

แนวทางกำหนดมาตรการป้องกันอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ  
ข้ามชาติที่มีผลกระทบต่อการท่องเที่ยว  
: ศึกษากรณีทัวร์ผิดกฎหมาย

โดย

พลตำรวจตรี กษณะ แจ่มสว่าง  
ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสุพรรณบุรี

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 60  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2560 - 2561

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ  
ที่มีผลกระทบต่อการท่องเที่ยว ศึกษากรณี “ทัวร์ผิดกฎหมาย”

**ลักษณะวิชา** การเศรษฐกิจ

**ผู้วิจัย** พลตำรวจตรี กษณะ แจ่มสว่าง **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** 60

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบ วิเคราะห์สภาพปัญหาและปัจจัยที่มีผลกระทบต่อและเสนอแนะแนวทางในการกำหนดมาตรการป้องกันปัญหาทัวร์ผิดกฎหมาย ขอบเขตของการวิจัยด้านเนื้อหาศึกษาการนำนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย ที่เป็นการกระทำผิดกฎหมาย ด้านประชากรทำการศึกษาจากบุคคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านปัญหาการท่องเที่ยวจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนจำนวน 10 คน วิธีดำเนินการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการรวบรวมข้อมูลจากแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัย ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มประชากรเป้าหมาย ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบของทัวร์ผิดกฎหมาย เป็นการจัดการบริการนักท่องเที่ยวให้นักท่องเที่ยวจากต่างประเทศที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย โดยผู้ประกอบการฝ่ายไทยได้รับค่าบริการจากลูกค้าในอัตราต่ำกว่าต้นทุน จำแนกได้ 3 ระดับคือ “ทัวร์ต่ำกว่าทุน”, “ทัวร์ศูนย์เหรียญ” และ “ทัวร์ดิคตลป” ส่วนใหญ่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวจากจีน ผู้ประกอบการฝ่ายไทยจะหารายได้เพื่อแสวงหาผลกำไรจากนักท่องเที่ยวด้วยวิธีต่างๆ เช่น การพาไปซื้อสินค้าในราคาที่สูงกว่าปกติ เป็นต้น เป็นรูปแบบการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวของจีนที่ทำในหลายประเทศ มีกลุ่มธุรกิจชาวจีนเข้ามาดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว โดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (nominee) “ทัวร์ดิคตลป” ก่อให้เกิดปัญหามากที่สุด ปัญหาที่สำคัญคือ ภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวของไทยเสียหาย เกิดผลกระทบต่อธุรกิจท่องเที่ยวและเศรษฐกิจของประเทศ โดยปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทัวร์ผิดกฎหมายที่สำคัญคือ นักท่องเที่ยวจีนมีจำนวนมากและเป็นตลาดเกิดใหม่ มีความรู้เรื่องการท่องเที่ยวน้อยนิยมซื้อทัวร์ราคาถูก จึงเกิดการแข่งขันแย่งตลาดนักท่องเที่ยวชาวจีนของฝ่ายไทย มาตรการในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญคือ การประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลแก่นักท่องเที่ยวเป้าหมาย การตลาด และการแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยมีประสิทธิภาพ บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังโดยเจ้าหน้าที่ต้องไม่เข้าไปมีส่วนรู้เห็นเป็นใจ มีข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายที่น่าสนใจคือ ควรจัดลำดับความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาโดยน่าจะมุ่งไปที่ “ทัวร์ดิคตลป” ก่อนเนื่องจากเกิดความเดือดร้อนกับนักท่องเที่ยวอย่างชัดเจน และเพื่อมิให้กระทบต่อจำนวนนักท่องเที่ยวชาวจีน

## ABSTRACT

**Title** Guidelines for the Preventive Measures of Transnational Economic Crime that impacts on tourism: A Case Study on "Illegal Tours"

**Filed** Economics

**Name** Police Major General Kasana Jamsawang Course NDC. Class 60

This research aims to study the analysis of the issues, factors, and suggested guidelines for the prevention of illegal tours. The scope of the research content is to study the illegal activity of inbound tourism in Thailand.

The research was conducted on a team of 10 tourism experts from the public and private sectors. The research method was through qualitative research, by gathering information from the related data research theory concerned, as well as, from in-depth interviews of the target population.

The results of the study revealed that, the practice of providing "lower-than-cost" tour services to foreign tourists arriving in Thailand by Thai operators, are illegal. The practice can be classified into 3 levels, namely; "lower-than-cost" tours, "zero dollar" tours, and "kick back" tours, the majority of the victims of which are mainly Chinese tourists.

Thai tour operator seek profits from tourists in various ways, such as taking them to purchase goods at a higher price than what would be normally charged. It is a form of tourism business in China, and practiced in many countries. There are also Chinese business groups involved in the tourism business who employ Thais as nominees.

"Kick back tours" is the type that causes the most problems, which importantly, damages Thailand's tourism image and has a major impact on the tourism industry, as well as the economy. The major factor that affects illegal tours is due to the sheer volume of Chinese tourists and the emerging markets, which has limited knowledge about tourism, prompting them to purchase cheap tours. This situation creates intense competition for Chinese tourists in Thailand. A broad number of measures are needed to solve the problem, which should involve providing accurate tourism information, marketing management, amendments to the current laws and strict law enforcement by the authorities. There is currently an interesting policy suggesting, that urgent priority must be given to resolving the problem by first focusing on the "kick back tours" due to its extensive tourist complaints, so as not to have an effect on the current number of Chinese tourists visiting Thailand.

## คำนำ

ด้วยความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้งการเติบโตแบบก้าวกระโดดของธุรกิจ ทำให้เกิดการไหลเวียนของเงินทุน สินค้า และบริการ รวมถึงการเผยแพร่วัฒนธรรม กิจกรรมทางเศรษฐกิจ และสังคมในรูปแบบต่างๆ ที่เอื้อประโยชน์ให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ รวมทั้งช่วยสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงก้าวหน้าของภูมิภาคในระยะยาว แต่ในอีกด้านหนึ่งของการขยายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็เป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการกระทำ ความผิดร่วมกันจนเป็นอาชญากรรมข้ามชาติด้วยเช่นกัน เช่น การค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติดและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

ปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจเป็นปัญหาสำคัญต่อประเทศต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งต้องมีการเตรียมความพร้อมเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับนานาประเทศ โดยเฉพาะเมื่อมาเกี่ยวข้องกับธุรกิจท่องเที่ยว ซึ่งถือเป็นตัวแปรสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาปัญหาดังกล่าว เพื่อวางแผนทางการกำหนดมาตรการป้องกันอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติที่มีผลกระทบต่อการท่องเที่ยว และสามารถยับยั้งการกระทำดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

พลตำรวจตรี

(กษณะ แจ่มสว่าง)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 60

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญแผนภาพ	ช
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
ขอบเขตของการวิจัย	2
วิธีดำเนินการวิจัย	3
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	3
คำจำกัดความ	4
<b>บทที่ 2 แนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>5</b>
ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติและ	
อาชญากรรมด้านการท่องเที่ยว	6
วิวัฒนาการของ “ทัวรัฟติดกฎหมาย”	16
นโยบายด้านการท่องเที่ยวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย	24
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	29
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	31
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	32
กรอบแนวคิดของการวิจัย	47
สรุป	48

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 3 วิเคราะห์สภาพปัญหาและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทัวร์ผิดกฎหมาย</b>	<b>49</b>
การวิเคราะห์สภาพปัญหาของทัวร์ผิดกฎหมาย	49
การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทัวร์ผิดกฎหมาย	53
สรุป	61
<b>บทที่ 4 แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันปัญหา “ทัวร์ผิดกฎหมาย”</b>	<b>62</b>
ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์	62
วิเคราะห์เนื้อหาจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ	90
แนวทางในการกำหนดมาตรการป้องกันปัญหาทัวร์ผิดกฎหมาย	93
สรุป	125
<b>บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>131</b>
สรุป	131
ข้อเสนอแนะ	139
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>143</b>
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>148</b>

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2 - 1	จำนวนและรายได้ของนักท่องเที่ยวแต่ละทวีป ในเดือนมกราคมถึงธันวาคม 2560	13
2 - 2	จำนวนและรายได้ของนักท่องเที่ยวประเทศในเขตเอเชียตะวันออก ในเดือนมกราคมถึงธันวาคม 2560	13
2 - 3	จำนวนและรายได้จากนักท่องเที่ยวประเทศกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญ ระหว่างปี 2556-2560	14
3 - 1	ข้อมูลเบื้องต้นของจำนวนและรายได้ของนักท่องเที่ยวมกราคม ถึงมีนาคม 2561	59
4 - 1	แนวทางในการกำหนดมาตรการจากประเด็นปัญหาของทัวร์ผิดกฎหมาย	93
4 - 2	แนวทางในการกำหนดมาตรการจากปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ ทัวร์ผิดกฎหมาย	98

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
2 - 1	ทฤษฎีระบบ (System Theory)	11
2 - 2	โครงสร้างของทวิร์คูนีย์เหลี่ยม	19
2 - 3	กรอบแนวคิดของการวิจัย	45



# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของหลายประเทศทั่วโลก รัฐบาลของประเทศดังกล่าวจึงให้ความสำคัญในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันเพื่อช่วงชิงส่วนแบ่งตลาดท่องเที่ยวโลก ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการท่องเที่ยวในฐานะเป็นกลไกหลักในการช่วยรักษาเสถียรภาพและขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศมาโดยตลอด ได้กำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวในการชักจูงให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาเที่ยวในประเทศไทย มีนักท่องเที่ยวจากหลายประเทศเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก นักท่องเที่ยวที่เดินทางมามากที่สุดคือนักท่องเที่ยวชาวจีน จึงเกิดการแข่งขันของผู้ประกอบการนำเที่ยวในประเทศไทยเพื่อแย่งนักท่องเที่ยวชาวจีนด้วยการลดราคาอัตราค่าบริการนำเที่ยว การแข่งขันเริ่มรุนแรงขึ้นจนถึงขั้นที่เรียกว่าสงครามราคา(price war) ราคาลดลงจนต่ำกว่าทุนและลดลงเรื่อยๆจนถึงระดับไม่ต้องชำระราคาซึ่งเป็นที่มาของคำว่า “ทัวร์ศูนย์เหรียญ” การแข่งขันยังคงดำเนินต่อไปจนถึงขั้นผู้ประกอบการนำเที่ยวในประเทศไทยต้องจ่ายเงินให้กับผู้ประกอบการในประเทศต้นทางคือจีนในลักษณะเป็นค่าหัวซื้อนักท่องเที่ยวชาวจีนมาซึ่งเรียกกันว่า “ทัวร์คิกแบ็ก(kick back)” ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้ผิดกฎหมายด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย จึงขอเรียกโดยรวมว่า “ทัวร์ผิดกฎหมาย” ฉะนั้นผู้ประกอบการนำเที่ยวไทยซึ่งต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวย่อมต้องหารายได้จากนักท่องเที่ยวด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การพาไปซื้อสินค้าและบริการในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง การใช้หมักตุเทศก์เถื่อน การให้นักท่องเที่ยวซื้อโปรแกรมท่องเที่ยวเสริม (Optional Tour) หรือพาไปดูการแสดงต่างๆ หากนักท่องเที่ยวไม่ให้ความร่วมมือก็อาจมีการข่มขืนใจ จนถึงขั้นที่นักท่องเที่ยว ทำให้เสียภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีกลุ่มทุนชาวจีนได้รุกคืบเข้ามาเปิดบริษัทนำเที่ยวรวมทั้งธุรกิจอื่นๆที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยโดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพรางที่เรียกกันว่า “นอมินี(nominee)” หรือเอาคนจีนเข้าสวมบัตรประชาชนของคนไทย เปิดสำนักงานธุรกิจนำเที่ยว ดำเนินกิจการภัตตาคาร ร้านอาหาร โรงแรม เพื่อรับนักท่องเที่ยวจีนโดยเฉพาะ ถือว่าเกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างร้ายแรง เพราะเงินที่ได้จากธุรกิจจะถูกนำกลับประเทศจีน การ

กระทำในลักษณะนี้เป็นความผิดตามกฎหมายของประเทศไทย มีผลกระทบทางเศรษฐกิจของประเทศ การกระทำมีจุดเริ่มต้นมาจากต่างประเทศโดยคนต่างประเทส จึงถือได้ว่ามีลักษณะเป็นอาชญากรรม ทางเศรษฐกิจข้ามชาติ ปัญหานี้เกิดขึ้นมานานอย่างต่อเนื่องจนรัฐบาลต้องดำเนินการปราบปรามอย่างจริงจัง โดยมีการจับกุมครั้งใหญ่เมื่อเดือนกันยายน 2559 ทำให้กลุ่มตัวรัลักษณะนี้หายไประยะหนึ่ง แต่ในระยะต่อมาก็ปรากฏข่าวสารทั้งสื่อมวลชนไทยและต่างประเทศว่าตัวรัลักษณะนี้เริ่มกลับเข้ามาอีก หากไม่สามารถหยุดยั้งปัญหาดังกล่าวได้ย่อมมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างรุนแรง

จะเห็นได้ว่า ธุรกิจท่องเที่ยวที่มีลักษณะเป็น “ตัวรัผิดกฎหมาย” ได้สร้างความเสียหายให้กับประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ จึงจำเป็นต้องศึกษามาตรการป้องกัน เพื่อสามารถยับยั้งการกระทำดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบการทำธุรกิจท่องเที่ยวที่มีลักษณะเป็น “ตัวรัผิดกฎหมาย” จากนักท่องเที่ยวต่างชาติในประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการดำเนินการที่มีลักษณะเป็น “ตัวรัผิดกฎหมาย”
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดมาตรการป้องกันอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ ที่มีผลกระทบต่อการท่องเที่ยว ที่มีลักษณะเป็น “ตัวรัผิดกฎหมาย”

## ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษามาตรการป้องกันปัญหา อุปสรรค และการแก้ไขปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติที่มีผลกระทบต่อการท่องเที่ยวกรณี “ตัวรัผิดกฎหมาย”
2. ขอบเขตด้านประชากรประชากรที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้คือ
  - 2.1 ข้าราชการตำรวจในสังกัดกองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยวระดับรองผู้บัญชาการผู้บังคับการ หรือในระดับต่ำกว่านี้ซึ่งรับผิดชอบและมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง
  - 2.2 ผู้บริหารหรือพนักงานระดับสูงของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และกรมการท่องเที่ยว
  - 2.3 ผู้บริหารและกรรมการสมาคมธุรกิจท่องเที่ยว
  - 2.4 ผู้ประกอบการท่องเที่ยว

## วิธีดำเนินการวิจัย

วิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Quality Research) มีวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. การเก็บข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการเก็บข้อมูลจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ ผู้วิจัยดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อเก็บข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้บริหารในหน่วยงานต่างๆ ประกอบด้วย

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน 5 ท่าน ประกอบด้วย รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ , รองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสุพรรณบุรี , รองผู้บังคับการตำรวจท่องเที่ยว 1, ผู้กำกับการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว , สารวัตรกองกำกับการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กองบัญชาการท่องเที่ยว

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จำนวน 2 ท่าน ประกอบด้วย นักพัฒนาการท่องเที่ยวชำนาญการ กรมการท่องเที่ยว และพนักงานส่งเสริมการตลาด 5 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

สมาคมการท่องเที่ยว จำนวน 3 ท่าน ประกอบด้วย Managing Director Association of Thai Travel Agents Vice President , อุปนายกสมาคมผู้ประกอบการท่องเที่ยวไทยระหว่างประเทศ และ ผู้ช่วยประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

รวมทั้งสิ้น 10 ท่าน

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จาก ข้อ 1 และข้อ 2 มาทำการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) เพื่อให้ได้คำตอบตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกันปัญหา “ทัวร์ผิดกฎหมาย” ที่เหมาะสมให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

2. ทำให้ประเทศไทยมีรายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นจากส่วนที่ขาดหายไปเนื่องจาก “ทัวร์ผิดกฎหมาย” และการที่ประเทศไทยมีภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวที่ดี ทำให้มีนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวมากขึ้น

3. สามารถรักษาแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและวัฒนธรรมไว้ได้อย่างยั่งยืน

4. ประเทศไทยมีมาตรฐานด้านการท่องเที่ยวเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ

## คำจำกัดความ

### อาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime)

หมายถึง การดำเนินการของกลุ่มบุคคลที่มีตั้งแต่สามคนหรือมากกว่า ที่ดำรงอยู่ และประสานการดำเนินงานระหว่างกัน เพื่อกระทำอาชญากรรมร้ายแรง หนึ่งอย่างหรือมากกว่าเพื่อผลประโยชน์ทางการเงิน หรือทางอื่น โดยมี ลักษณะดังนี้

1. การกระทำความผิดในประเทศมากกว่าหนึ่งประเทศ
2. มีการวางแผน สั่งการหรือควบคุมในประเทศหนึ่ง และกระทำความผิดลงในอีกประเทศหนึ่ง
3. การกระทำความผิดในประเทศหนึ่งแต่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมที่มีการกระทำความผิดทางอาญาในอาณาเขตของประเทศมากกว่าหนึ่งประเทศ
4. กระทำความผิดในประเทศหนึ่ง แต่มีผลกระทบที่สำคัญเกิดขึ้นอีกประเทศหนึ่ง

### อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Crime)

หมายถึง การกระทำความผิดตามกฎหมาย ที่มีผลเสียหายอย่างร้ายแรงและบ่อนทำลายประเทศ ซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ โดยผู้กระทำความผิดจะมีเจตนาหรือไม่มีเจตนา ผิดกฎหมายหรือไม่ผิดกฎหมาย มีกฎหมายหรือไม่มีกฎหมายห้ามก็ตาม และมักจะเป็นผู้ที่มีสถานภาพทางสังคม มีตำแหน่งหน้าที่การงานและความรู้ความสามารถ

### ทัวร์ผิดกฎหมาย

หมายถึง การประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวที่ดำเนินการในลักษณะจัดบริการนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศโดยได้รับค่าบริการในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนที่เรียกกันว่า “ทัวร์ต่ำกว่าทุน” หรือ โดยไม่ได้รับค่าบริการที่เรียกกันว่า “ทัวร์ศูนย์เหรียญ” หรือ โดยไม่ได้รับค่าบริการและต้องจ่ายเงินให้กับผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวในประเทศจีนที่เรียกกันว่า “ทัวร์ลิกแบ็ก” อันเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายของประเทศไทย ก่อให้เกิดปัญหาการผูกขาด การให้บริการที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม การเอารัดเอาเปรียบ การข่มขู่นักท่องเที่ยวทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นทัวร์ด้อยคุณภาพ

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ ที่มีผลกระทบต่อการท่องเที่ยว : ศึกษากรณี “ทัวร์ผิวดกกฎหมาย” ทางผู้ศึกษาได้ทำการค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี รวมถึงวรรณกรรมที่มีความเกี่ยวข้อง เป็นแนวทางในการศึกษา ทั้งนี้ได้นำมาสร้างกรอบแนวความคิดเพื่อที่จะใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ และอาชญากรรมด้านการท่องเที่ยว

- 1.1 ความหมายและลักษณะของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ
- 1.2 ประเภทของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ
- 1.3 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ
- 1.4 ทฤษฎีและระเบียบข้อบังคับที่นำมาวิเคราะห์ปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ

ข้ามชาติ

- 1.5 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการท่องเที่ยว
  - 1.5.1 ความหมายของการท่องเที่ยว
  - 1.5.2 อาชญากรรมทางการท่องเที่ยว
  - 1.5.3 สถิติชาวต่างชาติที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย

2. วิวัฒนาการของ “ทัวร์ผิวดกกฎหมาย”
3. นโยบายด้านการท่องเที่ยวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย
4. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
  - 4.1 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551
  - 4.2 ประมวลกฎหมายอาญา
  - 4.3 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542
5. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
6. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดของการวิจัย
8. สรุป

## ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติและอาชญากรรมด้านการท่องเที่ยว

ด้วยความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้งการเติบโตแบบก้าวกระโดดของธุรกิจ ทำให้เกิดการไหลเวียนของเงินทุน สินค้า และบริการ รวมถึงการเผยแพร่วัฒนธรรม กิจกรรมทางเศรษฐกิจ และสังคมในรูปแบบต่างๆ เช่น การรวมตัวของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ซึ่งเอื้อประโยชน์ให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ รวมทั้งช่วยสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงก้าวหน้าของภูมิภาคในระยะยาว แต่ในอีกด้านหนึ่งของการขยายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ก็เป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการกระทำความผิดร่วมกันจนเป็นอาชญากรรมข้ามชาติด้วยเช่นกัน เช่น การค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด และอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

อาชญากรรมข้ามชาติมีการเติบโตและขยายธุรกิจออกไปทั่วโลกอย่างต่อเนื่อง โดยมีบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ เป็นหนึ่งในปัญหาที่ประชาคมโลกได้ประสบกันและมีความรุนแรงขึ้นอย่างมาก ปัญหาดังกล่าวจึงจะเป็นภารกิจที่ต้องหาทางแก้ไขร่วมกัน ซึ่งในสังคมยุคแรกๆ รูปแบบของอาชญากรรมจะปรากฏในในความผิดเกี่ยวกับร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สิน เช่น การข่มขู่กรรโชกทรัพย์ การข่มขืนกระทำชำเรา การฆาตกรรม เป็นต้น แต่ในปัจจุบันอาชญากรรมได้พัฒนาไปในทุกๆ ด้าน ตามความเปลี่ยนแปลงของธุรกิจ เทคโนโลยีสมัยใหม่ จากรูปแบบการใช้ความรุนแรงสู่การไม่ใช้ความรุนแรงแต่กลับได้ประโยชน์ตอบแทนมูลค่ามหาศาล โดยการเอาลักษณะของการประกอบธุรกิจและเทคโนโลยีในรูปแบบต่างๆ ผสมกับการกระทำความผิด จนถึงขั้นการดำเนินการในลักษณะเครือข่าย เกี่ยวพันเป็นลักษณะของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ

### 1. ความหมายและลักษณะอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ

#### 1.1 ความหมายของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ

หากกล่าวถึงการกระทำอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ มีนักวิชาการหลายท่านเรียกชื่อแตกต่างกันไป เช่น อาชญากรรมคอเชิ้ตขาว (White-collar-crime) อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Crime) อาชญากรรมทางธุรกิจ (Business Crime) อาชญากรรมที่อาศัยโอกาสในตำแหน่งหน้าที่ (Occupation Crime) เป็นต้น โดยวัตถุประสงค์ของการกระทำนั้นเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไรและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ

แต่ทั้งนี้ ก็ได้มีนักวิชาการ นักสังคมวิทยา และผู้ปฏิบัติที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ ได้ให้นิยามของความหมายอาชญากรรมประเภทนี้ไว้หลายนิยาม ดังจะกล่าวต่อไปนี้

Edwin H. Sutherland (ชญานิศ ภาชีรัตน์, 2543 : 8) ซึ่งเป็นบุคคลแรกที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับ White-Collar-Crime หรืออาชญากรรมคอเชิ้ตขาว ได้ให้นิยามว่า “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คือ การกระทำผิดกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น โดยบุคคลที่มีสภาพทางเศรษฐกิจ อาศัยความสัมพันธ์ทางอาชีพของเขาเหล่านั้น และความผิดดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อวงการธุรกิจ ตลอดจนเศรษฐกิจประเทศ”

คณะกรรมการของสมาคมทนายความของสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความหมายอาชญากรรมทางเศรษฐกิจไว้ว่า “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คือ พฤติกรรมที่ผิดกฎหมายมีการแสดงออกที่ไม่รุนแรง ส่วนมากเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับการหลอกลวง การปลอมแปลงการปกปิดซ่อนเร้น การยักย้ายถ่ายเท การละเลยต่อหน้าที่ หรือการใช้อุบายที่ผิดกฎหมาย”

สำหรับประเทศไทยนั้น ก็ได้มีผู้ให้ความหมายของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจไว้หลายท่านด้วยกัน ซึ่งมีดังนี้

นายคณิน บุญสุวรรณ (ชญานิศ ภาชีรัตน์, 2543 : 8) ได้ให้ความหมายอาชญากรรมทางเศรษฐกิจไว้ว่า “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คือ การกระทำใดๆ ที่ก่อให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงหรือบ่อนทำลายเศรษฐกิจของประเทศ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นผู้กระทำมีเจตนาหรือไม่มีเจตนาผิดกฎหมาย หรือ ไม่ผิดกฎหมาย จะมีกฎหมายห้ามหรือไม่มีกฎหมายห้ามก็ตาม

รศ.วีระพงษ์ บุญโญภาส (ชญานิศ ภาชีรัตน์, 2543 : 8) ได้ให้ความหมายอาชญากรรมทางเศรษฐกิจไว้ว่า “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คือ การกระทำความผิดต่อกฎหมาย ซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ โดยมีได้จำกัดเฉพาะความผิดกฎหมายอาญาเท่านั้น ผู้กระทำความผิดดังกล่าวมักจะมีสถานภาพในทางสังคม มีตำแหน่งหน้าที่การงานและความรู้

สรุปได้ว่า อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ หมายถึง การกระทำใดๆ ที่ผิดต่อกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น ก่อให้เกิดผลอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ผู้กระทำมักจะมีสถานภาพในสังคม มีตำแหน่งหน้าที่การงานที่ดี ใช้วิธีการอาศัยความสัมพันธ์ทางอาชีพในการก่ออาชญากรรม

ส่วนของคำว่า “ข้ามชาติ” นั้น จากเอกสารการประชุมสภาเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติ ณ เมืองเนเปิลส์ ประเทศอิตาลี ระหว่างวันที่ 21-23 พฤศจิกายน 2537 ได้ให้ความหมายว่า การเคลื่อนย้ายข้อมูล เงินตรา วัสดุสิ่งของ บุคคล หรือสิ่งของอื่นที่จับต้องได้

และจับต้องไม่ได้ ข้ามพรมแดนของประเทศหนึ่ง โดยมีผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยหนึ่งคนที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล

ต่อมาในส่วนของความหมายของคำว่า อาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ ก็ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

นพดล นุ้ยชัย (2550 : 5) ได้ให้ความหมายจากนิยามที่ได้ศึกษามาไว้ว่า “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ คือ การกระทำความผิดอาญาหรือกฎหมายอื่น โดยบุคคลกระทำในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจ อาศัยความสัมพันธ์ทางอาชีพของบุคคลเหล่านั้น และความผิดดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อวงการธุรกิจ ตลอดจนเศรษฐกิจของรัฐหรือประเทศนั้นๆ”

จากข้อมูลที่ได้รับมาจากนักวิชาการหลายท่านข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า อาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ หมายถึง การกระทำใดๆ ที่ผิดกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น จากการกระทำของบุคคลในประเทศหนึ่งสัมพันธ์กับบุคคลที่อยู่ในอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งผู้กระทำมักมีสถานภาพทางสังคมที่ดี กระทำความผิดจะอาศัยความสัมพันธ์ทางอาชีพของบุคคลเหล่านั้น จนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศนั้นๆ

## 1.2 ลักษณะของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ

ลักษณะของการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาตินั้นเป็นทั้งความผิดในทางอาญาและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ มุ่งหวังผลประโยชน์ที่มิควรได้ โดยการกระทำของบุคคลในประเทศหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่งซึ่งมีความสัมพันธ์กัน ซึ่งมีรูปแบบและวิธีการต่างๆ ดังต่อไปนี้

1.2.1 เป็นการกระทำความผิดในรูปแบบของบุคคล บริษัทข้ามชาติ ขบวนการหรือเครือข่ายที่มีความรอบรู้และเข้าใจในระบบธุรกิจการค้าเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นอย่างดี และมีความน่าเชื่อถือในทางธุรกิจระหว่างประเทศ

1.2.2 เป็นการกระทำความผิดที่มีความซับซ้อน มีการวางแผนและดำเนินการอย่างมีรูปแบบและขั้นตอน ยกต่อการสืบสวนสอบสวนหาพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดี

1.2.3 เป็นการกระทำความผิดที่มุ่งประสงค์ต่อผลประโยชน์ด้านการเงิน

1.2.4 เป็นการกระทำความผิดเกี่ยวโยงกับความบกพร่องของสังคมที่ไม่เป็นธรรม หรืออาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการกระทำความผิด อันก่อให้เกิดการทุจริต สมคบ หรือปิดบังการทุจริต โดยมีผู้มีอำนาจทางสังคมเป็นผู้ร่วมกระทำหรือมีส่วนรู้เห็น



1.2.5 เป็นการกระทำความผิดโดยใช้กลอุบาย แสวงหาผลประโยชน์ที่มีควร  
ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย มีวิธีการปกปิดความผิดหรือพยายามทำลายหลักฐาน เพื่อไม่ให้มี  
หลักฐานผูกมัดตนเอง

## 2. ประเภทของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ

สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นหน่วยงานหลักในการฟ้องร้องและดำเนินคดีอาญาได้  
กำหนดความผิดที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจไว้ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว  
ได้แก่ การจัดตั้งนิติบุคคลโดยมิชอบ ความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ความผิดเกี่ยวกับ  
มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ความผิดเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด  
ความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร

มีแนวคิดในเรื่องนี้จากต่างประเทศเช่น Commonwealth (นภคกุล นุ้ยจ้อย, 2550 : 9)  
ระบุลักษณะการกระทำที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจในเครือจักรภพอังกฤษ ซึ่ง  
ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวได้แก่ การผูกขาดทางการค้าและการซื้อขายในตลาด  
การหลีกเลียงภาษี สรรพากร การฟอกเงิน

## 3. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ

3.1 ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเปิด กล่าวคือการเปิดให้เอกชนและรัฐดำเนิน  
ธุรกิจได้อย่างเต็มที่ ย่อมเปิดโอกาสให้เกิดแรงจูงใจในการกระทำความผิดสูง

3.2 โอกาสในการกระทำความผิด กล่าวคือบุคคลที่มีสถานะทางธุรกิจและสังคม  
มีโอกาสในการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจ หากหน่วยงานรัฐไม่สามารถตรวจสอบควบคุมได้  
ทั่วถึง ย่อมเปิดโอกาสให้มีการกระทำความผิดดังกล่าวเพิ่มขึ้น

3.3 ไม่มีกฎหมายควบคุมที่ชัดเจน กล่าวคือ การที่ไม่มีกฎหมายควบคุมชัดเจน  
และความหย่อนประสิทธิภาพของระบบงานยุติธรรม ย่อมส่งผลให้เกิดอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ  
ข้ามชาติได้โดยง่าย โดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมาย

3.4 การตัดสินใจที่จะกระทำความผิด กล่าวคือวัตถุประสงค์หลักของการดำเนิน  
ธุรกิจคืออะไร เพื่อให้ตนเองได้รับผลประโยชน์สูงสุด จึงใช้วิธีการต่างๆ โดยไม่คำนึงถึงความ  
ถูกต้องเหมาะสม

3.5 ความรู้ความเชี่ยวชาญในการกระทำความผิด กล่าวคือ ผู้กระทำผิดมักจะเป็น  
ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการประกอบธุรกิจ จึงเห็นช่องทางในการหลีกเลียงกฎหมาย

## 4. ทฤษฎีและระเบียบข้อบังคับที่นำมาวิเคราะห์ปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ

### 4.1 ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย

ทฤษฎีดังกล่าว เกิดจากการศึกษาของ Wilson and McLaren ได้ความว่า อาชญากรรมเกิดขึ้นเนื่องจากมนุษย์มีเจตจำนงติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด มักจะทำในสิ่งที่เกิดประโยชน์กับตนเองมากกว่าโทษที่ได้รับ หากเห็นว่ามีโทษมากกว่าประโยชน์ก็เลยที่จะไม่ทำ และการเกิดอาชญากรรมเนื่องจากมนุษย์ได้พิจารณาแล้วว่า เกิดประโยชน์มากกว่าโทษที่จะได้รับโดยไม่กล่าวการลงโทษหรือกฎหมาย รวมทั้งบทลงโทษไม่รุนแรงจึงไม่เกรงกลัว

ตามทฤษฎีดังกล่าว จึงเป็นการมุ่งบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผลสูงสุดเพื่อให้นักคิดเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำผิด ดังนั้นการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติจะต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง กฎหมายต้องมีความชัดเจนมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้

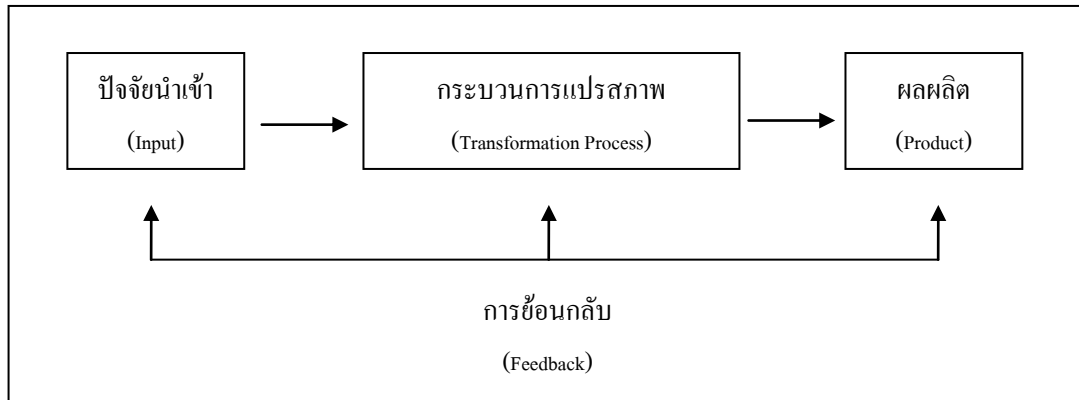
### 4.2 ทฤษฎีระบบ (System Theory)

ทฤษฎีดังกล่าว เกิดจากการศึกษาของ เดวิด ฮิสตัน กล่าวคือ เป็นกระบวนการนำเอาความรู้เรื่องระบบเข้ามาช่วยในการค้นหาปัญหา กำหนดวิธีการแก้ปัญหา และใช้แนวทางตามความคิดเชิงระบบเข้าตัดสินใจแก้ไขปัญหา

ประโยชน์ที่ได้ คือ การรับประกันว่า การแก้ไขปัญหาดังกล่าวหากดำเนินการตามขั้นตอนที่ได้วางไว้แล้ว ย่อมช่วยให้งานบรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ โดยใช้งบประมาณเวลาและบุคลากรอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ทฤษฎีเชิงระบบนั้น ประกอบด้วย 4 ส่วนที่เกี่ยวข้อง คือ

1. ปัจจัยนำเข้า (Input)
2. กระบวนการแปรสภาพ (Transformation Process)
3. ผลผลิต (Product)
4. การย้อนกลับ (Feedback)

แผนภาพที่ 2-1 ทฤษฎีระบบ (System Theory)



จากทฤษฎีนี้ สามารถสรุปได้ว่า การหาแนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันอาชญากรรมเศรษฐกิจข้ามชาตินี้ จะต้องศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นปัจจัยนำเข้า นำไปวิเคราะห์ในกระบวนการแปรสภาพ เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันคือผลผลิต เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไป ปัญหาดังกล่าวย่อมมีวิวัฒนาการและการแปรเปลี่ยนตามไปเช่นกัน แต่ก็สามารถนำแนวทางการแก้ไขปัญหาแบบเดิมมาประเมินผลวิเคราะห์ปัญหาเพื่อนำมาเริ่มต้นเป็นปัจจัยนำเข้าอีกครั้ง ซึ่งจะสามารถนำไปสู่การกำหนดมาตรการป้องกันอย่างยั่งยืนและเหมาะสมกับสถานการณ์

## 5. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

จากความหมาย ลักษณะ ประเภทและปัจจัยที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ จะเห็นได้ว่าอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในวงกว้างต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการท่องเที่ยว ซึ่งถือเป็นหัวใจหลักในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึงระบบและข้อมูลของการท่องเที่ยวในประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ปัญหาและปัจจัยที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวต่อไป

### 5.1 ความหมายของการท่องเที่ยว

ได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการท่องเที่ยวไว้ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

องค์การสหประชาชาติ ได้จำกัดความหมายของการท่องเที่ยวว่า“การเดินทางเพื่อความบันเทิงรื่นเริงใจ เยี่ยมญาติ หรือการไปร่วมประชุมแต่มิใช่เพื่อการประกอบอาชีพเป็นหลักฐานหรือไม่พำนักเป็นการถาวร”

สำนักงานท่องเที่ยว ได้ให้ความหมายของการท่องเที่ยวว่าการเดินทาง เพื่อผ่อนคลายความเครียด แสวงหาประสบการณ์แปลกใหม่ โดยมีเงื่อนไขว่า การเดินทางนั้นเป็นการเดินทางเพียงชั่วคราว ผู้เดินทางจะต้องไม่ถูกบังคับไป

จากคำนิยามที่กล่าวทั้งหมด สามารถสรุปได้ว่า การท่องเที่ยว หมายถึง การที่มนุษย์เดินทางจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง เป็นการชั่วคราว มิใช่การเดินทางไปเพื่อประกอบอาชีพหรือหารายได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปโดยความสมัครใจเท่านั้น

## 5.2 อาชญากรรมทางการท่องเที่ยว

จากข้อมูลมาตรการความปลอดภัยทางการท่องเที่ยวของกองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีปัญหาอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวคือ การหลอกลวงเออาร์ดีเอเปรียบนักท่องเที่ยว และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ มีดังนี้

5.2.1 การหลอกลวงเออาร์ดีเอเปรียบนักท่องเที่ยวที่เกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ได้แก่

5.2.1.1 การหลอกลวงให้นักท่องเที่ยวซื้อรายการนำเที่ยวในราคาที่เหมาะสม

5.2.1.2 การเปลี่ยนแปลงรายการนำเที่ยวให้ผิดไปจากที่โฆษณาไว้

5.2.1.3 การให้บริการนักท่องเที่ยวดำเนินมาตรฐานไม่เป็นไปตามที่โฆษณาไว้

5.2.1.4 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวแอบอ้างใช้ตราเครื่องหมายหรือชื่อย่อของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) เพื่อหลอกลวงนักท่องเที่ยวว่าสถานประกอบการนั้นเป็นหน่วยงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

5.2.2 การหลอกลวงเออาร์ดีเอเปรียบนักท่องเที่ยวที่เกี่ยวกับอัญมณีและเครื่องประดับ ได้แก่

5.2.2.1 การหลอกลวงให้นักท่องเที่ยวซื้ออัญมณีในราคาที่แพงเกินจริง

5.2.2.2 การหลอกลวงให้นักท่องเที่ยวซื้ออัญมณีที่ไม่ได้คุณภาพ ซึ่งการหลอกลวงในลักษณะนี้นอกจากประเภทอัญมณีแล้วก็ยังเกิดขึ้นกับสินค้าอีก หลายประเภท

## 5.3 สถิติชาวต่างชาติที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย

ด้วยความหลากหลายทางวัฒนธรรมและทรัพยากรทางธรรมชาติที่งดงามของประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยเป็นจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวนานาชาติ จากข้อมูลของกองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2561

ตารางที่ 2-1 จำนวนและรายได้ที่ได้จากนักท่องเที่ยวแต่ละทวีป ในเดือนมกราคม ถึง ธันวาคม 2560

Country of Nationality	Number		%Change 2016/15	Country of Nationality	Receipts (Mil.Baht)		%Change 2016/15
	2017P	2016			2017P	2016	
Grand Total	35,381,210	32,529,588	+8.77	Grand Total	1,824,042.35	1,633,497.55	+11.66
East Asia	23,642,669	21,593,285	+9.49	East Asia	998,832.50	882,192.10	+13.22
Europe	6,511,195	6,174,957	+5.45	Europe	480,776.31	442,745.99	+8.59
South Asia	1,770,166	1,523,555	+16.19	South Asia	79,289.47	66,020.69	+20.10
The Americas	1,541,520	1,407,458	+9.53	The Americas	116,583.01	103,719.66	+12.40
Oceania	938,687	910,901	+3.05	Oceania	73,569.75	69,868.25	+5.30
Middle East	789,847	747,219	+5.70	Middle East	61,871.54	57,145.62	+8.27
Africa	187,126	172,213	+8.66	Africa	13,119.77	11,805.24	+11.14

ที่มา : กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา ,2561

จากตารางดังกล่าว พบว่า ในปี พ.ศ. 2560 มีนักท่องเที่ยวจำนวนในแต่ละทวีป มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจากปี 2559 โดยนักท่องเที่ยวในทวีปเอเชียตะวันออก ถือเป็นนักท่องเที่ยวที่มีจำนวนมากที่สุด มีจำนวน 23,642,669 ราย ตามมาด้วยทวีปยุโรปและเอเชียใต้ ตามลำดับ

ตารางที่ 2-2 จำนวนและรายได้ของนักท่องเที่ยวประเทศในเขตเอเชียตะวันออก ในเดือนมกราคม ถึง ธันวาคม 2560

Country of Nationality	Number		%Change 2016/15	Country of Nationality	Receipts (Mil.Baht)		%Change 2016/15
	2017P	2016			2017P	2016	
East Asia	23,642,669	21,593,285	+9.49	East Asia	998,832.50	882,192.10	+13.22
ASEAN	9,119,941	8,585,251	+6.23	ASEAN	269,971.95	248,725.39	+8.54
Brunei	14,249	14,023	+1.61	Brunei	686.03	671.51	+2.16
Cambodia	854,431	674,975	+26.59	Cambodia	26,521.90	21,195.14	+25.13
Indonesia	574,764	534,797	+7.47	Indonesia	17,539.89	16,124.90	+8.78
Laos	1,612,647	1,388,020	+16.18	Laos	41,928.33	36,735.93	+14.13
Malaysia	3,354,800	3,494,890	-4.01	Malaysia	87,132.21	88,612.70	-1.67
Myanmar	365,590	341,626	+7.01	Myanmar	15,645.90	14,098.82	+10.97
Philippines	380,886	339,150	+12.31	Philippines	14,606.43	12,462.24	+17.21
Singapore	1,028,077	967,550	+6.26	Singapore	36,268.75	33,144.00	+9.43
Vietnam	934,497	830,220	+12.56	Vietnam	29,642.51	25,680.15	+15.43
China	9,805,753	8,757,646	+11.97	China	524,451.03	452,990.55	+15.78
Hong Kong	820,894	751,264	+9.27	Hong Kong	33,712.93	30,406.58	+10.87
Japan	1,544,328	1,439,510	+7.28	Japan	67,512.49	61,560.12	+9.67
Korea	1,709,070	1,464,200	+16.72	Korea	76,195.83	63,772.86	+19.48
Taiwan	572,964	522,273	+9.71	Taiwan	23,898.62	21,559.70	+10.85
Others	69,719	73,141	-4.68	Others	3,089.65	3,176.90	-2.75

ที่มา : กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา ,2561

จากตารางดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในปี 2560 ที่ผ่านมามีนักท่องเที่ยวชาวจีนเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยมากที่สุดถึงจำนวน 9,805,753 ราย ซึ่งมากกว่าปีที่ผ่านมาร้อยละ 11.97 ตามมาด้วยนักท่องเที่ยวมาเลเซีย และเกาหลีตามลำดับ ซึ่งเมื่อเทียบกับนักท่องเที่ยวชาวจีนกับ

นักท่องเที่ยวจากยุโรปรวมกันทั้งหมดแล้วที่มี จำนวน 6,511,195 ราย ยังมากกว่ากว่าถึง 3,294,588 ราย ด้วยกัน

นอกจากนี้เมื่อย้อนดูสถิติจำนวนและรายได้จากนักท่องเที่ยวจะพบว่า นักท่องเที่ยวจีนมีแนวโน้มเดินทางมายังประเทศไทยเพิ่มขึ้นทุกปี

ตารางที่ 2-3 จำนวนและรายได้จากนักท่องเที่ยวประเทศกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญระหว่างปี 2556-2560 จำนวนนักท่องเที่ยว (คน)

	2556	2557	2558	2559	2560
China	4,609,717	4,631,981	7,981,407	8,821,148	9,807,753
ASEAN	7,410,441	6,770,584	8,078,262	8,897,291	9,119,941
EUROPE	6,155,582	6,028,171	5,476,781	6,008,398	6,511,195

รายได้จากนักท่องเที่ยว (ล้านบาท)

	2556	2557	2558	2559	2560
China	188,913	200,658	388,694	457,935	524,451
ASEAN	195,857	183,406	231,002	260,027	269,972
EUROPE	421,120	417,360	395,230	432,815	480,776

ซึ่งคาดว่าในปี 2561 จะมีนักท่องเที่ยวชาวจีนเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย ถึง 12 ล้านคน

เห็นได้ว่านักท่องเที่ยวจีนมาท่องเที่ยวในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ปรากฏตัวเลขรายได้สูงกว่าที่ได้รับจากนักท่องเที่ยวประเทศอื่น ฉะนั้นปัญหาที่ทวีคูณคือความหมายที่พบส่วนใหญ่ จึงเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวชาวจีน

จากการศึกษาวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาของการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับจีน โดยศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2548) ได้นำเสนอผลงานการศึกษา เรื่อง ดังกล่าวไว้ดังนี้

สาเหตุนักท่องเที่ยวชาวจีนมีจำนวนมากที่สุดนั้น มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องคือ

การพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบเปิดประเทศของจีนทำให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจและผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) ประชากรมีรายได้สูงขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตความเป็นอยู่จากเกษตรกรรมเป็นแบบเมืองมากขึ้น แม้ว่าจะมีสัดส่วนไม่มากนักแต่เมื่อคำนวณเป็นจำนวนคนแล้วยังมากกว่าจำนวนประชากรของไทยทั้งประเทศ

หลายเท่าตัว ประกอบกับรัฐบาลจีนเริ่มให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนมากขึ้น มีนโยบายเปิดกว้างให้ประชาชนสามารถเดินทางไปท่องเที่ยวในต่างประเทศได้ ประเทศไทยเป็นประเทศแรกที่รัฐบาลอนุญาตให้คนจีนเดินทางไปได้ในปี 1988 จากนั้นนักท่องเที่ยวจากจีนก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเพราะไทยกับจีนมีปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการท่องเที่ยวหลายอย่างที่ประเทศอื่นไม่มี ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ปัจจัยคือ

1. ปัจจัยทางประวัติศาสตร์และการเมือง การที่จีนมอบโอกาสให้ไทยด้านการท่องเที่ยวเป็นประเทศแรกน่าจะเป็นเพราะเหตุผลด้านประวัติศาสตร์การเมืองคือ

1.1 ไทยมีความสัมพันธ์อันดีกับจีน ไทยและจีนมีความสัมพันธ์อันดีต่อกันมาตั้งแต่ครั้งอดีต แม้ในยุคสงครามเย็นที่ไทยอยู่คนละฝ่ายกับจีนก็ยังคงติดต่อกันในทางลับอยู่เป็นระยะๆ จนกระทั่งสถานการณ์ของโลกเปลี่ยนไปไทยก็เป็นประเทศแรกๆ ที่ยอมรับ สถานภาพของจีนและสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน

1.2 ไทยไม่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของจีน

1.3 มีชาวจีนโพ้นทะเลที่กลมกลืนได้ดีกับสังคมไทย

2. ปัจจัยทางจิตวิทยาของนักท่องเที่ยวชาวจีนกับการท่องเที่ยวในไทยแล้วมีรายงาน

2.1 ประเทศไทยมีแหล่งท่องเที่ยวที่แตกต่างจากจีน เช่น สถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ วัฒนาอาราม และทะเล เป็นต้น

2.2 ค่าใช้จ่ายถูก กล่าวคือจีนกับไทยอยู่ใกล้กัน มีสายการบินใหญ่ๆ จำนวนมาก ระหว่างไทยจีน ค่าครองชีพและราคาสินค้าของไทยใกล้เคียงกับจีน ประกอบกับอาหารที่คนจีนแสวงหารับประทานเพราะถือว่าเป็นอาหารบำรุงและหาซื้อยาก กลับหาได้ง่ายในประเทศไทยและมีราคาถูกกว่า

2.3 วิถีความเป็นอยู่ที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ อาหารการกินที่ไม่แตกต่างกัน วัฒนธรรมที่สื่อสารกันพอรู้เรื่อง และบรรยากาศที่สบายๆ ในประเทศไทย

จากสถิติและข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่าจำนวนนักท่องเที่ยวจากประเทศจีนถือเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวรายใหญ่ของประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องจากประเทศจีนเป็นประเทศที่มีจำนวนประชากรมากเป็นอันดับหนึ่งของโลก ประกอบกับมีรายได้ที่สูงขึ้นกว่าเดิมจึงมีกำลังซื้อมากขึ้น รวมถึงการเปิดกว้างให้ประชากรเดินทางไปต่างประเทศ จึงไม่แปลกที่จะเห็นนักท่องเที่ยวชาวจีนตามสถานที่ท่องเที่ยวต่างๆ ในประเทศไทยเสมอ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนั้นมีอิทธิพลต่อนักท่องเที่ยวชาวจีนในการเลือกมาท่องเที่ยวในประเทศไทย คือ อาหารไทย วัฒนธรรมไทย ความงดงามของธรรมชาติ ทะเลและชายหาดที่สวยงาม และความพร้อมของข้อมูลการท่องเที่ยว ตามลำดับ และด้วยเหตุนี้จึงทำให้กลุ่มนักท่องเที่ยวชาวจีนเป็นกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญของกลุ่มธุรกิจท่องเที่ยวในการแสวง

ผลประโยชน์ทางธุรกิจ ซึ่งดูเหมือนว่าจะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยแต่แท้จริงแล้วได้แอบแฝงปัญหาให้รัฐบาลและหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องร่วมกันแก้ไขไม่ว่าจะเป็นความเสื่อมโทรมของทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยว การหลีกเลี่ยงการเก็บภาษี การผูกขาดทางการค้า เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยวในรูปแบบ “ทัวร์ผิดกฎหมาย”

