## เอกสารอ้างอิง (References)

[1] Kasikorn Research Center. (2024). *Number of foreign tourists visiting Thailand in 2024 expected to reach 36 million*. KResearch. https://www.kasikornresearch.com/th/analysis/k-social-media/Pages/Tourist-CIS3468-FB-08-03-2024.aspx (In Thai)

[2] Thai PBS. (2021). *COVID and technology changed the lives of "tour guides" from a flourishing era to a negative life*. Thai PBS. https://www.thaipbs.or.th/news/content/307740 (In Thai)

[3] Tour Guide and Tourism Business Registration Division, Department of Tourism. (2024). *Statistics on the issuance of tour guide licenses*. Government Data Catalog. https://gdcatalog.go.th/dataset/gdpublish-dataset-22-016/resource/bc91dc7c-090e-4a83-bb3b-3656165d084d (In Thai)

[4] Bangkok Business. (2024). *Revealing statistics of foreign tourists in the first 2 months of '24, 6.38 million entered Thailand, a 50% growth*. Bangkok Business News. https://www.bangkokbiznews.com/business/business/1116286 (In Thai)

[5] Udomphakdee, K. (2016). The promotion of quality and protection for tour guide profession in tourism industry. *Journal of Industry, Rajamangala University of Technology Thanyaburi*, *4*(1), 88–99.

[6] Thongraweewong, K. (2015). *Laws related to tourism*. Nititham Publishing House. (In Thai)

[7] BiPartisan Tour Company. (2025). *Washington DC tour guide license*. https://bipartisantourcompany.com/washington-dc-tour-guide-license/

[8] Guild of Professional Tour Guides of Washington, DC. (2025). *Become a licensed DC tour guide*. https://www.washingtondctourguides.com/page/becomeaguide

[9] Vianna, C. (2025). *How to get a tour operator license*. Xola. https://www.xola.com/articles/how-to-get-a-tour-operator-license/

[10] Bach, M. (2025). *Tour guide & tour director insurance options*. The Trip School. https://thetripschool.com/blog/tour-guide-tour-director-insurance-by-aon/

[11] Chou, Y.-H. (2025). *Tour Guide Licensing System in Japan and South Korea*. MyProGuide. https://blog.myproguide.com/2019/07/31/tour-guide-licensing-system-in-japan-and-south-korea/

[12] Bakari, C. (2025). *Korean agency equips new skills to tour guide*. IPPmedia. https://www.ippmedia.com/the-guardian/business/read/korean-agency-equips-new-skills-to-tour-guide-2025-03-26-151838

[13] Mee-yoo, K. (2025). *Stricter Qualifications Required for Tour Guides for Foreigners*. The Korea Times. https://www.koreatimes.co.kr/southkorea/20090729/stricter-qualifications-required-for-tour-guides-for-foreigners

[14] Chung, S., & Day, J. G. (2025). *Implementing sustainable tourism: The case of fair tourism in Korea*. UMass Amherst ScholarWorks. https://scholarworks.umass.edu/entities/publication/ca763749-25ec-4eb1-be5c-1adcd9e41127