## วิวัฒนาการของ “ทัวร์ผิดกฎหมาย”

จากงานวิจัยของศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2548) เรื่องสภาพปัญหาของการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับจีน รายงานผลการศึกษากลับมาเรื่องนี้ไว้พอสรุปได้ดังนี้

### 1. จุดเริ่มต้นและพัฒนาการ

ในปี 1993 รัฐบาลไทยและจีนได้ทำความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว เพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านการตลาดและการส่งเสริมการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ดังนั้นตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา นักท่องเที่ยวจากประเทศจีนเริ่มหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้เป็นผลจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจีน นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาลจีน แม้ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเกือบทั่วเอเชียในปี 1997 จำนวนนักท่องเที่ยวจากประเทศจีนก็ยังคงพุ่งสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่นักท่องเที่ยวชาติอื่นในหมู่ประเทศเอเชียด้วยกันลดลง บริษัทท่องเที่ยวของไทยจึงแข่งขันกันแย่งนักท่องเที่ยวจากจีนอย่างรุนแรง ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 การท่องเที่ยวระหว่างไทยกับจีนยังอยู่ในภาวะปกติ ราคานำทัวร์ที่ขายกันอยู่ที่ประมาณ 6,000 หยวนต่อคน ทำให้บริษัทท่องเที่ยวทั้งสองฝ่ายต่างมีกำไรจากการขายทัวร์ ซึ่งถือว่าเป็นภาวะปกติของการทำธุรกิจนำเที่ยว แต่เมื่อนักท่องเที่ยวจีนหลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น บริษัทนำเที่ยวที่ไปขอจดทะเบียนใหม่ก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ต่างมุ่งไปที่ตลาดจีน แข่งขันกันแย่งนักท่องเที่ยวจากประเทศจีน โดยตัดราคากันเสนอค่าบริการนำเที่ยวให้กับบริษัทท่องเที่ยวในประเทศจีนในราคาที่ลดลงเรื่อยๆ เหลือ 4,000 หยวน สองพันกว่าหยวน จนเหลือเพียงไม่ถึง 1,500 หยวน เมื่อการแข่งขันรุนแรงขึ้นถึงจุดหนึ่ง โดยเฉพาะหลังจากปี 2000 เป็นต้นมา การท่องเที่ยวก็เริ่มเข้าสู่ภาวะไม่ปกติ โดยบริษัทนำเที่ยวฝ่ายไทยถึงกับไม่ยอมเก็บค่าบริการนำเที่ยวจากบริษัทท่องเที่ยวฝ่ายจีนเลย จึงเป็นที่มาของขบวนการที่เรียกกันว่า “ทัวร์ศูนย์เหรียญ”

สถานการณ์ของทัวร์ศูนย์เหรียญยังรุนแรงขึ้นอีกในช่วงทศวรรษที่ 2000 บริษัทนำเที่ยวไทยไม่เพียงแต่ไม่ได้รับเงินจากลูกค้าฝ่ายจีนเท่านั้น ยังต้องจ่ายเงินเป็นค่าหัวเพื่อแย่งกันซื้อนักท่องเที่ยวจีนมาเป็นลูกค้าของตนด้วย เงินจำนวนดังกล่าวเรียกว่า “ค่าเคบี” (KB – Kick back)



ซึ่งถือว่าผิดธรรมชาติของการทำธุรกิจท่องเที่ยวโดยสิ้นเชิง ถึงขั้นนี้ “ทัวร์ศูนย์เหรียญ” ก็มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ทัวร์ตีคลับ”

จากความเป็นมาดังกล่าวจะเห็นวิวัฒนาการของการดำเนินการธุรกิจดังกล่าว เริ่มจากภาวะปกติคือบริษัทนำเที่ยวฝ่ายไทยได้รับค่าบริการจากลูกค้าฝ่ายจีนในอัตราปกติ ต่อมาเกิดการแข่งขันกันแย่งนักท่องเที่ยวจนเข้าสู่ภาวะไม่ปกติคือได้รับในอัตราต่ำลงเรื่อยๆ จนต่ำกว่าต้นทุนไม่ได้รับเลย และสุดท้ายต้องจ่ายเงินเป็นค่าหัวเพื่อซื้อนักท่องเที่ยว ซึ่งต่อไปนี้ผู้วิจัยจะขอเรียกการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในภาวะไม่ปกตินี้โดยรวมว่า “ทัวร์ผิดกฎหมาย” เนื่องจากการกระทำ ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวของประเทศไทย

## 2. เครื่องขายธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย

2.1 บริษัทท่องเที่ยวฝ่ายจีน เดิมเป็นของรัฐ ต่อมามีการเปิดให้จดทะเบียนเพิ่มขึ้นจำนวนมากให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน บริษัทเหล่านี้ได้โฉบตาดในการส่งนักท่องเที่ยวจีนไปต่างประเทศ

2.2 บริษัทนำเที่ยวฝ่ายไทย มีการจดทะเบียนเพิ่มขึ้นจากในอดีตเป็นจำนวนมากหลายเท่าตัว มีเป็นจำนวนมากที่มุ่งตลาดจีนและเป็นเครือข่ายของทัวร์ผิดกฎหมาย มีสื่อมวลชนและแหล่งข่าวระบุว่าหลายแหล่งหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยจดทะเบียนไว้หลายบริษัทภายใต้กลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่คนที่ผูกขาดทางธุรกิจ บางแหล่งใช้จดทะเบียนโดยใช้คนไทยบังหน้าแต่เบื้องหลังมีนายทุนจีนร่วมถือหุ้น

2.3 กลุ่มเจ้าของร้านจำหน่ายสินค้าและสถานบริการ มีแหล่งข่าวหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลว่ากลุ่มนายทุนเจ้าของร้านอัญมณีและสถานบันเทิงที่มีการแสดงลามกอนาจารเป็นแกนหลักของขบวนการทัวร์ผิดกฎหมาย มี 2 เครือข่ายใหญ่ เป็นเจ้าของบริษัทนำเที่ยวฝ่ายไทยขนาดใหญ่ เป็นแหล่งเงินทุนให้กับบริษัทนำเที่ยวขนาดเล็กซึ่งจำเป็นต้องรอรับการสนับสนุนเนื่องจากต้องไปจ่ายค่าเคปี้ให้กับบริษัทท่องเที่ยวฝ่ายจีน เป็นเจ้าของรถโดยสารสำหรับนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นเจ้าของเครือข่ายร้านจำหน่ายสินค้าและโชว์ลามก มีนักการเมืองและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ อยู่เบื้องหลัง เป็นศูนย์กลางในการเคลียร์ปัญหากับหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบทัวร์ผิดกฎหมายทั้งหมด

2.4 มักคุเทศก์ผิดกฎหมายหรือไกด์เถื่อน เป็นผู้ซื้อทัวร์ต่อจากต้นสังกัดซึ่งเป็นบริษัทนำเที่ยวในไทยไกด์เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นชาวจีน อีกส่วนหนึ่งเป็นไกด์ชาวจีนอพยพที่เรียกว่า “ไกด์กองพล 93” บางคนทำบัตรประจำตัวประชาชนปลอม บางคนไม่มีบัตร

### 3. กระบวนการทำงานของทัวร์ผิดกฎหมาย

3.1 ขั้นการหาลูกค้าทัวร์ บริษัทท่องเที่ยวฝ้ายเงินขายโปรแกรมทัวร์แก่นักท่องเที่ยวจีน โดยแข่งขันกันขายในราคาถูก มีผู้ประกอบการรายใหญ่ในจีนให้ข้อมูลว่าการไปเที่ยวกับบริษัททัวร์ประเภทนี้ลูกค้าต้องซื้อบริการเสริมที่อยู่นอกรายการอีกหลายอย่าง รวมแล้วก็ราคาก็ไม่แตกต่างจากทัวร์ปกติ แต่ผลทางจิตวิทยาแตกต่างกันมากเพราะลูกค้ารู้สึกว่าได้เที่ยวทัวร์ราคาถูก

3.2 ขั้นการซื้อขายลูกค้าทัวร์ เมื่อบริษัทท่องเที่ยวฝ้ายเงินได้ลูกค้าแล้วก็จะขายลูกค้าทัวร์ให้กับบริษัทนำเที่ยวของไทยซึ่งราคาต่างกัน ไปขึ้นอยู่กับพฤติกรรมกรรมการซื้อสินค้าของลูกค้าทัวร์

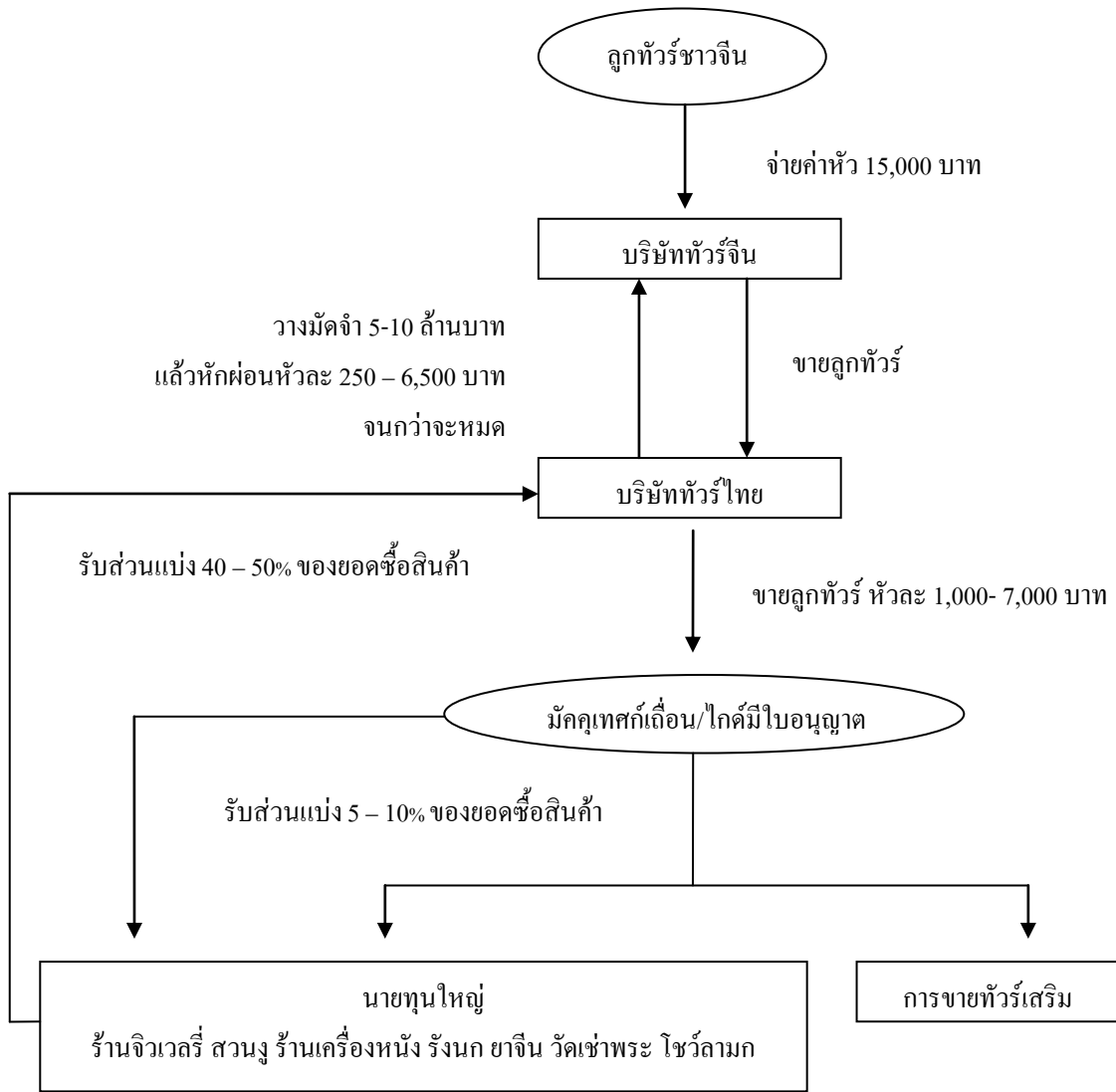
#### 3.3 ขั้นการถอนทุนคืน

3.3.1 ขายหัวนักท่องเที่ยวต่อ บริษัทนำเที่ยวไทยจะขายลูกค้าทัวร์ต่อให้ไกด์เถื่อนในสังกัด โดยถ้าเกรงว่าจะถูกตรวจจับก็จะจ้างไกด์คนไทยที่มีใบอนุญาตไปด้วยเรียกว่า “sitting guide” เพื่อเป็นการตบตาเจ้าหน้าที่และเป็นตัวกลางในการเจรจาให้สินบนกรณีมีปัญหาถูกตรวจสอบระหว่างทาง ไกด์เถื่อนต้องจ่ายเงินจำนวนมากในการซื้อลูกค้าทัวร์จึงต้องพึ่งพานายทุนเจ้าของร้านจำหน่ายสินค้าและบริการแล้วไปหักชำระทีหลังเมื่อไกด์พานักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้า นายทุนเหล่านี้ยังเป็นเจ้าของรถโดยสารปรับอากาศเป็นจำนวนมาก ไกด์เถื่อนสามารถใช้รถเหล่านี้ได้โดยมีเงื่อนไขว่าต้องพาลูกค้าทัวร์ไปซื้อสินค้าและใช้บริการในกลุ่มของนายทุนนั้น

3.3.2 พานักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้า เพื่อให้ได้ค่าตอบแทนหรือคอมมิชชั่น (commission) มาชดเชยต้นทุนและแสวงหากำไร

3.3.3 พาไปดูการแสดง ทัวร์ผิดกฎหมายจะพานักท่องเที่ยวไปชมการแสดงที่หาดูไม่ได้ในประเทศจีนเนื่องจากผิดกฎหมาย เช่น การแสดงของกระบะ โขว์ลามกอนาจารต่างๆ กลายเป็นธุรกิจที่ทำเงินมหาศาล เป็นรายได้หลักของขบวนการทัวร์ผิดกฎหมาย การแสดงเหล่านี้เป็นธุรกิจขนาดใหญ่และมักเป็นกลุ่มเดียวกับเจ้าของร้านจำหน่ายสินค้า

แผนภาพที่ 2-2 โครงสร้างของทัวร์ศูนย์เหรียญ



ที่มา : วิชา อุตมฉันท และคณะ,2548

4. การจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ มีการจ่ายเงินสินบนหรือที่เรียกกันว่า “ส่วย” ซึ่งแบ่งได้เป็นหลายประเภทคือ

4.1 ส่วยรายเดือน กลุ่มบริษัทที่ทำธุรกิจท่องเที่ยวเกี่ยวกับเงินต้องจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับผู้บังคับบัญชาทุกเดือนเป็นจำนวนเงินสูง

4.2 ค่าดำเนินการ เรียกกันว่า ค่า OP ย่อมาจาก operation เป็นส่วยที่ทุกบริษัทนำเที่ยวในประเทศไทยต้องจ่ายไม่ว่าจะดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม แบ่งเป็นหลายอัตราโดยบริษัทที่ใช้ไกด์เถื่อนจ่ายแพงกว่า

4.3 ส่วยรายทาง หมายถึงส่วยที่ถูกเรียกเก็บโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องที่เป็นครั้งๆไป

ในงานวิจัยฉบับดังกล่าวสรุปไว้ว่าความสัมพันธ์ด้านการท่องเที่ยวระหว่างไทยจีน ดำเนินการโดยมีการพัฒนาได้อย่างรวดเร็วและยาวนานกว่าประเทศอื่นๆ จนไทยได้กลายเป็นประเทศที่นักท่องเที่ยวจีนนิยมมาเป็นอันดับหนึ่ง แต่ปัญหาในด้านลบที่เกิดขึ้นคือทัวร์ผิดกฎหมาย เป็นขบวนการทำงานของกลุ่มคนที่ได้ผลประโยชน์อย่างมหาศาลในการทำธุรกิจท่องเที่ยวของทั้งสองฝ่าย ซึ่งจะแก้ไขได้ก็โดยอาศัยปัจจัยต่างๆ ทั้งด้านเวลา การทำงานของกลไกตลาดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภค และที่สำคัญที่สุดคือการแทรกแซงตลาดของผู้มีอำนาจรัฐ ทั้งสองฝ่าย

จะเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาทัวร์ผิดกฎหมายต้องอาศัยปัจจัยหลายประการ ฉะนั้นแม้ว่าเวลาจะล่วงเลยมานานแล้ว ก็ยังปรากฏว่ามีข่าวสารและผลการศึกษาเกี่ยวกับทัวร์ผิดกฎหมาย ถูกนำเสนออย่างต่อเนื่องจนกระทั่งปัจจุบัน เช่น

“ทัวร์ศูนย์เหรียญ” และ “ทัวร์กิกแบ็ก” ก็คือ ผู้ประกอบการท่องเที่ยวบอกกับนักท่องเที่ยวว่า ไปกินฟรี เที่ยวฟรี โดยรูปแบบนี้เริ่มต้นมาจากประเทศจีนเอง แม้แต่ทัวร์ในประเทศจีนเองที่พาคนจีนไปเที่ยวต่างมณฑลก็เป็นแบบนี้ วิธีการของผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวกลุ่มนี้เริ่มจากการขายทัวร์แบบขาดทุน ราคาต่ำกว่าความเป็นจริง หากเจาะลึกลงไปดูธุรกิจเหล่านี้ จะพบว่าบริษัททัวร์ตั้งทางจากจีนที่ขายแพ็คเกจทัวร์ โดยคิดแค่ค่าเครื่องบินบวกกำไรนิดหน่อย ส่วนค่าเครื่องบินที่ถูกราคาลงมาให้มีราคาถูกได้นั้น นิยมใช้เครื่องบินเช่าเหมาลำซึ่งเป็นที่แพร่หลายกันในหมู่คณะทัวร์ที่มาจากมณฑลที่ไม่มีสนามบินหลักหรือไม่มีเที่ยวบินประจำเข้าไทย และล้วนเป็นนักท่องเที่ยวที่มาจากไทยเป็นครั้งแรก เมื่อเช่าเครื่องบินมาแล้วก็ต้องหาคนใส่ให้เต็มเที่ยวบิน ฉะนั้นคนมาที่หลังอาจยังได้ราคาถูกลงมาก เพราะขายถูกเอาทุนคืนดีกว่าปล่อยให้ว่าง เมื่อมาถึงเมืองไทยก็ส่งต่อลูกค้าให้บริษัททัวร์ฝั่งไทย โดยไม่ได้จ่ายค่าหัวหรือค่าใช้จ่ายให้ คือให้แต่ลูกค้าแต่ไม่ให้เงินสักบาท จึงเรียกว่า “ทัวร์ศูนย์เหรียญ” ส่วน “ทัวร์กิกแบ็ก” สภาพการณ์ก็คล้ายกัน แต่ต่างกัน

ตรงที่เวลานำนักท่องเที่ยวเงินมาให้บริษัททัวร์ฝั่งไทยแล้ว นอกจากไม่ให้เงินแล้ว บริษัททัวร์ฝั่งไทย ยังต้องควักเงินไปจ่ายเพื่อ “ซื้อหัว” นักท่องเที่ยวมาอีก ทำให้ผู้ประกอบการไทยต้องมีภาระสูงขึ้น เมื่อต้องแบกรับค่าใช้จ่ายทุกอย่าง ทั้งค่าโรงแรมที่พัก ค่าอาหาร รถทัวร์ขนส่ง ค่าไกด์นำเที่ยว ก็ย่อม ต้องหาทางเพื่อหารายได้เอากับ “ลูกทัวร์” กลุ่มนี้จนกว่าจะคุ้มทุน ขณะเดียวกันอุปนิสัยใจคอกอง คนเงินเองก็ชอบซื้อปิ้งเวลาเดินทางไปต่างถิ่นต่างเมือง จึงกลายเป็นโอกาสให้บริษัททัวร์เหล่านี้ ถอนทุนคืนโดยง่าย (ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย, 2558 ;สยามโฟกัสนิวส์, 2559)

จนกระทั่งในปี 2559 รัฐบาลได้เข้มงวดการปราบปรามทัวร์ผิดกฎหมายอย่างจริงจัง มีการจับกุมเครือข่ายทัวร์ผิดกฎหมายขนาดใหญ่ ดังที่ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชน เช่น

“รัฐบาลเอาจริง ปราบทัวร์ศูนย์เหรียญ ตันต่อทำลายท่องเที่ยวไทย” (เนชั่นทีวี : 2559, 10 เมษายน)

“นายฯฯ กำชับ ปราบทัวร์ศูนย์เหรียญเด็ดขาด อย่าหวั่นเกรงอิทธิพล” (ไทยรัฐออนไลน์ : 2559, 2 กันยายน)

“ทลายทัวร์เงินหมื่นล้าน ยึดรถบัส-บัญชีเงินสด เครือข่ายทัวร์ศูนย์เหรียญ” (ไทยรัฐ : 2559, 10 กันยายน)

“ล้างบางทัวร์ศูนย์เหรียญ ททท. หักดิบ เจ็บแต่จบ” (ข่าวสดออนไลน์ : 2559, 25 กันยายน)

“กวาดล้างทัวร์ศูนย์เหรียญ เจ็บแต่ต้องจบ” (ไทยรัฐ : 2559, 26 กันยายน)

ฯลฯ

แสดงให้เห็นว่าการกระโค้นลักษณะทัวร์ผิดกฎหมายนี้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่มีนักท่องเที่ยวชาวจีนเดินทางเข้ามายังประเทศไทยมากขึ้นตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

## 5. รูปแบบของทัวร์ผิดกฎหมาย

โดยปกติแล้วบริษัทนำเที่ยวที่ประเทศปลายทางหรือจุดหมาย (Destination country) จะทำการขายแพ็คเกจทัวร์ให้กับบริษัทนำเที่ยวที่ประเทศต้นทาง (Source country) ในราคาที่รวมต้นทุนกับกำไรต่างๆแล้ว แต่ในกรณีของทัวร์ศูนย์เหรียญ บริษัทนำเที่ยวที่ประเทศปลายทาง จะทำการขายแพ็คเกจทัวร์ให้กับบริษัทนำเที่ยวที่ประเทศต้นทางในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนที่ใช้ในการดำเนินงาน เมื่อตลาดการท่องเที่ยวมีการแข่งขันที่สูงขึ้น ทำให้เกิดสงครามราคา (Price war) ระหว่างบริษัทนำเที่ยวที่ประเทศปลายทาง ทำให้บริษัทนำเที่ยวที่ประเทศปลายทางหลายบริษัท ทำการลดราคาแพ็คเกจทัวร์ที่ขายให้กับบริษัทนำเที่ยวที่ประเทศต้นทาง ตัวอย่างเช่น การลดราคาแพ็คเกจทัวร์จาก 60 ดอลลาร์ เหลือเพียง 40 ดอลลาร์ หรือลดลงมาถึง 0 ดอลลาร์ ซึ่งเป็นที่มาของคำว่าทัวร์ศูนย์เหรียญ หรืออาจเรียกได้ว่าบริษัทนำเที่ยวที่ประเทศปลายทางที่อยู่ในประเทศไทยขาย

ทัวร์ฟรีให้กับบริษัทนำเที่ยวที่ประเทศต้นทางที่อยู่ในประเทศจีน การขายแพ็คเกจทัวร์ที่ต่ำกว่าต้นทุนหรือขายทัวร์ฟรีนี้เป็นการทำลายห่วงโซ่อุปทานของธุรกิจท่องเที่ยวเพราะซัพพลายเออร์ต่างๆ (Suppliers) ที่อยู่ในระบบจะถูกขูดรีดหรือต่อรองราคาทำให้ได้กำไรต่ำลง การถูกกดราคานี้จะส่งผลต่อการส่งมอบบริการที่มีคุณภาพต่ำ ดังนั้นคุณภาพของสินค้าบริการต่างๆ ที่อยู่ในระบบของทัวร์ศูนย์เหรียญจึงมีคุณภาพต่ำ

คำถามที่น่าสนใจคือ บริษัทนำเที่ยวที่ประเทศปลายทางและซัพพลายเออร์ต่างๆ ที่อยู่ในห่วงโซ่อุปทานจะได้ประโยชน์อะไรจากการขายทัวร์ศูนย์เหรียญ โดยปกติแล้วบริษัททัวร์จะเป็นผู้จ่ายเงินว่าจ้างไกด์มาทำงานโดยบริษัททัวร์จะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนต่างๆ เช่น ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่ายานพาหนะ เป็นต้น แต่ในกรณีของทัวร์ศูนย์เหรียญนั้น ไกด์จะเป็นผู้นำเงินมาซื้อนักท่องเที่ยวจากบริษัทนำเที่ยวเข้าประเทศ โดยค่าใช้จ่ายต่างๆที่เป็นต้นทุนนั้นไกด์จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบเอง ไกด์สามารถแสวงหากำไรจากนักท่องเที่ยวได้โดยการหลอกหรือบังคับนักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าและบริการต่างๆ เช่น การพาไปศูนย์การค้า ร้านอาหาร โชว์ลามก เป็นต้น ซึ่งร้านค้าต่างๆ ที่ไกด์พานักท่องเที่ยวไปจับจ่ายใช้สอยจะตอบแทนไกด์ด้วยค่าคอมมิชชั่นอย่างงาม (พูนลาภ ประสงค์เงิน, 2559)

จากวิวัฒนาการและลักษณะการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวดังกล่าวมาแล้วจะพบว่า มีลักษณะสำคัญคือผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวในประเทศปลายทางจะไม่ได้กำไรจากค่าบริการเลย ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย แบ่งได้เป็นสามระดับคือ 1. ได้รับค่าบริการต่ำกว่าทุนเรียกว่า “ทัวร์ต่ำกว่าทุน” 2. ไม่ได้รับค่าบริการเลย เรียกว่า “ทัวร์ศูนย์เหรียญ (zero dollar tour)” และ 3. ไม่ได้รับค่าบริการและต้องจ่ายเงินค่าซื้อนักท่องเที่ยวเป็นรายหัวจากประเทศต้นทาง เรียกว่า “kick back tour” ซึ่งในช่วงที่ผ่านมามักพบในกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวจีนจากรูปแบบของทัวร์ผิดกฎหมายแสดงให้เห็นว่าผลประโยชน์เกือบทั้งหมดเป็นของผู้ประกอบการท่องเที่ยวจีน ซึ่งต่างจากกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวจีนที่เดินทางมาท่องเที่ยวด้วยการวางโปรแกรมการเดินทางและการจองที่พักด้วยตนเอง (Foreign Individual Tourist : FIT) ที่รายได้ส่วนใหญ่จะเข้าสู่ประเทศไทยโดยตรง

เมื่อบริษัททัวร์ในไทยรับนักท่องเที่ยวจีนมาแล้วก็จะนำนักท่องเที่ยวเดินทางไปตามกำหนดการที่กำหนดไว้ โดยจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายด้านการเดินทาง อาหาร และที่พักทั้งหมด ดังนั้นจึงต้องหารายได้ส่วนอื่นมาทดแทน ด้วยการกระทำที่ไม่เหมาะสม ในลักษณะต่างๆ เช่น

1. การบังคับขายทัวร์ทางเลือก (Optional Tour) หรือทัวร์นอกโปรแกรมในราคาที่แพงกว่าปกติหลายเท่าตัวเช่น การโกงราคาบัตรเข้าชมโชว์หรือการแสดงต่างๆ
2. การพาไปแหล่งอาบอบนวดหรือลามกอนาจาร

3. การพานักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้า เครื่องประดับ ร้านขายของที่ระลึก ตามร้านที่ได้ทำความตกลงกันไว้ เพื่อได้ส่วนแบ่งจากยอดขาย ซึ่งสินค้าส่วนใหญ่จะขายเกินราคาตั้งแต่ 10-100 เท่า

4. การข่มขู่หรือกระทำวิธีการต่างๆเพื่อให้นักท่องเที่ยวต้องซื้อสินค้าโดยไม่เต็มใจ หรือการกดดันให้นักท่องเที่ยวลงจากรถโดยการดับแอร์รถ เพื่อเข้าไปในร้านสินค้าที่กำหนดไว้ เพื่อให้ได้ยอดซื้อตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

5. การลอบแพ้นักท่องเที่ยว

ดังปรากฏเป็นข่าวสารในสื่อมวลชนต่างๆ เช่น

“คอลัมน์ เทศมอไทย : จาก ‘ทัวร์ศูนย์เหรียญ’ ถึง ‘ทัวร์บังคับซื้อ’ อ่างบทความของทอม โทฮาย แห่งเซาท์ไชน่ามอร์นิงโพสต์ เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2561 “กิจการทัวร์นอกกฎหมายทำนองนี้หลอกล่อคนจีนด้วย “แพ็คเกจทัวร์ถูกๆ” แต่เมื่อถึงจุดหมายปลายทางแล้ว บรรดานักท่องเที่ยวเหล่านั้นก็จะถูกกดดันให้ซื้อสารพัดสิ่งจากร้านค้าที่ตกลงกับเจ้าของทัวร์ไว้ก่อนแล้ว การปฏิเสธนั้นไม่ได้ลงเอยด้วยแค่เพียงถูกตำ ถูกโวยวายเท่านั้น ยังถูกลงโทษ ตัวอย่างเช่น ลูกทัวร์เหล่านั้นอาจไม่ได้รับกุญแจห้องพักกลับมาจากไกด์ทัวร์ เป็นต้น” (มติชนสุดสัปดาห์, 2561)

“แม้ว่าการรณรงค์เชิญชวน นักท่องเที่ยวจีนของรัฐบาลไทยจะดูเหมือนทำให้นักท่องเที่ยวจีนเดินทางมามากแต่ก็ยังมียังมีปัจจัยอื่นๆอีกได้แก่ กระแสภาพยนตร์เรื่อง Lost in Thailand อัตราแลกเปลี่ยนเงินระหว่างสกุลเงินหยวนและเงินบาท กำลังซื้อของชนชั้นกลางที่มีรายได้เพิ่มขึ้น ความต้องการหาโอกาสท่องเที่ยวเพิ่มประสบการณ์ใหม่ๆ เหล่านี้ทำให้เกิดทัวร์ศูนย์เหรียญ ภายใต้การเชิญชวนให้ซื้อทัวร์ราคาถูก “great holiday at fire sale price” อย่างไรก็ตามแพ็คเกจทัวร์ขายนิยมเหล่านี้ดำเนินการโดยบริษัทตัวแทนนำเที่ยวซึ่งมีคนจีนเป็นเจ้าของแต่จดทะเบียนในประเทศไทย จึงถูกคัดค้านเพราะแม้บริษัทเหล่านั้นจะนำนักท่องเที่ยวมาเป็นจำนวนมากในช่วงเศรษฐกิจไม่ดี เพราะเสียภาพลักษณ์ของประเทศ เนื่องจากนักท่องเที่ยวถูกบังคับให้ซื้อสินค้าจากร้านค้าที่กำหนดไว้ ถูกขู่ให้ซื้อทัวร์หรือบริการเพิ่ม ถ้าปฏิเสธจะถูกลงโทษโดยไม่ให้กุญแจที่พัก เป็นต้น” (South China Morning Post, 2018)

6. บทสรุปเกี่ยวกับทัวร์ผิดกฎหมาย

นักท่องเที่ยวจีนที่เข้ามาในประเทศไทยเริ่มจากการเป็นตลาดท่องเที่ยวขนาดเล็ก โดยนิยมเดินทางในรูปแบบกรุ๊ปทัวร์ (Group Tour) หรือแพ็คเกจทัวร์ (Package Tour) ในราคาที่เป็นปกติของการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว ต่อมาเมื่อนักท่องเที่ยวจีนมีจำนวนมากขึ้น บริษัททัวร์ในประเทศไทยจึงเกิดการแข่งขันตัดราคากันเอง ทำให้ธุรกิจนำเที่ยวระหว่างไทยและจีนเริ่มไม่เป็นไปตามครรลองของธุรกิจการค้า การกำหนดราคาเริ่มลดลงเรื่อยๆ จนต่ำกว่าทุนเรียกกันว่า “ทัวร์ต่ำ

กว่าทุน” ราคายังคงลดลงเรื่อยๆ ถึงระดับไม่ต้องมีค่าใช้จ่าย จึงเป็นที่มาของคำว่า “ท้าวศูนย์เหรียญ” การแข่งขันยังไม่หยุดเพียงนั้นจนถึงขั้นที่ต้องจ่ายค่าซื้อนักท่องเที่ยวจากบริษัททัวร์จีนเป็นรายหัวที่เรียกว่า “ทัวร์คิกแบก จากนั้นก็หารายได้โดยการขายลูกทัวร์ให้กับไกด์เถื่อนในสังกัดซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีน ไกด์เถื่อนเหล่านั้นก็หารายได้จากการขายทัวร์เสริม พาไปซื้อสินค้า พาไปดูการแสดงต่างๆเช่นโชว์ลามกอนาจาร เพื่อรับส่วนแบ่งรายได้จากยอดขายสินค้าและบริการ การดำเนินธุรกิจเหล่านี้มีคนจีนได้เข้ามาเป็นเจ้าของกิจการหลายอย่าง ทั้งบริษัททัวร์ ร้านจำหน่ายสินค้า โดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพรางหรือนอมินี (nominee) หรือคนจีนสวมบัตรประชาชนเป็นคนไทย

## นโยบายด้านการท่องเที่ยวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย

### 1. นโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาล

ตามที่คณะรัฐมนตรี โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันศุกร์ที่ 12 กันยายน 2557 ตามข้อ 6 มีรายละเอียดดังนี้

#### “6. การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจ

6.6 ชักจูงให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาเที่ยวในประเทศไทย โดยพิจารณามาตรการลดผลกระทบจากการประกาศใช้กฎอัยการศึกในบางพื้นที่ที่มีต่อการท่องเที่ยวในโอกาสแรกที่จะทำได้ และสร้างสิ่งจูงใจและอำนวยความสะดวกที่เกื้อกูลต่อบรรยากาศการท่องเที่ยว ส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ครอบคลุมแหล่งท่องเที่ยวอันมีลักษณะโดดเด่นร่วมกันหรือจัดเป็นกลุ่มได้ เช่น กลุ่มธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และสุขภาพ เช่น น้ำพุร้อนธรรมชาติ ซึ่งจะให้เชื่อมโยงกับผลิตภัณฑ์ที่พัฒนาจากวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในประเทศทั้งที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวเดิมและแหล่งท่องเที่ยวใหม่ โดยเน้นการให้ความรู้ และเพิ่มมาตรฐานความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การควบคุมสินค้าและบริการให้มีคุณภาพ ราคาเป็นธรรม ตลอดจนการอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ แก่นักท่องเที่ยว”

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

ตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2560-2564) ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามหนังสือ ที่ นร 0508 (กรจ.) / 2905 เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2560 ได้อธิบายถึงวิสัยทัศน์ เป้าหมาย พันธกิจ และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ อำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการป้องกันอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ อยู่ 2 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 2 การ



พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และยุทธศาสตร์ที่ 5 การบูรณาการจัดการท่องเที่ยวและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ ดังต่อไปนี้

#### วิสัยทัศน์

“ประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพชั้นนำของโลกที่เติบโตอย่างมีคุณภาพ บนพื้นฐานความเป็นไทย เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และกระจายรายได้สู่ประชาชนทุกภาคส่วนอย่างยั่งยืน”

#### พันธกิจ

“ข้อที่ 5 ส่งเสริมการบูรณาการการบริหารจัดการการท่องเที่ยว โดยการมีส่วนร่วม และบูรณาการของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนให้มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ สนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว”

#### ยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การบูรณาการการจัดการท่องเที่ยว และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ

ปรับปรุงกฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว และการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยการทบทวนกฎหมายและกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง กำหนดบทบาทความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายและข้อระเบียบ ด้านการท่องเที่ยว ประชาสัมพันธ์เสริมสร้างความเข้าใจในระเบียบและกฎหมายด้านการท่องเที่ยว

### **3. ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ.2558-2560 ของกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา**

ตามยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว พ.ศ.2558-2560 ซึ่งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2558 ที่ผ่านมา โดยมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ อำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการป้องกันอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ จำนวน 2 ยุทธศาสตร์ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาสินค้าและบริการท่องเที่ยว และยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารจัดการการท่องเที่ยว ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

#### **3.1 ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาสินค้าและบริการท่องเที่ยว**

3.1.1 กลยุทธ์พัฒนาความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยว กลยุทธ์นี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากเนื่องจากเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับสวัสดิภาพของนักท่องเที่ยว ภาพลักษณ์ของประเทศ และระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยมีแนวทางในการพัฒนาดังนี้

3.1.1.1 ผลักดันแนวทางการแก้ไขปัญหาหลอกลวงนักท่องเที่ยว กล่าวคือ ปัญหาทัวร์ผิดกฎหมาย ปัญหาหมักคฤเทศก์เถื่อน และการทำร้ายร่างกายและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว เช่น การชักจูงความเข้าใจและกำหนดแนวทางมาตรฐานกับผู้ประกอบการต่างๆ กรณี การเช่ารถยนต์และจักรยานยนต์ โดยการกวดขันจับกุมไม่ให้มีการค้าขายที่เป็นลักษณะหลอกลวง ขายเกินราคา และก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่นักท่องเที่ยว การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาธุรกิจนำเที่ยว โดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee) ร่วมกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม และการออกตรวจปฏิบัติตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและหมักคฤเทศก์ พ.ศ.2551 โดยกำกับดูแลให้ธุรกิจนำเที่ยวหมักคฤเทศก์ และผู้นำเที่ยว ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาผิดกฎหมาย เป็นต้น ตลอดจนเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูล ประวัติอาชญากรรม เพื่อสืบค้นได้สะดวก รวดเร็วและสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันที่

3.1.1.2 ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและหมักคฤเทศก์ กล่าวคือ เป็นเครือข่ายในการสอดส่องผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและหมักคฤเทศก์ที่มีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและหมักคฤเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และการสร้างเครือข่ายอาสาสมัครตำรวจท่องเที่ยวเพื่อดูแลรักษาความปลอดภัยและการให้บริการแก่นักท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ

### 3.2 ยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารจัดการการท่องเที่ยว

3.2.1 ปรับปรุงกฎหมายและกลไกการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวหลายฉบับยังล้าสมัย ไม่ทันสมัย สถานการณ์จึงทำให้กลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาหรือเป็นข้อเสียเปรียบต่อประเทศคู่แข่ง ในขณะที่บางฉบับหน่วยงานรับผิดชอบไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างจริงจัง จึงควรมีมาตรการและแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

ปรับปรุงกฎหมายด้านการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน กล่าวคือ มีการทบทวนและแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและบริหารจัดการท่องเที่ยว เช่น

1. พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551
2. พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 ) พ.ศ.2550
3. พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551
4. พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551
5. พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2557

รวมทั้งแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ามาส่วนร่วมพัฒนาการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนให้มีการออกกฎหมายใหม่หรือกฎหมายลูกที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว เช่น กฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานการท่องเที่ยวธุรกิจรถยนต์เช่า เป็นต้น

3.2.2 การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง กล่าวคือ ปรับปรุงกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว โดยการหาวิธีการหรือมาตรการจูงใจให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในทุกส่วนงานที่เกี่ยวข้อง การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและส่งเสริมและกำกับติดตามการบังคับใช้กฎหมายด้านการท่องเที่ยวร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

#### **4. แผนยุทธศาสตร์พัฒนาการท่องเที่ยว พ.ศ. 2561-2564 ของกรมการท่องเที่ยว**

เป็นกรอบแนวทางการดำเนินการพัฒนาสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยว มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพห่วงโซ่อุปทานทางการท่องเที่ยวในทุกมิติ พัฒนาศักยภาพของบุคลากรกรมการท่องเที่ยว ตลอดจนสร้างกลไกการทำงานภายในองค์กรให้มีการขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีและระบบดิจิทัลที่ทันสมัย เพื่อมุ่งพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพและยั่งยืน

#### **5. แผนยุทธศาสตร์ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2560- 2564**

ส่งเสริมการตลาดและประชาสัมพันธ์เพื่อเน้นคุณค่าการท่องเที่ยวและพัฒนาภาพลักษณ์ของประเทศ

#### **6. ยุทธศาสตร์ด้านการดูแลรักษาความปลอดภัยและให้บริการนักท่องเที่ยว พ.ศ.2559-2562 ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ**

บุคลากรของสำนักงานแห่งชาติในทุกระดับ เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจ ในอำนาจหน้าที่และภารกิจดังต่อไปนี้

6.1 งานกำจัดต่อต้าน ระวังยับยั้ง ควบคุมภัยคุกคามในด้านต่างๆ ให้เกิดกับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

6.2 งานการอำนวยความสะดวก ความยุติธรรม คู่ครองผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ อุตสาหกรรมท่องเที่ยว หรือแหล่งท่องเที่ยว ให้ได้รับความเป็นธรรม ถูกต้องตามหลักกฎหมาย และมีคุณภาพมาตรฐานสากล อีกทั้งยังสามารถขับเคลื่อนงานให้มีประสิทธิภาพ

6.3 สร้างความร่วมมือที่ีระหว่างองค์กรทุกภาคส่วนเพื่อให้การปฏิบัติการกิจในงานต่างๆ เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

## 7. แผนปฏิบัติการ การป้องกันปราบปรามการนำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ (Packages Tour)

เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดยุทธศาสตร์ด้านการดูแลรักษาความปลอดภัยและให้บริการแก่นักท่องเที่ยวแล้ว กองบัญชาการท่องเที่ยวได้จัดทำแผนปฏิบัติการการป้องกันปราบปรามการนำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จขึ้นเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าว

### 7.1 แผนปฏิบัติการในระยะแรก

เป็นการนำมาตรการในการป้องกัน แสวงหาความร่วมมือและประชาสัมพันธ์ เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามขั้นตอน ดังนี้

7.1.1 ประชุมเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในระดับหัวหน้าหน่วยเพื่อทำความเข้าใจถึงการปฏิบัติตามแผนการป้องกันปราบปรามการจัดนำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จโดยผิดกฎหมาย

7.1.2 บูรณาการกำลังกันออกตรวจบริษัทนำเที่ยว บริษัทรถทัวร์ แหล่งท่องเที่ยว ร้านค้า โรงแรม และมัลติเพล็กซ์ เพื่อกวาดล้างการประกอบธุรกิจอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และยังเป็น การป้องกัน กดดัน ไม่ให้มีการกระทำความผิดต่อนักท่องเที่ยวอีกทางหนึ่งด้วย

7.1.3 ในระหว่างการออกตรวจสอบตามขั้นตอนที่ 2 ก็ให้มีการดำเนินการแบบคู่ขนานกันไปด้วย คือ ให้มีจัดเก็บข้อมูลและพฤติการณ์ในการดำเนินธุรกิจของสถานประกอบการ และจัดกิจกรรมเพื่อแสวงหาความร่วมมือสร้างเครือข่ายในภาคประชาชน ชุมชน

7.1.4 นำข้อมูลที่จัดเก็บมาได้มาวิเคราะห์ว่า บริษัทนำเที่ยว มัลติเพล็กซ์ ร้านค้า โรงแรม หรือสถานประกอบการใด มีพฤติการณ์หรือมีส่วนร่วมในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว ในลักษณะเป็นทัวร์ศูนย์เหรียญ ทัวร์กึ่งเบ็ดเสร็จ และทัวร์ต่ำกว่าทุน เพื่อดำเนินการต่อไป

### 7.2 แผนปฏิบัติการในระยะสอง

เป็นการนำมาตรการในการปราบปราม สืบสวน จับกุม แสวงหาความร่วมมือ และประชาสัมพันธ์มาใช้ โดยมีขั้นตอนการปฏิบัติดังนี้

7.2.1 นำข้อมูลของบริษัทนำเที่ยว มัคคุเทศก์ ร้านค้า โรงแรม หรือสถานประกอบการใดที่มีพฤติกรรม หรือมีส่วนร่วมในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว ในลักษณะที่เป็นทัวร์ศูนย์เหรียญ ทัวร์คิกแบ็ก และทัวร์ต่ำกว่าทุน มาร่วมกันวิเคราะห์ว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมายใดบ้าง

7.2.2 หน่วยปฏิบัติการร่วมกัน ในการกำหนดเป้าหมาย วางแผนการตรวจค้น จับกุม และกำหนดแผนในการเยียวยาและบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตรวจค้น จับกุม อาทิเช่น คณะนักท่องเที่ยวจะได้รับความเสียหายหรือความเดือดร้อนจากการไม่มีมัคคุเทศก์นำเที่ยว ไม่มีรถทัวร์นำเที่ยว ซึ่งต้องกำหนดใช้แนวทางในการสับเปลี่ยน ผ่อนปรนเวลา หรือหามาทดแทน

### 7.2.3 ประเมินผลการการปฏิบัติที่ผ่านมา

7.2.4 ในระหว่างการดำเนินการในขั้นตอนที่ 2 ก็ให้มีการดำเนินการคู่ขนานกันไปด้วย คือ การจัดกิจกรรม โครงการต่างๆ เพื่อแสวงหาความร่วมมือเครือข่ายจากกลุ่มผู้ประกอบการ ในภาคธุรกิจการท่องเที่ยว สมาคมต่างๆ ในภาคธุรกิจการท่องเที่ยว รวมทั้งประชาชน ชุมชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ในการสร้างเครือข่ายแนวร่วมประชาชนให้มีความเข้มแข็ง เพื่อชักจูงให้มีการประกอบธุรกิจอย่างถูกต้องตามกฎหมายและเป็นกำลังสำคัญในการป้องกันปราบปรามผู้กระทำความผิด อันเป็นการแก้ไขปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญ ทัวร์คิกแบ็ก และทัวร์ต่ำกว่าทุนอย่างยั่งยืน

จากข้อมูลนโยบายด้านการท่องเที่ยวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยดังกล่าวข้างต้นสามารถนำมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาต่อไป

## กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### 1. พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551

จากการที่มีการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มีการจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาขึ้น โดยมีการจัดตั้งกรมการท่องเที่ยวและพัฒนามาตรฐานการบริการท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยว สนับสนุนการท่องเที่ยวให้มีมาตรฐานสากลโดยอาศัยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 มาบังคับใช้ในการกิจการและการดำเนินการของกระทรวง แต่เนื่องด้วยความไม่ทันสมัยจึงมีการปรับปรุงให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 ขึ้น โดยมีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

มาตรา 4 ความหมายของธุรกิจนำเที่ยว หมายความว่า ธุรกิจเกี่ยวกับการนำนักท่องเที่ยวเดินทางไปท่องเที่ยวหรือเดินทางไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่น โดยจัดให้มีบริการหรือการ

อำนวยความสะดวกอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง อันได้แก่ สถานที่พัก อาหาร มัคคุเทศก์ หรือบริการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 14 ผู้ใดประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวจากนายทะเบียน

มาตรา 24 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว หรือนักท่องเที่ยว

มาตรา 29 ในระหว่างการนำเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะเปลี่ยนแปลงรายการนำเที่ยวไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากนักท่องเที่ยวหรือเป็นเหตุสุดวิสัย

มาตรา 30 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะเรียกเก็บค่าบริการอื่นใดนอกจากที่ระบุไว้ในมาตรา 26(3) หรือที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้าไม่ได้

มาตรา 31 ห้ามไม่ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศโดยไม่ได้รับค่าบริการหรือรับค่าบริการในอัตราที่เห็นได้ว่าไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 32 ห้ามไม่ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมอบหมายให้มัคคุเทศก์ ผู้นำเที่ยว หรือบุคคลอื่นใด นำนักท่องเที่ยวในความรับผิดชอบของตนไปท่องเที่ยว โดยเรียกเก็บเงินจากมัคคุเทศก์ ผู้นำเที่ยว หรือบุคคลอื่นนั้น หรือโดยให้บุคคลดังกล่าวรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเดินทาง ค่าที่พัก ค่าอาหาร หรือค่าอำนวยความสะดวกอื่นใดของนักท่องเที่ยว ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

มาตรา 81 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 24 ต้องระวางโทษปรับ ไม่เกินห้าแสนบาท

มาตรา 84 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 31 หรือมาตรา 32 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากพระราชบัญญัติธุรกิจดังกล่าวแล้ว ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีหรือการกำหนดมาตรการป้องกันอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติอีก ดังนี้

## 2. ประมวลกฎหมายอาญา

**ลักษณะ 5** ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน

มาตรา 209 ผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งปกปิดวิธีดำเนินการ และมีความมุ่งหมาย เพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นอั้งยี่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นหัวหน้า ผู้จัดการหรือมีตำแหน่งหน้าที่ ในคณะบุคคลนั้น  
ผู้นั้นจำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

### 3. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า

(10) ความผิดเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกอั้งยี่ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือการมีส่วนร่วมนองศ์กรอาชญากรรมที่มีกฎหมายกำหนดเป็นความผิด

จากที่กล่าวมา พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 ประมวลกฎหมายอาญา และ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มีความสำคัญในการควบคุมให้ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวให้ดำเนินการในสิ่งที่ถูกต้อง หรือกล่าวได้ว่าเป็นระเบียบข้อบังคับในภาคปฏิบัติ ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการธุรกิจท่องเที่ยวต้องทราบและถือปฏิบัติ จึงเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญของการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ เพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อไป

## หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### 1. หน่วยงานรัฐ

#### 1.1 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

1.1.1 กรมการท่องเที่ยว มีหน้าที่ประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาบริการด้านการท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐาน ควบคุมดูแลรวมทั้งสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้อยู่ในระดับมาตรฐาน

1.1.2 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) มีหน้าที่ด้านการตลาดการท่องเที่ยว

#### 1.2 กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

#### 1.3 กรมการกงสุล กระทรวงต่างประเทศ

#### 1.4 กองบัญชาการตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

#### 1.5 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)

### 2. หน่วยงานอื่นๆ

#### 2.1 สมาคมไทยธุรกิจท่องเที่ยว

#### 2.2 สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพ

#### 2.3 ชมรมมัคคุเทศก์ภาษาจีน

2.4 สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

2.5 สมาคมไทยธุรกิจท่องเที่ยว (Association of Thai Travel Agents : ATTA)

2.6 สมาคมผู้ประกอบการท่องเที่ยวไทยระหว่างประเทศ (Thai Travel International Association : TTI)

## ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วรรณกรรมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาแนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติที่มีผลกระทบต่อการท่องเที่ยว ศึกษากรณี ทัวร์ผิปกฎหมาย นั้น มีผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังจะกล่าวต่อไปนี้

**ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2548)** โดยคณะผู้วิจัยประกอบด้วย วิภา อุดมฉันทน์ และคณะ ศึกษาเรื่องสภาพและปัญหาของการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับจีน นำเสนอผลการวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ด้านการท่องเที่ยวภายหลังจีนเปิดประเทศตั้งแต่ปี 1978 ในการพิจารณาประเทศเป้าหมายปลายทางที่จีนอนุญาตให้พลเมืองของตนเดินทางไปท่องเที่ยวได้หรือที่เรียกว่าการให้สถานะ ADS (Approved Destination Status) นั้น ประเทศไทยเป็นประเทศแรกที่ทางการจีนอนุมัติในปี 1988 เริ่มจากทัวร์เยี่ยมชมญาติ (relative visiting tour) จนพัฒนาเป็นการท่องเที่ยวที่ไม่ถูกจำกัดด้วยเหตุผลของการเยี่ยมชมญาติอีกต่อไป ขยายตัวเป็นธุรกิจที่มีเงินหมุนเวียนเป็นจำนวนมาก จึงมีคนเข้าไปตัดดวงผลประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงขอบเขตของความถูกต้อง

จีนประสบความสำเร็จอย่างมากในการเปิดประเทศ สามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้รุดหน้าไปได้อย่างรวดเร็ว ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของจีน (Gross Domestic Product : GDP) เพิ่มขึ้นอย่างสูงมาตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 1990 รายได้ของประชากรก็ดีขึ้น ประชาชนที่มีวิถีชีวิตอยู่ในภาคเกษตรได้เปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตเป็นแบบเมืองมากขึ้น คนจีนพร้อมจะจ่ายเงินเพื่อการท่องเที่ยวมากขึ้นเรื่อยๆ นักท่องเที่ยวจีนเดินทางมาประเทศไทยเป็นจำนวนมากและเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ไทยเป็นประเทศที่คนจีนนิยมมาท่องเที่ยวมากที่สุด เนื่องจากปัจจัยทางประวัติศาสตร์และการเมืองกับปัจจัยทางจิตวิทยาของนักท่องเที่ยวจีนเอง ปลายทศวรรษที่ 1990 ธุรกิจการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับจีนเจริญรุ่งเรืองสูงสุด จำนวนนักท่องเที่ยวจีนเข้ามาในประเทศไทยสูงมาก การแข่งขันแย่งชิงนักท่องเที่ยวจากตลาดจีนจึงร้อนแรงมาก เป็นต้นเหตุนำไปสู่ปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญ ซึ่งเป็นสภาพที่ไม่ปกติในการดำเนินธุรกิจท่องเที่ยวระหว่างไทยกับจีนตั้งแต่ราวปี 2000 เป็นต้นมา

ทัวร์ศูนย์เหรียญ หมายถึงการที่บริษัทนำเที่ยวในประเทศไทยไม่เรียกเก็บค่าบริการจากลูกค้าหรือบริษัทท่องเที่ยวจีน หลังจากรับนักท่องเที่ยวจากจีนมาแล้วฝ่ายบริษัทนำเที่ยวไทยจึงต้อง



คิดค้นวิธีการต่างๆที่จะแสวงหากำไรกลับคืนจากลูกทัวร์ให้ได้ ทัวร์ศูนย์เหรียญได้ขยายระดับความรุนแรงของปัญหาจนกลายเป็น “ทัวร์ดิคอบ” ในเวลาต่อมา เพราะการแข่งขันกันแย่งลูกทัวร์จีนในหมู่บริษัทนำเที่ยวของไทยทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนถึงขีดสุด ผู้ประกอบการในไทยนอกจากจะไม่เรียกเก็บค่าบริการจากลูกค้าคือบริษัทท่องเที่ยวจีนเท่านั้น แต่ยังเต็มใจจ่ายเงินชื้อนักท่องเที่ยวจากบริษัทท่องเที่ยวจีนเป็นรายหัว ที่เรียกกันในวงการว่าจ่ายค่า “เคบี” (KB – Kick Back) เมื่อรับนักท่องเที่ยวมาแล้วก็ต้องมีการถอนทุนคืนพร้อมแสวงหากำไร โดยขายนักท่องเที่ยวต่อให้โหดเถื่อนซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนจีนด้วยกัน พนักงานท่องเที่ยวไปซื้อสินค้า ซื้อรายการท่องเที่ยวนอกโปรแกรม พาไปดูการแสดงที่หาดูไม่ได้ในประเทศจีน เช่นการแสดงลามกอนาจารต่างๆ ในราคาแพง บริษัททัวร์ ร้านจำหน่ายสินค้าและบริการเหล่านี้มีกลุ่มนายทุนใหญ่ที่มีอำนาจผู้ขาดธุรกิจเป็นผู้ดำเนินการ บางรายมีคนจีนมาร่วมลงทุนและควบคุมกิจการโดยใช้ชื่อคนไทยในการจดทะเบียนบริษัท มีการจ่ายเงินสินบนหรือ “ส่วย” ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกระทำลักษณะนี้ทำให้เสียภาพลักษณ์การท่องเที่ยวไทย

การแก้ไขปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญของไทย มีการประชุมร่วมกันระหว่างรัฐบาลหน่วยงานภาครัฐและเอกชนจำนวนหลายครั้งเพื่อหามาตรการในการแก้ไขปัญหา ได้ประเด็นวิธีกแก้ปัญหาเกี่ยวกับโปรแกรมทัวร์และการกำหนดราคา การขายต่อลูกทัวร์ มัคคุเทศก์ ร้านอัญมณีและการขายรายการท่องเที่ยวเพิ่มเติม การทำบัญชีคู่ค้า 2 ฝ่ายเพื่อการตรวจสอบ การจัดตั้งศูนย์รับคำร้องเรียน การออกวีซ่า การให้บริษัทท่องเที่ยววางเงินมัดจำ มาตรการลงโทษบริษัทท่องเที่ยวและเครือข่ายทัวร์ศูนย์เหรียญ การขอให้จีนเปิดกว้างให้การท่องเที่ยวรายบุคคล (FIT) มาตรการส่งเสริมลูกค้ากลุ่มผู้บริหารขององค์กรวิสาหกิจต่างๆ ที่เดินทางมาประชุมในประเทศไทย (Meeting/ Incentive/ Convention/ Event : MICE) และได้นำเสนอความเห็นของบุคคลฝ่ายต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญ เช่น การแจกซิมการ์ดโทรศัพท์ให้นักท่องเที่ยวโทรเข้าศูนย์รับคำร้องเรียนที่มีพนักงานพูดภาษาจีนได้ประจำอยู่โดยไม่คิดมูลค่า ให้บริษัทนำเที่ยววางเงินประกันไว้ 2 ล้านบาทเพื่อไว้เป็นค่าปรับกรณีเกิดปัญหาซึ่งน่าจะได้ผลดีกว่าการบังคับใช้กฎหมาย การใช้มาตรการทางภาษีอย่างเข้มงวดกับผู้ประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้อง การสนับสนุนโครงการวิจัยเกี่ยวกับการท่องเที่ยว การควบคุมการโอนเงินออกนอกประเทศของจีนเข้มงวดเกินไป มาตรการแก้ปัญหาไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ปัญหาผู้มีอิทธิพลหนุนหลัง ปัญหาการคอร์รัปชันขาดเอกภาพในการแก้ปัญหา การจดทะเบียนบริษัททำได้ง่าย การแก้ไขปัญหาโดยให้ฝ่ายธุรกิจควบคุมกันเอง เป็นต้น

ทางการจีนยอมรับว่าการท่องเที่ยวภายในประเทศจีนทั้งการท่องเที่ยวภายในประเทศของคนจีนและนักท่องเที่ยวต่างประเทศเข้าไปเที่ยวในประเทศจีนมีสภาพที่ไม่ปกติเหมือนทัวร์ศูนย์เหรียญในประเทศไทย ทำให้นักท่องเที่ยวได้รับบริการท่องเที่ยวที่มีคุณภาพต่ำ โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวจีนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องการท่องเที่ยว สภาพเช่นนี้นักวิชาการจีนสรุปว่าเป็น “ความไม่สุกงอม” (บูเจิงสุ) ของตลาดจีน เป็นลักษณะพิเศษที่เป็นต้นเหตุของปัญหา สำหรับวิธีการแก้ไขปัญหานอกจากการควบคุมด้วยกฎหมายต่อผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวแล้วต้องให้ความรู้แก่ประชาชน รอจนกว่าประชาชนจะกลายเป็นผู้บริโภคที่ฉลาดในการเลือกซื้อแล้วเท่านั้น ข้อมูลจากไคด์ในประเทศจีนทำให้ทราบว่าระบบธุรกิจท่องเที่ยวของจีนคือรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในประเทศจีนเท่านั้นไม่ต้องจ่ายเงินค่าซื้อนักท่องเที่ยวเป็นรายหัวให้กับทางฝ่ายไทย ถือว่ามีระดับความรุนแรงน้อยกว่าที่เกิดขึ้นทางประเทศไทย เช่น ไม่มีการบังคับข่มขู่ให้ซื้อสินค้า ไม่มีการบังคับให้ซื้อการท่องเที่ยวอกรายการ ไม่มีการแสดงออกที่หยาบคาย และที่สำคัญไม่มีการทิ้งลูกทัวร์เด็ดขาด

บุคคลในวงการท่องเที่ยวจีนมักกล่าวโทษว่าสภาพผิดปกติที่เกิดขึ้นในวงการท่องเที่ยวจีนเป็นการลอกเลียนแบบมาจากผู้ประกอบการนำเที่ยวในประเทศไทยทั้งสิ้น แต่ก็มีบุคคลหลายฝ่ายในจีนมองว่ากรณีเช่นนี้มีสาเหตุจากการกระทำของฝ่ายเดียว ผู้ประกอบการท่องเที่ยวจีนก็มุ่งแต่กำไรไม่คำนึงถึงคุณภาพ นักธุรกิจจีนรุ่นใหม่มีนิสัยเอาแต่ได้ไม่คิดถึงศีลธรรมความถูกต้องในทรรณะของคนจีนเห็นว่าข้อบกพร่องต่างๆที่เกิดขึ้นเพราะประเทศจีนเป็นประเทศใหญ่บริหารจัดการดูแลให้ทั่วถึงได้ยาก รัฐบาลอาจมีนโยบายดีแต่ในการนำนโยบายไปใช้ต้องผ่านผู้ปฏิบัติงานระดับท้องถิ่นเป็นขั้นๆ แต่ละขั้นมีวิธีการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ปัญหาต่างๆ ที่ดำรงอยู่เป็นเพียงระยะผ่านรอเวลาให้รัฐบาลลงมาจัดการปัญหาอย่างจริงจัง เนื่องจากปัญหาต่างๆ ของจีนที่รอการแก้ไขมีมาก การท่องเที่ยวเป็นเพียงปัญหาหนึ่งเท่านั้น

รัฐบาลจีนมีความมั่นใจในการแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยวในประเทศของตน เนื่องด้วยระบบการปกครองแบบสังคมนิยมนโยบายของรัฐต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นทางการ มีสถานการณ์มีความพร้อมและเมื่อรัฐเห็นว่าถึงเวลาที่จำเป็น ในส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นกับการท่องเที่ยวของไทยเป็นเรื่องประเพณีการทำทัวร์และกลไกการทำงานของฝ่ายไทยที่ทางฝ่ายจีนก็ไม่ได้เข้าใจ การท่องเที่ยวเป็นเรื่องใหม่สำหรับจีน ในระยะแรกจีนจึงปล่อยให้เจริญเติบโตในด้านปริมาณ เมื่อถึงระยะหนึ่งจีนก็เริ่มจัดระเบียบการท่องเที่ยวโดยใช้กฎหมายแต่ก็มีปัญหาจำนวนมากที่แก้ไขไม่ได้จึงเริ่มเอาใจใส่ในการให้ความรู้แก่ประชาชน นอกจากนี้ยังมีสถาบันที่ทำการสำรวจวิจัยให้ข้อเสนอแนะกับรัฐบาลอยู่เป็นประจำ จะเห็นได้ว่าท่าทีของจีนมองว่าปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นปัญหภายในของไทยเอง องค์กรก็ตามทางการจีนเคยเชิญผู้นำสูงสุด

ด้านการท่องเที่ยวประเทศที่นักท่องเที่ยวจีนนิยมเดินทางไปคือ ไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์ มาร่วมประชุมอย่างเป็นทางการเมื่อปี 2000 เพื่อแก้ไขปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญ แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยปัญหายิ่งหนักหน่วงขึ้นกว่าเดิมอีก

**ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมลาย (2558)** ได้ศึกษา ปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญและผลกระทบต่อประเทศไทย สรุปได้ว่า ในอดีตนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเที่ยวในประเทศไทยส่วนใหญ่จะมาจากยุโรป ตะวันตก อเมริกา และญี่ปุ่น แต่ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาจำนวนนักท่องเที่ยวจากจีนเพิ่มขึ้นเกือบจะเป็น 10 เท่า เนื่องจากปัจจัยหลายอย่าง การเติบโตทางเศรษฐกิจของจีน และความหลากหลายของแหล่งท่องเที่ยวของไทยทำให้ไทยเป็นที่หมายหลักของนักท่องเที่ยวชาวจีน แต่สิ่งที่ติดตามมาคือปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “ทัวร์ศูนย์เหรียญ” คือนักท่องเที่ยวจากจีนสามารถ เดินทางมาเที่ยวไทยโดยจ่ายค่าทัวร์ต่ำมากจนแทบจะไม่ต้องจ่ายเงินเลยอันเป็นผลมาจากการแย่งชิงนักท่องเที่ยวจีนของผู้ประกอบการท่องเที่ยวของไทยเอง โดยหวังจะมาหาทางเรียกเงินคืนจากนักท่องเที่ยวที่ได้มาด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การขายทัวร์เสริม การพาไปดูโชว์ลามก การหลอกขายของที่ระลึก เครื่องประดับ อัญมณี ในราคาที่แพงหลายเท่า เพื่อเรียกทุนคืน และเมื่อนักท่องเที่ยวไม่ยอมตามก็มีมาตรการกดดันต่างๆ จนถึงขั้นทิ้งนักท่องเที่ยว ซึ่งปรากฏการณ์ ทัวร์ศูนย์เหรียญนี้สร้างความเสียหายอย่างมากต่อภาพลักษณ์ของประเทศและเศรษฐกิจ รวมถึงความเสื่อมโทรมของทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรมอันเกิดจากการหลั่งไหลเข้าไปของนักท่องเที่ยวจีน โดยปราศจากการควบคุมกำกับดูแลอย่างเหมาะสม

นักท่องเที่ยวจีนที่เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนที่มากับ “กรุ๊ปทัวร์” มีมากกว่าร้อยละ 70 และอีกร้อยละ 30 เป็นพวกที่มาด้วยตนเอง กลุ่มแรกร้อยละ 80 มีลักษณะเป็น “ทัวร์ศูนย์เหรียญ” และที่หนักกว่าคือ “ทัวร์คิคกลับ(kick back) ขายราคาต่ำกว่าทุนอย่างไม่มีเหตุผล เป็นพฤติกรรมของผู้ประกอบการท่องเที่ยวที่มีโครงสร้างผิขึ้น และมีการสร้างรูปแบบที่ผิดไปจากครรลองที่ควรจะเป็น ซึ่งย่อมนำมาซึ่งความเสียหายของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในระยะยาว ผู้ประกอบการนำเที่ยวไทยที่รับนักท่องเที่ยวจีนล้วนตกอยู่ภายใต้วงจรนี้

การประกอบการนำเที่ยวในลักษณะนี้ก่อให้เกิดปัญหาคือ

1. การสูญเสียภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยวไทย จากการที่นักท่องเที่ยวถูกพาไปซื้อสินค้า รายการท่องเที่ยวเสริม ดูโชว์ลามกอนาจารและบริการเสริมต่างๆ ในราคาแพง
2. ความเสื่อมโทรมของสถานที่ท่องเที่ยวและศิลปวัฒนธรรม
3. ปัญหาทางเศรษฐกิจ เนื่องจากมีกลุ่มธุรกิจชาวจีนเข้ามาดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งบริษัทนำเที่ยว ร้านอาหาร โรงแรม โดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง(nominee) หรือเอาคนจีนเข้ามาสวมบัตรประชาชน เจราจาหรือบิบบซื่อหุ่นจากผู้ประกอบการคนไทย

กระบวนการทำธุรกิจของบริษัททัวร์นอมนีดังกล่าวถือว่าเกิดความเสียหายร้ายแรงต่อประเทศไทย เพราะเงินที่ได้จากธุรกิจทั้งหมดจะถูกส่งกลับประเทศจีน เท่ากับว่ากลุ่มทัวร์เหล่านี้แค่มาใช้ทรัพยากรของประเทศไทยโดยไม่ได้ให้ประโยชน์อะไรกับประเทศไทยเลย

ได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขไว้คือ

1. การปรับทิศทางการตลาดนักท่องเที่ยว มุ่งเน้นคนจีนกลุ่มที่มีรายได้สูง
2. การควบคุมกำกับดูแลผู้ประกอบการท่องเที่ยวชาวไทยและจีน โดยให้ภาคเอกชน เช่น สมาคมไทยธุรกิจท่องเที่ยว ซึ่งเป็นศูนย์รวมบริษัท “ทัวร์อินบาวด์” ช่วยกันควบคุมดูแล
3. การแก้ปัญหาในระดับนโยบาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬากล่าวถึงกรณีทัวร์ศูนย์เหรียญว่าเป็นรูปแบบการทำธุรกิจของคนจีน คงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้ เป็นลักษณะของทัวร์จีนที่เกิดขึ้นกับการเดินทางไปท่องเที่ยวในทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เป็นเรื่องธุรกิจที่ทำกันอย่างเปิดเผย ยอมขายขาดทุนเพื่อให้ได้ลูกค้าอยู่ในมือก่อน เหมือนค่าโทรศัพท์มือถือที่ยอมขายเครื่องขาดทุนแล้วค่อยไปหากำไรจากการให้บริการ เมื่อใดที่สัดส่วนของนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเองสูงขึ้นเรื่องของทัวร์ศูนย์เหรียญก็จะลดลง

กระบวนการทัวร์ศูนย์เหรียญมีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องหลายส่วน ได้แก่ ผู้ประกอบการท่องเที่ยวของจีน ของไทย มีคฤหาสน์ทั้งที่มีใบอนุญาตและไกด์เถื่อน เจ้าของร้านค้าเช่นจิวเวลลีสถานบันเทิง องค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแล

**มิ่งมรรพ์ ขาวสะอาด (2556)** ศึกษาเรื่อง ความได้เปรียบในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวของอาเซียนในตลาดนักท่องเที่ยวจีน พบว่า หลังปี ๒๕๕๒ ความนิยมในการเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยของกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวจีนมีการขยายตัวมากขึ้น และหลังปี พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๓ อาเซียนมีความได้เปรียบในการแข่งขันตลาดนักท่องเที่ยวจีน

**พงษ์สิทธิ์ ชัยฉัตรพรสุข (2555)** ได้ทำการศึกษาวิจัย ในเรื่อง ปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาค้นคว้าจากประมวลกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หนังสือคำบรรยายกฎหมาย คำพิพากษาฎีกา บทความ ตลอดจนงานวิจัยศึกษาค้นคว้าต่างๆ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบ แนวคิดการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน วิเคราะห์ปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจในต่างประเทศ เปรียบเทียบกับในประเทศไทย มุ่งเน้นศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงศึกษาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายที่จะสามารถควบคุมอาชญากรรมทางเศรษฐกิจในประเทศไทย

ผลการศึกษา พบว่า ปัญหาหลักของการควบคุมอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คือ ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย บุคลากรขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรมทางด้านอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เพียงพอ ขาดการวางแผนการสร้างบุคลากรขึ้นมาเพื่อรองรับ ในทาง

ตรงกันข้าม อาชญากรทางเศรษฐกิจมักจะเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญจนมองเห็นหนทางในการก่ออาชญากรรม นอกจากนี้ ยังขาดการจัดเก็บแหล่งข้อมูล เพื่อนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการไม่ทันทั่วถึงที่ต่อสถานการณ์ที่สำคัญเร่งด่วน เนื่องจากขั้นตอนการบังคับบัญชาเป็นไปอย่างล่าช้า ตลอดจนกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ เป็นอุปสรรคในการดำเนินการ อีกทั้งจำนวนบุคลากรก็มีอยู่น้อยไม่เพียงพอ หากเราปล่อยให้เหตุการณ์เป็นเช่นนี้เรื่อยไปโดยไม่มีการควบคุมกันอย่างจริงจัง ระบบเศรษฐกิจของประเทศก็จะขาดความน่าเชื่อถือต่อสากลโลก จึงจะเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐ ภาคเอกชน จะต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหา โดยพิจารณาร่างกฎหมายอาชญากรรมทางเศรษฐกิจให้มีความทันสมัย มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพิ่มกระบวนการตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินการต่างๆ โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ วัฒนธรรมทางสังคม และความเป็นสากลของกฎหมายเป็นสำคัญ

**สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว (2550)** ศึกษาโครงการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาและผลกระทบจากทัวร์ศูนย์เหรียญ โดยจากการศึกษาพบว่า ทัวร์ศูนย์เหรียญเป็นทัวร์ที่ไม่มีคุณภาพ โดยจากการสัมภาษณ์อดีตไกด์เดือนได้เสนอทางออกของการแก้ไขปัญหาว่า ตำรวจท่องเที่ยวควรปฏิบัติงานอย่างจริงจังและตรงไปตรงมา รวมถึงต้องสอดส่องการทำงานของมัคคุเทศก์อย่างต่อเนื่อง หากพบการกระทำที่ผิดกฎหมายควรดำเนินการอย่างเฉียบขาดตั้งแต่มัคคุเทศก์จนถึงบริษัททัวร์ต้นสังกัด

**ขจรกาญจน์ อุดมธรรมภักดี (2557)** ได้ศึกษาเรื่องการส่งเสริมคุณภาพและคุ้มครองอาชีพมัคคุเทศก์ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทย พบว่าปัจจุบันประเทศไทยยังประสบกับปัญหาที่สำคัญ และควรได้รับการแก้ไข เช่น ปัญหาทางด้านข้อกฎหมายที่ไม่มีการระบุถึงคำนิยาม หรือลักษณะเฉพาะของมัคคุเทศก์เดือนอย่างชัดเจน และปัญหาทางด้านวิธีการป้องกันทัวร์ศูนย์เหรียญ (Zero Dollar Tour) รวมถึงปัญหาทางด้านเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง ตลอดจนปัญหาทางด้านความเสมอภาคของข้อกฎหมายและประสิทธิภาพของข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ที่ยังมีข้อบกพร่องในหลาย ๆ ด้าน ดังนั้นประเทศไทยควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ

- 1) ประเทศไทยควรมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมัคคุเทศก์เดือนหรือทัวร์ศูนย์เหรียญ (Zero Dollar Tour) แบบประเทศมาเลเซีย เช่น การแสดงข้อมูลทางการเงิน การแสดงเอกสารลับทางการค้า การแสดงรายละเอียดของมัคคุเทศก์ที่ปฏิบัติงานในบริษัทนำเที่ยว การแสดงรายงานต่อใบอนุญาตของมัคคุเทศก์ที่ถูกกฎหมาย รวมถึงสถิติต่าง ๆ การแสดงข้อสัญญาทั้งเปิดเผยและไม่เปิดเผยของบริษัทนำเที่ยวต่าง ๆ และการแสดงอัตราผลตอบแทนของมัคคุเทศก์ทุกคน เพื่อให้การตรวจสอบเกี่ยวกับการดำเนินการของมัคคุเทศก์เดือนของบริษัทนำเที่ยวต่าง ๆ ทำได้อย่างถูกต้องเหมาะสม 2)

ประเทศไทยควรมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนใบอนุญาตในการใช้มัคคุเทศก์เถื่อนเข้ามาเป็นมัคคุเทศก์ที่ให้บริการกับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ซึ่งหากบริษัทนำเที่ยวได้กระทำความผิด เช่น การใช้มัคคุเทศก์เถื่อนเข้ามาให้บริการนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติก็สามารถระงับการดำเนินการกับบริษัทนำเที่ยวต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม เป็นต้น 3) ประเทศไทยควรมีการอบรมเพิ่มเติมความรู้ หรือการสอบวัดความรู้เพิ่มเติม เพื่อให้มัคคุเทศก์ มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้มากที่สุด และควรมีการส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาที่สาม โดยเฉพาะภาษาในกลุ่มประเทศอาเซียนต่างๆ เพื่อรองรับต่อการเข้ามาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่าง ๆ ต่อไป 4) ประเทศไทย ควรมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอัตราค่าปรับ และอัตราจำคุกของมัคคุเทศก์เถื่อน ไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ให้เพิ่มมากยิ่งขึ้นเพื่อให้บริษัทนำเที่ยวหรือผู้ที่เข้ามาประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์เถื่อน มีความเกรงกลัวต่อข้อกำหนดต่าง ๆ และมีการปฏิบัติตามหลักกฎหมายที่ถูกต้องต่อไป

**สุทธิณี สุดใจ (2558)** ศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจท่องเที่ยวได้เสนอปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจท่องเที่ยวเกี่ยวกับปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญและทัวร์คิดลบไว้ว่า แม้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 จะมีการกำหนดห้าม ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจัดบริการนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศโดยไม่ได้ รับค่าบริการหรือรับค่าบริการในอัตราที่เห็นได้ว่าไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่องหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการนำเที่ยวสำหรับนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศ พ.ศ. 2553 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดบริการนำเที่ยวที่ไม่ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายตาม รายการที่ได้จ่ายจริง ซึ่งประกอบด้วยค่าที่พัก ค่าขนส่งหรือค่าพาหนะ ค่าอาหาร ค่าตอนแทน มัคคุเทศก์ค่าจัดให้มีประกันอุบัติเหตุค่าเข้าชมสถานที่ที่มีการเรียกเก็บ และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอื่นๆ ซึ่งไม่ปรากฏว่าได้มีการบังคับใช้ประกาศดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญหรือทัวร์คิดลบที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

**ศศิธร เจตานนท์ (2558)** ศึกษาเรื่อง Chinese Tourists's Behaviors towards Travel and Shopping in Bangkok ผลการศึกษาพบว่านักท่องเที่ยวจีนส่วนใหญ่เดินทางมากรุงเทพฯ เป็นครั้งแรก เพื่อพักผ่อน ท่องเที่ยวกับเพื่อน พวกเขาหาข้อมูลเกี่ยวกับการเดินทางท่องเที่ยวด้วยตนเอง ไม่เคยใช้บริการข้อมูลจากศูนย์บริการการท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวกลุ่มนี้มาจากเมืองเซี่ยงไฮ้ และเมืองกวางเจา ใช้เวลาท่องเที่ยวประมาณ 4-6 วัน สถานที่ท่องเที่ยวที่ชอบที่สุดคือวัดพระแก้ว ชอบซื้อกระเป๋าอี้ห่อ "Naraya" และกระเป๋าหนังจระเข้ ใช้จ่ายเงินเฉลี่ยระหว่าง 5,000 – 20,000 บาท ส่วนใหญ่อยากกลับมาเที่ยวกรุงเทพฯ อีก ฉะนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้การความรู้แก่ผู้ประกอบการท่องเที่ยว

ทราบว่ารูปแบบการท่องเที่ยวของพวกเขาเปลี่ยนไป เช่นการเตรียมหาข้อมูลเกี่ยวกับการท่องเที่ยว จำนวนวันในการท่องเที่ยว สินค้าที่ต้องการซื้อ เป็นต้น

ประเทศไทยเป็นจุดหมายการเดินทางท่องเที่ยวอันดับ 1 ของนักท่องเที่ยวชาวจีน ขณะที่พวกเขาถูกมองว่า ก้าวร้าว เสียงดัง ไม่สุภาพ ไม่มีระเบียบ ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องปกติของคนจีน แต่ไม่ใช่เรื่องที่เหมาะสมสำหรับสถานที่พักผ่อนส่วนใหญ่ในโลกนี้ ซึ่งเขาควรจะต้องทราบ แต่เขาก็เพียงเป็นตัวตนของเขาในแบบของชาวจีน ซึ่งจะต้องให้คำแนะนำที่ดีแก่นักท่องเที่ยวเหล่านั้น เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมต่อไป

**วรวิฒิ เรือนคำ (2559)** ศึกษาเรื่อง วงจรทัวร์ศูนย์เหรียญปัจจัยเสี่ยงต่อเศรษฐกิจ การท่องเที่ยวไทย พบว่า ทัวร์ศูนย์เหรียญ คือทัวร์ราคาถูกที่เป็นที่นิยมในกลุ่มนักท่องเที่ยวจีน โดยนิยมมาท่องเที่ยวแบบกรุ๊ปทัวร์เนื่องจากราคาถูก และมีบริการแบบครบวงจร ทำให้มีปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาคือการเอาัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยว ทำให้ภาพลักษณ์การท่องเที่ยวถูกทำลาย จนเกิดปัญหาต่อเศรษฐกิจการท่องเที่ยวไทยทั้งทางตรงต่อเศรษฐกิจ จึงควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการเร่งสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในธุรกิจการท่องเที่ยว

**จุฑาทิพย์ ทิพย์เหรียญ (2559)** ศึกษาเรื่องพฤติกรรมการณ์การซื้อของฝากของนักท่องเที่ยวจีนแบบอิสระในเขตกรุงเทพมหานคร สรุปได้ว่านักท่องเที่ยวจีนกำลังเป็นตลาดการท่องเที่ยวที่ใหญ่ที่สุดของโลกเนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนทำให้คนจีนมีอำนาจการใช้จ่ายมากขึ้นและทำให้พฤติกรรมด้านการท่องเที่ยวของผู้บริโภคจีนเปลี่ยนไปจากธรรมเนียมปฏิบัติการกลับบ้านในช่วงวันหยุดเทศกาล เปลี่ยนมาเป็นการพาครอบครัวเดินทางท่องเที่ยวต่างประเทศมากขึ้น โดยประเทศไทยถือเป็นประเทศที่มีนักท่องเที่ยวชาวจีนเดินทางเข้ามา มากที่สุดในโลก นอกจากนี้ นักท่องเที่ยวจีนใช้จ่ายเงินไปกับการช้อปปิ้งมากที่สุดในกิจกรรมเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งหมดเพราะการช้อปปิ้งถือเป็นหนึ่งในสองจุดมุ่งหมายหลักในการเดินทางไปต่างประเทศของชาวจีน นอกเหนือจากการไปเยี่ยมชมแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ

**CLSA (2560)** ซึ่งเป็นสถาบันที่ให้บริการด้านการเงิน ตลาดทุน และการบริหารสินทรัพย์ ซึ่งมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ฮ่องกงและมีสำนักงานสาขาอยู่ทั่วโลกได้ทำการวิจัยเรื่อง Chinese outbound tourists – new 2017 โดยทำการสำรวจความคิดเห็นจากนักท่องเที่ยวจีน 400 คน ซึ่ง Oliver Matthew ได้รายงานเผยแพร่ผลการวิจัยนี้ผ่านนิตยสารและเว็บไซต์ของสถาบันเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2560 ดังนี้

จุดหมายปลายทางยอดนิยมสูงสุดในการเดินทางท่องเที่ยวตามลำดับดังนี้ ฮ่องกง มาเก๊า ตามด้วยประเทศไทย และญี่ปุ่น ส่วนเกาหลีใต้ และได้หวัน ลดลงเนื่องจากสถานการณ์ทางการเมือง สิงคโปร์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ออสเตรเลีย สูงขึ้นในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา

ผลการสำรวจเห็นว่าใน 3 ปีต่อไปประเทศยอดนิยมคือ ญี่ปุ่น ไทย และอเมริกา ซึ่งหากไม่มีอุปสรรคทางการเงินประเทศยอดนิยมคือสหรัฐอเมริกาตามด้วยฝรั่งเศส

นักท่องเที่ยวใช้จ่ายเงินมากขึ้นกว่า 3 เท่า จาก US\$ 73Billion ในปี 2556 เป็น US\$ 261 Billion ในปี 2559 คาดว่าจะเพิ่มถึง US\$ 429 Billion ในปี 2564 แต่การลดค่าเงินหยวนและความเข้มงวดทางศุลกากรจะทำให้กระทบต่อการซื้อสินค้า นักท่องเที่ยวจีนเริ่มมีรสนิยมในการท่องเที่ยวสูงขึ้น การซื้อสินค้าลดความสำคัญลง บางคนกล่าวว่า การซื้อสินค้าทำให้เสน่ห์ของการพักผ่อนท่องเที่ยวหายไป ประกอบกับสินค้าต่างประเทศหลายอย่างมีขายในจีนแผ่นดินใหญ่ รวมทั้งสามารถซื้อผ่านระบบ E-Commerce ได้

ขณะที่นักท่องเที่ยวจีนเริ่มต้องการประสบการณ์ใหม่ๆ ในการท่องเที่ยว 70% ของกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าความปลอดภัยเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเลือกสถานที่ที่จะเดินทางไป ตามด้วยราคาและสถานที่ท่องเที่ยว เช่นการ โจมตีของผู้ก่อการร้ายในยุโรป และปัญหาความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลี มีผลต่อการตัดสินใจอย่างมาก

CLSA คาดว่าภาคส่วนที่เกี่ยวกับเครื่องสำอางและการเสริมความงาม ความหรูหรา และออนไลน์ได้รับประโยชน์มากที่สุดจากรูปแบบการท่องเที่ยว(tourism theme) ของคนจีนในช่วง 2 ทศวรรษที่นี้ คนจีนที่ซื้อรายการท่องเที่ยวแบบหรูหรามีระดับจะมีสัดส่วนถึง 35% ในปี 2020 CLSA มองว่าในระยะยาวการซื้อรายการท่องเที่ยวแบบออนไลน์จะมีส่วนแบ่งถึง 80% ของจำนวนนักท่องเที่ยวจีนทั้งหมดที่เดินทางไปท่องเที่ยวยังต่างประเทศ

ในเดือน ก.ย.59 รัฐบาลไทยปราบปรามทัวร์ศูนย์เหรียญทำให้อัตราการเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวจีนลดลงจาก 70% ในปี 2558 เหลือ 11% ในปี 2559 ระหว่าง ม.ค.- พ.ค 60 นักท่องเที่ยวทั้งหมดลดลง 5.6% เมื่อเปรียบเทียบกับปีที่แล้ว เป็นโชคดีที่มีนักท่องเที่ยวจากประเทศอื่นๆเพิ่มขึ้นชดเชยการลดลงของนักท่องเที่ยวจีน

**พูนลาภ ประสงค์เงิน (2560)** ศึกษาเรื่องทฤษฎีตลาดมะนาวกับแนวทางแก้ไขปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญ

มะนาว (Lemons) เป็นคำศัพท์แสลงที่ใช้เรียกรถด้อยคุณภาพในสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1970 George Akerlof เป็นผู้ให้กำเนิดแนวคิดเกี่ยวกับตลาดมะนาวหรือตลาดรถด้อยคุณภาพ โดยใช้ตลาดของรถยนต์มือสองเป็นแบบจำลอง ในตลาดของรถยนต์มือสองนั้นมีทั้งรถยนต์ที่มีคุณภาพดีและรถยนต์ที่ด้อยคุณภาพหรือมะนาวปนกันอยู่ ผู้ซื้อไม่สามารถรู้ถึงคุณภาพของรถยนต์ได้จนกว่าจะซื้อและใช้งานไปสักระยะหนึ่ง ผู้ซื้อรถยนต์มือสองทราบดีว่ามีทั้งรถยนต์คุณภาพดีและไม่ดีอยู่ในตลาดรถมือสอง ดังนั้นเวลาซื้อรถยนต์ผู้ซื้อจึงใช้ราคาเฉลี่ยของรถยนต์คุณภาพดีและไม่ดีในการตัดสินใจซื้อ ซึ่งการซื้อโดยอาศัยราคาเฉลี่ยของรถยนต์ทั้งสองประเภทนี้ทำให้รถคุณภาพดี



ไม่สามารถขายออกได้เนื่องจากราคาต้นทุนอาจสูงกว่าราคาเฉลี่ยของรถยนต์คุณภาพดีและไม่มีผู้ซื้อในเมื่อรถยนต์คุณภาพดีไม่สามารถขายได้จึงต้องออกจากตลาดไป นอกจากนี้ Akerlof ได้อธิบายสาเหตุของการเกิดปรากฏการณ์ตลาดมะนาวว่าเกิดจากความไม่สมมาตรของข้อมูล (Information asymmetry) ผู้ขายรถยนต์มือสองรู้ข้อมูลทุกอย่างเกี่ยวกับรถยนต์มือสองดีกว่าผู้ซื้อ ถ้าทั้งสองฝ่ายคือผู้ซื้อและผู้ขายมีข้อมูลเท่าเทียมกัน (Symmetric information) จะทำให้ผู้ซื้อรถยนต์ได้ในราคาและคุณภาพที่เป็นไปตามกลไกของตลาด

ทัวرسันย์หรือทัวริสต์คือทัวริสต์คุณภาพต่ำที่อยู่ในตลาดท่องเที่ยวไทย ซึ่งเปรียบเสมือนมะนาวที่มีอยู่ในตลาดรถยนต์ตามแนวคิดตลาดมะนาวของ Akerlof ยิ่งจำนวนของทัวริสต์หรือผู้ซื้อเพิ่มขึ้นจำนวนทัวริสต์คุณภาพดีก็จะไม่สามารถอยู่ในตลาดได้ เนื่องจากบริษัททัวริสต์ไม่สามารถขายทัวริสต์ที่ราคาต่ำกว่าต้นทุนให้ลูกค้าได้ นักท่องเที่ยวที่ตกเป็นเหยื่อของทัวริสต์หรือผู้ซื้อได้รับการบริการที่ด้อยคุณภาพ ซึ่งส่งผลให้นักท่องเที่ยวได้รับประสบการณ์ท่องเที่ยวที่ไม่ดีจากการท่องเที่ยวในประเทศไทย ต้นเหตุของทัวริสต์หรือผู้ซื้อเกิดจากความไม่สมมาตรของข้อมูลเช่นเดียวกับตลาดมะนาว ในบริบทของทัวริสต์หรือผู้ซื้อ บริษัททัวริสต์มีข้อมูลหรือความรู้เกี่ยวกับการท่องเที่ยวมากกว่านักท่องเที่ยว ทำให้เกิดปัญหาอีกสองประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความไม่สมมาตรของข้อมูลคือ ปัญหาทางศีลธรรม (Moral hazard) เป็นปัญหาทางด้านของผู้ประกอบการหรือบริษัททัวริสต์ คือ การปกปิดการกระทำ (Hidden Action) และ การปกปิดข้อมูล (Hidden Information) เพื่อให้ได้ประโยชน์จากอีกฝ่าย และการเลือกผิดของฝ่ายลูกค้าหรือนักท่องเที่ยวทำให้เลือกซื้อทัวริสต์สินค้าหรือบริการต่างๆ ในราคาที่ไม่เป็นธรรมโดยที่นักท่องเที่ยวไม่รู้ตัว จากการวิจัยเรื่องความไม่สมมาตรของข้อมูลและระดับความสัมพันธ์ของตัวแทน พบว่าการส่งสัญญาณ (Signaling) สามารถช่วยแก้ไขปัญหาค่าเลือกผิดได้ ชื่อเสียง (Reputation) นับได้ว่าเป็นการส่งสัญญาณรูปแบบหนึ่งที่ส่งไปยังนักท่องเที่ยว ทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความคาดหวังกับคุณภาพของบริการที่จะได้รับ มีงานวิจัยเรื่องแบบจำลองแพ็คเกจทัวริสต์หรือผู้ซื้อคุณภาพ: ทัวริสต์หรือผู้ซื้อจีน พบว่าการส่งสัญญาณเป็นการเพิ่มข้อมูลเข้าไปในตลาด ซึ่งจะช่วยลดปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลได้ นอกจากนี้งานวิจัยดังกล่าว ได้ยกตัวอย่างประเทศฮ่องกงที่มีการส่งสัญญาณให้แก่นักท่องเที่ยวโดยการใช้สัญลักษณ์ Quality Tourism Service (QTS scheme) เพื่อเป็นการส่งสัญญาณให้นักท่องเที่ยวรับรู้ว่าร้านค้าหรือธุรกิจบริการต่างๆ ที่มีสัญลักษณ์ดังกล่าวได้รับการการันตีจากรัฐบาลฮ่องกงว่ามีคุณภาพดี อย่างไรก็ตามการที่เจ้าหน้าที่รัฐบาลไทยพยายามปราบปรามธุรกิจทัวริสต์ผิดกฎหมายให้หมดไปนั้นเป็นการกระทำที่ปลายเหตุ ซึ่งต้นเหตุที่แท้จริงคือนักท่องเที่ยวเลือกผิดเนื่องจากนักท่องเที่ยวซื้อทัวริสต์หรือผู้ซื้อก่อนมาเที่ยวประเทศไทย ถ้าจะแก้ไขที่ต้นเหตุของปัญหาทัวริสต์หรือผู้ซื้อนี้ รัฐบาลควรเข้ามา มีบทบาทในการส่งสัญญาณให้กับนักท่องเที่ยวเพื่อป้องกันนักท่องเที่ยวไม่ให้เกิดการเลือกผิด

ซึ่งประเทศไทยสามารถปฏิบัติได้เช่นเดียวกับฮ่องกงในการมอบตราสัญลักษณ์บางอย่างให้กับธุรกิจบริการต่างๆ เพื่อแสดงถึงการบริการที่มีคุณภาพ เมื่อนักท่องเที่ยวที่เห็นสัญลักษณ์ดังกล่าวก็จะมั่นใจได้ว่าจะได้รับการบริการที่มีคุณภาพ

มีผลการวิจัยที่เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญในพบว่า บทบาทของคนกลาง (Intermediary) ในการให้ข้อมูลแก่ผู้ซื้อที่มีความสำคัญ แต่คนกลางจะต้องเป็นบุคคลหรือหน่วยงานที่มีชื่อเสียงและน่าเชื่อถือ ที่ผู้ซื้อนั้นไว้วางใจ ยกตัวอย่างเช่น คาร์แฟกซ์ (Carfax) เป็นผู้ให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับรถยนต์มือสองทางอินเทอร์เน็ตในประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้ผู้ซื้อสามารถรู้ราคาที่เหมาะสมผลของรถยนต์มือสองได้ ในกรณีของทัวร์ศูนย์เหรียญรัฐบาลสามารถทำตัวเป็นคนกลางระหว่างนักท่องเที่ยวกับบริษัททัวร์ได้ในลักษณะที่คล้ายกัน

สรุปได้ว่า ทฤษฎีตลาดมะนาวแสดงให้เห็นสาเหตุสำคัญของปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญคือความไม่สมมาตรของข้อมูล เนื่องจากนักท่องเที่ยวมีข้อมูลน้อยกว่าผู้ให้บริการ ทำให้นักท่องเที่ยวได้รับบริการที่มีคุณภาพต่ำ วิธีการแก้ไขความไม่สมมาตรของข้อมูลสามารถทำได้โดยการเพิ่มข้อมูลเข้าไปในตลาด ทำให้ผู้ซื้อและผู้ขายมีข้อมูลที่เท่าเทียมกัน ซึ่งการเพิ่มข้อมูลเข้าไปในตลาดสามารถทำได้โดยการส่งสัญญาณไปยังผู้ซื้อ ซึ่งสัญญาณที่ส่งไปนั้นต้องทำให้ผู้ซื้อแยกแยะได้สินค้าและบริการใดมีหรือไม่มีคุณภาพ นอกจากนี้การใช้คนกลางในการให้ข้อมูลแก่ผู้ซื้อสามารถเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการเพิ่มข้อมูลเข้าไปในตลาด แต่คนกลางดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติที่น่าเชื่อถือ หรือเป็นคนกลางที่นักท่องเที่ยวรู้สึกวางใจ

**คุณากร เหวิน (2556)** ได้นำเสนอข้อมูลในเว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลธุรกิจไทยในจีนเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2556 ว่ากฎหมายการท่องเที่ยวของจีนฉบับใหม่ ที่จะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 ตุลาคม 2556 มีการระบุว่า บริษัททัวร์ห้ามจัด “คณะทัวร์ศูนย์เหรียญ” บีบให้ซื้อสินค้า ห้ามขายโปรแกรมทัวร์เสริมกับนักท่องเที่ยว และห้ามการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ให้บริการด้วย ค่าใช้จ่ายต่างๆ อาทิ ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่าวีซ่า ค่าแรงมัคคุเทศก์ ค่าใช้รถยนต์ ค่าน้ำมัน ฯลฯ ควรรวมในแพ็คเกจทัวร์เดียวกันทั้งหมด และนักท่องเที่ยวไม่ต้องจ่ายเพิ่มหลังเข้าไปเที่ยว ซึ่งผู้ที่ละเมิดกฎหมายใหม่จะต้องถูกปรับ ในอดีตบริษัททัวร์จีนบางรายจะเสนอแพ็คเกจทัวร์ในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุน เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่นักท่องเที่ยวบางส่วน แล้วใช้วิธีแสวงหากำไรที่อื่นไม่ชอบธรรม มาخذใช้ต้นทุนโดยบังคับให้ลูกค้าทัวร์เข้าร้านค้าต่างๆ ที่ทางบริษัททัวร์กำหนดไว้ หรือเพิ่มรายการท่องเที่ยวที่ลูกค้าทัวร์ต้องจ่ายเงินเพิ่มนอกเหนือจากค่าทัวร์ แต่เนื่องจากข้อกำหนดในกฎหมายการท่องเที่ยวฉบับใหม่ บริษัททัวร์จีนจำเป็นต้องบวกต้นทุนต่างๆ เข้าไปในราคาแพ็คเกจ ทำให้ราคาทัวร์เพิ่มขึ้นร้อยละ 50 ถึงเกือบ 1 เท่า อย่างไรก็ตาม คิดว่าราคาทัวร์ที่เพิ่มขึ้นจะกระทบนักท่องเที่ยว

ชาวจีนที่ชอบทัวร์ราคาถูกลดลงบางส่วน และผลปฏิบัติกฎหมายการท่องเที่ยวฉบับใหม่จะเป็นอย่างไร อาจยังต้องใช้เวลาในการทดสอบ

**Nation (2559)** สำนักข่าวเนชั่นรายงานข่าวในหัวข้อ Tourism Ministry, Chinese organization crack down on ‘Zero dolla’ tour เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2559 ความว่า

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและองค์การบริหารการท่องเที่ยว(China Tourism Administration) จับเคลื่อนการปราบปรามทัวร์ศูนย์เหรียญและการใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (nominee) เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวช่วยคนจีนทำธุรกิจ ซึ่งผิดกฎหมายไทย ผู้ประกอบการทัวร์ศูนย์เหรียญของจีนเสนอนำนักท่องเที่ยวจีนเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยด้วยราคาถูกมาก แต่เมื่อนักท่องเที่ยวเหล่านั้นมาถึงจะพบว่ามีการใช้จ่ายแอบแฝงอีกจำนวนมาก

นายกรัฐมนตรีสั่งการให้ตำรวจท่องเที่ยวและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของปราบปรามทัวร์ศูนย์เหรียญและการใช้ตัวแทน(nominee) ในการประกอบธุรกิจเพื่อปกป้องนักท่องเที่ยวและเศรษฐกิจ การใช้ตัวแทนประกอบธุรกิจดังกล่าวนอกจากจะผิดกฎหมายประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวแล้ว หลายธุรกิจดังกล่าวเป็นการหลอกลวงนักท่องเที่ยวและหลีกเลี่ยงภาษี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา กล่าวว่าทัวร์ศูนย์เหรียญทำลายอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมากกว่า 20 ปี จำนวนนักท่องเที่ยวจะลดลงเพียงเล็กน้อยและในระยะสั้น ภายหลังจากการปราบปราม

**สำนักข่าวอีไฟแนนซ์ไทย (2559)** นำเสนอข่าวเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2559 ในหัวข้อข่าว “ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจฯ SCB มองปราบทัวร์ศูนย์เหรียญทำนักท่องเที่ยวจีนหาย 5 แสนคน” ว่าศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์ ให้ข้อมูลในงานแถลงผลวิจัยเรื่อง ท่องเที่ยวไทยติดปีก ดิดกรอบตลาดเดิม ในส่วนที่เกี่ยวกับการประเมินจำนวนนักท่องเที่ยวการปราบปรามทัวร์ศูนย์เหรียญทำนักท่องเที่ยวจีนหายไป 5 แสนคน แต่เชื่อว่าเป็นผลกระทบระยะสั้น โดยนักท่องเที่ยวจีนคิดเป็น 30% ของนักท่องเที่ยวรวม มีการเจริญเติบโตอย่างมาก ส่งผลดีในแง่เม็ดเงินที่จะเข้าประเทศมากขึ้น แต่ก็พบว่ามีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นจากการที่ไทยพึ่งพานักท่องเที่ยวกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากเกินไป ส่งผลให้การท่องเที่ยวไทยมีความอ่อนไหวสูงหากนักท่องเที่ยวหายไป

**กรุงเทพธุรกิจ (2559)** นำเสนอข่าวเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2559 ในหัวข้อ “ทัวร์ศูนย์เหรียญ ขนนักท่องเที่ยวหนีไทยเข้าเกาหลี-ญี่ปุ่น-ยุโรป หลังเจอปราบหนัก เผยทัวร์จีนยกเลิกเที่ยวบิน ‘แอร์เอเชีย’ กว่า 6 หมื่นคน/เดือน”

หลังไทยปราบปรามทัวร์ราคาต่ำกว่าทุน หรือทัวร์ศูนย์เหรียญ ส่งผลกระทบให้ตลาดจีนชะลอตัว โดยหน่วยงานภาครัฐและเอกชนประเมินว่า เป็นผลกระทบระยะสั้น ช่วงของการ

ปรับตัว ปราบปรามการณั้ที่เกิดขึ้นยังส่งผลให้ทัวร์จีนบางรายหันรูกทำตลาดทัวร์ต่ำกว่าทุนในประเทศอื่นๆ แทนไทย

แหล่งข่าวจากผู้ประกอบการนำเที่ยว กล่าวว่า หลังจากรัฐบาลออกมาปราบปรามทัวร์ศูนย์เหรียญ ได้ส่งผลกระทบโดยตั้งแต่เดือนตุลาคม-พฤศจิกายนมีบริษัททัวร์จีน ได้ขอยกเลิกเที่ยวบินกับสายการบินแอร์เอเชียแล้ว 6.4 หมื่นรายต่อเดือน ยังไม่นับสายการบินหรือโรงแรมระดับ 3-4ดาว ที่ได้รับผลกระทบจากที่เคยส่งนักท่องเที่ยวจีนเข้าพัก

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นส่งผลทำให้นักท่องเที่ยวจีนที่เดินทางเข้าไทยขณะนี้หายไปแล้ว 65% จากที่เคยเข้ามาเกือบ 90% เนื่องจากบริษัททัวร์กว่า 200 ราย ไม่กล้าที่จะดำเนินธุรกิจต่ออย่างใดก็ตามหลังจากที่ไทยไม่สามารถทำทัวร์ราคาต่ำกว่าทุนได้ ทำให้บริษัททัวร์หลายประเทศใช้โอกาสนี้จัดแพ็คเกจท่องเที่ยวในราคาถูกไปยังเกาหลี ญี่ปุ่น 6 วัน ฝรั่งเศส อิตาลี เยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์ เท่ากับว่าหลายประเทศยังคงทำทัวร์ศูนย์เหรียญ จะเห็นว่านักท่องเที่ยวจีนเป็นที่ต้องการของหลายตลาดในเวลานี้

แหล่งข่าวกล่าวว่านับจากนี้นักท่องเที่ยวจีนก็จะเข้าไทยลดลงเรื่อยๆ ผลที่ตามมาบริษัททัวร์ โรงแรมและร้านขายสินค้าต่างได้รับผลกระทบ อยากให้การท่องเที่ยวหรือผู้มีอำนาจทำความเข้าใจเกี่ยวกับทัวร์ศูนย์เหรียญใหม่ก่อนที่ไทยจะสูญเสียนักท่องเที่ยวไป ซึ่งถือเป็นรายได้หลักที่จะเข้าประเทศในขณะนี้

**South China Morning Post (2561)** สำนักข่าวในประเทศจีนนำเสนอข่าวเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2561 ในหัวข้อข่าว Chinese Zero Dollar Tour Companies dodge Thai crackdown – end travel agencies defend the practice

ประเทศไทยต้องการนักท่องเที่ยวเข้าประเทศขณะนี้อยู่ช่วงเศรษฐกิจขาลง ทัวร์บังคับซื้อสินค้าก็ไม่ใช่ที่ยอมรับทั้งนี้เพื่อภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวของประเทศ ถ้ามาตรการปราบปรามไม่สามารถหยุดยั้งได้จะทำให้แนวโน้มการท่องเที่ยวส่วนบุคคลของนักท่องเที่ยวจีนหายไป

ปัจจัยที่ทำให้นักท่องเที่ยวจีนเดินทางมายังประเทศไทยมากได้แก่ กระแสจากภาพยนตร์เรื่อง Lost in Thailand อัตราแลกเปลี่ยนเงินระหว่างสกุลเงินหยวนและเงินบาท กำลังซื้อของชนชั้นกลางที่มีรายได้เพิ่มขึ้น ความต้องการหาโอกาสท่องเที่ยวเพิ่มประสบการณ์ใหม่ๆ เหล่านี้ทำให้เกิดทัวร์ศูนย์เหรียญ ภายใต้การเชิญชวนให้ซื้อทัวร์ราคาถูก “great holiday at fire sale price” แพ็คเกจทัวร์ยอดนิยมนี้นี้ดำเนินการโดยบริษัทตัวแทนนำเที่ยวซึ่งมีคนจีนเป็นเจ้าของ แต่จดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งไม่ได้รับการยอมรับ แม้บริษัทเหล่านั้นจะนำนักท่องเที่ยวมาเป็นจำนวนมากในช่วงเศรษฐกิจไม่ดี แต่ประเทศไทยจึงได้เปลี่ยนท่าทีในช่วงปีที่ผ่านมาเนื่องเสีย

ภาพลักษณ์ของประเทศ จากการที่นักท่องเที่ยวถูกบังคับให้ซื้อสินค้าจากร้านค้าที่กำหนดไว้ ถูกขู่ให้ซื้อทัวร์หรือบริการเพิ่ม ถ้าปฏิเสธจะถูกลงโทษโดยไม่ให้อภัยที่พัก เป็นต้น

ยังมีปัญหาเกี่ยวกับทัวร์เหล่านี้ เนื่องจากถูกลงทุนและจัดการโดยคนจีน เงินส่วนใหญ่กลับบริษัทในประเทศจีน โรงแรมและภัตตาคารไทยได้รับประโยชน์แต่ส่วนน้อย หลีกเลียงภาษีประเทศไทยสูญเสียนายได้จำนวนมาก

แม้จะมีการปราบปรามจนหยุดไปรายหนึ่ง แต่ล่าสุดสำนักข่าวแห่งหนึ่งในภูเก็ตรายงานว่า ทัวร์ศูนย์เหรียญเริ่มเกิดขึ้นอีก โดยยกตัวอย่างวัดแห่งหนึ่งขายวัตถุมงคลราคาแพงให้นักท่องเที่ยวโดยรวมมือกับบริษัทนำเที่ยวจีน

ส่วนหนึ่งของนักท่องเที่ยวจีนนิยมทัวร์ประเภทนี้เพราะต้องการผู้ช่วยเหลือ เขาพูดไทยไม่ได้ พูดภาษาอังกฤษก็ไม่ได้ แม้เขาจะได้รับความช่วยเหลือด้านภาษา แต่พอถูกบังคับซื้อเขาก็ไม่อาจแจ้งความกับตำรวจไทยให้รู้เรื่องได้

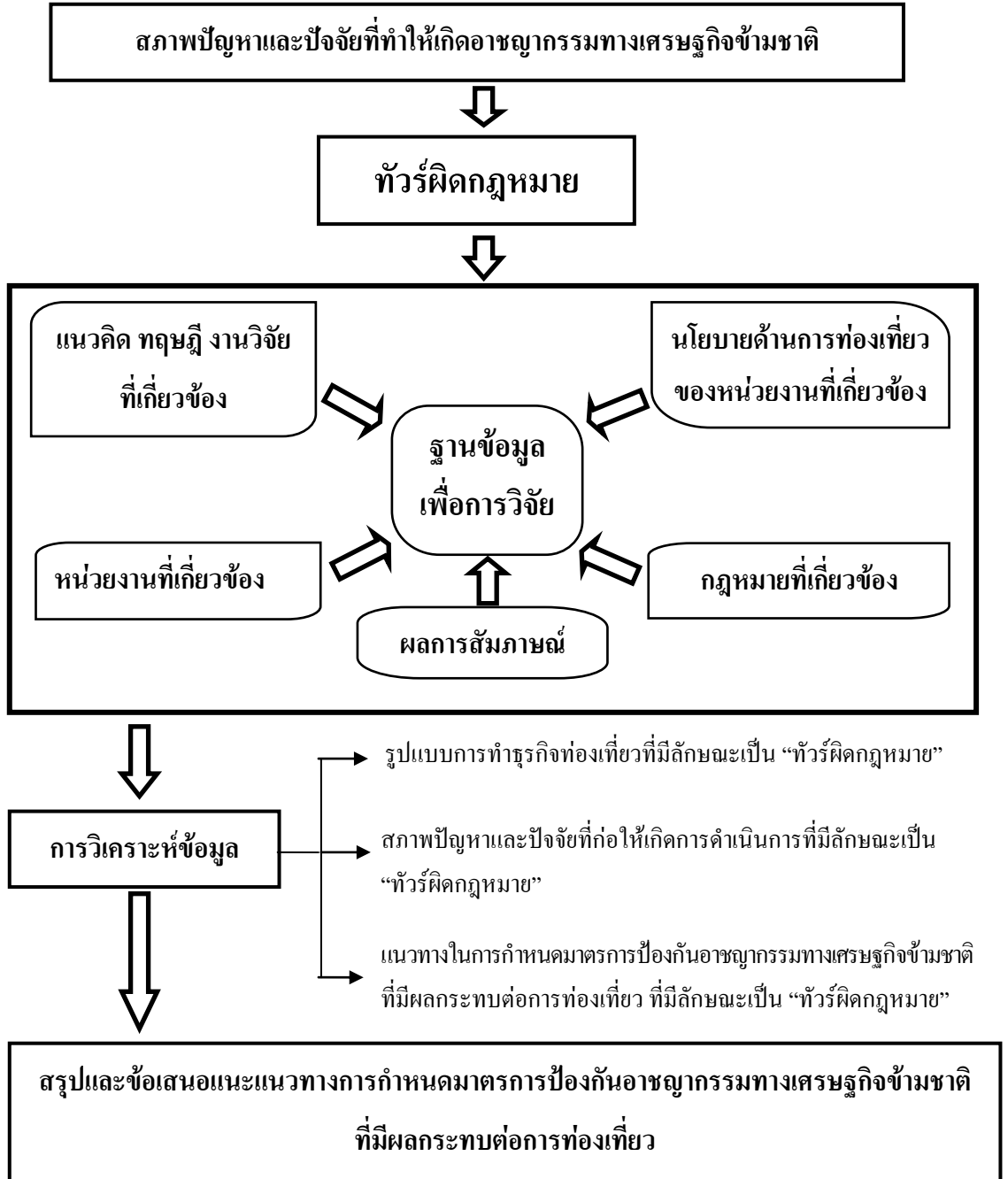
ผู้บริหารของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกล่าวว่าปัญหาใหญ่คือทัวร์เหล่านี้ ไม่ยอมให้นักท่องเที่ยวเข้าถึงบริการและสินค้าที่ดีมีคุณภาพ ทำให้พวกเขารู้สึกไม่ดีต่อประเทศไทย รัฐบาลจึงต้องจัดการปัญหานี้ ทัวร์ศูนย์เหรียญละเมิดสิทธินักท่องเที่ยว ทำลายอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทั้งไทยและจีน

ส่วนผู้บริหารของสมาคมไทยบริการท่องเที่ยว (Thai Travel Agent Association) แสดงความเห็นในอีกมุมมองหนึ่งที่แตกต่างว่าธุรกิจลักษณะนี้ไม่ควรถูกพิจารณาว่าเป็นอาชญากรรม (ผิดกฎหมาย) เพราะไม่ได้ฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎระเบียบใด ผู้บริโภคเข้าใจเงื่อนไขดีแล้วขณะซื้อแพ็คเกจ หลายประเทศก็ใช้กลยุทธ์ (Tactic) นี้ โดยสนับสนุนค่าใช้จ่ายเป็นรายหัวให้กับผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยวที่นำนักท่องเที่ยวเข้ามาในประเทศของเขา หน่วยงานที่รับผิดชอบการท่องเที่ยวของประเทศ ควรทำความเข้าใจรูปแบบธุรกิจในโลกของการแข่งขัน หน่วยงานด้านการท่องเที่ยวของไทยไม่ได้สัมผัสกับกระแสนิยมรูปแบบธุรกิจนออุตสาหกรรมท่องเที่ยวของโลกสมัยใหม่ หน่วยงานเหล่านี้ต้องเรียนรู้และเข้าใจรูปแบบการทำธุรกิจของภาคเอกชน ประเทศไทยมิใช่เพียงประเทศเดียวที่เป็นแหล่งดึงดูดทัวร์ลักษณะนี้ แม้แต่ทัวร์ไทยที่ไปต่างประเทศบางประเทศ ก็มีลักษณะเช่นเดียวกันคือ ค่าทัวร์ราคาถูกและแถมซื้อของตามร้านที่กำหนด ถ้าไม่ใช่ลักษณะนี้ค่าทัวร์ก็จะแพงขึ้น ประเทศไทยไม่ใช่จุดหมายเดียวที่นักท่องเที่ยวชาวจีนที่มากับทัวร์ราคาถูกแล้วถูกดองเข้าร้านเพื่อให้พวกเขาใช้จ่ายเงิน ในช่องทางที่รู้จักในชื่อ Shady Business มากกว่าที่จะเรียกตรงๆว่า “force shopping tours” นักท่องเที่ยวได้รับการโรงแรม รถโดยสารราคาถูก แต่ใช้เวลาส่วนใหญ่ในร้านค้าที่ถูกกดดันให้ซื้อ รัฐบาลจีนสั่งห้ามทัวร์ลักษณะนี้จำนวนหลายรายที่จะไปยัง ฮองกง มาเก๊า ในเดือนตุลาคม 2556 ตามที่ได้รับกรร้องเรียน

และรายงาน แต่อย่างไรก็ตามผู้ประกอบการเหล่านี้ก็ยังหลบเลี่ยงดำเนินการอยู่ต่อไป อีก 2 ปี ต่อมา (2558) มีนักท่องเที่ยวชาวจีนที่ปฏิเสธซื้อเครื่องประดับในร้านแห่งหนึ่งถูกทำร้ายเสียชีวิต แม้ประเทศไทยจะประสบความสำเร็จอย่างมากในการดึงดูดนักท่องเที่ยวจากทั่วโลก ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เพื่อเที่ยวชมแหล่งท่องเที่ยว ช้อปปีง หรือรับประทานอาหารที่ชื่นชอบ แต่จากการจัดการของภาคการท่องเที่ยวยังคงห่างจากเป้าหมายที่คาดหวังไว้ รัฐบาลและการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยควรใช้เครื่องมือทางการตลาดเพื่อส่งเสริมภาคส่วนของตลาดที่ต้องการ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยใช้ความพยายามอย่างยาวนานที่จะดึงดูดนักท่องเที่ยวระดับดีเข้าประเทศ มากกว่าที่จะให้ถูกมองว่าเป็นจุดหมายของพวก “แบ็กแพค” และ “ทัวร์เช็ทส์” แต่นำเป็นไปได้ว่าทัวร์ศูนย์เหรียญจะเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เราไม่ต้องการเป็นกลุ่มล่าสุดในขณะนี้ แม้เราจะทราบดีว่าจีนเป็นประเทศใหญ่ เศรษฐกิจเข้มแข็งมีนักท่องเที่ยวชั้นดีมากเป็นจำนวนมากที่ต้องการเดินทางมาประเทศไทย เราต้องมีการจัดการที่ดีพอและโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอเราจึงจะได้รับนักท่องเที่ยวส่วนนี้ แม้ว่าทัวร์ศูนย์เหรียญยังคงนำนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากเข้าประเทศไทย แต่ก็มีสัญญาณว่านักท่องเที่ยวจีนเริ่มไม่ชอบทัวร์แบบนี้ 6 ใน 10 ของนักท่องเที่ยวจีนที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยอยู่ในประเภทที่เรียกว่า “ Foreign Individual Tourists ” (FITs) ซึ่งหลีกเลี่ยงกรุปทัวร์ขนาดใหญ่ พวกเขาจองตั๋วเครื่องบิน โรงแรม และ โปรแกรมท่องเที่ยวเองผ่านสมาร์ทโฟน ซึ่งคาดว่าจะมีสัดส่วนถึง 70% ในไม่ช้า

จากการสัมภาษณ์ในรายการของ Sophon TV เมื่อเดือนก่อน นายกสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวพยากรณ์ว่าได้รับข้อมูลจากผู้ประกอบการ โรงแรม รีสอร์ท ว่านักท่องเที่ยวจีนประเภท FITs เพิ่มขึ้น 30% จากปี 2016

กรอบแนวคิดของการวิจัย



## สรุป

ข้อสรุปจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ เห็นได้ว่า “ทัวร์ผิดกฎหมาย” มีรูปแบบวิธีดำเนินการคือการที่ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวในประเทศต้นทางส่งนักท่องเที่ยวไปยังประเทศปลายทางโดยจ่ายเงินค่าบริการนำเที่ยวต่ำกว่าต้นทุนที่ผู้ประกอบการนำเที่ยวต้องจ่ายที่เรียกกันว่า “ทัวร์ต่ำกว่าทุน” ไม่จ่ายเลยที่เรียกว่า “ทัวร์ศูนย์เหรียญ” และนอกจากไม่จ่ายแล้วทางผู้ประกอบการนำเที่ยวในประเทศปลายทางยังต้องจ่ายกลับไปให้ในลักษณะเป็นค่าหัวนักท่องเที่ยวที่เรียกกันว่า “ทัวร์คิกแบ็ก(kick back)” ผู้ประกอบการนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์ที่ชวนนักท่องเที่ยวไปอีกทอดหนึ่งต้องหาวิธีชดเชยต้นทุนด้วยการพาซื้อสินค้าในราคาแพงกว่าปกติ ซื้อรายการท่องเที่ยวหรือบริการเสริมในลักษณะบังคับ ทัวร์ลักษณะนี้ที่เข้ามาในประเทศไทยส่วนใหญ่มาจากประเทศจีน การกระทำในลักษณะดังกล่าวผิดกฎหมายด้านการท่องเที่ยวทั้งของประเทศไทยและประเทศจีนจึงถือว่าเป็นอาชญากรรม นอกจากนี้ยังมีกลุ่มธุรกิจจีนเข้ามาประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและอื่นๆที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยเสียเอง โดยวิธีใช้คนจีนมาสวมบัตรประจำตัวประชาชนเป็นคนไทยและใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง(nominee) ซึ่งผิดกฎหมายเรื่องการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ประเทศไทยขาดรายได้จากธุรกิจเหล่านี้เพราะรายได้ถูกส่งกลับไปยังประเทศจีน มีการหลีกเลียงภาษี เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างมาก จึงถือว่าเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข แต่การแก้ไข โดยมุ่งปราบปรามให้หมดไปก็จะมีผลกระทบ เช่น จำนวนนักท่องเที่ยวที่ลดลง และการปราบปรามให้ได้ผลอย่างจริงจังก็กระทำได้ยาก นอกจากนี้ก็มีบางฝ่ายมองว่าธุรกิจการท่องเที่ยวลักษณะนี้เป็นรูปแบบทางธุรกิจที่อยู่ในโลกของการแข่งขัน ซึ่งหลายประเทศก็ใช้กลยุทธ์นี้ จึงต้องนำข้อมูลนี้ไปวิเคราะห์แล้วดำเนินการหาข้อมูลเพิ่มเติมจากแหล่งปฐมภูมิต่อไป

ในส่วนทฤษฎีที่นำมาวิเคราะห์ประกอบด้วย ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย คือการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดตามอย่างจริงจัง และทฤษฎีระบบ เป็นการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยอาศัยกระบวนการจากปัจจัยนำเข้าคือรูปแบบทัวร์ผิดกฎหมายต่างๆ กระบวนการแปรสภาพคือการวิเคราะห์สภาพปัญหา และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทัวร์ผิดกฎหมาย กลายเป็นผลผลิตออกมาคือแนวทางการกำหนดมาตรการป้องกัน และมีการย้อนกลับคือการติดตามประเมินผล เพื่อปรับแนวทางให้เหมาะสมต่อไป



## บทที่ 3

### วิเคราะห์สภาพปัญหาและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ

### ทวิศกฏหมาย

ในการศึกษาเรื่อง แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติที่มีผลกระทบต่อการท่องเที่ยว ศึกษากรณี “ทวิศกฏหมาย” เมื่อผู้ศึกษาได้ทำการค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี รวมถึงวรรณกรรมที่มีความเกี่ยวข้อง จึงได้ทราบถึงทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ วิวัฒนาการและรูปแบบของธุรกิจทวิศกฏหมาย แนวทางการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมา เมื่อทราบดังนี้แล้ว จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์สภาพปัญหาและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทวิศกฏหมาย เพื่อนำไปสู่การกำหนดมาตรการป้องกันอาชญากรรมดังกล่าวนี้ต่อไป โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. การวิเคราะห์สภาพปัญหาของทวิศกฏหมาย
2. การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทวิศกฏหมาย

### การวิเคราะห์สภาพปัญหาของทวิศกฏหมาย

จากข้อมูลที่ได้ทำการศึกษามาแล้วพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจากทวิศกฏหมายอาจจำแนกได้ดังนี้

#### 1. สถานที่ท่องเที่ยวเสื่อมโทรม

แม้ว่าประเทศไทยจะมีนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเข้ามาเที่ยวเป็นจำนวนมาก ซึ่งสร้างรายได้ให้กับประเทศไทยอย่างมหาศาล แต่ก็มีนักท่องเที่ยวบางกลุ่มได้สร้างความเสื่อมโทรมให้แก่สถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรม ส่วนหนึ่งเกิดจากพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวเอง อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการใช้ไม้ค้ำคอกเทศก์เถื่อนที่ไม่สามารถแนะนำ ควบคุม นักท่องเที่ยวให้มีความรู้ความเข้าใจ ปฏิบัติตนอย่างถูกต้องและเหมาะสมได้ ซึ่งเป็นผลพวงจากธุรกิจทวิศกฏหมายซึ่งนำนักท่องเที่ยวเข้ามาเป็นจำนวนมาก นอกจากไม่ทำรายได้หรือทำรายได้ให้กับประเทศน้อยแล้วยังสร้างความเสียหายให้กับแหล่งท่องเที่ยวอย่างมาก ซึ่งหากจะทำให้กลับสู่สภาพเดิมก็จำต้องใช้ใช้งบประมาณที่สูงและระยะเวลานาน

จากงานวิจัยของศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2548. หน้า 66) เรื่องสภาพปัญหาของการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับจีน อ่างความเห็นของนักวิชาการจีน ในบทความเรื่อง “พัฒนาการท่องเที่ยวไทยในสายตาของนักวิชาการจีน” เมื่อเดือนมกราคม 2548 ว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่อุดมด้วยทรัพยากรการท่องเที่ยว ประชาชนมีน้ำใจโอบอ้อมอารี แต่น่าเสียดายที่ธุรกิจการท่องเที่ยวของไทยเป็นการพัฒนาที่ถึงผลระยะสั้น แข่งขันกันหากำไรจนวุ่นวาย แต่ไร้การควบคุม ทำให้ธรรมชาติ โบราณวัตถุต่างๆ ถูกทำลายไปอย่างน่าเสียดาย นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยเรื่อง Chinese Tourists's Behaviors towards Travel and Shopping in Bangkok ระบุว่านักท่องเที่ยวจีนถูกมองว่า ก้าวร้าว เสียงดัง ไม่สุภาพ ไม่มีระเบียบ ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องปกติของคนจีน แต่ไม่ใช่เรื่องที่เหมาะสมสำหรับสถานที่พักผ่อนส่วนใหญ่ในโลกนี้ ซึ่งเขาควรจะต้องทราบ แต่เขาก็เพียงเป็นตัวตนของเขาในแบบของชาวจีน ซึ่งจะต้องให้คำแนะนำแก่นักท่องเที่ยวเหล่านั้น เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมต่อไป (ศศิธร เจตนาพันธ์, 2558) และบทความวิชาการเรื่องปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญและผลกระทบต่อประเทศไทยระบุว่า การประกอบการนำเที่ยวในลักษณะนี้ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของสถานที่ท่องเที่ยวและศิลปวัฒนธรรม (ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย, 2558)

มีตัวอย่างปัญหาสถานที่ท่องเที่ยวเสื่อมโทรมที่เห็นได้ชัด เช่นกรณีที่อาจารย์เฉลิมชัย โฆษิตพิพัฒน์ ศิลปินแห่งชาติ ผู้ทำการบุกเบิกวัดร่องขุ่น จังหวัดเชียงราย ได้แสดงความคิดเห็นผ่านสื่อถึงพฤติกรรมสุดขั้วแยะของนักท่องเที่ยวจีน เช่น การถ่ายอุจจาระเรี่ยราด การถ่มน้ำลายในที่สาธารณะ การพูดคุยเสียงดัง หรือแม้กระทั่งการเข้าไปถ่ายรูปในที่ห้ามถ่าย เป็นเหตุให้ห้องน้ำสกปรกน่าเหม็น ส่งผลให้นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศหนีหายไปหมด (ไทยรัฐออนไลน์ : 2558, 20 กุมภาพันธ์) นอกจากนี้ยังมีนักธุรกิจเจ้าของโรงแรมดัง ในจังหวัดกระบี่และภูเก็ต ได้ออกมากล่าวแสดงความรู้สึกเกี่ยวกับพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวจีนที่เป็นเหตุให้แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ในภาคใต้เสื่อมโทรมไปเป็นอันมาก อาทิเช่น การถ่ายอุจจาระลงในอ่างล้างหน้าที่หาดนพรัตน์ธารา และหมู่เกาะพีพี นอกจากนี้ยังมีพฤติกรรมในการพูดจาเสียงดัง ไม่เกรงใจคนอื่น ไม่มีความสงบ สร้างความสกปรกให้แก่ปะการัง ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง

## 2. ภาพลักษณ์การท่องเที่ยวของไทยเสียหาย

จากรูปแบบของทัวร์ผิดกฎหมายซึ่งพานักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าราคาแพงกว่าปกติ ซื้อรายการท่องเที่ยวหรือบริการเสริม โดยเป็นการกระทำในเชิงบังคับ ย่อมมีผลทำให้ภาพลักษณ์การท่องเที่ยวของประเทศไทยเสียหาย ดังปรากฏในงานวิจัย บทความวิชาการ และข้อมูลจากแหล่งต่างๆ เช่น

จากงานวิจัยของศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2548, หน้า 66) เรื่องสภาพปัญหาของการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับจีน อ้างความเห็นของนักวิชาการจีน ในบทความเรื่อง “พัฒนาการท่องเที่ยวไทยในสายตาของนักวิชาการจีน” เมื่อเดือนมกราคม 2548 ว่า บริษัทท่องเที่ยวไทยดำเนินธุรกิจด้านช่วยกุมารมณัจจนสร้างความเสียหายต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์มีพฤติกรรมหลอกลวงนักท่องเที่ยวต่างชาติ ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นแหล่งที่นักท่องเที่ยวรู้สึกไม่พอใจและมีการร้องเรียนมากที่สุด นอกจากนี้ผู้อำนวยการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานปักกิ่งให้ความเห็นว่าทัวร์ที่มีการจ่ายค่าซื้อหัวนักท่องเที่ยว (kick back : KB) เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้ภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวของไทยตกต่ำถึงขีดสุด ประเทศไทยถูกนักท่องเที่ยวจีนร้องเรียนมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่งเมื่อปี 2546 (เรื่องเดียวกัน, หน้า 128)

การประกอบกรนำเที่ยวในลักษณะทัวร์ศูนย์เหรียญก่อให้เกิดปัญหาหนึ่งในหลายประการคือการสูญเสียภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยวไทยจากการที่นักท่องเที่ยวถูกพาไปซื้อสินค้ารายการท่องเที่ยวเสริม คู่มือลามกอนาจารและบริการเสริมต่างๆ ในราคาแพง (ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย : 2558)

ทัวร์ศูนย์เหรียญ คือทัวร์ราคาถูกที่เป็นที่นิยมในกลุ่มนักท่องเที่ยวจีน ทำให้มีปัญหาก่เกิดขึ้นตามมาคือการเอาเปรียบนักท่องเที่ยว ทำให้เสียภาพลักษณ์การท่องเที่ยว จึงควรแก้ไขปัญหาด้วยการเร่งสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในธุรกิจการท่องเที่ยว (วรวิดิ เรือนคำ, 2559)

ทัวร์ศูนย์เหรียญเป็นทัวร์ที่มีคุณภาพต่ำ ซึ่งคุณภาพของทัวร์ที่ต่ำส่งผลให้นักท่องเที่ยวได้รับประสบการณ์ที่ไม่ดีจากการท่องเที่ยวประเทศไทย รูปแบบของทัวร์ศูนย์เหรียญทำให้นักท่องเที่ยวเกิดทัศนคติที่ไม่ดีกับการท่องเที่ยวประเทศไทยซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจของประเทศ นักท่องเที่ยวหลายคนเมื่อพบว่าตนเองถูกเอาเปรียบก็รู้สึกไม่อยากจะกลับมาเที่ยวประเทศไทยอีกและหันกลับไปเที่ยวประเทศอื่นแทน (ปัญญา ไกรทัศน์, 2552 อ้างถึงในพูนลาภ ประสงค์เงิน, 2560)

### 3. ผลกระทบต่อธุรกิจการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจ

การประกอบกรนำเที่ยวในลักษณะทัวร์ศูนย์เหรียญก่อให้เกิดปัญหาหนึ่งในหลายประการคือปัญหาทางเศรษฐกิจ เนื่องจากมีกลุ่มธุรกิจชาวจีนเข้ามาดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งบริษัทนำเที่ยว ร้านอาหาร โรงแรม โดยใช้คนไทยเป็นนอมินีหรือเอาคนจีนเข้ามาสวมบัตรประชาชน เจราจาหรือบิบบซื้อหุ้นจากผู้ประกอบการคนไทย กระบวนการทำธุรกิจของบริษัททัวร์นอมินีดังกล่าวถือว่าเกิดความเสียหายร้ายแรงต่อประเทศไทย เพราะเงินที่ได้จากธุรกิจทั้งหมดจะถูก

ส่งกลับประเทศจีน เท่ากับว่ากลุ่มทัวร์เหล่านี้แค่มาใช้ทรัพยากรของประเทศไทยโดยไม่ได้ให้ประโยชน์อะไรกับประเทศไทยเลย (ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย : 2558)

“แค่เคจทัวร์ยอดนิยมเหล่านี้ดำเนินการ โดยบริษัทตัวแทนนำเที่ยวซึ่งมีคนจีนเป็นเจ้าของแต่จดทะเบียนในประเทศไทย” ... “ยังมีปัญหาเกี่ยวกับทัวร์เหล่านี้ เนื่องจากถูกลงทุนและจัดการ โดยคนจีน เงินส่วนใหญ่กลับบริษัทในประเทศจีน โรงแรมและภัตตาคารไทยได้รับประโยชน์แต่ส่วนน้อย หลีกเลียงภาษี ประเทศไทยสูญเสียรายได้จำนวนมาก” (South China Morning Post : 2018, Jan 27)

ด้วยผลประโยชน์จากธุรกิจท่องเที่ยวที่มีมากมาย โดยเฉพาะจากกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวจีนที่มีกำลังซื้อสูงประกอบกับจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก ย่อมทำให้ผู้ประกอบการคนจีนหรือกลุ่มนักธุรกิจชาวจีนมองเห็นช่องทางในการหาผลประโยชน์ โดยเข้ามาเปิดบริษัทนำเที่ยวในประเทศไทย รวมทั้งธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่มีแบบให้คนไทยเป็น “นอมินี” (ผู้แทนของเจ้าของจริง) หรือเอาคนจีนมาสวมบัตรประชาชนคนไทยแล้วเปิดสำนักงาน ร้านอาหาร ที่พักเพื่อรองรับเฉพาะนักท่องเที่ยวจีน รวมทั้งการทำธุรกิจแบบครบวงจรทั้งบริษัทนำเที่ยว รถเช่า ร้านจำหน่ายสินค้าเป็นต้น

กลุ่มทุนเหล่านี้เริ่มต้นจากการเข้ามาประกอบการนำเที่ยวอย่างต่อเนื่องและเป็นจำนวนมาก จนเกิดความไว้วางใจ ก่อนที่จะเข้ามาเจรจาขอซื้อหุ้นหรือบิบบซื้อหุ้นโดยตรงกับผู้ประกอบการไทย หากไม่ยอมทำตามก็จะยกเลิกผู้ค้าหรือใช้บริการของผู้ประกอบการรายอื่นแทน นอกจากนี้เมื่อเกิดธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมายขึ้นในประเทศไทย ย่อมทำให้อาชีพมัคคุเทศก์ถูกเอารัดเอาเปรียบจากมัคคุเทศก์เถื่อน ซึ่งถือได้ว่าเป็นเครื่องมือหลักของธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย เนื่องจากนักท่องเที่ยวจะเชื่อถือไว้วางใจมัคคุเทศก์เถื่อนซึ่งเป็นคนชาติเดียวกัน รวมถึงผู้ประกอบการร้านค้า ร้านอาหาร ที่พัก ที่จะนำคนต่างชาติเข้ามาทำงานแทนคนไทยด้วย เช่นนี้ย่อมทำให้ประชาชนคนไทยถูกแย่งอาชีพ นำไปสู่ปัญหาการว่างงานในอนาคต นอกจากนี้ธุรกิจการท่องเที่ยวก็จะกลายเป็นแหล่งรายได้ของคนต่างประเทศ โดยอาศัยทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย (คมชัดลึก ,2560)

จากการที่ทัวร์ผิดกฎหมายทำให้ภาพลักษณ์การท่องเที่ยวของไทยเสียหายก็ย่อมกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศอยู่แล้ว เนื่องจากการท่องเที่ยวสร้างรายได้หลักให้กับประเทศ แต่จากข้อมูลการศึกษาข้างต้นจะพบว่ารายได้จากการท่องเที่ยวของทัวร์ผิดกฎหมายส่วนใหญ่จะอยู่กับกลุ่มธุรกิจจีนซึ่งใช้คนไทยเป็นนอมินี ซึ่งถือว่าเป็นความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง

## วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตัวรัศมีกฎหมาย

จากปัญหาธุรกิจตัวรัศมีกฎหมายที่กล่าวข้างต้น ถือได้ว่า สร้างปัญหาให้กับประเทศไทยเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเชื่อมโยงของธุรกิจท่องเที่ยว ความเสียหายของภาพลักษณ์การท่องเที่ยว และผลกระทบต่อธุรกิจท่องเที่ยว ทั้งๆที่การท่องเที่ยวสร้างรายได้มหาศาลให้กับประเทศ แต่ประเทศไทยกลับได้รับรายได้เพียงน้อยนิดหรือแทบจะไม่ได้เลยเพราะรายได้จากผลประกอบการที่ได้รับมานั้นหมุนเวียนอยู่ในกลุ่มนักท่องเที่ยวจีนเป็นส่วนใหญ่ คงเหลือเพียง ความเชื่อมโยงของทรัพยากรการท่องเที่ยวและงบประมาณจำนวนมากที่จะต้องใช้ในการบูรณะแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรมของประเทศไทยให้กลับสู่สภาพเดิม

ทั้งนี้เมื่อนำสภาพปัญหาของตัวรัศมีกฎหมายดังที่กล่าวมาวิเคราะห์แล้ว จะสามารถวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตัวรัศมีกฎหมายได้ ดังต่อไปนี้

### 1. นโยบายของรัฐบาล

การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของหลายประเทศทั่วโลก รัฐบาลของประเทศดังกล่าวจึงให้ความสำคัญในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันเพื่อช่วงชิงส่วนแบ่งตลาดท่องเที่ยวโลก โดยเฉพาะประเทศในแถบเอเชียและอาเซียนต่างกำหนดกลยุทธ์ทางการตลาดเพื่อดึงนักท่องเที่ยวทั่วโลกเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศตนเพิ่มมากขึ้น ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการท่องเที่ยวในฐานะเป็นกลไกหลักในการช่วยรักษาเสถียรภาพและขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงมีนโยบายในการส่งเสริม การท่องเที่ยวเพื่อดึงนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยให้ได้มากที่สุด ฉะนั้นการดำเนินการตามมาตรการต่างๆจึงต้องมุ่งในด้านการอำนวยความสะดวกเป็นสำคัญ การเข้มงวดในกฎเกณฑ์บางเรื่องอาจมีผลกระทบต่อจำนวนนักท่องเที่ยวดังจะเห็นได้จากกรณีที่รัฐบาลกวัดขั้นปราบปรามดำเนินคดีกับผู้ประกอบการตัวรัศมีกฎหมายที่มีลักษณะเป็นทัวร์ศูนย์เหรียญในช่วงที่ผ่านมาทำให้นักท่องเที่ยวชาวจีนลดลงเป็นจำนวนมาก

### 2. ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย

#### 2.1 กฎหมายขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้

2.1.1 แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวที่ได้พยายามปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันเพื่อรับมือกับรูปแบบการกระทำผิดของตัวรัศมีกฎหมายได้แก่ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 ซึ่งได้ยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมซึ่งตราขึ้นตั้งแต่ปี 2535 นอกจากนี้ยังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุดเมื่อปี 2559 แต่ก็ยังมีปัญหาด้าน

การบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากบทบัญญัติบางมาตรามีความหมายกว้างไม่ชัดเจน บางมาตรามีความชัดเจนได้การสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานกระทำได้ยาก เช่น

2.1.1.1 มาตรา 24 “ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว หรือนักท่องเที่ยว” มีความหมายกว้าง ไม่ชัดเจน ยากแก่การตีความ

2.1.1.2 มาตรา 31 “ห้ามไม่ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจัดบริการนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวโดยไม่เรียกเก็บค่าบริการหรือเรียกเก็บค่าบริการในอัตราที่เห็นได้ว่าไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าว อย่างน้อยให้กำหนดอัตราค่าบริการขั้นต่ำและกำหนดให้มีการจัดทำเอกสารที่แสดงให้เห็นถึงค่าบริการที่เรียกเก็บ” ซึ่งได้มีการออกประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เรื่องหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการนำเที่ยวสำหรับนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศ (เฉพาะตลาดจีน) กำหนดให้การจัดบริการนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศ (เฉพาะตลาดจีน) ต้องมีอัตราค่าบริการตามรายการนำเที่ยวแบบหมู่คณะ ไม่ต่ำกว่า 1,000 บาท ต่อคนต่อคืน โดยให้จัดทำเอกสารเป็นภาษาไทยที่แสดงให้เห็นถึงอัตราค่าบริการที่เรียกเก็บ โดยจะมีภาษาต่างประเทศกำกับหรือไม่ก็ได้ จากบทบัญญัติดังกล่าวค่อนข้างมีความชัดเจนแต่ยากแก่การตรวจสอบควบคุมเพราะผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวเพียงแต่ทำเอกสารว่ามีการเรียกเก็บค่าบริการไว้ให้เจ้าหน้าที่ตรวจแต่เจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจตรวจสอบได้ว่ามีการเก็บค่าบริการจริงหรือไม่

2.1.1.3 มาตรา 32 ห้ามไม่ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมอบหมายให้มัคคุเทศก์ ผู้นำเที่ยวหรือบุคคลอื่นใด นำนักท่องเที่ยวในความรับผิดชอบของตนไปท่องเที่ยว โดยเรียกเก็บเงินจากมัคคุเทศก์ ผู้นำเที่ยว หรือบุคคลอื่นนั้น หรือโดยให้บุคคลดังกล่าวรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าเดินทาง ค่าที่พัก ค่าอาหาร หรือค่าอำนวยความสะดวกอื่นใดของนักท่องเที่ยวไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

มาตรา 58 ในการรับทำงานเป็นมัคคุเทศก์ ห้ามไม่ให้มัคคุเทศก์จ่ายเงินหรือให้ประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือบุคคลอื่นใด หรือยอมตนเข้ารับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อให้ได้มาซึ่งการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว

ทั้งสองมาตรานี้ก็มีความชัดเจนแต่ในตรวจสอบรวบรวมพยานหลักฐานกระทำได้ยากเพราะเป็นการสมยอมระหว่างสองฝ่าย ต่างฝ่ายก็ร่วมมือกันปกปิดความจริง

2.1.1.4 มาตรา 24 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 12(3) ซึ่งได้มีการออกประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและ

มัครุเทศก์เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการนำเที่ยวนอกรายการ (Optional Tour) สำหรับนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศ (เฉพาะตลาดจีน) กำหนดอัตราค่าบริการนำเที่ยวนอก รายการ (Optional Tour) ให้แก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศ (เฉพาะตลาดจีน) ให้มี อัตราค่าบริการนำเที่ยวนอกรายการแบบหมู่คณะ โดยให้เป็นไปตามรายการที่นายทะเบียนธุรกิจนำ เที่ยวและมัคคุเทศก์กลางกำหนด ทั้งนี้ไม่เกิน 3,000 บาท ต่อคน ต่อรายการนำเที่ยว (Trip) เว้นแต่ เป็นค่าบริการนำเที่ยวนอกรายการอื่น ที่เป็นไปตามความต้องการของนักท่องเที่ยวเฉพาะราย

มาตรานี้มีความชัดเจนและสอบสวนดำเนินคดีทำได้ไม่ยาก นัก แต่ก็ยังมีปัญหาคือเจ้าหน้าที่จะดำเนินการได้เมื่อนักท่องเที่ยวได้รับความเสียหายมาแจ้งความ

จากปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวทำให้ในห้วงเวลาดังตั้งแต่นั้น กฎหมายใช้บังคับเป็นต้นมาไม่เคยมีการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมายเลย การ จับกุมในปี 2559 นับเป็นรายแรก ซึ่งสอดคล้องกับที่ สุทธิณี สุดใจ(2558) กล่าวไว้ในงานวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจท่องเที่ยวถึงปัญหาของทัวرسันย์หรือทัวริสต์ว่าไม่เคยมีการ บังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเลย

2.1.2 สินค้าบางประเภท เช่น อัญมณี เครื่องประดับ มิได้มีการควบคุมราคา มาตรฐาน เป็นความพอใจของผู้ซื้อ การตกลงระหว่าง “ผู้ซื้อ” กับ “ผู้ขาย” ถือเป็นข้อยุติ จะมา ฟ้องร้องกันที่หลังนั้นไม่ได้ หรือหากเป็นกรณีเป็นของปลอมหรือคุณภาพไม่มาตรฐานจะดำเนินคดี ได้ก็ต้องมีนักท่องเที่ยวได้รับความเสียหายแจ้งความร้องทุกข์ก่อน ซึ่งส่วนใหญ่นักท่องเที่ยวมักจะ ทราบเมื่อเดินทางกลับประเทศไปแล้ว

## 2.2 เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง

เนื่องด้วยผลประโยชน์อันมหาศาลจากการประกอบธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย จึงเป็นแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนละเลยต่อหน้าที่ โดยอาศัยอำนาจและความรู้ความสามารถ ของตนเองรวมถึงช่องว่างของกฎหมายมาเป็นโอกาสในการหาผลประโยชน์จากธุรกิจผิดกฎหมาย ทำให้ปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขได้อย่างเด็ดขาด ดังจะเห็นได้จากงานวิจัยของศูนย์วิจัยศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2548) ซึ่งศึกษาเรื่องสภาพและปัญหาของการ ท่องเที่ยวระหว่างไทยกับจีน ได้รายงานผลการศึกษาน่าเชื่อถือได้ไว้โดยละเอียดว่าผู้เกี่ยวข้องกับข้อ กกับทัวร์ผิดกฎหมายมีการจ่ายเงินสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างไรบ้าง ต่อมาจนถึงปัจจุบันยัง พบการกระทำที่เห็นได้ชัดว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้อง เช่น กรณีชาวต่างชาติเข้ามาสวมบัตร ประชาชนของคนไทย เพื่อประกอบธุรกิจในประเทศไทย ย่อมแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่ โดยมิชอบและการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ อันนำมาซึ่งความเสียหายในระบบ เศรษฐกิจและปัญหาสังคมของประเทศตามมารวมถึงการละเลยในการสอดส่องดูแล โดยเฉพาะ

ปัญหามักคุกเทศก์เถื่อน การตรวจสอบภาษีบริษัทที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจท่องเที่ยว โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย เช่น กรณีชาวจีนเข้าสวมบัตรประชาชนคนไทยเพื่อเปิดบริษัททัวร์ศูนย์เหรียญย่านพระราม 9 โดยแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จปกปิดข้อความจริงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ตนเองมีรายการในทะเบียนบ้านหรือเอกสารการทะเบียนราษฎร (ไทยรัฐออนไลน์, 2560)

จากการสัมภาษณ์อดีตไกด์เถื่อนได้เสนอทางออกของการแก้ไขปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญว่า ตำรวจท่องเที่ยวควรปฏิบัติงานอย่างจริงจังและตรงไปตรงมา รวมถึงต้องสอดคล้องการทำงานของมักคุเทศก์อย่างต่อเนื่อง หากพบการกระทำที่ผิดกฎหมายควรดำเนินการอย่างเฉียบขาดตั้งแต่มักคุเทศก์จนถึงบริษัททัวร์ต้นสังกัด (สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว, 2550)

จากงานวิจัยเรื่องปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ เสนอให้พิจารณาร่างกฎหมายอาชญากรรมทางเศรษฐกิจโดยให้เพิ่มกระบวนการตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินการต่างๆ ด้วย (พงษ์สิทธิ์ ชัยฉัตรพรสุข, 2555)

## 2.3 ขาดแคลนบุคลากรและเทคโนโลยีที่ทันสมัย

2.3.1 จากปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายดังที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าหากจะดำเนินการให้ได้ผลมากขึ้นจะต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญเฉพาะการรวบรวมพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายสืบสวนสอบสวนที่จะแสดงให้เห็นว่าทัวร์ผิดกฎหมายดังกล่าวมีการกระทำในลักษณะดังนี้

2.3.1.1 ไม่เรียกเก็บค่าบริการหรือเรียกเก็บค่าบริการในอัตราที่เห็นได้ว่าไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย

2.3.1.2 กระทำการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว หรือนักท่องเที่ยว

2.3.1.3 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมอบหมายให้มักคุเทศก์ ผู้นำเที่ยวหรือบุคคลอื่นใด นำนักท่องเที่ยวในความรับผิดชอบของตนไปท่องเที่ยว โดยเรียกเก็บเงินจากมักคุเทศก์ ผู้นำเที่ยว หรือบุคคลอื่นนั้น หรือโดยให้บุคคลดังกล่าวรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าเดินทาง ค่าที่พัก ค่าอาหาร หรือค่าอำนวยความสะดวกอื่นใดของนักท่องเที่ยว ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

2.3.1.4 มีการเสนอการนำเที่ยวนอกรายการ (Optional Tour) ให้แก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศ (เฉพาะตลาดจีน) เกินกว่าอัตราค่าบริการที่กำหนด

2.3.2 นอกจากการบังคับใช้กฎหมายด้านการเที่ยวตามข้อ 2.3.1 แล้วยังต้องมีการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆอีก เช่น การควบคุมราคาและคุณภาพของสินค้า การตรวจสอบด้านภาษี การตรวจสอบการจดทะเบียนนิติบุคคลที่มีลักษณะเป็นตัวแทนอำพราง



(nominee) การตรวจสอบเส้นทางการเงิน เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบในเรื่องเหล่านี้มีไม่เพียงพอ

2.3.4 เทคโนโลยีด้านการจัดเก็บและการเชื่อมโยงข้อมูลยังไม่มีความพร้อม เช่น เมื่อมีนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเดินทางเข้ามาฝ่ายตรวจคนเข้าเมืองจะทราบว่ามีนักท่องเที่ยวเดินทางมากับบริษัทท่องเที่ยวใด หากข้อมูลนั้นถูกส่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการท่องเที่ยว กรมสรรพากร ก็จะสามารถตรวจสอบได้ว่าการจ่ายค่านำเที่ยวตามอัตราที่กำหนดหรือไม่ มีการเสียภาษีถูกต้องหรือไม่ เป็นต้น

ปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้นสอดคล้องกับผลการศึกษาของ พงษ์สิทธิ์ ชัยจักรพรสุข (2555) ที่อ้างแล้ว

**2.4 ขาดระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** การปราบปรามทัวร์ผิดกฎหมายมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานเช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมการท่องเที่ยว กรมสรรพากร กรมทะเบียนการค้า สำนักงาน ป.ป.ง. จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดทั้งในด้านการประสานการปฏิบัติงานและการเชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้องระหว่างกัน

จากงานวิจัยของศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2548. หน้า 129) เรื่องสภาพปัญหาของการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับจีน อ้างความเห็นของผู้อำนวยการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานปักกิ่ง ว่ารูปแบบการบริหารของไทยมีลักษณะกระจัดกระจาย ขาดการรวมศูนย์อำนาจ มีทั้งกรมการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ตำรวจท่องเที่ยว สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น การร่วมมือกันแก้ไขปัญหาจึงเป็นเอกภาพได้ยาก

มีงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้พบว่าปัญหาหลักของการควบคุมอาชญากรรมทางเศรษฐกิจคือปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย บุคลากรขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรมทางด้านอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เพียงพอ ขาดการวางแผนการสร้างบุคลากรขึ้นมาเพื่อรองรับ ในทางตรงกันข้าม อาชญากรทางเศรษฐกิจมักจะเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญมองเห็นหนทางในการก่ออาชญากรรม นอกจากนี้ ยังขาดการจัดเก็บแหล่งข้อมูล เพื่อนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการไม่ทันทั่วถึงต่อสถานการณ์ที่สำคัญเร่งด่วน เนื่องจากขั้นตอนการบังคับบัญชาเป็นไปอย่างล่าช้า ตลอดจนกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ เป็นอุปสรรคในการดำเนินการ อีกทั้งจำนวนบุคลากรก็มีอยู่น้อยไม่เพียงพอ จึงต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาโดยพิจารณาร่างกฎหมายอาชญากรรมทางเศรษฐกิจให้มีความทันสมัย มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพิ่มกระบวนการตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินการ

ต่างๆ โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ วัฒนธรรมทางสังคม และความเป็นสากลของกฎหมายเป็นสำคัญ (พงษ์สิทธิ์ ชัยฉัตรพรสุข, 2555)

นอกจากนี้ยังมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายของประเทศจีนเกี่ยวกับตัวธุรกิจคือมีกฎหมายการท่องเที่ยวของจีนฉบับใหม่ที่มีผลบังคับมาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2556 มีการระบุว่า บริษัททัวร์ห้ามจัด “คณะทัวร์ศูนย์เหรียญ” บีบให้ซื้อสินค้า ห้ามขายโปรแกรมทัวร์เสริมกับนักท่องเที่ยว และห้ามการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ให้บริการด้วย ค่าใช้จ่ายต่างๆ อาทิ ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่าวีซ่า ค่าแรงมัคคุเทศก์ ค่าใช้รถยนต์ ค่าน้ำมัน ฯลฯ ควรรวมในแพ็คเกจทัวร์เดียวกันทั้งหมด และนักท่องเที่ยวไม่ต้องจ่ายเพิ่มหลังเข้าไปเที่ยว ซึ่งผู้ที่ละเมิดกฎหมายใหม่จะต้องถูปรับ ในอดีตบริษัททัวร์จีนบางรายจะเสนอแพ็คเกจทัวร์ในราคาต่ำกว่าต้นทุน เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่นักท่องเที่ยวบางส่วน แล้วใช้วิธีแสวงหากำไรที่อื่นไม่ชอบธรรมมาชดใช้ต้นทุน โดยบังคับให้ลูกค้าทัวร์เข้าร้านค้าต่างๆ ที่ทางบริษัททัวร์กำหนดไว้ หรือเพิ่มรายการท่องเที่ยวที่ลูกค้าต้องจ่ายเงินเพิ่มนอกเหนือจากค่าทัวร์ แต่เนื่องจากข้อกำหนดในกฎหมายการท่องเที่ยวฉบับใหม่ บริษัททัวร์จีนจำเป็นต้องบวกต้นทุนต่างๆ เข้าไปในราคาแพ็คเกจ ทำให้ราคาทัวร์เพิ่มขึ้นร้อยละ 50 ถึงเกือบ 1 เท่า อย่างไรก็ตาม คาดว่าราคาทัวร์ที่เพิ่มขึ้นจะกระทบนักท่องเที่ยวชาวจีนที่ชอบทัวร์ราคาถูกลดลงบางส่วน และผลปฏิบัติกฎหมายการท่องเที่ยวฉบับใหม่จะเป็นอย่างไร อาจยังต้องใช้เวลาในการทดสอบ (คุณากร เหวิน, 2556) แต่หลังจากที่กฎหมายของประเทศจีนใช้บังคับก็ยังมีตัวลักษณะนี้จากจีนมายังประเทศไทยจนทำให้รัฐบาลต้องดำเนินการปราบปรามในปี 2559 แสดงให้เห็นว่าทางประเทศจีนก็มีปัญหาในด้านการบังคับใช้กฎหมายเช่นกัน เพราะหากการบังคับใช้กฎหมายได้ผลก็ย่อมไม่มีตัวลักษณะนี้จากประเทศจีนมายังประเทศไทย

### 3. จำนวน ประเภท และพฤติกรรมกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวจีน

จากงานวิจัยของศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2548) ซึ่งศึกษาเรื่องสภาพและปัญหาของการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับจีน ระบุว่า การท่องเที่ยวเป็นเรื่องใหม่สำหรับคนจีน นักท่องเที่ยวจีนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องการท่องเที่ยว สภาพเช่นนี้นักวิชาการจีนสรุปว่าเป็น “ความไม่สุกงอม” (บูเนิงสุ) ของตลาดจีน เป็นลักษณะพิเศษที่เป็นต้นเหตุของปัญหา ต่อมาจนกระทั่งปัจจุบันก็ยังมีการวิจัยที่รายงานผลการศึกษาออกมาในลักษณะเดียวกันว่าปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อทัวร์ศูนย์เหรียญ คือ ตลาดเกิดใหม่ (Emerging market) ซึ่งลูกค้าในกลุ่มตลาดนี้มีประสบการณ์ในการท่องเที่ยวที่น้อย เน้นประหยัด ซึ่งสามารถถูกล่อลวงได้ง่ายด้วยราคาแพ็คเกจของทัวร์ศูนย์เหรียญ ประเทศที่ถือว่าเป็นตลาดเกิดใหม่และมีนักท่องเที่ยวจำนวนมากคือ ประเทศจีน (Li, 2016, p. 71 อ้างในพูนลาภ ประสงค์เงิน, 2560)

นักท่องเที่ยวจีนกำลังเป็นตลาดการท่องเที่ยวที่ใหญ่ที่สุดของโลกเนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนทำให้คนจีนมีอำนาจการใช้จ่ายมากขึ้นและทำให้พฤติกรรมด้านการท่องเที่ยวของผู้บริโภคจีนเปลี่ยนไปจากธรรมเนียมปฏิบัติการกลับบ้านในช่วงวันหยุดเทศกาลเปลี่ยนมาเป็นการพักรอบครัวเดินทางท่องเที่ยวต่างประเทศมากขึ้น โดยประเทศไทยถือเป็นประเทศที่มีนักท่องเที่ยวชาวจีนเดินทางเข้ามามากที่สุดในโลก นอกจากนี้นักท่องเที่ยวจีนใช้จ่ายกับการช้อปปิ้งมากที่สุดในกิจกรรมเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งหมดเพราะการช้อปปิ้งถือเป็นหนึ่งในสองจุดมุ่งหมายหลักในการเดินทางไปต่างประเทศของชาวจีนนอกเหนือจากการไปเยี่ยมชมแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ (จุฑาทิพย์ ทิพย์เหรียญ, 2559)

จากงานวิจัยเรื่อง Chinese outbound tourists – new 2017 พบว่าจุดหมายปลายทางยอดนิยมในการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวจีนตามลำดับคือ ฮองกง มาเก๊า ตามด้วยประเทศไทยและญี่ปุ่น นักท่องเที่ยวใช้จ่ายเงินมากขึ้นกว่า 3 เท่า จาก US\$ 73Billion ในปี 2556 เป็น US\$ 261 Billion ในปี 2559 คาดว่าจะเพิ่มถึง US\$ 429 Billion ในปี 2564

กลุ่มนักท่องเที่ยวชาวจีนยังคงเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่ทำรายได้ให้กับการท่องเที่ยวในอัตราที่สูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ซึ่งพิจารณาได้จากข้อมูลเบื้องต้นของจำนวนและรายได้ของนักท่องเที่ยว มกราคม ถึง มีนาคม 2561 ดังนี้

ตารางที่ 3-1 ข้อมูลเบื้องต้นของจำนวนและรายได้ของนักท่องเที่ยว มกราคม ถึง มีนาคม 2561

Country of Nationality	Number			%Change 2018/17	Country of Nationality	Receipts		
	2018	2017	2018/17			2018	2017	2018/17
East Asia	6,745,547	5,692,582	+18.50	East Asia	294,536.54	233,418.09	+26.18	
ASEAN	2,235,681	2,070,774	+7.96	ASEAN	66,451.49	60,598.19	+9.66	
Brunei	3,508	3,892	-9.87	Brunei	163.00	171.97	-5.22	
Cambodia	211,190	165,041	+27.96	Cambodia	6,479.28	4,713.09	+37.47	
Indonesia	144,712	130,213	+11.13	Indonesia	4,221.63	3,932.34	+7.36	
Laos	410,623	366,376	+12.08	Laos	10,523.56	9,050.75	+16.27	
Malaysia	845,304	813,865	+3.86	Malaysia	23,783.33	22,444.14	+5.97	
Myanmar	88,424	86,122	+2.67	Myanmar	3,377.14	3,216.74	+4.99	
Philippines	86,489	82,252	+5.15	Philippines	3,421.02	3,401.59	+0.57	
Singapore	240,430	224,934	+6.89	Singapore	8,449.20	7,845.01	+7.70	
Vietnam	205,001	198,079	+3.49	Vietnam	6,033.33	5,822.56	+3.62	
China	3,174,524	2,439,076	+30.15	China	172,226.28	124,389.56	+38.46	
Hong Kong	210,886	160,727	+31.21	Hong Kong	8,688.74	6,561.55	+32.42	
Japan	433,229	408,264	+6.11	Japan	17,445.10	16,523.80	+5.58	
Korea	501,417	463,278	+8.23	Korea	21,677.64	19,240.85	+12.66	
Taiwan	169,418	135,655	+24.89	Taiwan	7,147.36	5,475.20	+30.54	
Others	20,392	14,808	+37.71	Others	899.93	628.94	+43.09	

ที่มา : กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา (ณ วันที่ 15 เมษายน 2561)

ข้อมูลจากสถาบันวิจัยการท่องเที่ยวของจีน (China Tourism Academy) และ Ctrip.com ซึ่งเป็นบริษัทให้บริการด้านการท่องเที่ยวออนไลน์ระดับชั้นนำของจีน แจกข้อมูลด้านการท่องเที่ยวต่างประเทศของจีนประจำปี 2560 โดยรายงานระบุว่า ปี 2560 จำนวนชาวจีนเดินทางเที่ยวต่างประเทศทะลุ 130 ล้านคน/ครั้ง เพิ่มขึ้นร้อยละ 7 เมื่อเทียบกับปี 2559 และมีค่าใช้จ่ายในต่างประเทศ (รวมค่าเดินทาง) สูงถึง 11.5 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐ และประเทศปลายทางท่องเที่ยวของชาวจีนอันดับ 1 ยังคงเป็นประเทศไทย (นายคุณากร เหวิน, 2561)

ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อทัวร์ศูนย์เหรียญ คือ ตลาดเกิดใหม่ (Emerging market) ซึ่งลูกค้าในกลุ่มตลาดนี้มีประสบการณ์ในการท่องเที่ยวหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เพิ่งเริ่มหัดท่องเที่ยวเป็นครั้งแรก นักท่องเที่ยวจากตลาดเกิดใหม่นี้เป็นนักท่องเที่ยวที่เน้นประหยัดซึ่งสามารถถูกหลอกได้ง่ายด้วยราคาแพ็คเกจของทัวร์ศูนย์เหรียญ ประเทศที่ถือว่าเป็นตลาดเกิดใหม่และมีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก คือ ประเทศจีน (Li, 2016, p. 71 อ้างในพูนลาภ ประสงค์เงิน, 2560) ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญนี้จะเกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวชาวจีนเป็นส่วนใหญ่

ส่วนหนึ่งของนักท่องเที่ยวจีนนิยมทัวร์ประเภทนี้เพราะต้องการผู้ช่วยเหลือ เขาพูดไทยไม่ได้ พูดภาษาอังกฤษก็ไม่ได้ (South China Morning Post : 2561, 27 มกราคม)

#### 4. รูปแบบการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวของทัวร์จีน

จากการศึกษาข้อมูลพบว่าผู้ประกอบการท่องเที่ยวของจีนซึ่งนำนักท่องเที่ยวไปยังต่างประเทศใช้วิธีการลักษณะนี้ เช่น

“บริษัททัวร์ขนาดใหญ่หรือขนาดเล็กของคนไทยที่รับนักท่องเที่ยวจีนเวลานี้ล้วนตกอยู่ภายใต้วงจรนี้ ทั้งหมด ไม่ต้องถามว่า คนโน้นทำไหม คนนี้ทำไหม ทำกันทุกคน เพราะโครงสร้างของธุรกิจทัวร์จีนเป็นเช่นนี้”

“รัฐมนตรีว่าการกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬากล่าวถึงกรณีทัวร์ศูนย์เหรียญว่าเป็นรูปแบบการทำธุรกิจของคนจีน คงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้ เป็นลักษณะของทัวร์จีนที่เกิดขึ้นกับการเดินทางไปท่องเที่ยวในทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เป็นเรื่องธุรกิจที่ทำกันอย่างเปิดเผย ขอมขายขาดทุนเพื่อให้ได้ลูกค้ามาอยู่ในมือก่อน เหมือนค่าโทรศัพท์มือถือที่ขอมขายเครื่องขาดทุนแล้วค่อยไปหาทำไรจากการให้บริการ เมื่อใดที่สัดส่วนของนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเองสูงขึ้นเรื่องของทัวร์ศูนย์เหรียญก็จะลดลง” (ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย, 2558)

“หลังไทยปราบปรามท้าวการค้าต่ำกว่าทุน หรือท้าวศูนย์เหรียญ ส่งผลกระทบให้ตลาดจีนชะลอตัว ทำให้บริษัทท้าวหลายประเทศใช้โอกาสนี้จัดแพ็คเกจท่องเที่ยวในราคาถูกไปยังเกาหลี ญี่ปุ่น 6 วัน ฝรั่งเศส อิตาลี เยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์ เท่ากับว่าหลายประเทศยังคงทำท้าวศูนย์เหรียญ จะเห็นว่านักท่องเที่ยวจีนเป็นที่ต้องการของหลายตลาดในเวลา” (กรุงเทพฯ ธุรกิจ, 2559)

จะเห็นได้ว่าเมื่อผู้ประกอบการท่องเที่ยวจีน ซึ่งเป็นประเทศต้นทางใช้วิธีการนี้ทำให้ผู้ประกอบการนำเที่ยวในประเทศไทยและอีกหลายประเทศต้องยอมรับรูปแบบธุรกิจนี้ ทำให้เกิดปัญหาท้าวผิดกฎหมายขึ้น

### 5. การแข่งขันแย่งตลาดนักท่องเที่ยวชาวจีนของผู้ประกอบการนำเที่ยวของไทย

จากผลการศึกษาของศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2548) ซึ่งศึกษาเรื่องสภาพและปัญหาของการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับจีน พบว่าท้าวศูนย์เหรียญได้ขยายระดับความรุนแรงของปัญหาจนกลายเป็น “ท้าวติดลบ” ในเวลาต่อมา เพราะการแข่งขันกันแย่งลูกค้าท้าวจีนในหมู่บริษัทนำเที่ยวของไทยที่ความรุนแรงยิ่งขึ้นจนถึงขีดสุด ผู้ประกอบการในไทยนอกจากจะไม่เรียกเก็บค่าบริการจากลูกค้าคือบริษัทท่องเที่ยวจีนเท่านั้น แต่ยังเต็มใจจ่ายเงินชื้อนักท่องเที่ยวจากบริษัทท่องเที่ยวจีนเป็นรายหัว ที่เรียกกันในวงการว่าจ่ายค่า “เคบี” (KB – Kick Back) นอกจากนี้ยังมีผลการศึกษาของ ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย (2558) นำเสนอไว้ในทำนองเดียวกัน

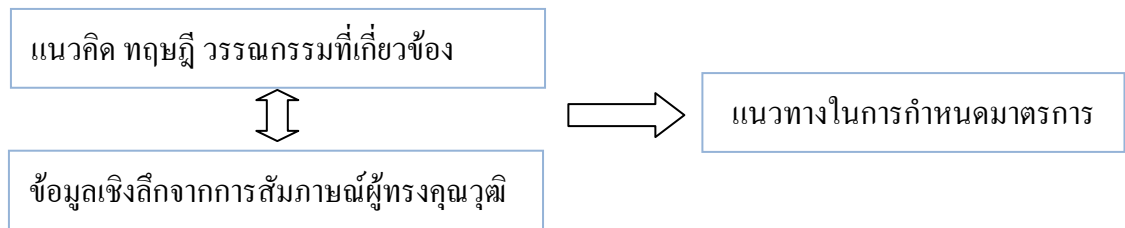
### สรุป

หลังจากที่วิเคราะห์สภาพปัญหาของธุรกิจท้าวผิดกฎหมาย และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อท้าวผิดกฎหมายที่วิจากข้อมูลที่ได้ศึกษาได้แล้ว ก็จะนำไปกำหนดหัวข้อที่จะทำการศึกษาเพิ่มเติมจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ เพื่อนำไปพิจารณาแนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันปัญหาท้าวผิดกฎหมายต่อไป

## บทที่ 4

### แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันปัญหา “ทัวร์ผิดกฎหมาย”

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้เริ่มศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับเรื่อง “ทัวร์ผิดกฎหมาย” แล้วทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเรื่องดังกล่าวเพื่อจะนำไปกำหนดมาตรการป้องกันปัญหาในเรื่องดังกล่าว จากนั้นได้ทำการศึกษาข้อมูลเชิงลึกเพิ่มเติมโดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในหลายสาขาอาชีพ นำมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้ศึกษามาแล้ว เพื่อเสนอแนวทางกำหนดมาตรการป้องกันปัญหาดังกล่าวตามวัตถุประสงค์ต่อไป โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ตามกรอบแนวคิดของการวิจัย ดังนี้



### ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์

#### บทสัมภาษณ์ที่ 1

#### รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

#### ส่วนที่ 1 ข้อมูลภูมิหลังของผู้ให้สัมภาษณ์

1. ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่ง รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
2. ท่านรับราชการมาแล้วเป็นระยะเวลา 38 ปี
3. ท่านมีประสบการณ์ทำงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหาธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมายมาแล้ว

## ส่วนที่ 2 ปัญหาอุปสรรคในการวางแผนทางกำหนดมาตรการป้องกันธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

### 1. บทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของท่านในการดูแลทัวร์ผิดกฎหมาย

เป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รับผิดชอบในการดำเนินคดีกับกลุ่มธุรกิจที่ดำเนินการประกอบธุรกิจในลักษณะดังกล่าวอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อธุรกิจท่องเที่ยวภายในประเทศ

### 2. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย

เป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับธุรกิจการท่องเที่ยว ซึ่งส่วนใหญ่เกิดกับนักท่องเที่ยวชาวจีนเนื่องจากเป็นนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากกว่าประเทศอื่นๆ รายได้จากธุรกิจดังกล่าวมีมูลค่ามหาศาล จึงเกิดการแข่งขันกันแย่งชิงนักท่องเที่ยวตลาดจีนของผู้ประกอบการฝ่ายไทยโดยลดราคาค่าบริการนำเที่ยวให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อดึงดูดให้ผู้ประกอบการท่องเที่ยวฝ่ายจีนมาใช้บริการนำเที่ยวของตนเอง ทางคู่ค้าฝ่ายจีนเพียงแต่เสียค่าเครื่องบินนำนักท่องเที่ยวมายังประเทศไทย เมื่อมาถึงผู้ประกอบการฝ่ายไทยเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด จึงเรียกกันว่า “ทัวร์ศูนย์เหรียญ” ในบางรายมีการแข่งขันกันสูงขึ้นถึงขนาดเสนอจ่ายเงินเป็นค่าซื้อนักท่องเที่ยวจากฝ่ายจีน กลุ่มขบวนการดังกล่าวจะนำนักท่องเที่ยวไปเที่ยวตามสถานที่ต่างๆ ส่วนการซื้อของฝากของที่ระลึก จะกำหนดให้นักท่องเที่ยวซื้อของเฉพาะในจุดที่เป็นร้านในเครือข่ายของขบวนการนี้เท่านั้น จะไม่จอดให้นักท่องเที่ยวซื้อของตามร้านค้าทั่วไป สินค้าดังกล่าวจะเป็นประเภท หมอนยางพารา อัญมณี ขนมอบแห้ง ฯลฯ ซึ่งจะมีราคาแพงกว่าร้านค้าทั่วไปมาก โดยไกด์ทัวร์จะเป็นคนเชียร์ให้นักท่องเที่ยวซื้อของในร้านค้าดังกล่าว เป็นจำนวนมาก ซึ่งบางครั้งอาจมีลักษณะของการกดดัน บังคับให้ซื้อสินค้าดังกล่าว

รายได้จากการซื้อของของนักท่องเที่ยวจะถูกแบ่งเป็นค่านายหน้าให้กับไกด์ทัวร์เพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการนำเที่ยว เช่น ค่าอาหาร ค่าที่พัก เป็นต้น ส่วนที่เหลือเป็นกำไร ในการดำเนินธุรกิจ ซึ่งมูลค่าจากการซื้อสินค้าดังกล่าวมีมูลค่ามหาศาลนับหมื่นล้านบาทในแต่ละปี รายได้ดังกล่าวมักจะวนอยู่ในระบบของกลุ่มธุรกิจดังกล่าวเท่านั้น ไม่ได้หมุนเวียนมาเป็นรายได้เข้าประเทศไทยเท่าที่ควร เนื่องจากกลุ่มธุรกิจดังกล่าวส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มทุนจากประเทศจีนที่เข้ามาลงทุน โดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนหรือที่เรียกว่านามินี (nominee) มีการหลีกเลี่ยงภาษี ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศ สูญเสียทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวของประเทศไปโดยไม่ก่อให้เกิดรายได้ของประเทศเท่ากับที่สิ่งที่สูญหายไป

### 3. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากทัวร์ผิดกฎหมาย

เนื่องจากส่วนใหญ่ผู้ประกอบการนำเที่ยวดังกล่าวจะเป็นกลุ่มคนต่างชาติเข้ามาทำธุรกิจทำให้รายได้จากการท่องเที่ยวไม่เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย มีการหลีกเลี่ยงภาษีทำให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างมาก เป็นโดยใช้ทรัพยากรของประเทศไทยเป็นจุดขายในการท่องเที่ยวของตน ทำให้แหล่งท่องเที่ยวทั้งทางธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรมของประเทศเสียหายทรุดโทรม เนื่องจากปริมาณนักท่องเที่ยวจำนวนมาก นอกจากนั้นรูปแบบการประกอบธุรกิจดังกล่าวในบางครั้งมีลักษณะในเชิงบังคับ ช่มชู้ ให้นักท่องเที่ยวซื้อของตามจุดที่จัดไว้เพื่อจะสร้างยอดขายให้สูง อันส่งผลต่อส่วนแบ่งจากร้านค้าดังกล่าว ทำให้เสียภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวของประเทศ

### 4. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย (สาเหตุ, อุปสรรค)

4.1 ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่เป็นสาเหตุของการเกิดธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมายน่าจะเกิดจากการแข่งขันของภาคธุรกิจท่องเที่ยวของไทย ที่พยายามแข่งขันกันลดราคาในการนำเที่ยว เพื่อเป็นจุดขายในการดึงดูดนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะชาวจีน ซึ่งมีกำลังซื้อสูง และมีจำนวนมาก ทำให้เกิดช่องทางของกลุ่มธุรกิจนำเที่ยวที่กำหนดรูปแบบ ขบวนการมาเพื่อรองรับการแข่งขันดังกล่าว โดยเปลี่ยนรูปแบบการเก็บค่านำเที่ยวมาเป็นการซื้อของฝากในราคาแพงแล้วแบ่งผลประโยชน์กันระหว่างบริษัททัวร์และร้านค้าจำนวนนักท่องเที่ยวที่มีปริมาณมากเพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้ยากในการตรวจสอบว่านักท่องเที่ยวกลุ่มใดที่เข้ามาโดยไม่มีต้นทุนในการนำเที่ยว แล้วเข้าสู่กระบวนการนำเที่ยวของทัวร์ผิดกฎหมาย

4.2 ต้องมีความร่วมมือกันระหว่างประเทศ เนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวเนื่องกันมาเป็นขบวนการตั้งแต่ประเทศต้นทางที่ส่งนักท่องเที่ยวมายังประเทศไทย

4.3 ร้านค้าที่ขายของให้กับนักท่องเที่ยวมักจะปกปิดรูปแบบการดำเนินการ รับแต่นักท่องเที่ยวเป้าหมายที่เป็นนักท่องเที่ยวต่างชาติเท่านั้น ไม่รับลูกค้าที่เป็นคนไทย ทำให้การเข้าไปตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ที่มีความยากลำบากในการตรวจสอบ

4.4 การดำเนินคดีตามกฎหมายมีความยากในการรวบรวมพยานหลักฐาน

### 5 แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันทัวร์ผิดกฎหมาย

กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วย เช่น บช.ตท. , บก.ปคบ. และตำรวจทุกหน่วย ช่วยกันตรวจสอบดูแลนักท่องเที่ยวในภาพรวม รวมทั้งสุ่มตรวจสอบสถานบริการ ตลอดจนคุณภาพและราคาสินค้าให้เกิดความยุติธรรมแก่นักท่องเที่ยวมากที่สุด โดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการปฏิบัติงาน



## บทสัมภาษณ์ที่ 2

ผู้เคยดำรงตำแหน่งในสังกัดกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว กองบัญชาการตำรวจ  
สอบสวนกลาง  
(ปัจจุบันเป็นกองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

### ส่วนที่ 1 ข้อมูลภูมิหลังของผู้ให้สัมภาษณ์

1. ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่ง รองผู้บังคับการตำรวจภูธรสุพรรณบุรี
2. ท่านรับราชการมาแล้วเป็นระยะเวลา 26 ปี
3. ท่านมีประสบการณ์ทำงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหาธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมายมาแล้ว เนื่องด้วยเคยดำรงตำแหน่งในกองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยวเป็นระยะเวลา 9 ปี ในตำแหน่ง
  - รองผู้กำกับการ 3 กองบังคับการท่องเที่ยว เป็นระยะเวลา 5 ปี
  - ผู้กำกับการอำนวยการ กองบังคับการท่องเที่ยว เป็นระยะเวลา 1 ปี
  - ผู้กำกับการ 2 กองบังคับการท่องเที่ยว เป็นระยะเวลา 3 ปี

### ส่วนที่ 2 ปัญหาอุปสรรคในการวางแผนทางกำหนดมาตรการป้องกันธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1. บทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของท่านในการดูแลธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย  
อำนาจหน้าที่เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งในสังกัดกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยวคือการสร้างความเชื่อมั่นด้านความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินให้แก่นักท่องเที่ยว การสร้าง ความพึงพอใจในการบริการ และอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว จัดปัญหาการหลอกลวง เอารัดเอาเปรียบและคุ้มครองผลประโยชน์ที่เป็นธรรมแก่นักท่องเที่ยว สร้างความร่วมมือที่ดีระหว่างองค์กรทุกภาคส่วน เพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุดในการคุ้มครองผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยว จัดปัญหาการทำให้แหล่งท่องเที่ยว เสื่อมโทรมเสียหาย ไร้ระเบียบ

#### 2. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย

ธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย ในส่วนของทัวร์ศูนย์เหรียญ คือ การที่บริษัททัวร์ของไทยรับนักท่องเที่ยวจีนของบริษัททัวร์จีนเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย โดยที่บริษัททัวร์จีนรับเงินจากนักท่องเที่ยวจีน แต่ไม่ได้จ่ายเงินให้บริษัททัวร์ไทย แม้แต่บาทเดียว จึงเป็นที่มาของคำว่า “ศูนย์เหรียญ”

หรือบางครั้ง บริษัททัวร์ไทย ก็ต้องจ่ายเงินซื้อค่าหัวหรือประมูลนักท่องเที่ยว เพื่อให้ได้มาซึ่งนักท่องเที่ยวจีนซึ่งเรียกกันว่าทัวร์ตีกลับ (kick back : KB)

เมื่อบริษัททัวร์ไทยได้รับนักท่องเที่ยวจีนมาแล้วต้องรับภาระค่าใช้จ่ายสำหรับค่าเดินทางท่องเที่ยว ค่าโรงแรม ค่าอาหาร และค่าบริการอื่นๆ จึงต้องหาทุนคืนและแสวงหากำไร ด้วยการนำนักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าเพื่อให้ได้ค่านายหน้า (Commission) ขยายรายการท่องเที่ยวเสริมและบริการอื่นๆ เพื่อให้ได้กำไรจากส่วนต่างของราคาที่เสนอ ต่อมาเมื่อเห็นว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าว สามารถสร้างรายได้เป็นจำนวนมากศาล จึงมีคณินบางกลุ่มเข้ามาลงทุนเปิดบริษัททัวร์และกิจการที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยเสียเอง โดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (nominee) ในการดำเนินธุรกิจ จนกลายเป็นการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ ผลกำไรส่วนใหญ่จึงตกอยู่กับคนจีน รายได้ในส่วนนี้จึงไม่เข้าสู่ประเทศไทยทำให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ

แต่หากมองอีกด้านหนึ่ง รายได้จากการท่องเที่ยวเป็นรายได้หลักของประเทศไทย และนักท่องเที่ยวชาวจีนถือว่าเป็นนักท่องเที่ยวต่างชาติ ที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยมากที่สุด และมีการใช้จ่ายมากที่สุดประเทศหนึ่งด้วย ดังนั้นเมื่อมีนักท่องเที่ยวชาวจีนเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย ก็จะมีการจับจ่ายใช้สอย เกิดการจ้างงานมากขึ้น ทำให้มีเงินส่วนหนึ่งเข้ามาหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจของไทยมากขึ้น ก็เป็นผลดีกับเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศไทยส่วนหนึ่งเช่นกันซึ่งหากไม่มีการใช้ตัวแทนอำพราง (nominee) ในการดำเนินธุรกิจของคนต่างชาติก็จะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก

### 3. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย

5.1 รายได้ไม่เข้าประเทศหรือเข้าประเทศแต่น้อยมาก เนื่องด้วยค่าใช้จ่ายแรกเริ่มจะเดินทางมาประเทศไทยและรายได้ต่างๆ จากการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวในระหว่างที่อยู่ในประเทศไทยถูกส่งกลับคืนสู่บริษัททัวร์จีนในประเทศจีนเกือบทั้งหมด

5.2 สินค้าและบริการไม่ได้คุณภาพตามที่ควรจะเป็น กล่าวคือราคาแพงแต่สินค้าไม่ได้คุณภาพตามราคาดังกล่าว ทำให้นักท่องเที่ยวเกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อประเทศไทยเสียภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยว

5.3 ปัญหามัคคุเทศก์เถื่อน กล่าวคือตามกฎหมายไทยบังคับให้อาชีพมััคคุเทศก์เป็นอาชีพเฉพาะในคนไทย คนต่างชาติไม่สามารถประกอบอาชีพนี้ได้ แต่เนื่องด้วยในปัจจุบันนักท่องเที่ยวจีนที่เข้ามาในประเทศไทยมีจำนวนมาก มัคคุเทศก์ไทยไม่เพียงพอ จึงมีการนำ

มัคคุเทศก์ชาวจีนเข้ามาทำหน้าที่หรือใช้มัคคุเทศก์ไทยที่ถูกกฎหมายเข้ามาทำงานเพียงวันเดียวที่เหลือให้มัคคุเทศก์จีนดำเนินการต่อ

5.4 การทิ้งทัวร์ กล่าวคือเมื่อนักท่องเที่ยวไม่ทำตามที่บริษัททัวร์ไทยบอก เช่น การให้ซื้อโปรแกรมการท่องเที่ยวหรือบริการเสริมเช่นการดูการแสดงลามกอนาจาร ก็จะทิ้งนักท่องเที่ยวไว้เลย หรือหากนักท่องเที่ยวไม่ซื้อของในร้านค้าหรือร้านอาหารที่กำหนดไว้ ก็จะปล่อยนักท่องเที่ยวอยู่ในร้านดังกล่าวเป็นเวลานานจนกว่าจะซื้อของในร้านดังกล่าว

#### 4. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย (สาเหตุ, อุปสรรค)

กรณีธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมายหากจะว่าเป็นปัญหาที่เป็นปัญหา แต่หากมองว่าไม่เป็นปัญหาก็ถือว่าเป็นเรื่องของการแข่งขันทางการตลาด ปัจจุบันประเทศไทยต้องการนักท่องเที่ยวจีนซึ่งเป็นตลาดใหญ่ก็จำเป็นต้องทำแบบนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งนักท่องเที่ยวเข้ามาในประเทศไทย การแข่งขันทางการตลาดเพื่อให้ได้นักท่องเที่ยวมาจึงเป็นปัจจัยให้เกิดปัญหาทัวร์ผิดกฎหมายในปัจจุบัน

#### 5. แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย

เห็นว่าแนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันปัญหาดังกล่าวสามารถทำได้ดังนี้

5.1 ให้กระทรวงพาณิชย์ ตรวจสอบการจดทะเบียนนิติบุคคลที่ประกอบการท่องเที่ยวที่อาจจะมีการแอบแฝงโดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (nominee) เข้ามาจดทะเบียนแทน และควรกำหนดมาตรการสำหรับการจดทะเบียนนิติบุคคลให้เข้มงวดและรัดกุมมากกว่านี้

5.2 กรณีสินค้าไม่ได้คุณภาพตามราคา เห็นควรให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีการตรวจสอบอย่างเข้มงวดและทั่วถึง

5.3 ปัญหามัคคุเทศก์เถื่อน เห็นควรให้มีการนำมัคคุเทศก์เถื่อนเข้าระบบให้ถูกต้อง จะได้สามารถควบคุมคุณภาพ และบริการของมัคคุเทศก์ได้มากขึ้น และสามารถเก็บภาษีจากรายได้ของมัคคุเทศก์ได้อีกด้วย

5.4 สำหรับปัญหาการทิ้งนักท่องเที่ยว ควรมีมาตรการรองรับปัญหาดังกล่าวให้มากกว่านี้ เช่น มีบทลงโทษมัคคุเทศก์และผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้รุนแรงขึ้นกว่าปัจจุบัน เป็นต้น

5.5 ควรมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมและมีเอกภาพ

ประเทศไทยไม่ได้เป็นเพียงประเทศเดียวที่เป็นเป้าหมายของนักท่องเที่ยวชาวจีน แต่ยังมีอีกหลายประเทศที่เป็นคู่แข่ง และมีการทำการตลาดด้วยวิธีต่างๆ เพื่อจะให้ได้นักท่องเที่ยวชาวจีน ไปเที่ยวในประเทศตน การแก้ปัญหาคงจะแก้ทั้งระบบ เพราะการแก้ปัญหาเฉพาะบางด้าน

อาจก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆตามมา สิ่งที่สำคัญมากกว่า น่าจะเป็นเรื่องของการดูแลรักษาความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวชาวจีน ไม่ให้ถูกประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน มีความพร้อมในการให้บริการทั้งเรื่องไกด์ภาษาจีนที่เพียงพอ การบริการด้านต่างๆ ที่มีมาตรฐาน ไม่ให้ถูกหลอกลวง หรือมีปัญหาความไม่สะดวกต่างๆในการท่องเที่ยว ซึ่งจะทำให้นักท่องเที่ยวชาวจีนมีความประทับใจ และกลับมาเที่ยวประเทศไทยมากยิ่งขึ้น

### บทสัมภาษณ์ที่ 3

#### รองผู้บังคับการตำรวจท่องเที่ยว 1

#### กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

#### ส่วนที่ 1 ข้อมูลภูมิหลังของผู้ให้สัมภาษณ์

1. ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่ง รองผู้บังคับการตำรวจท่องเที่ยว 1
2. ท่านรับราชการมาแล้วเป็นระยะเวลา 25 ปี
3. ท่านมีประสบการณ์ทำงานที่เกี่ยวกับการป้องกันปัญหาธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมายมาแล้ว มีการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาจำนวน 17 ราย และดำเนินคดีกับบริษัทที่เกี่ยวข้องกับคดีทัวร์ผิดกฎหมาย

#### ส่วนที่ 2 ปัญหาอุปสรรคในการวางแผนทางกำหนดมาตรการป้องกันธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย และแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1. บทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของท่านในการดูแลทัวร์ผิดกฎหมาย
 

การสร้างเชื่อมั่นด้านความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินให้แก่นักท่องเที่ยว การสร้างความพึงพอใจในการบริการและอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว ขจัดปัญหา การหลอกลวงเอารัดเอาเปรียบและคุ้มครองผลประโยชน์ที่เป็นธรรมแก่นักท่องเที่ยวสร้างร่วมมือที่ดีระหว่างองค์กรทุกภาคส่วน เพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุดในการคุ้มครองผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยว ขจัดปัญหาการทำให้แหล่งท่องเที่ยว เสื่อมโทรม เสียหาย ไร้ระเบียบ
2. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย
 

เมื่อประมาณ 20 ปีที่ผ่านมามีการเปิดประเทศของสาธารณประชาชนรัฐจีน ทำให้นักท่องเที่ยวจีนเริ่มเดินทางออกจากประเทศ แล้วหลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทย นักท่องเที่ยวจีนมี

พฤติกรรมชอบซื้อสินค้า รับประทานอาหารและท่องเที่ยว ส่งผลให้หลายประเทศเริ่มให้ความสนใจกับนักท่องเที่ยวจีนมากขึ้น เพราะการที่ประเทศจีนไม่เคยเปิดประเทศมาเป็นเวลานานเมื่อนักท่องเที่ยวจีนออกจากประเทศย่อมมีกำลังการใช้จ่ายสูงจากการเงินเก็บสะสมไว้ จากการพฤติกรรมการท่องเที่ยวของคนจีนสร้างรายได้เป็นจำนวนมหาศาล ทำให้บริษัททัวร์ไทยเริ่มให้ความสนใจกับนักท่องเที่ยวจีนมากขึ้น ในระยะเริ่มแรกบริษัททัวร์จีนก็จ่ายค่าบริการนำเที่ยวให้กับบริษัททัวร์ไทย เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการท่องเที่ยว ต่อมาบริษัททัวร์ไทยมีความต้องการนักท่องเที่ยวจีนมากขึ้น จึงได้ตัดราคากันเองเพื่อแข่งขันนักท่องเที่ยว ค่าบริการนำเที่ยวที่เรียกเก็บจากบริษัททัวร์จีนก็น้อยลงไปเรื่อยๆ จนแทบจะไม่ต้องจ่ายเลยหรือค่าใช้จ่ายเป็นศูนย์ กลายเป็นที่มาของคำว่า “ทัวร์ศูนย์เหรียญ” โดยรายได้ที่จะเป็นต้นทุนและกำไรจะได้จากค่าคอมมิชชั่นจากการขายสินค้าและบริการต่างๆ ในการท่องเที่ยวทั้งหมด

แต่การแข่งขันกันเพื่อได้นักท่องเที่ยวจีนยังไม่จบเพียงเท่านี้ การแข่งขันยิ่งรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ จนมีการจ่ายเงินให้บริษัททัวร์จีนเพื่อให้ได้นักท่องเที่ยวจีนมา ซึ่งเรียกกันว่า “ทัวร์ติดลบ” ต่อมาบริษัททัวร์จีนทราบว่ามิผลประโยชน์มหาศาลจากการที่บริษัททัวร์ไทยได้ดำเนินกิจการดังกล่าว จึงได้เข้ามาประกอบกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในประเทศไทย โดยการใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (nominee) ประกอบกิจการบริษัทนำเที่ยว ร้านจำหน่ายสินค้า ร้านอาหาร รถโดยสารรับส่งนักท่องเที่ยว และบริการเสริมอื่นๆ แล้วส่งรายได้กลับประเทศจีน ส่งผลให้ประเทศไทยแทบจะไม่ได้รับประโยชน์หรือได้รับแต่เป็นส่วนน้อยจากรายได้ในประกอบธุรกิจท่องเที่ยวดังกล่าว กลายเป็นว่าประเทศจีนกลับได้ผลประโยชน์อย่างมากมายมหาศาล แต่สร้างความเสียหายกับทรัพยากรทางธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรมของประเทศไทยและเกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง

### 3. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย

- 3.1 มีการใช้มัลคฤเทศก์เถื่อน โดยใช้คนจีนเป็นมัลคฤเทศก์แทนคนไทย
- 3.2 มีการหลอกลวงให้ซื้อสินค้าและซื้อรายการท่องเที่ยวและบริการอื่นๆ เพิ่มเติมในราคาแพง เช่น บังคับให้เล่นบานาน่าโบ้ทหรือเจ็ตสกีประมาณกรุ๊ปละ 20 คน คนละ 5,000 บาท รวมเป็นเงิน 100,000 บาท สร้างรายได้ให้กับมัลคฤเทศก์และบริษัททัวร์ไทยอย่างมหาศาล ปัญหาต่อมาเป็นร้านจำหน่ายสินค้า หากนำนักท่องเที่ยวจีนมาลงที่ร้านค้าแล้วไม่ซื้อก็จะมีการกระทำต่างๆ กับนักท่องเที่ยว เชิงในบังคับจนถึงขั้นรุนแรงที่สุดคือ การทิ้งทัวร์หรือล่อยแพ้นักท่องเที่ยว ซึ่งแทนที่นักท่องเที่ยวจะร้องเรียนกับประเทศไทยเลย แต่กลับไปร้องเรียนกับประเทศของตนเอง เมื่อเดินทางกลับไป ประเทศจีนก็ทำเรื่องมายังประเทศไทยร้องเรียนว่าประเทศไทย ไม่ดูแล

นักท่องเที่ยวจีน ปล่อยให้พลัดพลอยทำให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าว นอกจากนี้มีการนำสินค้าไม่มีคุณภาพมาจำหน่าย เรื่องเหล่านี้ทำให้เสื่อมเสียภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทยเป็นอย่างมาก

3.3 มีการฉ้อโกงและหลีกเลี่ยงการเสียภาษีของบริษัททัวร์ และมีการทำบัตรประชาชนปลอมเพื่อสวมสิทธิ์เป็นคนไทยและการใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (nominee) ในการจัดตั้งบริษัททัวร์ของคนจีนรวมถึงกิจการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ หากปล่อยให้พลัดพลอยไปมากกว่านี้ ปัญหาก็ยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ร้านค้าเล็กๆ เริ่มปิดกิจการ รถบัสโดยสารเริ่มไม่มีงานทำ เรื่องเหล่านี้ทำให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างรุนแรง

#### 4. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย

ปัจจัยที่สำคัญคือคือนโยบายของรัฐบาลในการป้องกันปราบปรามทัวร์ศูนย์เหรียญให้ถึงที่สุด ตามนโยบายของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่ว่า “รัฐบาลกำลังปราบปรามทัวร์ศูนย์เหรียญ เพราะเงินภาษีไม่ได้เข้าประเทศไทยเลย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น”

#### 5. แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย

5.1 มาตรการด้านภาษี โดยดำเนินคดีกับบริษัททัวร์ที่มีการฉ้อโกงหรือหลีกเลี่ยงการเสียภาษี และให้กรมสรรพากรตรวจสอบจัดเก็บภาษีอย่างเข้มงวด

5.2 ปราบปรามสินค้าด้อยคุณภาพ มีการตรวจสอบสินค้าที่ขายให้กับนักท่องเที่ยวจีนว่ามีคุณภาพหรือไม่ โดยการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) เพื่อตรวจสอบคุณภาพของสินค้าดังกล่าว

5.3 ออกกฎข้อบังคับในการทำธุรกิจมิให้มีการผูกขาดทำให้รายอื่นไม่สามารถประกอบกิจการได้

5.4 ปราบปรามมัคคุเทศก์เถื่อนและดำเนินธุรกิจของบริษัททัวร์ โดยมีการตรวจสอบบัตรอนุญาตนำเที่ยวของมัคคุเทศก์ ร่วมกับกรมการขนส่งทางบกตรวจสอบรถบัสโดยสารที่ให้บริการนักท่องเที่ยวว่าได้รับมาตรฐานหรือไม่

5.5 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยใน เข้มงวดตรวจสอบมิให้คนต่างชาติสวมบัตรประชาชนของคนไทย เพื่อป้องกันมิให้คนต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

5.6 กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ตรวจสอบการจดทะเบียนนิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจท่องเที่ยวมิให้ใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (nominee) การประกอบกิจการทัวร์ในนามบริษัท ต้องมีค่าจดทะเบียนขั้นต่ำ โดยร่วมมือกับทางกระทรวงพาณิชย์เพื่อตรวจสอบ

กิจการบริษัทดังกล่าว ต้องมีค่าตัวขั้นต่ำเสมอ เพื่อให้มีค่าใช้จ่ายสำหรับการบริการคาร์ดิบัส ค่าโรงแรม และมีการตรวจสอบอยู่ตลอดเวลา หากฝ่าฝืนให้มีการเพิกถอนพักใช้กับบริษัทดังกล่าว

5.7 ดำเนินคดีกับบุคคลหรือบริษัทที่ฝ่าฝืนกฎหมายให้ครบถ้วนทุกฐาน ความผิดฐานความผิด เช่น นอกจากแจ้งข้อหา ประกอบธุรกิจนำเที่ยวกระทำการอันก่อให้เกิด ความเสียหายแก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว หรือนักท่องเที่ยว แล้วยังพิจารณาแจ้งข้อหาเป็น อื่นๆ เพื่อนำไปสู่การยึดทรัพย์และดำเนินคดีเกี่ยวกับการฟอกเงินต่อไปได้อีก

#### บทสัมภาษณ์ที่ 4

### ผู้กำกับการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กองบัญชาการท่องเที่ยว สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

#### ส่วนที่ 1 ข้อมูลภูมิหลังของผู้ให้สัมภาษณ์

1. ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่ง ผู้กำกับการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
2. ท่านรับราชการมาแล้วเป็นระยะเวลา 17 ปี
3. ท่านมีประสบการณ์ทำงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหาธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมายมาแล้ว 2 ปี เนื่องจากปัจจุบันได้ดำรงตำแหน่งผู้กำกับการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ซึ่งเกี่ยวกับการ ป้องกันธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมายโดยตรง และก่อนหน้านั้น ยังได้ดำรงตำแหน่งในสังกัด กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยวมาด้วย

#### ส่วนที่ 2 ปัญหาอุปสรรคในการวางแนวทางกำหนดมาตรการป้องกันธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

##### 1. บทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของท่านในการดูแลทัวร์ผิดกฎหมาย

สร้างความเชื่อมั่นด้านความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินให้แก่นักท่องเที่ยว เช่น การตรวจสอบราคาสินค้าในสถานที่ท่องเที่ยว การตรวจสอบไกด์เถื่อน เพื่อสร้างความพึงพอใจใน การบริการและอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว จัดปัญหาการหลอกลวงเอาเปรียบและ คຸ້ມครองผลประโยชน์ที่เป็นธรรมแก่นักท่องเที่ยว ประสานงานและสร้างความร่วมมือที่ดีระหว่าง องค์กรทุกภาคส่วน เพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุดในการคຸ້ມครองผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยว และเพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย

## 2. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย

ก่อนที่จะทำความเข้าใจกับธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมายนั้น จำเป็นต้องทราบถึงทัวร์ถูกกฎหมายเสียก่อน สำหรับทัวร์ถูกกฎหมายนั้น มีด้วยกัน 3 ประเภท คือ 1.ทัวร์ Inbound คือ นำนักท่องเที่ยวต่างประเทศเข้ามาเที่ยวในประเทศไทย 2.ทัวร์ outbound คือ นำนักท่องเที่ยวไทยไปท่องเที่ยวในต่างประเทศ 3.ทัวร์ Domestic คือ การท่องเที่ยวภายในประเทศ สำหรับทัวร์ผิดกฎหมายที่ปรากฏมีอยู่ 3 ลักษณะได้แก่

1.1 ทัวร์ศูนย์เหรียญ การนำนักท่องเที่ยวเงินเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยโดยไม่มีค่าใช้จ่าย โดยส่งนักท่องเที่ยวมาอย่างเดียวน ส่วนค่าใช้จ่ายอย่างอื่นบริษัททัวร์ไทยเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเอง โดยจะได้รับค่าคอมมิชชั่นจากบริษัทรถทัวร์ ร้านค้า ร้านอาหาร ร้านขายของที่ระลึก

1.2 ทัวร์ต่ำกว่าทุน จะเป็นลักษณะของบริษัททัวร์ไทยได้รับค่าหัวนักท่องเที่ยวเงินที่จะมาท่องเที่ยวในประเทศไทยในราคาที่ขาดทุน และบริษัททัวร์จะหารายได้เพิ่มเติมจากการนำนักท่องเที่ยวซื้อบริการและสินค้าต่างๆ

1.3 ทัวร์คิกแบก จะมีลักษณะที่บริษัททัวร์ไทยซื้อนักท่องเที่ยวเป็นรายหัวจากบริษัททัวร์จีน ซึ่งกลุ่มนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้จะเป็นผู้มีรายได้สูง และบริษัททัวร์จะหารายได้เพิ่มเติมจากการนำนักท่องเที่ยวซื้อบริการและสินค้าต่างๆ

ธุรกิจทัวร์จีนส่วนใหญ่เป็นการนำนักท่องเที่ยวชาวจีนเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย โดยเดินทางไปท่องเที่ยวตามแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ดุสิตปะ วัฒนธรรม เที่ยวชมเมืองตามโปรแกรมท่องเที่ยวที่เสนอขายไว้ โดยราคาที่เสนอขายเกิดจากค่าใช้จ่ายส่วนของค่ายานพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่าธรรมเนียมการเยี่ยมชม ค่ามัคคุเทศก์ และประกันภัยนักท่องเที่ยว พร้อมกำไรที่บริษัททัวร์จะได้ ยกตัวอย่างเช่น นำนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย 20 คน ค่าทัวร์หัวละ 6,000 บาท หักค่าใช้จ่ายทั้งหมดหัวละ 4,000 บาท เท่ากับว่า บริษัททัวร์จะได้รับกำไรหัวละ 2,000 บาท รวมเป็นเงิน 400,000 บาท แต่ทั้งนี้รูปแบบการทำทัวร์ของจีนจะแตกต่างออกไป โดยทัวร์ผิดกฎหมายจะมีด้วยกันหลายรูปแบบ และทัวร์ศูนย์เหรียญก็เป็นหนึ่งในนั้น

ทัวร์ผิดกฎหมายที่ปรากฏในประเทศไทย เป็นลักษณะของบริษัททัวร์ที่ดำเนินการโดยมีเครือข่ายที่ร่วมประกอบธุรกิจทั้งบริษัททัวร์ รถบัสนำเที่ยว และกิจการร้านค้าต่างๆ เช่น ในกรณีของบริษัท โอเอ ที่ได้มีการจับกุมไปแล้วนั้น เป็นส่วนหนึ่งของทัวร์ผิดกฎหมาย โดยได้ดำเนินการในรูปแบบของการยื่นข้อเสนอให้กับบริษัททัวร์ที่จะมาเช่ารถบัสว่า จะไม่คิดค่าเช่ารถ หากยอมลงนามในสัญญาว่าจะนำนักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าตามร้านค้าที่กำหนดซึ่งเป็นร้านในเครือข่ายบริษัท โอเอ โดยมีการติดตั้งระบบ GPS ที่รถเพื่อตรวจสอบเส้นทาง หากมีการออกนอก



เส้นทางหรือไปซื้อสินค้าในร้านที่นอกเหนือที่กำหนดไว้จะถูกปรับเป็นเงิน ซึ่งกำไรที่ได้จากการดำเนินการดังกล่าวมีจำนวนมากว่าการคิดค่าเช่ารถบรรทุก

ทั้งนี้การเสนอขายสินค้าของกระบวนการดังกล่าวข้างต้นจะเป็นลักษณะของการสร้างเรื่องราวเพื่อสร้างมูลค่าให้กับสินค้าไม่ว่าจะเป็นเครื่องประดับ หมอนยางพารา หรือสมุนไพร โดยจะมีการแอบอ้างที่มาของสินค้าให้ดูน่าเชื่อถือ รวมถึงอ้างสรรพคุณของสินค้าเกินความเป็นจริง นอกจากนี้จากการตรวจสอบพบว่านอกจากการแอบอ้างและอ้างสรรพคุณเกินจริงจนนำไปสู่การขายสินค้าเกินราคาแล้วยังพบว่าสินค้าต่างๆ ไม่มีฉลากเพื่อแจ้งแหล่งที่มาของสินค้า รวมถึงมาตรฐานและรายละเอียดของสินค้าและมีคุณภาพต่ำ ดังนั้นจากกรณีของบริษัทโอเอ ซึ่งดำเนินธุรกิจทัวร์ธุรกิจรถบัส และร้านค้าต่างๆ ย่อมเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า รายได้ที่เกิดจากการอาศัยทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยในการท่องเที่ยวได้หมุนเวียนอยู่ภายในบริษัททัวร์เหล่านี้ ส่วนรายได้ที่เข้าประเทศมีเปอร์เซ็นต์น้อยมาก โดยเฉพาะการหลีกเลี่ยงภาษี โดยในร้านค้าจะมีการใช้เครื่องรูดบัตรของร้านและเครื่องรูดบัตรที่ได้มาจากการให้พนักงานในร้านไปแจ้งจดทะเบียนร้านค้าปลีกซึ่งร้านค้าปลีกแบบดังกล่าวไม่ต้องแจ้งผลการดำเนินงานหรือบุคคลต่อสรรพากร ซึ่งเป็นคู่ทางในการหลีกเลี่ยงภาษีของบริษัทใหญ่เหล่านี้ พร้อมขอเครื่องรูดบัตร และนำเครื่องรูดบัตรซึ่งออกมาในนามของร้านค้าปลีกมาใช้ในร้านค้าหลัก เพื่อเป็นการหลบเลี่ยงภาษี เช่น ลูกค้าซื้อสินค้าราคา 100,000 บาท จะใช้เครื่องรูดบัตรหลัก จ่ายค่าสินค้าดังกล่าวในราคา 10,000 บาท ส่วนอีก 90,000 บาทจะใช้เครื่องรูดบัตรที่พนักงานไปขอมา เพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีและปกปิดรายได้ อันมหาศาล

### 3. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากทัวร์ศูนย์ผิดกฎหมาย

3.1 ภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยวไทยเสียหายจากเสนอขายสินค้าที่มีคุณภาพต่ำแต่ราคาสูงเกินความเป็นจริง

3.2 ปัญหาไกด์เถื่อนที่บริษัทที่ประกอบธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมายจ้างมา เพื่อดำเนินการบังคับและคุมนักท่องเที่ยวให้เป็นไปตามที่บริษัทกำหนด ที่ทำลายภาพลักษณ์ของ การท่องเที่ยวและภาพลักษณ์ของคนไทย ซึ่งจะทำให้ไกด์ที่ถูกกฎหมายได้รับผลกระทบตามไปด้วย

3.3 การหลีกเลี่ยงภาษี ซึ่งทำให้รายได้จากการท่องเที่ยวของประเทศไม่เป็นไปตามที่ควรจะเป็น

3.4 การผูกขาดทางการค้า ซึ่งไม่สามารถดำเนินการให้เด็ดขาดได้เนื่องจากกระทบกับระบบการค้าในภาพรวม

3.5

#### 4. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย (สาเหตุ อุปสรรค)

4.1 ด้วยผลประโยชน์และเม็ดเงินอันมหาศาลในวงการท่องเที่ยว ทำให้เกิดการแย่งชิงนักท่องเที่ยวชาวจีนซึ่งมีกำลังซื้อสูง ทำให้เกิดการแสวงหาวิธีการต่างๆ ในการแย่งชิงนักท่องเที่ยว พร้อมการหาผลกำไรจากนักท่องเที่ยว จึงเกิดการดำเนินธุรกิจในลักษณะทัวร์ศูนย์เหรียญ ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งในการแสวงหาผลประโยชน์ดังกล่าว

4.2 เนื่องจากปัญหาทัวร์ผิดกฎหมายเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายฝ่าย เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสรรพากร สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว ซึ่งต้องมองเห็นปัญหาและทำความเข้าใจปัญหาในแนวทางเดียวกัน รวมถึงผลประโยชน์อันมหาศาลจากธุรกิจท่องเที่ยวข่มเป็นทำให้บริษัทท่องเที่ยวพยายามหาทางหลีกเลี่ยงเพื่อกอบโกยผลประโยชน์โดยไม่สนใจกฎหมาย จึงอาจเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

#### 5. แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องมองเห็นปัญหาร่วมกัน พร้อมกับร่วมกันวางแนวทางในการดำเนินการ เพื่อให้แต่ละหน่วยงานสามารถวางแผนการดำเนินงานในหน่วยงานของตนให้บรรลุวัตถุประสงค์ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเฉพาะตำรวจท่องเที่ยวดำเนินการในส่วนของการตรวจสอบไกด์เถื่อน กรมสรรพากร ดำเนินการในส่วนของการควบคุมการจ่ายภาษี และการหลีกเลี่ยงภาษี ปรัง. ตรวจสอบเส้นทางการเงินที่ผิดปกติ เป็นต้น โดยยึดแนวทางการดำเนินการตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งระบุว่า “ห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจัดบริการนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศโดยไม่ได้รับค่าบริการหรือรับค่าบริการในอัตราที่เห็นได้ว่าไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

## บทสัมภาษณ์ที่ 5

### สารวัตรกองกักกับการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

#### ส่วนที่ 1 ข้อมูลภูมิหลังของผู้ให้สัมภาษณ์

1. ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่ง สารวัตรกองกักกับการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
2. ท่านรับราชการมาแล้วเป็นระยะเวลา 10 ปี
3. ท่านมีประสบการณ์ทำงานที่เกี่ยวกับการป้องกันปัญหาธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมายมาแล้ว 2 ปี

#### ส่วนที่ 2 ปัญหาอุปสรรคในการวางแนวทางกำหนดมาตรการป้องกันธุรกิจทัวร์ผิด กฎหมาย และแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

##### 1. บทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของท่านในการดูแลทัวร์ผิดกฎหมาย

กองกักกับการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ได้ดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลให้หน่วยงานราชการร่วมบูรณาการกำลังในการปราบปรามกลุ่มบริษัทนำเที่ยวผิดกฎหมายหรือกลุ่มบริษัทนำเที่ยวที่ประกอบการในลักษณะนอมินี รวมถึงสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ที่มีพฤติการณ์ในการเอาเปรียบนักท่องเที่ยว ทำให้ภาพลักษณ์การท่องเที่ยวของไทยเสียหายรวมถึงผู้ประกอบการที่มีพฤติการณ์ในการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเคร่งครัดและเพื่อให้มีผลการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมนั้น กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง บูรณาการกำลังกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรมสรรพากร และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ดำเนินคดีกับกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่ร่วมมือกับกลุ่มผู้ประกอบการขนส่งและร้านค้าต่าง ๆ ที่มีพฤติการณ์ในการเอาเปรียบนักท่องเที่ยว

##### 2. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย

ทัวร์ผิดกฎหมาย ในส่วนของทัวร์ศูนย์เหรียญ หรือ Zero-Dollar Tour หมายถึงคณะนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย โดยซื้อทัวร์จากประเทศของตนเองในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุน ก่อนที่บริษัททัวร์เหล่านั้นจะส่งลูกค้าทัวร์ทั้งกรุ๊ปมาให้บริษัททัวร์ในประเทศไทยโดยไม่ต้องจ่ายค่าทัวร์แฟร์ อันเป็นค่าใช้จ่ายในการพาเที่ยวที่เก็บมาจากลูกค้าทัวร์ให้กับเอเจนต์ ฝ่ายไทยเลยแม้แต่

เหรียญเดียว (จึงเป็นที่มาของคำว่า “ศูนย์เหรียญ” คือ ไม่เก็บเงินค่าทัวร์เลยแม้แต่เหรียญดอลลาร์เดียว) โดยบริษัททัวร์กลุ่มนี้จะได้ผลกำไรจากการนำนักท่องเที่ยวเข้าซื้อสินค้าและบริการจากร้านค้าในเครือของตน ซึ่งมีราคาสูงกว่าท้องตลาดทั่วไป หรือคุณภาพสินค้าไม่เหมาะสมกับราคา เป็นต้น

### 3. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากทัวร์ผิดกฎหมาย

3.1 การสูญเสียภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยวไทย

3.2 เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศ คือการเข้ามาดำเนินธุรกิจท่องเที่ยวโดยตั้งบริษัทท่องเที่ยวในไทยรวมทั้งธุรกิจอื่นๆที่เกี่ยวข้องเนื่อง โดยใช้คนจีนมาสวมบัตรประชาชนเป็นคนไทยหรือใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (nominee) ทำให้เงินรายได้ไม่เข้าประเทศ

### 4. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย (สาเหตุ อุปสรรค)

4.1 ผลประโยชน์มหาศาลจากนักท่องเที่ยวของจีนที่ทำให้ผู้ประกอบการท่องเที่ยวและนักธุรกิจที่ได้จากผลประโยชน์ใช้ช่องว่างทางกฎหมายที่เอื้ออำนาจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล

4.2 นายทะเบียนที่ดูแลการดำเนินการของบริษัทต่าง ๆ นั้นมีจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอจึงไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง

4.3 การหาทางหลีกเลี่ยงของผู้ประกอบการท่องเที่ยว เช่น เมื่อบริษัทท่องเที่ยวที่กระทำผิดผิดถูกจับได้และปิดตัวก็จะเปิดบริษัทใหม่ขึ้นเพื่อดำเนินการต่อ

### 5. แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย

การกำกับดูแลจากภาครัฐด้วยความเข้มงวดทางกฎหมายอย่างเคร่งครัดจากกรมการท่องเที่ยวและตำรวจท่องเที่ยวโดยการบูรณาการร่วมกันตรวจสอบดำเนินการกับกลุ่มที่มีพฤติกรรมเข้าข่ายเป็นธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย เช่นร้านจำหน่ายสินค้า เป็นต้น

## บทสัมภาษณ์ที่ 6

### นักพัฒนาการท่องเที่ยวชำนาญการ กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

#### ส่วนที่ 1 ข้อมูลภูมิหลังของผู้ให้สัมภาษณ์

1. ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่ง นักพัฒนาการท่องเที่ยวชำนาญการ (หัวหน้ากิจการพิเศษ และตรวจสอบธุรกิจนำเที่ยว มัคคุเทศก์ และผู้นำเที่ยว) กรมการท่องเที่ยว กระทรวง การท่องเที่ยว และกีฬา

2. ท่านรับราชการมาแล้วเป็นระยะเวลา 28 ปี

3. ท่านมีประสบการณ์ทำงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหาธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมายมาแล้ว 4 ปี ในการดำรงตำแหน่ง หัวหน้ากิจการพิเศษและตรวจสอบธุรกิจนำเที่ยว มัคคุเทศก์ และผู้นำเที่ยว ของกรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

#### ส่วนที่ 2 ปัญหาอุปสรรคในการวางแผนวางแนวทางกำหนดมาตรการป้องกันธุรกิจ ทัวร์ผิดกฎหมาย และแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

##### 1. บทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของท่านในการดูแลทัวร์ผิดกฎหมาย

กรมการท่องเที่ยว ถือว่า เป็นหน่วยงานหลักในการบังคับใช้กฎหมายตาม พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 โดยมีหน้าที่กำกับดูแลบังคับใช้กฎหมายกับบุคคล หรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ 1) ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว (บริษัททัวร์) 2) มัคคุเทศก์ 3) ผู้นำเที่ยว ทั้งนี้ ได้ร่วมงานกับตำรวจท่องเที่ยวในการดำเนินคดีกับบุคคลหรือนิติบุคคลที่กล่าวมานี้ โดยที่กรมการท่องเที่ยวอยู่ในฐานะผู้กล่าวหา ส่วนตำรวจท่องเที่ยวจะเป็นผู้ร่วมทำการจับกุมและประสานงานกับตำรวจท้องที่เพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

##### 2. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย

ในความเป็นมาของธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย ในส่วนทัวร์ศูนย์เหรียญ เริ่มต้นมาเมื่อประมาณ 10-20 ปีก่อนนี้ ในยุคที่บริษัททัวร์จีนเข้ามาติดต่อธุรกิจการท่องเที่ยวกับบริษัททัวร์ไทย โดยไม่มีค่าบริการทัวร์ เช่น ค่าโรงแรมที่พัก ค่าอาหาร ค่ายานพาหนะ โดยที่บริษัททัวร์ไทยที่รับช่วงต่อมาจากบริษัททัวร์จีน เมื่อไม่มีค่าบริการทัวร์ดังกล่าว จึงได้เรียกเก็บกับนักท่องเที่ยวเงินที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยแทน เช่น การบังคับให้ซื้อทัวร์เสริม แล้วได้ค่าคอมมิชชั่นจากเจ้าของ

ธุรกิจนั้นๆ การขอค่าคอมมิชชั่นจากโรงแรมที่พัก ร้านค้า ร้านขายของฝาก รายได้จากการกระทำดังกล่าวจะนำมาชดเชยค่าบริการทัวร์ที่ต้องเสียไป ที่เหลือจากนั้นจะเป็นกำไรทั้งหมด

ในปัจจุบัน ธุรกิจทัวร์ศูนย์เหรียญ ค่อนข้างที่จะซบเซาไปมากจากการที่รัฐบาลให้ความสนใจและใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับใช้อย่างเด็ดขาด กลายเป็นทัวร์ต่ำกว่าทุนขึ้นมาแทนที่ คือ การที่บริษัททัวร์จีนจ่ายค่าทัวร์ต่ำกว่าทุนที่บริษัททัวร์ไทยจะต้องเสีย เช่น ค่าบริการโรงแรมที่พัก ยานพาหนะ และอาหาร ประมาณหัวละ 1,000 บาท แต่บริษัททัวร์จีนจ่ายมาเพียง 800 บาท ซึ่งถือว่าต่ำกว่าทุน ปัญหาดังกล่าวยังคงมีอยู่และรอการแก้ไขจากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

### 3.สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากทัวร์ผิดกฎหมาย

3.1 มีการหลบเลี่ยงภาษีในรูปแบบต่างๆ จากการท่องเที่ยวในประเทศโดยใช้เทคนิคและวิธีการต่างๆ

3.2 เนื่องด้วยการเข้ามาของนักท่องเที่ยวจีนในปัจจุบันมีจำนวนมากเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และอาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพสงวนเฉพาะของคนไทยเท่านั้น ปริมาณนักท่องเที่ยวจีนที่เข้ามาดังกล่าวมีมัคคุเทศก์ที่จะดูแลช่วยเหลือไม่เพียงพอ ทำให้ต้องมีมัคคุเทศก์เถื่อนเกิดขึ้นและมีปริมาณเพิ่มขึ้นมากเรื่อยๆ จนยากต่อการป้องกันปราบปรามดังกล่าว

3.3 ทัวร์ไม่มีคุณภาพเกิดขึ้นในประเทศไทยจำนวนมาก เกิดจากการโฆษณาเกินจริงของบริษัททัวร์จีน เป็นเหตุให้นักท่องเที่ยวได้รับบริการไม่เต็มที่

### 4. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย (สาเหตุ อุปสรรค)

4.1 เป็นเทคนิคในการทำธุรกิจท่องเที่ยวของประเทศจีน ซึ่งได้มีการใช้เทคนิคดังกล่าวกับหลายประเทศในโลก แต่สำหรับประเทศไทย ทางรัฐบาลรับไม่ได้กับเทคนิคดังกล่าว จึงมีการใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามธุรกิจทัวร์ศูนย์เหรียญนี้ให้หมดไปจากประเทศไทย

4.2 เกิดจากการแข่งขันของบริษัททัวร์ไทย ที่ต้องการนักท่องเที่ยวจีนเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยและหาผลประโยชน์จากนักท่องเที่ยวจีน ตัวอย่างเช่น บริษัท ก. ได้ตกลงกับบริษัททัวร์ในจีน แบบมีค่าทัวร์อยู่ที่หัวละ 1,000 บาทแล้ว แต่ต่อมาทางบริษัท ข. ทำการแย่งลูกค้า ของบริษัท ข. เป็นแบบมีค่าทัวร์ หัวละ 800 บาท หรือไม่มีเลย จนกลายมาเป็นทัวร์ศูนย์เหรียญในที่สุด

4.3 ผลประโยชน์มหาศาลจากค่าตอบแทนที่จะได้รับจากค่าบริการ ค่าคอมมิชชั่น หรือค่าน้ำชาต่างๆ ประกอบกับเม็ดเงินที่หมุนเวียนอยู่ในตลาดมีมูลค่ามหาศาล เป็นเหตุให้ธุรกิจทัวร์ศูนย์เหรียญเกิดขึ้นและเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยาก

## 5. แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย

5.1 บังคับใช้กฎหมายตาม โดยดำเนินการตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งระบุว่า “ห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจัดบริการนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศโดยไม่ได้รับค่าบริการหรือรับค่าบริการในอัตราที่เห็นได้ว่าไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด” มีโทษทางอาญาตามมาตรา 81 ซึ่งระบุว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 31 หรือมาตรา 32 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” นอกจากนี้ยังมีโทษทางปกครอง ตามมาตรา 45 และมาตรา 46 ในการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

5.2 คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ได้มีหลักเกณฑ์กำหนดอัตราค่าบริการนำเที่ยวสำหรับนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศ (เฉพาะตลาดจีน) พ.ศ. 2559 โดยให้มีอัตราค่าบริการตามรายการธุรกิจนำเที่ยวแบบหมู่คณะ ไม่ต่ำกว่า 1,000 บาท ต่อหัวต่อคืน และมีหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการนำเที่ยวนอกรายการ (Optional tour) สำหรับนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศ (เฉพาะตลาดจีน) พ.ศ.2559 โดยกำหนดอัตราค่าบริการไม่เกิน 3,000 บาท ต่อคนต่อรายการนำเที่ยว

5.3 ควรให้มีการกำหนดข้อตกลงกับประเทศจีนเกี่ยวกับอัตราค่าบริการตามรายการธุรกิจนำเที่ยวให้มีความชัดเจน อาทิเช่น สอบถามนักท่องเที่ยวว่า ต้องการซื้อปั้งหรือไม่ ต้องการเที่ยวนอกรายการหรือไม่ อัตราค่าบริการนำเที่ยวราคาประมาณเท่าใด แล้วมีบทลงโทษกับบริษัทนำเที่ยวจีนที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม

## บทสัมภาษณ์ที่ 7

นายวัชรพันธุ์ บุณนาค

พนักงานส่งเสริมการตลาด 5 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

---

### ส่วนที่ 1 ข้อมูลภูมิหลังของผู้ให้สัมภาษณ์

1. ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่ง พนักงานส่งเสริมการตลาด 5
2. ท่านรับราชการมาแล้วเป็นระยะเวลา 6 ปี
3. ท่านมีประสบการณ์ทำงานที่เกี่ยวกับการป้องกันปัญหาธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมายมาแล้วเป็นเวลา 6 ปี

### ส่วนที่ 2 ปัญหาอุปสรรคในการวางแนวทางกำหนดมาตรการป้องกันธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

#### 1. บทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของท่านในการดูแลทัวร์ผิดกฎหมาย

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) มีความเกี่ยวข้องในการดูแลทัวร์ผิดกฎหมาย โดยเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนจากกลุ่มนักท่องเที่ยว เช่น ปัญหาจากการจองโรงแรม ราคาสินค้าสูงเกินไป การโดนทัวร์ปล่อยทิ้ง ไกด์ไม่ได้คุณภาพ โดยจะรวบรวมข้อร้องเรียนให้แก่หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น เรื่องไกด์ ซึ่งในต่างประเทศจะมีการตรวจสอบไกด์ก่อนเข้าไปในสถานที่ท่องเที่ยวต่างๆ แต่ในประเทศไทยไม่มี ทำให้เกิดปัญหาไกด์เถื่อน หรือไกด์ไม่มีคุณภาพ ซึ่งทาง ททท. จะประสานไปยังกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา หรือหน่วยงานเพื่อทราบและแก้ไขต่อไป และมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยใช้ทรัพยากรในพื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น การส่งเสริมให้เยาวชนทำหน้าที่ไกด์เพื่อให้ข้อมูลแก่นักท่องเที่ยวในท้องถิ่นของตนเอง เป็นต้น

#### 2. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย

เมื่อก้าวถึงธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย ที่ถูกพูดถึงมากคือ ทัวร์ศูนย์เหรียญ ซึ่งมี 2 ลักษณะคือ การเดินทางแบบไม่เสียค่าใช้จ่าย และการเดินทางแบบเสียค่าใช้จ่ายบางส่วนแต่ก็มีราคาถูกกว่าการท่องเที่ยวแบบทั่วไป ทั้งนี้การท่องเที่ยวจากประเทศจีนมายังประเทศไทยล่าสุดอยู่ที่ 500 หยวน หรือประมาณ 2,500 บาท ซึ่งนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่เป็นชาวจีนซึ่งมีรายได้กลางไปจนถึง



ต่ำโดยเป็นกลุ่มที่ไม่เคยเดินทางท่องเที่ยวต่างประเทศ ส่วนกลุ่มที่มีรายได้สูงจะนิยมไปท่องเที่ยวที่ประเทศญี่ปุ่นกับเกาหลี

ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นในหลายประเทศ และในประเทศไทยก็มีการทำทัวร์ในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน ดังที่เห็นในข่าวการลอบแพนก์ท่องเที่ยวที่สนามบิน จากการซื้อทัวร์ราคาถูก

### 3. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากทัวร์ผิดกฎหมาย

3.1 สถานที่ท่องเที่ยวเสื่อมโทรม จากการที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก ประกอบกับจำนวนไกด์ไม่เพียงพอ รวมถึงการขาดระเบียบ ทำให้ขาดการใส่ใจดูแลหรือการให้ข้อมูล เพื่อทำความเข้าใจที่ถูกต้องในการเข้าชมสถานที่ท่องเที่ยวต่างๆ

3.2 เกิดมิชชันนารี ซึ่งเกิดทั้งจากกลุ่มคนภายนอกที่อยู่ในแต่ละพื้นที่ และจากในกลุ่มนักท่องเที่ยวด้วยกัน โดยมีสาเหตุจากการเห็นผลประโยชน์ส่วนตัวโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม

3.3 สืบเนื่องจากการที่นักท่องเที่ยวจีน เข้ามาท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น ทำให้มัคคุเทศก์ที่จะรองรับไม่เพียงพอ จนเกิดปัญหามัคคุเทศก์เถื่อน ส่วนใหญ่ก็เป็นคนจีนเข้ามาเป็นมัคคุเทศก์เถื่อนเอง จนทำให้มัคคุเทศก์ไทยถูกแย่งอาชีพ จนเกิดปัญหาการว่างงานของคนไทย

### 4. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย

4.1 นโยบายของรัฐบาลส่งเสริมในการเปิดประเทศโดยเฉพาะเรื่องการท่องเที่ยว แต่เน้นด้านปริมาณมากกว่าคุณภาพ นั่นคือ การส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวจำนวนมากที่สุด แต่ขาดการบริหารจัดการที่ดี หรือการวางแผนที่เป็นระบบทำให้ได้แต่ปริมาณแต่ไร้ซึ่งคุณภาพ

4.2 จำนวนนักท่องเที่ยวจีนที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยมีจำนวนมากกว่านักท่องเที่ยวจากประเทศอื่นๆ

4.3 เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลมีจำนวนไม่เพียงพอกับจำนวนนักท่องเที่ยว เช่น ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบในด้านต่างๆ เป็นต้น

4.4 เจ้าหน้าที่ขาดทักษะทางด้านภาษา โดยเฉพาะภาษาจีน ทำให้ยากต่อการเข้าตรวจสอบหรือเก็บข้อมูลในกรณีต่างๆ

4.5 ขาดการวางแผนในการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและนโยบายหรือแผนที่วางไว้ไม่สอดคล้องกับบริบทที่จะปฏิบัติทำให้กลายเป็นนโยบายดีแต่ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้

## 5.แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันธุรกิจทวิรัศผดกฏหมาย

5.1 ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันอย่างเป็นระบบระหว่างหน่วยงาน ควรให้หน่วยงานระดับกระทรวง ประสานงานกับประเทศจีนเพื่อร่วมกันทำความเข้าใจในปัญหาและร่วมกันวางแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาคที่เกิดขึ้น เนื่องจาก ประเทศจีนเป็นประเทศคอมมิวนิสต์จึงสามารถจัดการและแก้ไขได้เร็วกว่าการดำเนินการของไทย

5.2 พัฒนาคณาการให้มีทักษะสอดคล้องกับนโยบายหรือแผนการดำเนินการ เพื่อให้สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด

## บทสัมภาษณ์ที่ 8

### ผู้ช่วยประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

#### ส่วนที่ 1 ข้อมูลภูมิหลังของผู้ให้สัมภาษณ์

1. ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
2. ท่านรับราชการมาแล้วเป็นระยะเวลา 20 ปี
3. ท่านมีประสบการณ์ทำงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหาธุรกิจทวิรัศผดกฏหมายมาแล้วเป็นเวลา 8-10 ปี

#### ส่วนที่ 2 ปัญหาอุปสรรคในการวางแผนแนวทางกำหนดมาตรการป้องกันธุรกิจทวิรัศผดกฏหมายและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

##### 1. บทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของท่านในการดูแลทวิรัศผดกฏหมาย

สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่สร้างการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกลไกด้านการตลาด และด้านการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของภาครัฐ และสะท้อนปัญหาในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจากภาคเอกชนในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับภูมิภาคสู่การแก้ปัญหาด้านการท่องเที่ยวบนพื้นฐานความยั่งยืนในระดับประเทศรวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือด้านการลงทุน การแลกเปลี่ยนเครือข่ายด้านการตลาด และการพัฒนาระหว่างองค์กรในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศ เพื่อมุ่งสู่การท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ

##### 2. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธุรกิจทวิรัศผดกฏหมาย

เมื่อก้าวถึงธุรกิจทวิรัศผดกฏหมายต้องย้อนไปตั้งแต่สมัยที่ประเทศจีนเริ่มเปิดประเทศ คนจีนเริ่มออกท่องเที่ยวในต่างประเทศ แต่เนื่องจากเพิ่งเริ่มเปิดประเทศจึงทำให้ระบบ

การเงินยังไม่พร้อมในทุกด้าน จึงทำให้ไม่มีระบบการโอนเงินข้ามประเทศ ประชาชนต้องถือเงินออกนอกประเทศ เพื่อท่องเที่ยว เมื่อการท่องเที่ยวใช้ระบบการถือเงินสดทำให้ข้อมูลทางการเงินไม่เข้าระบบของรัฐบาล ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบเพื่อเก็บภาษีได้

ต่อมาเมื่อนักท่องเที่ยวมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นก็เกิดการขยายจำนวนร้านค้าเพิ่มมากขึ้นเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว จนทำให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างร้านค้า โดยการเสนอค่าคอมมิชชั่นให้แก่ไกด์และหัวหน้าทัวร์ เมื่อต้องจ่ายค่าคอมมิชชั่นก็ต้องเพิ่มราคาสินค้า รวมถึงการอ้างสรรพคุณเกินจริง เพื่อสร้างความพอใจให้แก่นักท่องเที่ยวในการซื้อสินค้านั้นๆ และด้วยผลประโยชน์จากค่าคอมมิชชั่น ทำให้บริษัททัวร์เห็นช่องทางในการดึงดูดนักท่องเที่ยวด้วยการเสนอทัวร์ราคาถูก ขอมขาดทุนจนถึงขั้นไม่เก็บค่าทัวร์ เพื่อเพิ่มปริมาณนักท่องเที่ยว แล้วหารายได้จากค่าคอมมิชชั่นจากร้านค้าดังกล่าว เพื่อชดเชยต้นทุนและแสวงหากำไร จนกลายเป็นกลไกทางการตลาดรูปแบบหนึ่งที่เรียกกันว่า “ทัวร์ศูนย์เหรียญ” ซึ่งก็คล้ายกับโปรแกรมการลดราคาตัวในการเดินทางไปต่างประเทศของคนไทยที่เราเห็นได้จากโฆษณาของบริษัททัวร์ในไทย ซึ่งจะเสนอในราคาที่ต่ำกว่าความเป็นจริง

### 3. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากทัวร์ผิดกฎหมาย

3.1 เรื่องของสินค้านำราคาแพงกว่าปกติ ซึ่งเกิดจากการบวกค่าคอมมิชชั่นที่เสนอให้กับไกด์และหัวหน้าทัวร์เพื่อพานักท่องเที่ยวมายังร้านของตน แต่ก็เห็นว่าการซื้อขายจึงเป็นเรื่องของความพอใจของนักท่องเที่ยวมากกว่าการตรวจสอบราคา และคุณภาพของสินค้า ซึ่งตรวจสอบยากได้ เช่น การซื้อเครื่องประดับประเภทอัญมณี ซึ่งเราไม่สามารถตรวจสอบคุณภาพได้ด้วยตาเปล่า นักท่องเที่ยวจะพิจารณาจากรูปแบบ และความสวยงามของสินค้าตามความพอใจของตน

3.2 การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวของคนต่างชาติที่ใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (nominee) จึงทำให้เงินรายได้ส่วนหนึ่งออกไปยังต่างประเทศเกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามยังมีเงินหมุนเวียนภายในประเทศส่วนหนึ่ง เนื่องจากมีการซื้อสินค้าและบริการภายในประเทศ

3.3 การผูกขาดทางการค้า โดยการรวมธุรกิจไว้ในบริษัทเครือเดียวกัน เช่น บริษัทเช่ารถ จะเสนอต่อบริษัททัวร์ในลักษณะของการไม่เก็บค่าเช่ารถ แต่จะกำหนดให้บริษัททัวร์เข้ารับบริการในร้านอาหาร ร้านค้า และโรงแรม ซึ่งเป็นของเครือตนเอง

นอกจากนี้ปัญหาทัวร์ผิดกฎหมายเป็นลักษณะที่เกิดขึ้นในหลายประเทศและมีรูปแบบแตกต่างกันตามจรรยาบรรณของผู้ประกอบการและลักษณะการทำธุรกิจในแต่ละประเทศ เช่น ในยุโรป ลักษณะทัวร์ที่ไปยุโรปจะแตกต่างจากทัวร์ที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย โดยทัวร์ใน

ยุโรปจะไม่ได้เป็นลักษณะทัวร์รวมซึ่งหมายถึงการท่องเที่ยวในประเทศเดียว แต่มักเป็นการท่องเที่ยวไปตามประเทศที่อยู่ใกล้เคียงกันด้วย จึงไม่สามารถผูกขาดทั้งเรื่องของร้านค้า รถเช่า ร้านอาหาร หรือโรงแรม ได้เหมือนกับรูปแบบการท่องเที่ยวในประเทศไทย

#### 4. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจทัวร์ผิวดิน (สาเหตุ อุปสรรค)

การควบคุมและปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งรัฐและเอกชนยังไม่ชัดเจน ในการแบ่งหน้าที่เข้าตรวจสอบกระบวนการต่างๆ ในธุรกิจท่องเที่ยว เช่น การเก็บภาษีจากบริษัททัวร์ตามที่กฎหมายกำหนด การตรวจสอบการจดทะเบียนของบริษัททัวร์ การตรวจสอบราคาสินค้าและบริการ เป็นต้น

#### 5. แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันธุรกิจทัวร์ผิวดิน

ปัญหาธุรกิจทัวร์ศูนย์เหรียญถือเป็นธรรมชาติของธุรกิจ แต่เราจะทำอย่างไรให้มีรายได้เข้าประเทศจากการดำเนินธุรกิจดังกล่าว ซึ่งอาจใช้แนวทางการแก้ไขปัญหา มีดังต่อไปนี้

5.1 ใช้กลไกทางการตลาดเข้ามาบังคับ โดยรัฐบาลหันมาให้ความสนใจกับสินค้าบางประเภทที่ส่งเสริมการพัฒนาประเทศ เช่น สินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) ซึ่งมีอยู่ในหลายพื้นที่ของประเทศไทย พัฒนาให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากล แล้วจัดตั้งเป็นศูนย์จำหน่ายสินค้า OTOP ให้ครอบคลุมพื้นที่ท่องเที่ยว กำหนดเป็นนโยบายขอความร่วมมือให้บริษัททัวร์พานักท่องเที่ยวมาซื้อสินค้าในศูนย์จำหน่ายสินค้านี้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนการพัฒนาประเทศ และแก้ไขปัญหาการผูกขาดทางการค้า เพราะหากได้รับการตอบรับจากบริษัททัวร์และนักท่องเที่ยวเป็นอย่างดี ย่อมส่งผลให้บรรดาร้านค้าอื่นๆ ต้องลดราคาสินค้าตัวเองลง เพื่อสู้กับราคาของศูนย์ OTOP และเมื่อลดราคาสินค้า ย่อมส่งผลให้ค่าคอมมิชชั่นลดลง และเมื่อค่าคอมมิชชั่นลดลง ย่อมส่งผลต่อบริษัททัวร์ประเภททัวร์ศูนย์เหรียญ

5.2 กำหนดราคากลางของสินค้าเพื่อเป็นข้อมูลให้แก่นักท่องเที่ยวในการเปรียบเทียบราคาของสินค้าตามร้านค้าหรือจุดให้บริการต่างๆ เพื่อป้องกัน และลดปัญหาการขายสินค้าและบริการเกินราคา

5.3 การตรวจสอบอย่างจริงจังของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่

5.3.1 การจดทะเบียนบริษัทนำเที่ยวที่มีลักษณะเป็นตัวแทนอำพราง (nominee)

5.3.2 การตรวจสอบระบบการเงินตามที่กฎหมายกำหนดให้ราคาขั้นต่ำของทัวร์ที่เดินทางมาประเทศไทยต้องเก็บค่าทัวร์ไม่ต่ำกว่า 1,000 บาท รัฐบาลจะเก็บภาษีจากค่าทัวร์ดังกล่าวได้ รวมถึงการตรวจสอบการนำเงินเข้าออกของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจท่องเที่ยว

5.3.3 การจับกุมผู้กระทำความผิดควรกระทำอย่างจริงจัง แต่ควรเป็นเรื่องภายใน ไม่เผยแพร่ในสื่อออนไลน์ เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นถือเป็นส่วนน้อยของระบบการท่องเที่ยว หากเผยแพร่ออกไปอาจส่งผลกระทบต่อระบบการท่องเที่ยว

5.3.4 ตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนสินค้าไทยสำหรับนักท่องเที่ยว เพื่อเป็นช่องทางให้นักท่องเที่ยวได้ร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับปัญหาในการรับบริการหรือการซื้อสินค้า

## บทสัมภาษณ์ที่ 9

Mr. Stanley Ting

อุปนายกสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว

### ส่วนที่ 1 ข้อมูลภูมิหลังของผู้ให้สัมภาษณ์

1. ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่ง Managing Director Association of Thai Travel Agents Vice President
2. ท่านประกอบธุรกิจด้านการท่องเที่ยวมาแล้วเป็นระยะเวลา 30 ปี
3. ท่านมีประสบการณ์ทำงานที่เกี่ยวกับการป้องกันปัญหาธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมายมาแล้วเป็นเวลา 8-10 ปี

### ส่วนที่ 2 ปัญหาอุปสรรคในการวางแนวทางกำหนดมาตรการป้องกันธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1. บทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของท่านในการดูแลทัวร์ผิดกฎหมาย  
ประสานความร่วมมือผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวให้ปฏิบัติตามกฎหมาย จัดทัวร์คุณภาพ ไม่เอาर्डเอาเปรียบนักท่องเที่ยว ร่วมกันแก้ไขปัญหาด้านการท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นเป็นแกนกลางในการประสานงานระหว่างผู้ประกอบการภาคเอกชนและหน่วยงานของรัฐ
2. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธุรกิจทัวร์ผิดกฎหมาย  
รูปแบบทัวร์จากประเทศจีนในลักษณะที่มักเรียกกันโดยรวมว่าทัวร์ศูนย์เหรียญนั้นเป็นการที่ฝ่ายจีนจ่ายค่าบริการนำเที่ยวให้ฝ่ายไทยต่ำกว่าต้นทุนซึ่งมีหลายระดับ ในปัจจุบันอาจจำแนกได้เป็น 2 แบบ ได้แก่

2.1 ทัวร์แบบซื้อสินค้า จะดำเนินการตามโปรแกรมที่กำหนดและมักไม่เกิดปัญหา การร้องเรียนจากนักท่องเที่ยว มีการจ่ายค่าคอมมิชชั่นให้แก่ไกด์และบริษัททัวร์ แม้บางร้านจะมีการกำหนดราคาสินค้าสูง แต่ก็ไม่ค่อยเกิดการร้องเรียนจากนักท่องเที่ยวมากนัก อีกทั้งร้านค้าส่วนใหญ่ จะอยู่ในระบบ มีการชำระภาษีตามกฎหมาย และส่วนใหญ่การขายจะขึ้นอยู่กับความพอใจ ไม่มีการบังคับให้ซื้อสินค้า รวมทั้งนักท่องเที่ยวสามารถไปทำ VAT REFUND ได้ที่สนามบินจึงไม่ค่อย มีการร้องเรียนตามมาในภายหลังมากนัก

2.2 ทัวร์แบบซื้อสินค้าและมีการขายรายการท่องเที่ยวเสริมและบริการอื่นๆ เช่น การดูการแสดงหรืออื่นๆที่นอกเหนือจากโปรแกรมทัวร์และการซื้อสินค้าตามร้านค้า โดยเกิดจากการที่บริษัททัวร์จะเสนอขายนักท่องเที่ยวเป็นรายหัวให้ไกด์โดยไกด์ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของ นักท่องเที่ยวทั้งหมด เมื่อมีการลงทุนไกด์เหล่านั้นก็จะหาทุนคืนด้วยการเสนอขายรายการเสริม ให้แก่นักท่องเที่ยว หากนักท่องเที่ยวคนใดไม่ยินยอมก็จะพยายามหาทางให้ซื้อไม่ว่าจะเป็นการพูด หว่านล้อมจนถึงการบังคับ ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการร้องเรียนจากนักท่องเที่ยว เมื่อเดินทางกลับไปยัง ประเทศตนเอง

ดังนั้นการเรียกว่าธุรกิจทัวร์ศูนย์เหรียญ ทัวร์กิกแบ็ก ในมุมมองของนักธุรกิจทัวร์ ที่ประกอบการอย่างถูกกฎหมายอาจไม่ถูกนัก เพราะในธุรกิจดังกล่าวก็มีการใช้บริการร้านอาหาร ร้านค้าและโรงแรม ซึ่งก็เป็นการนำรายได้เข้ามาในระบบเศรษฐกิจ แต่กลุ่มทัวร์ที่ผิดกฎหมายจริงๆ มักจะมีการเสนอขายรายการเสริม ที่ไกด์จะพยายามพูดให้ซื้อทุกคนถ้าไม่ยอมก็จะมีวิธีการบังคับ ตามมา กลุ่มทัวร์ประเภทนี้บางส่วนมีชาวต่างประเทศเข้ามาตั้งบริษัทโดยใช้คนไทยเป็นนอมินี ซึ่งในขณะนี้มืออยู่ประมาณ 30-40% จึงต้องมีการควบคุมไม่ให้เกิดมากขึ้นกว่านี้ เนื่องจากบริษัท เหล่านี้จะหลบเลี่ยงการเสียภาษี และเมื่อมีการจับได้ก็จะปิดตัวลงแล้วไปเปิดบริษัทใหม่และกลับมา กระทำเช่นเดิมอีก

การดำเนินธุรกิจท่องเที่ยวในรูปแบบนี้ส่วนใหญ่มักเข้าใจว่ามีแต่ชาวจีน แต่ความจริง แล้วยังมีอีกหลายประเทศ เช่น รัสเซีย เกาหลี และอินเดีย เป็นต้น โดยกลุ่มที่เข้ามาก่อนประเทศจีน ได้แก่ ประเทศเกาหลี แต่ที่มีชาวเฉพาะประเทศจีนนั้นเกิดจากการที่ปริมาณนักท่องเที่ยวจีนที่เข้ามา ท่องเที่ยวในประเทศไทยมีปริมาณมากกว่าประเทศอื่น คนจีนมองว่าเรื่องลักษณะนี้เป็นเรื่องของ ธุรกิจการค้า การตลาด และใช้วิธีการแบบนี้กับหลายประเทศแม้แต่ในยุโรป

ลักษณะของทัวร์ที่เรียกว่าทัวร์ศูนย์เหรียญเกิดขึ้นในหลายประเทศ แต่ไม่ค่อยถูกหยิบ ยกขึ้นมาเนื่องจากมองว่าเป็นกลไกทางการตลาด ประกอบกับประเทศส่วนใหญ่มีมาตรการในการ ควบคุมดูแลที่ชัดเจนและเข้มงวดทำให้ไม่เกิดปัญหากระทบในวงกว้างจนกลายเป็นประเด็นสำคัญ

เหมือนกับประเทศไทย ปัญหาท้าวศ์ูนย์หรือญในประเศไทยถูกหิบขมาเนื่องจากนักท่งเทียวชาวจีน หรือกรูปท่งเทียวชาวจีนมีปริมาณมากกว่านักท่งเทียวจากประเทศอื่นๆ แต่ในมุมมองทางธุรกิจแล้วปัญหาที่เกิดจากท้าวศ์ูนย์นี้จะไม่เกิดขึ้น ถ้าประเทศไทยมีมาตรการควบคุมกลุ่มบริษัทท้าวศ์ูนย์นี้ได้ ส่วนเรื่องท้าวศ์ูนย์ราคาถูกนั้นเกิดขึ้นในหลายๆประเทศ แม้กระทั่งบริษัทท้าวศ์ูนย์ของไทยเองขายรายการท่งเทียวให้คนไทยไปต่างประเทศในราคาที่ถูกแต่กลับไม่เป็นที่จับตามองว่าผิดกฎหมาย แต่หากเกิดในธุรกิจท่งเทียวประเภทท้าวศ์ูนย์ที่ชาวต่างประเทศเดินทางมายังไทยกลับถูกมองว่ากระทำผิด เนื่องจากการเสนอขายท้าวศ์ูนย์ที่ต่ำกว่าทุน ซึ่งที่จริงแล้วส่วนหนึ่งเกิดจากการที่บริษัทท้าวศ์ูนย์ได้เหมาซื้อที่นั่งของเครื่องบินและนำมาขายต่อเพื่อเก็งกำไร จนกระทั่งใกล้ถึงวันที่ต้องเดินทางจึงนำที่นั่งที่เหลือมาเสนอขายในราคาต่ำมาก เพื่อให้ได้ทุนบางส่วนกลับมาซึ่งเป็นเรื่องของธุรกิจการลงทุน

### 3. สภาพปัญหาที่เกิดจากท้าวศ์ูนย์ผิดกฎหมาย

3.1 การขายท้าวศ์ูนย์หรือบริการเสริมในลักษณะเชิงบังคับ ทำให้เกิดความเสียหายแก่นักท่งเทียวและภาพลักษณ์การท่งเทียวของประเทศไทย

3.2 การประกอบธุรกิจของคนต่างชาติที่ใช้นอมินีซึ่งทำให้รายได้บางส่วนไม่เข้าประเทศและมีการหลีกเลี่ยงภาษี

### 4. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจท้าวศ์ูนย์ผิดกฎหมาย

4.1 การขาดการตรวจสอบและควบคุมที่เข้มข้นและชัดเจน เช่น การตรวจสอบการเปิดบริษัทในลักษณะนอมินีที่ทำให้ประเทศขาดรายได้จากการเก็บภาษี

4.2 รูปแบบและกลไกทางการตลาด

4.3 การขอจัดตั้งบริษัทในประเทศไทยกำหนดหลักประกันในราคาต่ำเกินไป ทำให้เป็นช่องทางให้กลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายเลือกที่จะเสี่ยง เพราะหากเกิดการตรวจสอบก็สามารถปิดบริษัทหนี และกลับมาเปิดใหม่อีกครั้ง

4.4 กลไกการตรวจสอบควบคุมไม่เอื้ออำนวยต่อการแข่งขันที่เป็นธรรมต่อบริษัทท้าวศ์ูนย์ที่ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงทำให้บริษัทบางแห่งเลือกที่จะออกนอกระบบเพื่อความสะดวกและผลตอบแทนที่มากกว่า

### 5. แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันธุรกิจท้าวศ์ูนย์ผิดกฎหมาย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์หรือกฎระเบียบต่างๆ ให้มีความครอบคลุมและสามารถนำมาปฏิบัติได้จริง เพราะรูปแบบของท้าวศ์ูนย์หรือญเป็นเพียงกลไกหนึ่งทางการตลาดที่ต้องเกี่ยวข้องกับการลงทุน ซึ่งในมุมมองของการทำธุรกิจแล้วการลงทุนคือ

ความเสี่ยงและไม่จำเป็นต้องได้กำไรเสมอไป เป็นหนทางที่ผู้ประกอบการธุรกิจต้องคิดหาวิธีการ แต่ที่เป็นประเด็นขึ้นมาเนื่องจากการขาดการตรวจสอบในกระบวนการตั้งแต่การเดินทางเข้าประเทศ การเก็บภาษี การกำหนดราคาสินค้าและบริการ เพราะหากสามารถควบคุมและตรวจสอบกระบวนการเหล่านี้ได้ผู้ประกอบการธุรกิจก็ต้องปรับตัวหาวิธีการที่เหมาะสม ทวีร์ผิดกฎหมายก็อาจไม่ใช่ปัญหาอีกต่อไป

## บทสัมภาษณ์ที่ 10

### อุปนายกสมาคมผู้ประกอบการท่องเที่ยวไทยระหว่างประเทศ

#### Thai Travel International Association

#### ส่วนที่ 1 ข้อมูลภูมิหลังของผู้ให้สัมภาษณ์

1. ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่ง อุปนายกสมาคมผู้ประกอบการท่องเที่ยวไทยระหว่างประเทศ (TTI)
2. ท่านรับตำแหน่งมาแล้วเป็นระยะเวลา 8 ปี ( 2 สมัย )
3. ท่านมีประสบการณ์ทำงานที่เกี่ยวกับการป้องกันปัญหาธุรกิจทวิร์ผิดกฎหมายมาแล้ว 8 ปี

#### ส่วนที่ 2 ปัญหาอุปสรรคในการวางแผนทางกำหนดมาตรการป้องกันธุรกิจทวิร์ผิดกฎหมาย และแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

##### 1. บทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของท่านในการดูแลทวิร์ผิดกฎหมาย

ช่วยหน่วยงานของรัฐในการประชาสัมพันธ์ให้ลูกค้าในประเทศต้นทาง ได้รู้ถึงกระบวนการ และส่งเสริมให้ซื้อทัวร์ในราคาปกติ รวมถึงเป็นตัวกลางเชิญผู้ประกอบการท่องเที่ยวในประเทศต้นทาง มาพบกับผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวในประเทศไทย ได้พูดคุยถึงปัญหา หาวิธีในการดำเนินธุรกิจให้ถูกต้อง ไม่ผิดกฎหมายและจริยธรรมทางด้านธุรกิจ

##### 2. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธุรกิจทวิร์ผิดกฎหมาย

คือกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ (โดยเฉพาะคนจีน) ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย โดยผ่านบริษัททัวร์ ทั้งในประเทศต้นทาง และปลายทางคือประเทศไทย ด้วยราคาที่จ่ายถูกกว่าต้นทุน โดยมีกระบวนการการดำเนินธุรกิจที่จะต้องแสวงหากำไรจากนักท่องเที่ยว เมื่อมาถึงและขณะเดินทางท่องเที่ยวอยู่ในประเทศไทย



เริ่มจากบริษัททัวร์ต้นทาง จะทำการขายทัวร์ให้กับลูกค้ามาเที่ยวประเทศไทย ด้วยราคาที่ถูกลง ซึ่งต่ำกว่าต้นทุน หลังจากนั้นบริษัททัวร์ที่ต้นทางนี้จะทำการประมูลลูกค้าให้กับบริษัททัวร์ที่อยู่ในประเทศไทย บริษัทไหนให้ราคาค่าหัวที่มากที่สุด บริษัทนั้นจะได้ลูกค้ามา นั่นคือบริษัทต้นทางไม่ต้องจ่ายเงินให้บริษัทปลายทาง เหมือนการดำเนินธุรกิจโดยทั่วไป แต่ตรงกันข้ามบริษัทปลายทางต้องนำเงินไปประมูลลูกค้ามา บริษัทต้นทางไม่ต้องจ่ายเงินแม้แต่เหรียญเดียวให้กับบริษัททัวร์ในประเทศไทยเลย จึงเป็นที่มาของคำว่า “ทัวร์ศูนย์เหรียญ”

เมื่อบริษัทในประเทศไทยได้ลูกค้า ก็จะต้องบริหารจัดการหารายได้นักท่องเที่ยวให้ได้เยอะที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยเริ่มจากขายหัวนักท่องเที่ยวเหล่านี้ให้กับไกด์ ใครให้ราคาดีที่สุดก็จะได้ทำทัวร์กลุ่มนั้นไปทำ ไกด์จะหารายได้ให้คุ้มทุนที่เสียไป โดยจะต้องพาไปตระเวนซื้อปิ้งของจากร้านค้า ดูโชว์ และหากำไรจากรายการเหล่านี้ให้ได้มากที่สุด รวมทั้งอาจจะมีการขายสินค้าเกินราคาหรือไม่ได้มาตรฐาน เพื่อทำกำไรให้คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่เสียไป

หากนักท่องเที่ยวไม่ยอมจ่าย หรือจ่ายน้อยรายได้พอกับค่าใช้จ่าย บริษัททัวร์และไกด์ จึงต้องใช้กลยุทธ์ต่างๆ มากมาย เช่น อ้อนวอน, บังคับขู่เข็ญ, ไม่ให้ถูกแจ้ห้อง, ยึดพาสปอร์ต, ปิดแอร์รถ, แกล้งทำเป็นเสีย บางทีร้ายแรงถึงขั้นลงไม้ลงมือทำร้าย หรือลูกค้าอาจจะถูกลอยแพไปเลยก็ได้

### 3. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากทัวร์ผิดกฎหมาย

ภาพลักษณ์การท่องเที่ยวของประเทศไทยเสียหายจากการที่นักท่องเที่ยวถูกเอารัดเอาเปรียบ นอกจากนี้ด้วยกลยุทธ์ด้านราคาที่ทางผู้ประกอบการท่องเที่ยวนำมาใช้ นับว่าได้ผลในทางยอดขายมีนักท่องเที่ยวจำนวนมากที่เข้ามาในประเทศไทย แต่นักท่องเที่ยวเหล่านี้จะมองว่าประเทศไทยเป็นจุดหมายปลายทางราคาถูก ทั้งที่ความจริงหากเป็นนักท่องเที่ยวจากภูมิภาคอื่นจะมองไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความน่าสนใจที่สุดในภูมิภาคนี้ การที่นักท่องเที่ยวชาวจีนมีทัศนคติต่อประเทศไทยอย่างนี้ก็มาจากกลยุทธ์ด้านราคาที่ผู้ประกอบการพยายามป้อนข้อมูลเข้าไปจนกลุ่มนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้เชื่ออย่างนั้น หากจะต้องการเปลี่ยนภาพลักษณ์ให้เป็นจุดหมายปลายทางที่คุณภาพในสายตาของพวกเขา ก็จะต้องวางกลยุทธ์กันใหม่ วางกติกา กฎเกณฑ์กันใหม่ โดยเริ่มต้นที่ต้นตอของปัญหาทั้งหมดที่ผ่านมา คือผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้อง ต้องหยุดคอบโกยผลประโยชน์จากความเสียหายของประเทศชาติ หน่วยงานภาครัฐจะต้องเข้มงวดในการใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

#### 4. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจทัวร์ผิวดอกหมอย

4.1 ทัวร์ผิวดอกหมอยเกิดมาจากผู้ประกอบการขาดจิตสำนึกที่ดี มองแต่การกอบโกยผลประโยชน์ โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย

4.2 เจ้าหน้าที่รัฐผู้รักษากฎหมายไม่ทำหน้าที่อย่างจริงจัง

#### 5. แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันธุรกิจทัวร์ผิวดอกหมอย

5.1 มาตรการป้องกันที่ดีจะต้องปรับปรุงกฎหมายใหม่ให้เข้มงวดมากขึ้นทันกับความเปลี่ยนแปลงของธุรกิจ เช่น กำหนดราคาทัวร์ขั้นต่ำให้ชัดเจนเหมาะสม ร้านค้าขายของหรือโชว์ต่างๆ จะต้องไม่ขายเกินราคา กำหนดให้ค่าคอมมิชชั่นเป็นสิ่งผิดกฎหมาย หากมีการซื้อขายลูกค้านั้นโดยการประมูลเป็นสิ่งผิดกฎหมายกระทำมิได้ ฯลฯ

5.2 จะต้องเข้มงวดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ไม่มีส่วนรู้เห็นเป็นใจ

5.3 ใช้มาตรการทางด้านภาษี ช่วยเหลือให้ผู้ประกอบการรายอื่นๆ ให้มีศักยภาพทางการแข่งขันกับผู้ประกอบการรายเดิมๆ ที่ดำเนินธุรกิจในปัจจุบันแล้วก่อผลเสียหายอย่างที่ผ่านมา

5.4 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ต้องเน้นทำตลาดกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เดินทางเอง หรือ FIT และ กลุ่มเดินทางท่องเที่ยวเช้า ให้มากขึ้น โดยจัดบริการที่ตอบโจทย์ลูกค้ากลุ่มนี้ เช่น การโฆษณาผ่านสื่อออนไลน์เป็นภาษาจีนและภาษาอังกฤษ ให้มากขึ้น

### การวิเคราะห์เนื้อหาจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ

#### 1. สภาพปัญหาของทัวร์ผิวดอกหมอย

1.1 ภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวของไทยเสียหาย (ผู้ให้สัมภาษณ์ 1,2,3,5,8) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2548), ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย (2558), วรวิภา เรือนคำ (2559), ปัญญา ไกรทัศน์ (2552, อ้างในพูนลาภ ประสงค์เงิน : 2560) กล่าวคือ นักท่องเที่ยวถูกเอารัดเอาเปรียบ เช่น พาไปซื้อสินค้า รายการท่องเที่ยวเสริม ในราคาแพง ทำให้นักท่องเที่ยวเกิดทัศนคติที่ไม่ดีกับการท่องเที่ยวประเทศไทย

#### 1.2 ผลกระทบต่อธุรกิจท่องเที่ยวและเศรษฐกิจ

1.2.1 กลุ่มธุรกิจชาวจีนเข้ามาดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งบริษัทนำเที่ยว ร้านอาหาร โรงแรม โดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง(nominee)หรือเอาคนจีนเข้ามาสวมบัตรประชาชน กระบวนการทำธุรกิจดังกล่าวเกิดความเสียหายร้ายแรงต่อประเทศไทย เพราะเงิน

รายได้ไม่เข้าประเทศ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 1,2,3,5,8) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย (2558), South China Morning Post (2018)

1.2.2 การหลีกเลียงภาษี (ผู้ให้สัมภาษณ์ 1,2,3,4,6)

1.2.3 เกิดปัญหามักคุเทศก์เถื่อน (ผู้ให้สัมภาษณ์ 2,6)

1.2.4 เกิดปัญหาการผูกขาด เช่น ร้านจำหน่ายสินค้า รถโดยสาร เป็นต้น (ผู้ให้สัมภาษณ์ 3,4,8)

## 2. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อทัวรัฟติดกฎหมาย

2.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง (ผู้ให้สัมภาษณ์ 3,4,8) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2548, หน้า 102-105) ซึ่งศึกษาเรื่องสภาพและปัญหาของการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับจีน ได้รายงานผลการศึกษาที่น่าเชื่อถือได้ไว้โดยละเอียดว่าผู้เกี่ยวกับข้องกับทัวรัฟติดกฎหมายมีการจ่ายเงินสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างไรบ้าง และในปัจจุบันยังปรากฏข่าวทางสื่อมวลชนที่แสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น กรณีชาวต่างชาติเข้ามาสวมบัตรประชาชนของคนไทยเพื่อประกอบธุรกิจในประเทศไทย การละเลยในการสอดส่องดูแล โดยเฉพาะปัญหามักคุเทศก์เถื่อน การตรวจสอบภาษีบริษัทที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจท่องเที่ยว (ไทยรัฐออนไลน์, 2560)

2.2 จำนวนนักท่องเที่ยวมีจำนวนมาก ทำให้ยากต่อการตรวจสอบว่ากลุ่มใดเข้ามาโดยไม่มีต้นทุนการนำเที่ยว (ผู้ให้สัมภาษณ์ 1)

2.3 เจ้าหน้าที่ขาดทักษะทางด้านภาษา โดยเฉพาะภาษาจีน ทำให้ยากต่อการเข้าตรวจสอบ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 7)

2.4 การแก้ไขปัญหาทัวรัฟติดกฎหมายเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน (ผู้ให้สัมภาษณ์ 4) ขาดการวางแผนในการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนโยบายหรือแผนที่วางไว้ไม่สอดคล้องกับบริบทที่จะปฏิบัติทำให้กลายเป็นนโยบายดีแต่ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 7)

2.5 การควบคุมตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เข้มงวด ขาดความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่เข้าตรวจสอบกระบวนการต่างๆ ในธุรกิจท่องเที่ยว เช่น การเก็บภาษีจากบริษัททัวรัฟตามอัตราค่าบริการที่กฎหมายกำหนด การตรวจสอบการจดทะเบียนของบริษัททัวรัฟ การตรวจสอบราคาสินค้าและบริการ เป็นต้น (ผู้ให้สัมภาษณ์ 8)

2.6 เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายไม่ทำหน้าที่จริงจัง (ผู้ให้สัมภาษณ์ 10)

2.7 รูปแบบการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวของทัวร์จีน (ผู้ให้สัมภาษณ์ 6, 9) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย (2558) และบทความเรื่อง “Chinese ‘zero dollar’ tour companies dodge Thai crackdown – and travel agencies defend the practice” ที่นำเสนอใน South China Morning Post (2561, 27 มกราคม)

2.8 การแข่งขันแย่งตลาดนักท่องเที่ยวชาวจีน (ผู้ให้สัมภาษณ์ 1, 2, 4, 6) เนื่องจากแรงจูงใจจากผลประโยชน์ที่สูงมาก (ผู้ให้สัมภาษณ์ 5, 6, 8, 10) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ศูนย์จีนศึกษาฯ (2548, หน้า 89), ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย (2558)

2.9 การกำหนดต้นทุนราคาทัวร์ขั้นต่ำ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 10) ซึ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวของไทยในปัจจุบันกำหนดไว้แล้วอย่างน้อย 1,000 บาท/คน/วัน

2.10 ต้องใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาเพราะปัญหาเริ่มเกิดขึ้นจากประเทศต้นทาง (ผู้ให้สัมภาษณ์ 1)

2.11 การขออนุญาตประกอบการนำเที่ยวในประเทศไทยกำหนดหลักประกันในราคาที่ต่ำเกินไป (ผู้ให้สัมภาษณ์ 9)

จากข้อมูลด้านสภาพปัญหาและปัจจัยที่มีผลกระทบต่อทัวร์ผิดกฎหมายที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเมื่อนำมารวมกับข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมแล้วสามารถสรุปเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการป้องกันปัญหาทัวร์ผิดกฎหมายได้ดังนี้

จากการสรุปข้อมูลในรูปแบบตารางข้างต้นสามารถนำมาเรียบเรียงได้ดังนี้

## 1. สภาพปัญหา

### 1.1 ความเสื่อมโทรมของสถานที่ท่องเที่ยวและศิลปวัฒนธรรม

ประเทศไทยเป็นประเทศที่อุดมด้วยทรัพยากรการท่องเที่ยว ประชาชนมีน้ำใจ โอบอ้อมอารี แต่น่าเสียดายที่ธุรกิจการท่องเที่ยวของไทยเป็นการพัฒนาที่เล็งผลระยะสั้น แข่งขันกัน หากำไรจนวุ่นวายแต่ไร้การควบคุม ทำให้ธรรมชาติ โบราณวัตถุต่างๆ ถูกทำลายไปอย่างน่าเสียดาย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2548, หน้า 66)

นักท่องเที่ยวจีนถูกมองว่า ก้าวร้าว เสียงดัง ไม่สุภาพ ไม่มีระเบียบก่อให้เกิด ปัญหาความเสื่อมโทรมของสถานที่ท่องเที่ยวและศิลปวัฒนธรรม (ศศิธร เจตานนท์, 2558; ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย, 2558) ซึ่งมีการนำเสนอข้อมูลในเรื่องนี้ทางสื่อมวลชนต่างๆเป็นจำนวนมาก

#### แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกัน

##### 1. ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ

ปราบปรามมัคคุเทศก์เถื่อน (ผู้ให้สัมภาษณ์ 3) เพราะมัคคุเทศก์ที่ถูกต้อง สามารถให้คำแนะนำที่ถูกต้องแก่นักท่องเที่ยวได้

##### 2. งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ให้คำแนะนำแก่นักท่องเที่ยวเหล่านั้นเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมต่อไป เพราะเป็นเพียงลักษณะของคนจีน (ศศิธร เจตานนท์, 2558)

#### สรุปของผู้วิจัย

1. สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมการท่องเที่ยวตรวจสอบควบคุม มัคคุเทศก์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย

2. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จัดทำข้อมูลคำแนะนำประชาสัมพันธ์ให้ กลุ่มนักท่องเที่ยวเป้าหมายทราบ

### 1.2 ภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวของไทยเสียหาย

นักท่องเที่ยวถูกเอารัดเอาเปรียบ เช่น พาไปซื้อสินค้า รายการท่องเที่ยว เสริม ในราคาแพง ทำให้นักท่องเที่ยวเกิดทัศนคติที่ไม่ดีกับการท่องเที่ยวประเทศไทย (ศูนย์จีน ศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : 2548, ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย : 2558; วรวิดิ เรือนคำ, 2559; ปัญญา ไกรทัศนีย์, 2552 อ่างในพูนลาภ ประสงค์เงิน, 2560; ผู้ให้สัมภาษณ์ 1,2,3,5,8)

### แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกัน

#### 1. ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ

1.1 ร้านค้าขายของ หรือ โชว์ต่างๆ จะต้องไม่ขายเกินราคา กำหนดให้ค่าคอมมิชชั่นเป็นสิ่งผิดกฎหมาย (ผู้ให้สัมภาษณ์ 10)

1.2 การควบคุมตรวจสอบราคาสินค้าและบริการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ผู้ให้สัมภาษณ์ 8)

1.3 กำหนดราคากลางของสินค้าเพื่อเป็นข้อมูลให้แก่นักท่องเที่ยวในการเปรียบเทียบราคาของสินค้าตามร้านค้าที่บริษัททัวร์พาไปซื้อ ประชาสัมพันธ์ไปยังกลุ่มนักท่องเที่ยว (ผู้ให้สัมภาษณ์ 8)

1.4 จัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสินค้าไทยสำหรับนักท่องเที่ยว เพื่อเป็นช่องทางให้นักท่องเที่ยวได้ร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับปัญหาในการรับบริการหรือการซื้อสินค้า ให้มีช่องทางที่สะดวกและหลากหลาย (ผู้ให้สัมภาษณ์ 8)

#### 2. งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 การเร่งสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในธุรกิจการท่องเที่ยว (วรุฒิ เรือนคำ, 2559)

2.2 ส่งเสริมการตลาดและประชาสัมพันธ์เพื่อเน้นคุณค่าการท่องเที่ยวและพัฒนาภาพลักษณ์ของประเทศ (แผนยุทธศาสตร์ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2560 - 2564)

### สรุปของผู้วิจัย

1. กระทรวงพาณิชย์ และ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินการตามมาตรการควบคุมราคาและคุณภาพสินค้า

2. เสนอออกกฎหมายให้ค่าคอมมิชชั่นซึ่งเกินปกติทางการค้าเป็นเรื่องผิดกฎหมาย

3. กระทรวงท่องเที่ยวร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ดำเนินการจัดทำข้อมูลราคาสินค้าและบริการแล้วประชาสัมพันธ์ในทุกช่องทางโดยเฉพาะทางออนไลน์โดยให้ส่งตรงถึงกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย

4. กระทรวงพาณิชย์ร่วมกับกระทรวงท่องเที่ยวดำเนินการจัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสินค้าไทยสำหรับนักท่องเที่ยวโดยมีหลากหลายช่องทางโดยเฉพาะออนไลน์

5. เสนอรัฐบาลส่งเสริมพัฒนาสินค้าบางประเภทแล้วกำหนดเป็นนโยบายเชิญชวนให้พนักงท่องเที่ยวมาซื้อ

6. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประชาสัมพันธ์นักท่องเที่ยวต่างประเทศว่าทัวร์ราคาถูกมีความเสี่ยง

### 1.3 ผลกระทบต่อธุรกิจท่องเที่ยวและเศรษฐกิจ

กลุ่มธุรกิจชาวจีนเข้ามาดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งบริษัทนำเที่ยว ร้านอาหาร โรงแรม โดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง(nominee)หรือเอาคนจีนเข้ามาสวมบัตรประชาชน กระบวนการทำธุรกิจดังกล่าวเกิดความเสียหายร้ายแรงต่อประเทศไทย เพราะเงินรายได้ไม่เข้าประเทศ(ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมัลย์, 2558; South China Morning Post, 2018; ผู้ให้สัมภาษณ์ 1,2,3,5,8) ซึ่งรวมถึงการหลีกเลี่ยงภาษี (ผู้ให้สัมภาษณ์ 1,2,3,4,6) ปัญหาการค้าเทศก์เถื่อน (ผู้ให้สัมภาษณ์ 2,6) และปัญหาการผูกขาด เช่น ร้านค้า รถโดยสาร เป็นต้น (ผู้ให้สัมภาษณ์ 3,4,8)

#### แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกัน

##### 1. ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ

1.1 การตรวจสอบและควบคุมที่เข้มงวด ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง(ผู้ให้สัมภาษณ์ 2,3,5,8,9,10) ซึ่งรวมถึงการใช้มาตรการทางภาษี (ผู้ให้สัมภาษณ์ 3)

1.2ปราบปรามการค้าเทศก์เถื่อน (ผู้ให้สัมภาษณ์ 3)

1.3 นำการค้าเทศก์เถื่อนเข้าสู่ระบบ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 2)

##### 2. งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง (ขจรกาญจน์ อุดมธรรมภักดี, 2557)

2.2 สอดส่องการทำงานของมัลคเทศก์อย่างต่อเนื่อง หากพบการกระทำที่ผิดกฎหมายควรดำเนินการอย่างเด็ดขาดตั้งแต่มีมัลคเทศก์จนถึงบริษัททัวร์ต้นสังกัด (สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว, 2550)

2.3 แก้ไขกฎหมายให้พักใช้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการนำเที่ยวที่ใช้มัลคเทศก์เถื่อนและเพิ่มโทษมัลคเทศก์เถื่อนให้สูงขึ้น (ขจรกาญจน์ อุดมธรรมภักดี, 2557)

#### สรุปของผู้วิจัย

1. กระทรวงมหาดไทยเข้มงวดผู้รับผิดชอบการออกบัตรประชาชน
2. กระทรวงพาณิชย์เข้มงวดเรื่องการจดทะเบียนและวางมาตรการตรวจสอบนิติบุคคลเพื่อป้องกันกรณีคนต่างชาติใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (nominee)
3. สำนักงาน ป.ป.ง. เฝ้าระวังและตรวจสอบเส้นทางการเงินที่น่าสงสัย
4. กรมสรรพากร ดำเนินการตรวจสอบด้านภาษี

5. สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมการท่องเที่ยวฯ เกี่ยวข้องกับเคสเรียนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการด้านการท่องเที่ยวอย่างจริงจัง โดยต้องเอาใจใส่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้วยหากมีกรณีบกพร่องหรือส่อไปในทางทุจริตต้องลงโทษ

6. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาศึกษาแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมัลคฤเทศก์ โดยให้พักใช้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการนำเที่ยวที่ใช้มัลคฤเทศก์เดือนและเพิ่มโทษมัลคฤเทศก์เดือนให้สูงขึ้น

7. ศึกษาเรื่องการนำคนชาติเดียวกับนักท่องเที่ยวมาทำหน้าที่มัลคฤเทศก์หากจำนวนมัลคฤเทศก์ไม่เพียงพอต่อจำนวนนักท่องเที่ยวที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

8. ศึกษาเรื่องปัญหาการผูกขาดทางการค้า

## 2. จากปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทัวร์ผิดกฎหมาย

### 2.1 นโยบายของรัฐบาล

ชักจูงให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาเที่ยวในประเทศไทย (นโยบายรัฐบาลข้อ 6.6) ทำให้มีนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวจำนวนมาก

#### แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกัน

##### 1. ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ

มีการบริหารจัดการที่ดี การวางแผนที่เป็นระบบ ที่จะทำให้ได้คุณภาพของการท่องเที่ยวที่ดีจากปริมาณนักท่องเที่ยวเหล่านั้น (ผู้ให้สัมภาษณ์ 7)

#### สรุปของผู้วิจัย

เนื่องจากนโยบายดังกล่าวมีความชัดเจนว่าให้มีการควบคุมราคาสินค้าและบริการให้มีคุณภาพ ราคาเป็นธรรม ฉะนั้นทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวจะต้องดำเนินการอย่างเต็มความสามารถที่จะทำให้บรรลุนโยบายของรัฐบาล

### 2.2 ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย

#### 2.2.1 กฎหมายไม่ทันสมัย ขาดประสิทธิภาพ

##### แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกัน

##### 1. ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ

1.1 ปรับปรุงกฎหมายให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 10)

1.2 การขออนุญาตประกอบการนำเที่ยวในประเทศไทย กฎหมายกำหนดหลักประกันในราคาที่ต่ำเกินไป ควรเพิ่มให้สูงขึ้น (ผู้ให้สัมภาษณ์ 9)



## 2. งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 พิจารณาร่างกฎหมายอาชญากรรมทางเศรษฐกิจให้มีความทันสมัย มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพิ่มกระบวนการตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินการต่างๆ บุคลากรต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรมทางด้านอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เพียงพอ นอกจากนี้ต้องมีการจัดเก็บแหล่งข้อมูลเพื่อนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (พงษ์สิทธิ์ ชัยฉัตรพรสุข, 2555)

2.2 ปัจจุบันประเทศไทยยังประสบกับปัญหาที่สำคัญและควรได้รับการแก้ไข เช่น ปัญหาทางด้านข้อกฎหมายที่ไม่มีการระบุถึงคำนิยามอย่างชัดเจน ปัญหาทางด้านความเสมอภาคของข้อกฎหมายและประสิทธิภาพของข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ที่ยังมีข้อบกพร่องในหลาย ๆ ด้าน ดังนั้นประเทศไทยควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องเช่น ควรมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมัคคุเทศก์เดือนหรือทัวร์ศูนย์เหรียญ (Zero Dollar Tour) แบบประเทศมาเลเซีย เช่น การแสดงข้อมูลงบการเงิน การแสดงเอกสารลับทางการค้า การแสดงรายละเอียดของมัคคุเทศก์ที่ปฏิบัติงานในบริษัทนำเที่ยว การแสดงรายงานต่อใบอนุญาตของมัคคุเทศก์ที่ถูกกฎหมาย รวมถึงสถิติต่าง ๆ การแสดงข้อสัญญา ทั้งเปิดเผยและไม่เปิดเผยของบริษัทนำเที่ยวต่าง ๆ และการแสดงอัตราผลตอบแทนของมัคคุเทศก์ทุกคน เพื่อให้การตรวจสอบเกี่ยวกับการดำเนินการของมัคคุเทศก์เดือนของบริษัทนำเที่ยวต่าง ๆ ทำได้อย่างถูกต้องเหมาะสม การเพิกถอนใบอนุญาตธุรกิจท่องเที่ยวหากมีการใช้มัคคุเทศก์เดือนเข้ามาให้บริการกับนักท่องเที่ยวต่างชาติ แก้ไขอัตราโทษทั้งค่าปรับและอัตราจำคุกของมัคคุเทศก์เดือนให้เพิ่มมากยิ่งขึ้น เพื่อให้บริษัทนำเที่ยวหรือผู้ที่เข้ามาประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์เดือนมีความเกรงกลัวต่อกฎหมาย (ขจรกาญจน์ อุดมธรรมภักดี, 2557)

2.3 ปรับปรุงกฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การท่องเที่ยวและการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยการทบทวนกฎหมายและกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน (แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2560 - 2564 ของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ : ยุทธศาสตร์ที่ 5 การบูรณาการจัดการการท่องเที่ยว และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ)

2.4 ปรับปรุงกฎหมายและกลไกการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวหลายฉบับยังล้าสมัย ไม่ทันสถานการณ์จนทำให้กลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาหรือเป็นข้อเสียเปรียบต่อประเทศคู่แข่ง ในขณะที่บางฉบับหน่วยงานรับผิดชอบไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างจริงจัง จึงควร

ปรับปรุงกฎหมายด้านการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2551, พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550, พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551, พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551, พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2557 เป็นต้น แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและส่งเสริมและกำกับติดตามการบังคับใช้กฎหมายด้านการท่องเที่ยวร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพอย่างจริงจังและต่อเนื่อง (ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ.2558 - 2560 ของกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา : ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาสินค้าและบริการท่องเที่ยว และยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารจัดการการท่องเที่ยว)

#### สรุปของผู้วิจัย

1. แก้ไขกฎหมายให้มีค่านิยมที่สำคัญให้ชัดเจน กำหนดกระบวนการเพิ่มเติมให้ตรวจสอบได้ง่าย เช่น การชำระค่าบริการท่องเที่ยวจากผู้ประกอบการท่องเที่ยวในต่างประเทศให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทยควรกำหนดให้มีหลักฐานการโอนเงินหรือชำระเงินที่สามารถตรวจสอบได้ ตลอดจนการแจ้งยอดรายรับดังกล่าวให้กรมสรรพากรทราบ เป็นต้น
2. แก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มโทษและปรับใช้ใบอนุญาตผู้ประกอบการท่องเที่ยวที่ใช้มัคคุเทศก์เถื่อน
3. กระทรวงท่องเที่ยวฯ พิจารณาทบทวนเกณฑ์หลักประกันการขอใบอนุญาตประกอบการนำเที่ยวที่ใช้อยู่ในปัจจุบันว่าเหมาะสมหรือไม่
4. แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและส่งเสริมและกำกับติดตามการบังคับใช้กฎหมายด้านการท่องเที่ยวร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพอย่างจริงจังและต่อเนื่องตามยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ.2558 - 2560 ของกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา

#### **2.2.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง**

มีงานวิจัยของศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2548) ซึ่งศึกษาเรื่องสภาพและปัญหาของการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับจีน ได้รายงานผลการศึกษาน่าเชื่อถือได้ไว้โดยละเอียดว่าผู้เกี่ยวข้องกับข้อก้ำกั้วหรือข้อขัดข้องในการจ่ายเงินสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างไรบ้าง ต่อมาจนถึงปัจจุบันยังพบการกระทำที่เห็นได้ชัดว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้อง เช่น กรณีชาวต่างชาติเข้ามาสวมบัตรประชาชนของคนไทย เพื่อประกอบธุรกิจใน

ประเทศไทย ปัญหาหมักคฤเทศก์เถื่อน การหลีกเลี่ยงภาษีของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจท่องเที่ยว เช่น กรณีชาวจีนเข้าสวมบัตรประชาชนคนเพื่อเปิดบริษัททัวร์ศูนย์เหรียญย่านพระราม 9 โดยแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จปกปิดข้อความจริงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ตนเองมีรายการในทะเบียนบ้านหรือเอกสารการทะเบียนราษฎร (ไทยรัฐออนไลน์, 2560)

#### แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกัน

1. ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ  
เจ้าหน้าที่ต้องไม่รู้เห็นเป็นใจ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 3,4,8)
2. งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 พิจารณาร่างกฎหมายอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ โดยให้เพิ่มกระบวนการตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินการต่างๆ ด้วย (พงษ์สิทธิ์ ชัยฉัตรพรสุข, 2555)

2.2 การแก้ไขปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญตำรวจท่องเที่ยวควรปฏิบัติงานอย่างจริงจังและตรงไปตรงมา (สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว, 2550)

#### สรุปของผู้วิจัย

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมาตรการเข้มงวดกวดขันการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทุกระดับให้ปฏิบัติงานอย่างตรงไปตรงมา และให้ความสำคัญด้านการส่งเสริมจริยธรรมและจิตสำนึก รวมทั้งมีมาตรการลงโทษที่เด็ดขาด

2. พิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและการประกอบธุรกิจให้มีกระบวนการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทุกฝ่าย เช่น การกำหนดให้ทุกขั้นตอนการปฏิบัติใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการบันทึกและตรวจสอบข้อมูล ข้อมูลจากทุกฝ่ายถูกเชื่อมโยงกันเพื่อให้ตรวจสอบได้ง่ายว่าขั้นตอนใดของผู้รับผิดชอบฝ่ายใดมีข้อบกพร่องหรือละเลยการปฏิบัติ เป็นต้น

#### **2.2.3 ขาดแคลนบุคลากรและเทคโนโลยีที่ทันสมัย**

#### แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกัน

1. งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1.1 บุคลากรต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรมทางด้านอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เพียงพอ นอกจากนี้ต้องมีการจัดเก็บแหล่งข้อมูลเพื่อนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (พงษ์สิทธิ์ ชัยฉัตรพรสุข, 2555)

1.2 เชื่อมโยงระบบฐานข้อมูล ประวัติอาชญากรรม เพื่อสืบค้นได้สะดวก รวดเร็ว และสามารถแก้ปัญหาได้ทันทั่วทั้ง (ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ.2558-2560 ของกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา :ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาสินค้าและบริการท่องเที่ยว)

1.3 สร้างกลไกการทำงานภายในองค์กรให้มีการขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีและระบบดิจิทัลที่ทันสมัย (แผนยุทธศาสตร์พัฒนาการท่องเที่ยว พ.ศ. 2561 - 2564 ของกรมการท่องเที่ยว)

#### สรุปของผู้วิจัย

1. จัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ด้านบังคับใช้กฎหมายให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ กำหนดค่าตอบแทนพิเศษให้ผู้ที่ผ่านการประเมิน และมีผลการปฏิบัติงานเพื่อสร้างแรงจูงใจ

2. รัฐบาลต้องเร่งสร้างระบบการจัดเก็บและเชื่อมโยงข้อมูล เช่น โครงการ Big Data ตามวิสัยทัศน์เชิงนโยบาย Thailand 4.0

2.2.4 จำนวนนักท่องเที่ยวมีจำนวนมาก ทำให้ยากต่อการตรวจสอบว่ากลุ่มใดเข้ามาโดยไม่มีต้นทุนการนำเที่ยว (ผู้ให้สัมภาษณ์ 1)

#### แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกัน

1. ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ

ใช้เทคโนโลยีช่วยในการปฏิบัติงาน (ผู้ให้สัมภาษณ์ 1)

#### สรุปของผู้วิจัย

รัฐบาลต้องเร่งสร้างระบบการจัดเก็บและเชื่อมโยงข้อมูล เช่น โครงการ Big Data ตามวิสัยทัศน์เชิงนโยบาย Thailand 4.0

2.2.5 เจ้าหน้าที่ขาดทักษะทางด้านภาษา โดยเฉพาะภาษาจีน ทำให้ยากต่อการเข้าตรวจสอบ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 7)

#### แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกัน

1. ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ

พัฒนาบุคลากรให้สามารถใช้ภาษาของนักท่องเที่ยวได้ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 7)

#### สรุปของผู้วิจัย

ฝึกอบรมด้านภาษาแก่บุคลากร กำหนดเงินเพิ่มพิเศษให้แก่ผู้ผ่านการประเมินและมีผลการปฏิบัติงานเพื่อสร้างแรงจูงใจ

2.2.6 การแก้ไขปัญหาที่र्वผิดกฎหมายเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน (ผู้ให้สัมภาษณ์ 4) ขาดการวางแผนในการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนโยบายหรือแผนที่วางไว้ไม่สอดคล้องกับบริบทที่จะปฏิบัติทำให้กลายเป็นนโยบายดีแต่ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 7)

#### แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกัน

##### 1. ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ

1.1 ทุกหน่วยงานต้องร่วมมือการทำงานได้แก่ ตำรวจ สรรพากร ป.ป.จ. สคบ. กรมทะเบียนการค้า(ผู้ให้สัมภาษณ์ 4)

1.2 ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันอย่างเป็นระบบระหว่างหน่วยงาน (ผู้ให้สัมภาษณ์ 7)

1.3 ต้องร่วมมือและประสานการปฏิบัติกันอย่างใกล้ชิด (ผู้ให้สัมภาษณ์ 4)

1.4 มีการวางแผนร่วมกัน (ผู้ให้สัมภาษณ์ 7)

1.5 พัฒนาศักยภาพให้มีทักษะสอดคล้องกับนโยบาย หรือแผนการดำเนินการ เพื่อให้สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด (ผู้ให้สัมภาษณ์ 7)

##### 2. งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 การประสานงานระหว่างหน่วยงานให้ทัน่วงที่ต่อสถานการณ์ที่สำคัญเร่งด่วน (พงษ์สิทธิ์ ชัยฉัตรพรสุข, 2555)

2.2 ปรับปรุงกฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การท่องเที่ยวและการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยการทบทวนกฎหมายและกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง กำหนดบทบาทความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายและข้อระเบียบ ด้านการท่องเที่ยว ประชาสัมพันธ์เสริมสร้างความเข้าใจในระเบียบและกฎหมายด้านการท่องเที่ยว (แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2560 - 2564 ของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ : ยุทธศาสตร์ที่ 5 การบูรณาการจัดการการท่องเที่ยว และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ)

### สรุปของผู้วิจัย

1. ออกระเบียบคำสั่งจัดระบบความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2. จัดตั้งศูนย์ประสานงานการป้องกันปราบปรามทวิรัผิดกฎหมายในระดับรัฐบาล เพื่อสร้างระบบการประสานงานและเอกภาพในการสั่งการ
3. จัดทำแผนพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง โดยมีการฝึกอบรมร่วมกันระหว่างหน่วยที่เกี่ยวข้องด้วย

2.2.7 การควบคุมตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เข้มงวดชัดเจนในการแบ่งหน้าที่เข้าตรวจสอบกระบวนการต่างๆ ในธุรกิจท่องเที่ยว เช่น การเก็บภาษีจากบริษัททัวร์ ตามอัตราค่าบริการที่กฎหมายกำหนด การตรวจสอบการจดทะเบียนของบริษัททัวร์ การตรวจสอบราคาสินค้าและบริการ เป็นต้น (ผู้ให้สัมภาษณ์ 8)

### แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกัน

1. ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ
  - 1.1 ให้นำหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องดำเนินการตรวจสอบอย่างจริงจัง เช่น การจดทะเบียนนิติบุคคลของคนต่างด้าวโดยใช้คนไทยเป็นตัวแทน การตรวจสอบระบบการเงินและภาษีที่กฎหมายกำหนดให้อัตราค่าบริการนำเที่ยวขั้นต่ำไม่ต่ำกว่า 1,000 บาท เพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้ รวมถึงการตรวจสอบในระบบการเงินว่ามีการโอนเงิน มาจากผู้ประกอบการท่องเที่ยวในประเทศต้นทางหรือไม่ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 8)
  - 1.2 การตรวจสอบและควบคุมที่เข้มงวด เช่น การตรวจสอบการเปิดบริษัททอนมินิของชาวต่างประเทศ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 9)
  - 1.3 ควรมีการตรวจสอบในกระบวนการตามกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวของไทย ตั้งแต่การเดินทางเข้าประเทศ การเก็บภาษี การกำหนดราคาสินค้า และบริการ เป็นต้น (ผู้ให้สัมภาษณ์ 9)

### สรุปของผู้วิจัย

1. กระทรวงมหาดไทยเข้มงวดผู้รับผิดชอบการออกบัตรประชาชน
2. กระทรวงพาณิชย์เข้มงวดเรื่องการจดทะเบียนและวางมาตรการตรวจสอบนิติบุคคล เพื่อป้องกันกรณีคนต่างชาติใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง(nominee)
3. สำนักงาน ป.ป.ง. เฝ้าระวังและตรวจสอบเส้นทางการเงินที่น่าสงสัย
4. กรมสรรพากร ดำเนินการตรวจสอบด้านภาษี
5. กรมการท่องเที่ยวตรวจสอบการชำระเงินค่าบริการท่องเที่ยวขั้นต่ำ

6. รัฐบาลต้องเร่งสร้างระบบการจัดเก็บและเชื่อมโยงข้อมูลในลักษณะโครงการ Big Data ตามวิสัยทัศน์เชิงนโยบาย Thailand 4.0

### 2.2.8 เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายไม่ทำหน้าที่จริงจังก (ผู้ให้สัมภาษณ์ 10)

#### แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกัน

#### 1. ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ

1.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรรวบรวมให้นักท่องเที่ยวได้รับความเป็นธรรม (ผู้ให้สัมภาษณ์ 1)

#### 1.2 งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง กำหนดบทบาทความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน (แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2560 - 2564 ของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ : ยุทธศาสตร์ที่ 5 การบูรณาการจัดการการท่องเที่ยว และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ)

#### สรุปของผู้วิจัย

ทุกหน่วยงานเร่งรัดการปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยและมีการประสานการปฏิบัติกันอย่างใกล้ชิด

### 2.3 จำนวน ประเภท และพฤติกรรมนักท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวจีน

ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อทัวร์ศูนย์เหรียญ คือ ตลาดเกิดใหม่ (Emerging market) ซึ่งถูกค้าในกลุ่มตลาดนี้มีประสิทธิภาพในการท่องเที่ยวที่น้อย เน้นประหยัด ซึ่งสามารถถูกหลอกได้ง่ายด้วยราคาแพ็คเกจของทัวร์ศูนย์เหรียญ ประเทศที่ถือว่าเป็นตลาดเกิดใหม่และมีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก คือ ประเทศจีน (Li, 2016, p. 71 อ้างในพูนลาภ ประสงค์เงิน, 2560) นักท่องเที่ยวชาวจีนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องการท่องเที่ยว สภาพเช่นนี้นักวิชาการจีนสรุปว่าเป็น “ความไม่สุกงอม” (บูเจิงสุ) ของตลาดจีน เป็นลักษณะพิเศษที่เป็นต้นเหตุของปัญหา (ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548 หน้า 134)

จำนวนนักท่องเที่ยวชาวจีนที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยมีจำนวนมากกว่านักท่องเที่ยวจากประเทศอื่นๆ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 7; จุฑาทิพย์ ทิพย์เหรียญ, 2559)

ชาวจีนส่วนใหญ่ยังพอใจที่จะซื้อทัวร์ราคาถูกแม้ว่าจะมีการออกไปรับรองบริษัททัวร์แล้วก็ตาม (ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548 หน้า 120)

### แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกัน

#### 1. งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1.1 แก้ไขปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลอันเป็นต้นเหตุของทัวร์ศูนย์เหรียญ ภัยพิบัติลาตมะนาว เพื่อมิให้เกิดการเลือกผิดของฝ่ายลูกค้าหรือนักท่องเที่ยวในเลือกซื้อทัวร์สินค้าหรือบริการต่างๆ โดยการส่งสัญญาณ (Signaling) ไปยังลูกค้า (พูนลาภ ประสงค์เงิน, 2560)

1.2 จัดทำตราสัญลักษณ์รับรองคุณภาพ (ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548 หน้า 130)

### สรุปของผู้วิจัย

1. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ส่งข้อมูลเกี่ยวกับราคาและรายละเอียดต่างๆ ของรายการท่องเที่ยว สินค้า และบริการในการเดินทางมาเที่ยวในประเทศไทยไปยังกลุ่มนักท่องเที่ยวเป้าหมาย

2. ททท. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำตรารับรองคุณภาพธุรกิจท่องเที่ยว

**2.4 รูปแบบการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวของทัวร์จีน** (ชัชฎักษ์ แก้วพรหมมาลัย, 2558; South China Morning Post, 2561, ผู้ให้สัมภาษณ์ 6, 9)

### แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกัน

#### 1. ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ต้องเน้นทำตลาดกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เดินทางเอง หรือ FITs และกลุ่มเดินทางท่องเที่ยวซ้ำให้มากขึ้น โดยจัดบริการที่ตอบโจทย์ลูกค้ากลุ่มนี้ เช่น การโฆษณาผ่านสื่อออนไลน์เป็นภาษาจีนและภาษาอังกฤษให้มากขึ้น (ผู้ให้สัมภาษณ์ 10)

#### 2. งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เมื่อใดที่สัดส่วนของนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเองสูงขึ้นเรื่องของทัวร์ศูนย์เหรียญก็จะลดลง” (ชัชฎักษ์ แก้วพรหมมาลัย, 2558)

2.1 มีงานวิจัยเรื่อง การวิจัยเรื่อง Chinese outbound tourists – new 2017 CLSA คาดว่าคนจีนที่ซื้อรายการท่องเที่ยวเองจะมีสัดส่วนถึง 35% ในระยะยาวการซื้อรายการท่องเที่ยวแบบออนไลน์จะมีส่วนแบ่งถึง 80% ของจำนวนนักท่องเที่ยวจีนทั้งหมดที่เดินทางไปท่องเที่ยวยังต่างประเทศในปี 2020 (CLSA, 2560) สอดคล้องกับคำกล่าวของผู้บริหารของสมาคมไทยบริการท่องเที่ยว (Thai Travel Agent Association) (South China Morning Post, 2561)



2.2 ส่งเสริมลูกค้ากลุ่มผู้บริหารขององค์กรวิสาหกิจต่างๆ ที่เดินทางมาประชุมในประเทศไทย (Meeting/ Incentive/ Convention/ Event : MICE) (ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548 หน้า 123)

### สรุปของผู้วิจัย

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ส่งเสริมตลาดนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเองประเภทที่เรียกว่า “Foreign Individual Tourists” (FITs) โดยขอความร่วมมือจากทางการจีนให้เปิดกว้างให้กับนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้ และส่งเสริมลูกค้ากลุ่มผู้บริหารขององค์กรวิสาหกิจต่างๆ ที่เดินทางมาประชุมในประเทศไทย (Meeting/ Incentive/ Convention/ Event : MICE)

2.5 การแข่งขันแย่งตลาดนักท่องเที่ยวชาวจีน (ผู้ให้สัมภาษณ์ 1, 2, 4, 6; ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย, 2558) เนื่องจากแรงจูงใจจากผลประโยชน์ที่สูงมาก (ผู้ให้สัมภาษณ์ 5, 6, 8, 10) China Morning Post, 2561, ผู้ให้สัมภาษณ์ 6, 9)

### แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกัน

#### 1. ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยต้องเน้นทำตลาดกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เดินทางเอง หรือ FITs และกลุ่มเดินทางท่องเที่ยวซ้ำให้มากขึ้น โดยจัดบริการที่ตอบโจทย์ลูกค้ากลุ่มนี้ เช่น การโฆษณาผ่านสื่อออนไลน์เป็นภาษาจีนและภาษาอังกฤษให้มากขึ้น (ผู้ให้สัมภาษณ์ 10)

#### 2. งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 การควบคุมกำกับดูแลผู้ประกอบการท่องเที่ยวชาวไทยและจีนโดยให้ภาคเอกชน เช่น สมาคมไทยธุรกิจท่องเที่ยวซึ่งเป็นศูนย์รวมบริษัท “ทัวร์อินบาวด์” ช่วยกันควบคุมดูแล (ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย, 2558)

2.2 วิธีการที่ดีที่สุดคือการให้ฝ่ายธุรกิจควบคุมกันเอง (ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548 หน้า 123)

2.3 การให้บริษัทนำเที่ยววางเงินมัดจำต่อจำนวนนักท่องเที่ยว (ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548 หน้า 122)

2.4 ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กล่าวคือ เป็นเครือข่ายในการสอดส่องผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ที่มีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 (ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ.2558-2560 ของกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา : ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาสินค้าและบริการท่องเที่ยว)

### สรุปของผู้วิจัย

1. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและกรมการท่องเที่ยวขอความร่วมมือองค์กรผู้ประกอบการท่องเที่ยว เช่น สมาคมไทยธุรกิจท่องเที่ยวซึ่งสมาชิกประกอบด้วยผู้ประกอบการนำนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศท่องเที่ยวในประเทศไทย (inbound tours) สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ช่วยกันควบคุมดูแล

2. กระทรวงการท่องเที่ยวฯ ร่วมกับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องศึกษาเรื่องการให้บริษัทนำเที่ยววางเงินมัดจำต่อจำนวนนักท่องเที่ยว

### **2.6 การกำหนดต้นทุนราคาทัวร์ขั้นต่ำ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 10)**

#### แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกัน

#### 1. ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ

กำหนดต้นทุนราคาทัวร์ขั้นต่ำ ให้ชัดเจน(ผู้ให้สัมภาษณ์ 10) (ปัจจุบันกำหนดไว้แล้วอย่างน้อย 1,000 บาท/คน/วัน)

### สรุปของผู้วิจัย

กระทรวงท่องเที่ยวฯร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาต้นทุนราคาทัวร์ขั้นต่ำที่ประกาศล่าสุดว่ามีความเหมาะสมหรือไม่

### **2.7 ต้องใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาเพราะปัญหาเริ่มเกิดขึ้นจากประเทศต้นทาง (ผู้ให้สัมภาษณ์ 1)**

ท่าทีของจีนต่อปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญนั้นจีนมองว่าเป็นปัญหาภายในของไทยเอง ส่วนปัญหาของทางจีนเป็นเพียงระยะผ่านต้องรอเวลาอีกระยะหนึ่ง จีนมีปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องแก้ไขอีกมาก การท่องเที่ยวเป็นเพียงปัญหาหนึ่งเท่านั้น (ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548 หน้า 140) ฝ่ายจีนไม่ค่อยให้ความสำคัญกับปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญที่เกิดขึ้น และมองว่าปัญหาดังกล่าวจะได้รับการแก้ไขและหมดไปในที่สุด โดยวิธีแก้ไขปัญหาของฝ่ายจีนด้านหนึ่งคือการให้การศึกษาแก่ประชาชน ให้รู้จักปกป้องสิทธิตนเอง วิธีที่สองคือปล่อยให้กลไกทางการตลาดเข้ามาจัดการ ในอนาคตอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของจีนจะยกระดับสู่สากลซึ่งทัวร์ศูนย์เหรียญจะอยู่ไม่ได้ ทัวร์คุณภาพเท่านั้นที่จะอยู่คู่กับตลาด (เรื่องเดียวกัน, หน้า 156) ซึ่งท่าทีเช่นนี้เห็นได้ว่าทางการจีนให้ความสำคัญกับปัญหานี้น้อย การแก้ไขปัญหาให้หมดไปยังต้องรอเวลาอีกนาน ฉะนั้นทางการไทยจะต้องใช้ความพยายามที่จะเจรจาขอความร่วมมือ เพื่อแก้ไขปัญหในส่วนที่เกิดขึ้นจากจีน

### แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกัน

#### 1. ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ

1.1 ให้นำหน่วยงานระดับกระทรวง ประสานงานกับประเทศจีนเพื่อร่วมกันทำความเข้าใจในปัญหาและร่วมกันวางแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น (ผู้ให้สัมภาษณ์ 7)

1.2 ประสานความร่วมมือกับประเทศจีนให้กำหนดอัตราค่าตัวที่ที่เหมาะสมและเข้มงวดกับผู้ประกอบการฝ่ายจีน (ผู้ให้สัมภาษณ์ 6)

#### สรุปของผู้วิจัย

รัฐบาลและกระทรวงการต่างประเทศเจรจากับรัฐบาลและหน่วยงานด้านการท่องเที่ยวของจีน

### 2.8 การขออนุญาตประกอบการนำเที่ยวในประเทศไทยกำหนดหลักประกันในราคาขั้นต่ำเกินไป (ผู้ให้สัมภาษณ์ 9)

#### แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกัน

#### 1. ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ

ควรเพิ่มหลักประกันการขออนุญาตประกอบการนำเที่ยวในประเทศไทยในอัตราที่สูงขึ้น (ผู้ให้สัมภาษณ์ 9)

#### 2. งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

มีความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬาว่าเสนอไว้ในงานวิจัยเรื่องสภาพและปัญหาการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับจีน ให้บริษัทนำเที่ยววางเงินประกันไว้ 2 ล้านบาทเพื่อไว้เป็นค่าปรับกรณีเกิดปัญหาซึ่งน่าจะได้ผลดีกว่าการบังคับใช้กฎหมาย (ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548 : หน้า 125)

#### สรุปของผู้วิจัย

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาเกณฑ์การวางเงินประกันของบริษัทนำเที่ยวที่เหมาะสม

### สรุป

จากสภาพปัญหาและปัจจัยที่มีผลกระทบต่อตัวผู้ผลิตกฎหมายทั้งหมดที่ศึกษามาได้ข้างต้น เห็นว่าปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดปัญหาตัวผู้ผลิตกฎหมายคือการแข่งขันกันแย่งนักท่องเที่ยวตลาดจีนของผู้ประกอบการฝ่ายไทยเอง การแก้ไขปัญหาจึงควรให้ความสำคัญกับปัจจัยดังกล่าวเป็นลำดับแรก แล้วใช้มาตรการอื่นๆ ทุกด้านร่วมกันไปจึงจะประสบความสำเร็จได้

นอกเหนือจากมาตรการในการป้องกันดังกล่าวแล้วเห็นว่ามีผลการศึกษาที่ควรนำมาพิจารณาในมิติอื่นๆ อีก เนื่องจากการท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นักท่องเที่ยวจีนเป็นตลาดสำคัญของโลกในเวลานี้และประเทศไทยมีส่วนแบ่งจากตลาดนี้มากที่สุด มีประเด็นผลการศึกษาน่าสนใจคือ การประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวต่ำกว่าทุนเป็นรูปแบบการทำธุรกิจของผู้ประกอบการจีน ซึ่งกระทำในหลายประเทศ รวมทั้งการรับนักท่องเที่ยวจากประเทศอื่นเข้าไปเที่ยวในประเทศจีนและการท่องเที่ยวภายในประเทศของคนจีนด้วย ซึ่งคงเป็นเรื่องที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่ายนักในขณะนี้ หากใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเข้มงวดประเทศไทยก็จะสูญเสียส่วนแบ่งการตลาดนักท่องเที่ยวจากจีน หากไม่เข้มงวดก็จะเกิดความเสียหายเกี่ยวกับภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวจากการที่นักท่องเที่ยวถูกเอารัดเอาเปรียบ ความเสียหายทางเศรษฐกิจจากการที่กลุ่มทุนชาวจีนเข้ามาประกอบธุรกิจ โดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (nominee) จึงควรพิจารณาว่า จะใช้แนวทางอย่างไรจึงจะเกิดประโยชน์สูงสุด มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่สามารถนำมาประกอบการพิจารณาได้ดังนี้

**ผู้ให้สัมภาษณ์ 9** ให้ความเห็นว่ากรณีทัวร์ที่พาไปซื้อสินค้า ซึ่งเป็นรูปแบบของทัวร์ศูนย์เหรียญไม่เป็นปัญหาเพราะสถานที่พาไปทั้งหมดเป็นไปตามรายการที่กำหนดไว้ในใบสั่งงานมัคคูเทศก์ (job order) ซึ่งผ่านการตรวจรับรองจากทางการจีนแล้ว นักท่องเที่ยวพอใจ แทบจะไม่เคยมีปัญหาหรือเรียน แต่ทัวร์ที่ขายบริการเสริม (optional tour) ซึ่งมักเป็นรูปแบบทัวร์คิดลบ (kick back tour) เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับซื้อบริการต่างๆ ในราคาแพง และทัวร์รูปแบบนี้มักใช้ไกด์เถื่อน ซึ่งเป็นคนจีน เพื่อชักจูงใจหรือบังคับให้ซื้อบริการ และผู้ประกอบการหลายรายเป็นคนจีนที่ใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง(nominee)

**ผู้บริหารของสมาคมไทยบริการท่องเที่ยว (Thai Travel Agent Association)** แสดงความเห็นว่าการใช้กลยุทธ์ (Tactic) นี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบการท่องเที่ยวของประเทศไทยควรทำความเข้าใจรูปแบบธุรกิจในโลกของการ หน่วยงานเหล่านี้ต้องเรียนรู้ และเข้าใจรูปแบบการทำธุรกิจของภาคเอกชน ประเทศไทยมีใช้เพียงประเทศเดียวที่เป็นแหล่งดึงดูดทัวร์ลักษณะนี้ แม้แต่ทัวร์ไทยที่ไปต่างประเทศบางประเทศ ก็มีลักษณะเช่นเดียวกันคือ ค่าทัวร์ราคาถูกและแะซื้อของตามร้านที่กำหนด รัฐบาลและการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยควรใช้เครื่องมือทางการตลาดเพื่อส่งเสริมส่วนของตลาดนักท่องเที่ยวที่ต้องการ (South China Morning Post, 2561, 27 มกราคม)

อดีตผู้บริหารกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬาท่านหนึ่งกล่าวถึง กรณีทัวร์ศูนย์เหรียญว่าเป็นรูปแบบการทำธุรกิจของคนจีน คงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้ เป็นลักษณะของทัวร์จีนที่เกิดขึ้นกับการเดินทางไปท่องเที่ยวในทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เป็นเรื่อง

ธุรกิจที่ทำกันอย่างเปิดเผย ขอมขายขาดทุนเพื่อให้ได้ลูกค้ามาอยู่ในมือก่อน เหมือนค่าโทรศัพท์มือถือที่ขอมขายเครื่องขาดทุนแล้วค่อยไปหากำไรจากการให้บริการ เมื่อใดที่สัดส่วนของนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเองสูงขึ้นเรื่องของทัวร์ศูนย์เหรียญก็จะลดลง (ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย, 2558)

นักท่องเที่ยวจีนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องการท่องเที่ยว สภาพเช่นนี้นักวิชาการจีนสรุปว่าเป็น “ความไม่สุกงอม” (บูเจิงสู) ของตลาดจีน เป็นลักษณะพิเศษที่เป็นต้นเหตุของปัญหาสำหรับวิธีการแก้ไขปัญหานอกจากการควบคุมด้วยกฎหมายต่อผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวแล้ว ต้องให้ความรู้แก่ประชาชน รองจนกว่าประชาชนจะกลายเป็นผู้บริโภคที่ฉลาดในการเลือกซื้อแล้วเท่านั้น (ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548 : หน้า 134)

นายสุวัฒน์ จุฑากรณ์ ผู้อำนวยการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานปักกิ่ง ให้ความเห็นว่า ทัวร์ศูนย์เหรียญไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่แต่อย่างใด ปัญหานี้เคยเกิดขึ้นมาแล้วกับตลาดการท่องเที่ยวไทยกับไต้หวัน และไทยกับญี่ปุ่น แต่สิ่งที่เป็นปรากฏการณ์ใหม่คือเรื่องการจ่ายค่า “เคบี” (kick back) ชื่อหัวหน้านักท่องเที่ยว ซึ่งไม่เคยเห็นที่อื่น เป็นหลักปฏิบัติที่เกิดขึ้นกับการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับจีนเท่านั้น “เคบี” เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้ภาพลักษณ์ของไทยเสียหายมากที่สุด (ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548 : หน้า 134)

ข้อมูลที่ได้จากผู้ที่เกี่ยวข้องกับประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในจีนพบว่า มีลักษณะการประกอบธุรกิจเหมือนทัวร์ศูนย์เหรียญของไทย แต่ไม่มีการจ่ายเงินซื้อค่าหัวหน้านักท่องเที่ยวให้กับฝ่ายไทย มีระดับความรุนแรงน้อยกว่าที่เกิดในประเทศไทย โดยไม่มีการข่มขู่คุกคามให้ชื่อของไม่มีการบังคับให้ซื้อรายการท่องเที่ยวหรือบริการเสริม ไม่มีการแสดงออกที่หยาบคาย และที่สำคัญไม่มีการทิ้งนักท่องเที่ยวเด็ดขาด (ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548 : หน้า 135-138)

ท่าทีของจีนต่อปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญนั้นจีนมองว่าเป็นปัญหาภายในของไทยเอง ส่วนปัญหาของทางจีนเป็นเพียงระยะผ่านต้องรอเวลาอีกระยะหนึ่ง จีนมีปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องแก้ไขอีกมาก การท่องเที่ยวเป็นเพียงปัญหาหนึ่งเท่านั้น (ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548 : หน้า 140)

นอกจากนี้ยังปรากฏข่าวทางสื่อมวลชนเกี่ยวกับผลกระทบของการปราบปรามทัวร์ศูนย์เหรียญ เช่น

“สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว หรือ แอดต้า ประชุมสายการบินจีนและบริษัททัวร์ยื่นข้อเสนอให้รัฐให้เวลาปราบทัวร์ศูนย์เหรียญ เพราะได้รับผลกระทบหนัก” (ไทยรัฐออนไลน์, 2559 14 กันยายน)

“นายยุทธศักดิ์ สุภสร ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) เปิดเผยสถานการณ์การเดินทางท่องเที่ยวช่วงวันหยุดในวันชาติจีน (โกลเด้นวีค) ระหว่างวันที่ 1-9 ต.ค.59 ว่า ททท.คาดการณ์ว่าจำนวนนักท่องเที่ยวจีนที่จะเดินทางมาท่องเที่ยว 220,000 คน สร้างรายได้เข้าประเทศ 7,882 ล้านบาท ลดลงจากเป้าหมายเดิมที่ตั้งไว้ 280,000 คน หรือลดลง 21% เนื่องจากผลกระทบจากการปราบปรามทัวร์ศูนย์เหรียญ และทำให้สูญเสียรายได้ไปประมาณ 2,150 ล้านบาท” (ไทยรัฐฉบับพิมพ์, 2559, 1 ตุลาคม)

“ทัวร์ศูนย์เหรียญ ขนนักท่องเที่ยวหนีไทยเข้าเกาหลี-ญี่ปุ่น-ยุโรป หลังเจอปราบหนัก เผยทัวร์จีนยกเลิกเที่ยวบิน "แอร์เอเชีย" กว่า 6 หมื่นคน/เดือน” (กรุงเทพธุรกิจ, 2559, 5 พฤศจิกายน)

“ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ SCB มองปราบทัวร์ศูนย์เหรียญ ทำนักท่องเที่ยวหาย 5 แสนคน” (E Financial, 2559, 22 พฤศจิกายน) เป็นต้น

จากข้อมูลข้างต้นเห็นได้ว่าทัวร์ผิดกฎหมายในลักษณะที่เป็นทัวร์ศูนย์เหรียญนั้นเป็นรูปแบบการทำธุรกิจของจีนที่ทำกับหลายประเทศทั้งนักท่องเที่ยวจีนเดินทางไปต่างประเทศ ชาวต่างประเทศเดินทางไปประเทศจีน ผู้ประกอบการฝ่ายจีนออกค่าใช้จ่ายในประเทศจีนทั้งหมด แต่ไม่มีการจ่ายเงินซื้อค่าหัวนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศ ไม่มีการข่มขู่คุกคามให้ซื้อของ ไม่มีการบังคับให้ซื้อรายการท่องเที่ยวหรือบริการเสริม ไม่มีการแสดงออกที่หยาบคาย ไม่มีการทิ้งนักท่องเที่ยว คนไทยที่ไปเที่ยวประเทศจีนก็มีลักษณะอย่างนี้ แสดงให้เห็นว่าการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในลักษณะนี้เป็นเรื่องปกติของคนจีน ประกอบกับท่าทีของทางการจีนมองปัญหาดังกล่าวว่าอยู่ในระยะผ่านต้องรอเวลาอีกระยะหนึ่ง ฉะนั้นหากจะดำเนินการตามกฎหมายอย่างเข้มงวด ซึ่งต้องได้รับความร่วมมือจากทางการจีนคงเป็นเรื่องยากพอสมควร รูปแบบธุรกิจท่องเที่ยวของจีนเป็นลักษณะของ “ทัวร์ศูนย์เหรียญ” แต่ในประเทศไทยมีทั้ง “ทัวร์ศูนย์เหรียญ” “ทัวร์ดิคตล หรือ คิกแบ็ก (kick back : KB) ซึ่งมีการให้ซื้อรายการท่องเที่ยวและบริการเพิ่มเติมในราคาแพง บริการบางเรื่องไม่เหมาะสม เช่น การแสดงลามกอนาจาร มีการกระทำในเชิงบังคับ ข่มขู่ เช่น ไม่เปิดแอร์ในรถ ไม่ให้กุญแจโรงแรม จนถึงขั้นทิ้งนักท่องเที่ยว ซึ่งการกระทำในลักษณะนี้ถือว่าทำให้เสียภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวอย่างรุนแรง จำเป็นต้องดำเนินการปราบปรามอย่างเฉียบขาด ส่วนธุรกิจท่องเที่ยวที่มีลักษณะเป็นทัวร์ศูนย์เหรียญนั้นเท่าที่ได้ทำการศึกษามายังไม่พบข้อมูลปัญหาข้อร้องเรียน จากการปราบปรามในช่วงปี 2559 ที่ผ่านมามีการนำเสนอข่าวเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจเนื่องจากจำนวนนักท่องเที่ยวจีนลดลง จึงควรเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาในเชิงนโยบายต่อไป

นอกจากนี้ มีผลการศึกษาในบางประเด็นที่ผู้วิจัยยังไม่ได้ศึกษาโดยละเอียดในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

1. กรณีเกิดการผูกขาด เช่น ร้านจำหน่ายสินค้า ร้านอาหาร รถโดยสาร (ผู้ให้สัมภาษณ์ 3, 4, 8) ผู้วิจัยได้เคยศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการผูกขาดทางการค้าที่บังคับใช้อยู่ในขณะนี้แล้วยังไม่แน่ใจว่าจะนำมาปรับใช้ได้เพียงใด แต่มีข้อมูลอีกมิติหนึ่งซึ่งผู้วิจัยได้จากผู้ใกล้ชิดในวงการธุรกิจท่องเที่ยวซึ่งไม่ประสงค์จะเปิดเผยตัวว่า เนื่องจากจำนวนนักท่องเที่ยวชาวจีนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การนำนักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้า รับประทานอาหาร ไม่มีสถานที่รองรับได้เพียงพอ จึงต้องมีการสร้างร้านจำหน่ายสินค้า ร้านอาหาร เพื่อรองรับให้เพียงพอทั้งจำนวนคนและจำนวนรถ ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและนักท่องเที่ยวก็พึงพอใจ ต่อมาเกิดปัญหาเรื่องรถที่ไม่เพียงพอทำให้เกิดการล่าช้าไม่ตรงเวลาทำให้นักท่องเที่ยวไม่พอใจ ทางฝ่ายผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวก็ขอร้องให้ฝ่ายร้านจำหน่ายสินค้า ร้านอาหาร ซึ่งได้รับประโยชน์และพอจะมีเงินทุนช่วยจัดหารถมาให้เช่า ซึ่งเรื่องเหล่านี้ผู้ประกอบการทั้งสองฝ่ายมองว่าทุกฝ่ายได้รับประโยชน์รวมทั้งฝ่ายนักท่องเที่ยวด้วย แต่หากมองอีกมุมหนึ่งก็อาจจะดูเป็นเรื่องการผูกขาด

2. การนำมัลติเทคส์เถื่อนเข้าสู่ระบบ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 3) มัลติเทคส์เถื่อนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของทัวร์ผิดกฎหมายซึ่งผลการศึกษาทั้งจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ แผนปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่าจะต้องจะต้องดำเนินการปราบปรามอย่างจริงจังรวมทั้งให้มีการแก้กฎหมายเพื่อเพิ่มมาตรการควบคุมและบทลงโทษ แต่ก็มีผลการศึกษาระบุว่าต้องเพิ่มความรู้ภาษาต่างประเทศโดยเฉพาะในอาเซียนให้เพียงพอต่อปริมาณนักท่องเที่ยวที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ฉะนั้นหากมัลติเทคส์ที่มีความรู้ภาษาต่างประเทศ มีไม่เพียงพอ การนำมัลติเทคส์เถื่อนเข้าสู่ระบบเพื่อให้สามารถควบคุมได้ก็อาจเป็นทางเลือกหนึ่งในการแก้ไขปัญหา แต่ก็อาจมีผลกระทบหลายประการ

ในช่วงที่ผ่านมาปรากฏข้อเรียกร้องเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจากทั้งสองฝ่ายคือ ฝ่ายมัลติเทคส์ โดยชมรมมัลติเทคส์ภาษาจีนกลางแห่งประเทศไทยเรียกร้องให้รัฐบาลจัดการปัญหามัลติเทคส์เถื่อน ส่วนฝ่ายผู้ประกอบการนำเที่ยวก็เรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือกรณีมัลติเทคส์ภาษาจีนไม่เพียงพอ ดังปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชน เช่น

“ชมรมมัลติเทคส์จีนกลางรวมตัวเร่งรัฐจัดการ ไกด์เถื่อนต่างชาติ ใช้ทรัพยากรประเทศไทย แต่ผลประโยชน์ไม่ตกถึงมือคนไทย” (Thaipublica online, 2559, วันที่ 12 เมษายน)

“ผู้ประกอบการทัวร์จีนร้อง ‘บ๊วกตุ่’ คนจีนเที่ยวไทยพุ่ง10 ล้าน ไกด์ไม่พอ-ขอให้ช่วย” (มติชน ออนไลน์, 2559, วันที่ 30 มีนาคม) เป็นต้น

มีผลการศึกษาจากแหล่งข้อมูลในประเทศจีนพบว่าในช่วงที่มีคนไทยไปเที่ยวประเทศจีนเป็นจำนวนมากเช่นช่วงเทศกาลสงกรานต์ ผู้ที่พูดภาษาไทยได้จะถูกเรียกไปเป็นไกด์โดยไม่ต้องสอบผ่านใบอนุญาตการเป็นไกด์ ทางกรมผ่อนปรนออกใบอนุญาตชั่วคราวให้สำหรับ “กลุ่มภาษาที่มีคนพูดน้อย” (ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548 : หน้า 135-138)

นอกจากนี้มีข้อมูลจากกรมการท่องเที่ยวว่าได้สำรวจข้อมูลสถานะปัจจุบันของมัคคุเทศก์ทั่วประเทศระหว่างวันที่ 25 พฤศจิกายน 2557 – 24 เมษายน 2558 มีมัคคุเทศก์มารายงานตัวทั้งสิ้น 33,003 ราย จากจำนวนทั้งสิ้น 54,378 ราย คิดเป็นร้อยละ 60.69 ซึ่งในจำนวนดังกล่าวประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพหลัก 14,736 ราย ประกอบอาชีพเป็นครั้งคราว 12,470 ราย และไม่ได้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ 4,867 ราย เป็นมัคคุเทศก์ภาษาจีน จำนวน 9,729 คน จากการสำรวจข้อมูลดังกล่าว จึงได้มีการวิเคราะห์และคาดการณ์จำนวนมัคคุเทศก์ต่อจำนวนนักท่องเที่ยวในอีก 5 ปีข้างหน้า โดยพบว่า ในปี พ.ศ. 2563 มัคคุเทศก์ภาษาจีนจะขาดแคลน 7,758 คน ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีกรวางแผนพัฒนากำลังคน และผลิตมัคคุเทศก์ภาษาดังกล่าวให้เพียงพอ รองรับจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นในอนาคต (สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์, 2560, วันที่ 11 กรกฎาคม)

จากจำนวนไกด์ที่ขาดแคลนนี้ หากไม่สามารถผลิตได้ทัน จะแก้ไขปัญหานี้อย่างไร การเปิดโอกาสให้กับคนต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยก็อาจมีความจำเป็น



## แนวทางในการกำหนดมาตรการป้องกันปัญหาทัวร์ผิดกฎหมาย

### 1. จากประเด็นปัญหาของทัวร์ผิดกฎหมาย

ตารางที่ 4-1 แนวทางในการกำหนดมาตรการจากประเด็นปัญหาของทัวร์ผิดกฎหมาย

สภาพปัญหา	ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ	งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	สรุปของผู้วิจัย
<p><b>1.สถานที่ท่องเที่ยวเสื่อมโทรม</b></p> <p>นักท่องเที่ยวจีนถูกมองว่าก้าวร้าว เสียงดัง ไม่สุภาพ ไม่มีระเบียบก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของสถานที่ท่องเที่ยวและศิลปวัฒนธรรม (ศศิธร เจตานนท์, 2558; ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย, 2558)</p>	<p>ปราบปรามมัคคุเทศก์เถื่อน (ผู้ให้สัมภาระ 3) เพราะมัคคุเทศก์ที่ถูกต้องสามารถให้คำแนะนำที่ถูกต้องแก่นักท่องเที่ยวได้</p>	<p>ให้คำแนะนำแก่นักท่องเที่ยวเหล่านั้นเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมต่อไป เพราะเป็นเพียงลักษณะของคนจีน (ศศิธร เจตานนท์, 2558)</p>	<p>1. สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมการท่องเที่ยวตรวจสอบควบคุมมัคคุเทศก์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย</p> <p>2. ททท. จัดทำข้อมูลคำแนะนำประชาสัมพันธ์ให้กลุ่มนักท่องเที่ยวเป้าหมายทราบ</p>

ตารางที่ 4-1 แนวทางในการกำหนดมาตรการจากประเด็นปัญหาของทัวรัฟติดกฎหมาย (ต่อ)

สภาพปัญหา	ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ	งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	สรุปของผู้วิจัย
<p><b>2. ภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวของไทยเสียหาย</b></p> <p>นักท่องเที่ยวถูกเอารัดเอาเปรียบ เช่น พาไปซื้อสินค้ารายการท่องเที่ยวเสริม ในราคาแพง ทำให้นักท่องเที่ยวเกิดทัศนคติที่ไม่ดีกับการท่องเที่ยวประเทศไทย (ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : 2548, ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย : 2558; วรุฒิ เรือนคำ, 2559; ปัญญา ไกรทัศน์ , 2552 อังโนพูนตก ประสงค์ เงิน, 2560; ผู้ให้สัมภาษณ์ 1, 2, 3, 5, 8)</p>	<p>1. ร้านค้าขายของหรือ โชว์ต่างๆ จะต้องไม่ขายเกินราคา กำหนดให้ค่าคอมมิชชั่นเป็นสิ่งผิดกฎหมาย (ผู้ให้สัมภาษณ์ 10)</p> <p>2. การควบคุมตรวจสอบราคาสินค้าและบริการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ผู้ให้สัมภาษณ์ 8)</p> <p>3. กำหนดราคากลางของสินค้าเพื่อเป็นข้อมูลให้แก่นักท่องเที่ยวในการเปรียบเทียบราคาของสินค้าตามร้านค้าที่บริษัททัวร์พาไปซื้อประชาสัมพันธ์ไปยังกลุ่มนักท่องเที่ยว(ผู้ให้สัมภาษณ์ 8)</p> <p>4. จัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสินค้าไทยสำหรับนักท่องเที่ยวเพื่อเป็นช่องทางให้นักท่องเที่ยวได้</p>	<p>การเร่งสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในธุรกิจการท่องเที่ยว (วรุฒิ เรือนคำ, 2559)</p>	<p>1. กระทรวงพาณิชย์ และ สคบ. ดำเนินการตามมาตรการควบคุมราคาและคุณภาพสินค้า</p> <p>2. เสนอออกกฎหมายให้ค่าคอมมิชชั่นซึ่งเกินปกติทางการค้าเป็นเรื่องผิดกฎหมาย</p> <p>3. กระทรวงท่องเที่ยวร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ดำเนินการจัดทำข้อมูลราคาสินค้าและบริการแล้วประชาสัมพันธ์ในทุกช่องทาง โดยเฉพาะทางออนไลน์โดยให้ส่งตรงถึงกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย</p> <p>4. กระทรวงพาณิชย์ร่วมกับกระทรวงท่องเที่ยวดำเนินการจัดตั้งศูนย์รับเรื่อง</p>

ตารางที่ 4-1 แนวทางในการกำหนดมาตรการจากประเด็นปัญหาของตัวชี้วัดกฎหมาย (ต่อ)

สภาพปัญหา	ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ	งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	สรุปของผู้วิจัย
<p><b>2. ภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวของไทยเสียหาย (ต่อ)</b></p>	<p>ร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับปัญหาในการรับบริการหรือการซื้อสินค้าให้มีช่องทางที่สะดวกและหลากหลาย (ผู้ให้สัมภาษณ์ 8)</p> <p>5. ใช้กลไกทางการตลาดโดยรัฐบาลส่งเสริมสินค้าบางประเภทเช่น OTOP ให้มีมาตรฐานได้รับการยอมรับ แล้วจัดตั้งเป็นศูนย์จัดจำหน่ายในทุกพื้นที่ท่องเที่ยว กำหนดเป็นนโยบายให้พานักท่องเที่ยวมาซื้อ หากเป็นที่นิยมนักท่องเที่ยวย่อมส่งผลให้บรรดาร้านค้าอื่นๆ ต้องลดราคาสินค้าตัวเองลง ซึ่งจะส่งผลให้ค่าคอมมิชชั่นลดลงก็จะส่งผลต่อธุรกิจทัวร์ศูนย์เหรียญและเป็นการแก้ไขปัญหาการผูกขาดทางการค้า (ผู้ให้สัมภาษณ์ 8)</p>		<p>ร้องเรียนเกี่ยวกับสินค้าไทยสำหรับนักท่องเที่ยวโดยมีหลากหลายช่องทาง โดยเฉพาะออนไลน์</p> <p>5. ททท. ประชาสัมพันธ์นักท่องเที่ยวต่างประเทศว่าทัวร์ราคาถูกมีความเสี่ยง</p> <p>6. เสนอรัฐบาลส่งเสริมพัฒนาสินค้าบางประเภทแล้วกำหนดเป็นนโยบายเชิญชวนให้พานักท่องเที่ยวมาซื้อ</p>

ตารางที่ 4-1 แนวทางในการกำหนดมาตรการจากประเด็นปัญหาของทวิรัศคกฏหมาย (ต่อ)

สภาพปัญหา	ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ	งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	สรุปของผู้วิจัย
<p><b>3. ผลกระทบต่อธุรกิจ</b> <b>ท่องเที่ยวและเศรษฐกิจ</b></p> <p>กลุ่มธุรกิจชาวจีนเข้ามาดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งบริษัทนำเที่ยว ร้านอาหาร โรงแรม โดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (nominee) หรือเอาคนจีนเข้ามาสวมบัตรประชาชน กระบวนการทำธุรกิจดังกล่าวเกิดความเสียหายร้ายแรงต่อประเทศไทย เพราะเงินรายได้ไม่เข้าประเทศ (ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลย์, 2558; South China Morning Post, 2018; ผู้ให้สัมภาษณ์ 1, 2, 3, 5, 8)</p>	<p>1. การตรวจสอบและควบคุมที่เข้มงวด ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ผู้ให้สัมภาษณ์ 2, 3, 5, 8, 9, 10) ซึ่งรวมถึงการใช้มาตรการทางภาษี (ผู้ให้สัมภาษณ์ 3)</p> <p>2. ปราบปรามมัลคเทศก์เถื่อน (ผู้ให้สัมภาษณ์ 3)</p> <p>3. นำมัลคเทศก์เถื่อนเข้าสู่ระบบ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 2)</p>	<p>1. เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง (ขจรกาญจน์ อุดมธรรมภักดี, 2557)</p> <p>2. สอดส่องการทำงานของมัลคเทศก์อย่างต่อเนื่อง หากพบการกระทำที่ผิดกฎหมายควรดำเนินการอย่างเฉียบขาดตั้งแต่มัลคเทศก์จนถึงบริษัททัวร์ต้นสังกัด สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว (2550)</p> <p>3. แก้ไขกฎหมายให้พักใช้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการนำเที่ยวที่ใช้มัลคเทศก์เถื่อนและเพิ่มโทษมัลคเทศก์เถื่อนให้สูงขึ้น ขจรกาญจน์ อุดมธรรมภักดี (2557)</p>	<p>1. มท.เข้มงวดการออกบัตรประชาชน</p> <p>2. พณ. เข้มงวดเรื่องการจดทะเบียน และการตรวจสอบนิติบุคคลเพื่อป้องกันกรณีคนต่างชาติใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง</p> <p>3. ป.ป.ง. เฝ้าระวังและตรวจสอบเส้นทางการเงินที่น่าสงสัย</p> <p>4. กรมสรรพากร ตรวจสอบด้านภาษี</p> <p>5. ตร. และกรมการ ท่องเที่ยว ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการด้านการท่องเที่ยวอย่างจริงจังโดยเอาใจใส่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้วย</p> <p>6. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาศึกษา</p>

ตารางที่ 4-1 แนวทางในการกำหนดมาตรการจากประเด็นปัญหาของทวิรัผิดกฎหมาย (ต่อ)

สภาพปัญหา	ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ	งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	สรุปของผู้วิจัย
<p>ซึ่งรวมถึงการหลีกเลี่ยงภาษี (ผู้ให้สัมภาษณ์ 1,2,3,4,6) ปัญหาการค้าเทศก์เถื่อน (ผู้ให้สัมภาษณ์ 2,6) และปัญหาการผูกขาด เช่น ร้านค้า รถโดยสาร เป็นต้น (ผู้ให้สัมภาษณ์ 3,4,8)</p>			<p>แก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับ มัคคุเทศก์โดยให้พักใช้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการนำเที่ยวที่ใช้มัคคุเทศก์เถื่อนและเพิ่มโทษมัคคุเทศก์เถื่อนให้สูงขึ้น</p> <p>7. ศึกษาเรื่องการนำคนชาติเดียวกับนักท่องเที่ยวมาทำหน้าที่มัคคุเทศก์ให้เพียงพอต่อจำนวนนักท่องเที่ยวที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว</p> <p>8. ศึกษาเรื่องปัญหาการผูกขาดทางการค้าอันเกิดจากทวิรัผิดกฎหมาย</p>

2. จากปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทวิรัผิดกฎหมาย

ตารางที่ 4-2 แนวทางในการกำหนดมาตรการจากปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตัวชี้วัดกฎหมาย

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบ	ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ	งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	สรุปของผู้วิจัย
<p><b>1. นโยบายของรัฐบาล</b></p> <p>นโยบายของรัฐบาล ชักจูงให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาเที่ยวในประเทศไทย (นโยบายรัฐบาลข้อ 6.6) ทำให้มีนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวจำนวนมาก</p>	<p>มีการบริหารจัดการที่ดี การวางแผนที่เป็นระบบ ที่จะทำให้ได้คุณภาพของการท่องเที่ยวที่ดีจากปริมาณนักท่องเที่ยวเหล่านั้น (ผู้ให้สัมภาษณ์ 7)</p>		<p>เนื่องจากนโยบายดังกล่าวมีความชัดเจนว่าให้มีการควบคุมราคาสินค้าและบริการให้มีคุณภาพ ราคาเป็นธรรม ฉะนั้นทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวจะต้องดำเนินการอย่างเต็มความสามารถที่จะทำให้บรรลุนโยบายของรัฐบาล</p>
<p><b>2. ปัญหาด้านบังคับใช้กฎหมาย</b></p> <p>2.1 กฎหมายไม่ทันสมัย ขาดประสิทธิภาพ</p>	<p>1. ปรับปรุงกฎหมายให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 7)</p>	<p>พิจารณาร่างกฎหมายอาชญากรรมทางเศรษฐกิจให้มีความทันสมัย</p>	<p>1. แก้ไขกฎหมายให้มีคำนิยามที่สำคัญให้ชัดเจน กำหนดกระบวนการเดิมให้ตรวจสอบได้ง่าย เช่น</p>
<p>2.1 (ต่อ)</p>	<p>2. การขออนุญาตประกอบการนำเข้าเที่ยวในประเทศไทย กฎหมาย</p>	<p>ตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินการต่างๆ บุคลากรต้องมี</p>	<p>การชำระค่าบริการท่องเที่ยวจากผู้ประกอบการท่องเที่ยวในต่างประเทศ</p>

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบ	ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ	งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	สรุปของผู้วิจัย
	กำหนดหลักประกันในราคาที่ต่ำเกินไปควรเพิ่มให้สูงขึ้น (ผู้ให้สัมภาษณ์ 9)	ความรู้ความเชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรมทางด้านอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เพียงพอ นอกจากนี้ต้องมีการจัดเก็บแหล่งข้อมูลเพื่อนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (พงษ์สิทธิ์ ชัยฉัตรพรสุข, 2555)	<p>ให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทยควรกำหนดให้มีหลักฐานการโอนเงินหรือชำระเงินที่สามารถตรวจสอบได้</p> <p>2. กระทรวงท่องเที่ยวฯ พิจารณา ทบทวนเกณฑ์หลักประกันการขออนุญาตประกอบการนำเที่ยวที่ใช้อยู่ในปัจจุบันว่าเหมาะสมหรือไม่</p> <p>3. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและส่งเสริมและกำกับติดตามการบังคับใช้กฎหมายด้านการท่องเที่ยวร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพอย่างจริงจัง</p>

ตารางที่ 4-2 แนวทางในการกำหนดมาตรการจากปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตัวชี้วัดกฎหมาย (ต่อ)

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบ	ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ	งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	สรุปของผู้วิจัย
<p>2.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง</p> <p>2.2.1 ผู้เกี่ยวกับข้องกับตัวชี้วัดกฎหมายมีการจ่ายเงินสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหลายระดับ (ศูนย์การศึกษา สถาบัน เอเชีย ศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548, หน้า 102-105)</p> <p>2.2.2 เจ้าหน้าที่รัฐเห็นเป็นใจ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 3,4,8)</p>	<p>เจ้าหน้าที่ต้องไม่รู้เห็นเป็นใจ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 3,4,8)</p>		<p>1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมาตรการเข้มงวดกวดขันการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทุกระดับให้ปฏิบัติงานอย่างตรงไปตรงมา และให้ความสำคัญด้านการส่งเสริมจริยธรรมและจิตสำนึก รวมทั้งมีมาตรการลงโทษที่เด็ดขาด</p> <p>2. พิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและการประกอบธุรกิจให้มีกระบวนการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทุกฝ่าย</p>



ตารางที่ 4-2 แนวทางในการกำหนดมาตรการจากปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตัววัดกฎหมาย (ต่อ)

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบ	ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ	งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	สรุปของผู้วิจัย
2.3 ขาดแคลนบุคลากรและเทคโนโลยีที่ทันสมัย		บุคลากรต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรมทางด้านอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เพียงพอ นอกจากนี้ต้องมีการจัดเก็บแหล่งข้อมูลเพื่อนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (พงษ์สิทธิ์ ชัยฉัตรพรสุข , 2555)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. จัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ด้านบังคับใช้กฎหมายให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ กำหนดค่าตอบแทนพิเศษให้ผู้ที่ผ่านการประเมินและมีผลการปฏิบัติงานเพื่อสร้างแรงจูงใจ</li> <li>2. รัฐบาลต้องเร่งสร้างระบบการจัดเก็บและเชื่อมโยงข้อมูล เช่น โครงการ Big Data ตามวิสัยทัศน์เงินไทย Thailand 4.0</li> </ol>
2.4 จำนวนนักท่องเที่ยวมีจำนวนมาก ทำให้ยากต่อการตรวจสอบว่ากลุ่มใดเข้ามาโดยไม่มีต้นทุนการนำเที่ยว (ผู้ให้สัมภาษณ์ 1)	ใช้เทคโนโลยีช่วยในการปฏิบัติงาน (ผู้ให้สัมภาษณ์ 1)		เช่นเดียวกับข้อ 2.3

ตารางที่ 4-2 แนวทางในการกำหนดมาตรการจากปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตัวชี้วัดกฎหมาย (ต่อ)

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบ	ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ	งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	สรุปของผู้วิจัย
2.5 เจ้าหน้าที่ขาดทักษะทางด้านภาษา โดยเฉพาะภาษาจีน ทำให้ยากต่อการเข้าตรวจสอบ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 7)	พัฒนาบุคลากรให้สามารถใช้ภาษาของนักท่องเที่ยวได้ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 7)		ฝึกอบรมด้านภาษาแก่บุคลากร กำหนดเงินเพิ่มพิเศษให้แก่ผู้ผ่านการประเมิน และมีผลการปฏิบัติงานเพื่อสร้างแรงจูงใจ
2.6 การแก้ไขปัญหาตัวชี้วัดกฎหมายเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน (ผู้ให้สัมภาษณ์ 4) ขาดการวางแผนในการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนโยบายหรือแผนที่วางไว้ไม่สอดคล้องกับบริบทที่จะปฏิบัติ ทำให้กลายเป็นนโยบายดีแต่ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 7)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ทุกหน่วยงานต้องร่วมมือการทำงานได้แก่ ตำรวจ สรรพากร ป.ป.ง. สคบ. กรมทะเบียนการค้า (ผู้ให้สัมภาษณ์ 4)</li> <li>2. ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันอย่างเป็นระบบระหว่างหน่วยงาน (ผู้ให้สัมภาษณ์ 7)</li> <li>3. ต้องร่วมมือและประสานการปฏิบัติกันอย่างใกล้ชิด (ผู้ให้สัมภาษณ์ 4)</li> <li>4. การวางแผนร่วมกัน (ผู้ให้สัมภาษณ์ 7)</li> <li>5. พัฒนาบุคลากรให้มีทักษะสอดคล้องกับนโยบายหรือแผนการ</li> </ol>	การประสานงานระหว่างหน่วยงานให้ทัน่วงที่ต่อสถานการณ์ที่สำคัญเร่งด่วน (พงษ์สิทธิ์ ชัยฉัตรพรสุข, 2555)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ออกระเบียบคำสั่งจัดระบบความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</li> <li>2. จัดตั้งศูนย์ประสานงานการป้องกันปราบปรามตัวชี้วัดกฎหมายในระดับรัฐบาล เพื่อสร้างระบบการประสานงานและเอกภาพในการสั่งการ</li> <li>3. จัดทำแผนพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง โดยมีการฝึกอบรมร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย</li> </ol>

ตารางที่ 4-2 แนวทางในการกำหนดมาตรการจากปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตัวชี้วัดกฎหมาย (ต่อ)

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบ	ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ	งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	สรุปของผู้วิจัย
2.6 (ต่อ)	<p>ดำเนินการ เพื่อให้สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด(ผู้ให้สัมภาษณ์ 7)</p>		
<p>2.7 การควบคุมตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เข้มงวดชัดเจนในการแบ่งหน้าที่เข้าตรวจสอบกระบวนการต่างๆในธุรกิจท่องเที่ยว เช่น การเก็บภาษีจากบริษัททัวร์ตามอัตราค่าบริการที่กฎหมายกำหนด การตรวจสอบการจดทะเบียนของ บริษัททัวร์ การตรวจสอบราคาสินค้าและบริการ เป็นต้น (ผู้ให้สัมภาษณ์ 8)</p>	<p>1. ให้องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องดำเนินการตรวจสอบอย่างจริงจัง เช่น</p> <p>1.1 การจดทะเบียนนิติบุคคลของคนต่างด้าวโดยใช้คนไทยเป็นตัวแทน</p> <p>1.2 การตรวจสอบระบบการเงินและภาษีที่กฎหมายกำหนดให้อัตราค่าบริการนำเที่ยวขั้นต่ำไม่ต่ำกว่า 1,000 บาท เพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มภาษีเงินได้ รวมถึงการตรวจสอบในระบบการเงินว่ามีการโอนเงินมาจากผู้ประกอบการท่องเที่ยวในประเทศต้นทางหรือไม่ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 8)</p>		<p>1. กระทรวงมหาดไทยเข้มงวดผู้รับผิดชอบการออกบัตรประชาชน</p> <p>2. กระทรวงพาณิชย์เข้มงวดเรื่องการจัดทะเบียนและวางมาตรการตรวจสอบนิติบุคคลเพื่อป้องกันกรณีคนต่างชาติใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (nominee)</p> <p>3. สำนักงาน ป.ป.ง. เฝ้าระวังและตรวจสอบเส้นทางการเงินที่น่าสงสัย</p> <p>4.กรมสรรพากร ดำเนินการตรวจสอบด้านภาษี</p> <p>5. กรมการท่องเที่ยวตรวจสอบการ</p>

ตารางที่ 4-2 แนวทางในการกำหนดมาตรการจากปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตัวชี้วัดกฎหมาย (ต่อ)

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบ	ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ	งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	สรุปของผู้วิจัย
2.7 (ต่อ)	<p>2. การตรวจสอบและควบคุมที่เข้มงวด เช่น การตรวจสอบการเปิดบริษัทนอมนีของชาวต่างประเทศ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 9)</p> <p>3. ควรมีการตรวจสอบในกระบวนการตามกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวของไทยตั้งแต่การเดินทางเข้าประเทศ การเก็บภาษี การกำหนดราคาสินค้าและบริการ เป็นต้น (ผู้ให้สัมภาษณ์ 9)</p>		<p>ชำระค่าบริการท่องเที่ยวขั้นต่ำ</p> <p>6. รัฐบาลต้องเร่งสร้างระบบการจัดเก็บและเชื่อมโยงข้อมูลในลักษณะโครงการ Big Data ตามวิสัยทัศน์เชิงนโยบาย Thailand 4.0</p>
2.8 เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายไม่ทำหน้าที่จริงจัง (ผู้ให้สัมภาษณ์ 10)	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกดดันดูแลให้นักท่องเที่ยวได้รับความเป็นธรรม (ผู้ให้สัมภาษณ์ 1)		ทุกหน่วยงานเร่งรัดการปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยและมีการประสานการปฏิบัติกันอย่างใกล้ชิด

ตารางที่ 4-2 แนวทางในการกำหนดมาตรการจากปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตัวชี้วัดกฎหมาย (ต่อ)

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบ	ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ	งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	สรุปของผู้วิจัย
<p>3. จำนวน ประเภท และพฤติกรรม การท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวจีน</p> <p>3.1 ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อ ตัวชี้ศูนย์เหรียญ คือ ตลาดเกิดใหม่ (Emerging market) ซึ่งถูกค้าในกลุ่ม ตลาดนี้มีประสบการณ์ในการ ท่องเที่ยวน้อย เน้นประหยัด ซึ่ง สามารถถูกหลอกได้ง่ายด้วยราคา แพ้เกจของตัวชี้ศูนย์เหรียญ ประเทศ ที่ถือว่าเป็นตลาดเกิดใหม่และมี นักท่องเที่ยวจำนวนมาก คือ ประเทศ จีน (Li, 2016, p. 71 อ้างถึงในพูนลาภ ประสงค์เงิน, 2560) ซึ่งนักวิชาการจีน สรุปว่าเป็น “ความไม่สุกงอม” ของ ตลาดจีน เป็นลักษณะพิเศษที่เป็น ต้นเหตุของปัญหา (ศูนย์เงินศึกษาฯ,</p>		<p>1. แก้ไขปัญหาความไม่สมมาตร ของข้อมูลอันเป็นต้นเหตุของตัวชี้ ศูนย์เหรียญทฤษฎีตลาดมะนาว เพื่อมิให้เกิดการเลือกผิดของฝ่าย ลูกค้าหรือนักท่องเที่ยวในเลือกซื้อ ตัวชี้ สินค้าหรือบริการต่างๆ โดยการ ส่งสัญญาณ (Signaling) ไปยังลูกค้า นั้น การสร้างตรารับรองคุณภาพ (พูน ลาภ ประสงค์เงิน, 2560)</p> <p>2. การจัดทำตราสัญลักษณ์รับรอง คุณภาพ (ศูนย์เงินศึกษาฯ, 2548 หน้า 130)</p>	<p>1. ททท. ส่งข้อมูลเกี่ยวกับราคาและ รายละเอียดต่างๆ ของรายการ ท่องเที่ยว สินค้าและบริการในการ เดินทางมาเที่ยวในประเทศไทยไปยัง กลุ่มนักท่องเที่ยวเป้าหมาย</p> <p>2. ททท. ร่วมกับหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องจัดทำตรารับรองคุณภาพ ธุรกิจท่องเที่ยว</p>

ตารางที่ 4-2 แนวทางในการกำหนดมาตรการจากปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตัวชี้วัดกฎหมาย (ต่อ)

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบ	ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ	งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	สรุปของผู้วิจัย
<p>2548 หน้า 134)</p> <p>3.2 จำนวนนักท่องเที่ยวจีนที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยมีจำนวนมากกว่านักท่องเที่ยวจากประเทศอื่นๆ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 7; จุฑาทิพย์ทิพย์เหรียญ, 2559)</p> <p>3.3 ชาวจีนส่วนใหญ่ยังพอใจที่จะซื้อทัวร์ราคาถูกแม้ว่าจะมีการออกไปรับรองบริษัททัวร์แล้วก็ตาม (ศูนย์จีนศึกษาฯ, 2548 หน้า 120)</p>			
<p>4. รูปแบบการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวของทัวร์จีน (ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย, 2558; South China Morning Post, 2561, ผู้ให้สัมภาษณ์ 6, 9)</p>	<p>ททท. ต้องเน้นทำตลาดกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เดินทางเอง หรือ FITs และกลุ่มเดินทางท่องเที่ยวซ้ำให้มากขึ้น โดยจัดบริการที่ตอบโจทย์ลูกค้ากลุ่มนี้ เช่น การโฆษณาผ่านสื่อออนไลน์เป็นภาษาจีนและภาษาอังกฤษให้มากขึ้น</p>	<p>1. เมื่อใดที่สัดส่วนของนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเองสูงขึ้นเรื่องของทัวร์ศูนย์เหรียญก็จะลดลง” (ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย, 2558) โดยมีงานวิจัยเรื่อง การวิจัยเรื่อง Chinese outbound tourists – new 2017 CLSA คาดว่าคน</p>	<p>1. ททท. ส่งเสริมตลาดนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเองประเภทที่เรียกว่า “Foreign Individual Tourists” (FITs) โดยขอความร่วมมือจากทางการจีนให้เปิดกว้างให้กับนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้</p> <p>2. ททท. ส่งเสริมลูกค้ากลุ่ม</p>

ตารางที่ 4-2 แนวทางในการกำหนดมาตรการจากปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตัวชี้วัดกฎหมาย (ต่อ)

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบ	ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ	งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	สรุปของผู้วิจัย
4. (ต่อ)	(ผู้ให้สัมภาษณ์ 10)	<p>เงินที่ซื้อรายการท่องเที่ยวเองจะมีสัดส่วนถึง 35% ในระยะยาวการซื้อรายการท่องเที่ยวแบบออนไลน์จะมีส่วนแบ่งถึง 80% ของจำนวนนักท่องเที่ยวทั้งหมดที่เดินทางไปท่องเที่ยวยังต่างประเทศในปี 2020 (CLSA, 2560) สอดคล้องกับคำกล่าวของผู้บริหารของสมาคมไทยบริการท่องเที่ยว (South China Morning Post, 2561)</p> <p>2. ขอให้เงินเปิดกว้างให้กับการท่องเที่ยวรายบุคคล (FITs) รวมทั้งส่งเสริมลูกค้ากลุ่ม ที่เดินทางมาประชุมในประเทศไทย (MICE) (ศูนย์เงินศึกษาฯ, 2548 หน้า 123)</p>	ผู้บริหารขององค์กรวิสาหกิจต่างๆ ที่เดินทางมาประชุมในประเทศไทย (Meeting/Incentive/Convention/ Event : MICE)

ตารางที่ 4-2 แนวทางในการกำหนดมาตรการจากปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตัวชี้วัดกฎหมาย (ต่อ)

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบ	ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ	งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	สรุปของผู้วิจัย
<p>5. การแข่งขันแย่งตลาดนักท่องเที่ยวชาวจีน(ผู้ให้สัมภาษณ์ 1, 2, 4, 6; ศูนย์จีนศึกษา, 2548 หน้า 89); ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลย์, 2558) เนื่องจากแรงจูงใจจากผลประโยชน์ที่สูงมาก (ผู้ให้สัมภาษณ์ 5, 6, 8, 10; ศูนย์จีนศึกษา, 2548 หน้า 156)</p>		<p>1. การควบคุมกำกับดูแลผู้ประกอบการท่องเที่ยวชาวไทยและจีน โดยให้ภาคเอกชน เช่น สมาคมไทยธุรกิจท่องเที่ยว ซึ่งเป็นศูนย์รวมบริษัท “ทัวร์อินบาวด์” ช่วยกันควบคุมดูแล (ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลย์, 2558)</p> <p>2. วิธีการที่ดีที่สุดคือการทำฝ่ายธุรกิจควบคุมตนเอง (ศูนย์จีนศึกษา, 2548 หน้า 123)</p> <p>3. การให้บริษัทนำเที่ยววางเงินมัดจำต่อจำนวนนักท่องเที่ยว (ศูนย์จีนศึกษา, 2548 หน้า 122)</p>	<p>1. ททท. และกรมการท่องเที่ยวขอความร่วมมือภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องช่วยกันควบคุมดูแล</p> <p>2. กระทรวงการท่องเที่ยวฯ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องศึกษาเรื่องการให้บริษัทนำเที่ยววางเงินมัดจำต่อจำนวนนักท่องเที่ยว</p>



ตารางที่ 4-2 แนวทางในการกำหนดมาตรการจากปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตัวชี้วัดกฎหมาย (ต่อ)

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบ	ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ	งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	สรุปของผู้วิจัย
6. การกำหนดต้นทุนราคาทัวร์ขั้นต่ำ (ผู้ให้สัมภาษณ์ 10)	กำหนดต้นทุนราคาทัวร์ขั้นต่ำ ให้ชัดเจน(ผู้ให้สัมภาษณ์ 10) (ปัจจุบันกำหนดไว้แล้วอย่างน้อย 1,000 บาท/คน/วัน)		กระทรวงการท่องเที่ยวฯร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาต้นทุนราคาทัวร์ขั้นต่ำที่ประกาศล่าสุดว่ามีความเหมาะสมหรือไม่
7. ต้องใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาเพราะปัญหาเริ่มเกิดขึ้นจากประเทศต้นทาง (ผู้ให้สัมภาษณ์ 1)	<p>1. ให้หน่วยงานระดับกระทรวงประสานงานกับประเทศจีนเพื่อร่วมกันทำความเข้าใจในปัญหาและร่วมกันวางแผนป้องกันและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น (ผู้ให้สัมภาษณ์ 7)</p> <p>2. ประสานความร่วมมือกับประเทศจีนให้กำหนดอัตราค่าทัวร์ที่เหมาะสมและเข้มงวดกับผู้ประกอบการฝ่ายจีน (ผู้ให้สัมภาษณ์ 6)</p>		รัฐบาลและกระทรวงการต่างประเทศเจรจากับรัฐบาลและหน่วยงานด้านการท่องเที่ยวของจีน

ตารางที่ 4-2 แนวทางในการกำหนดมาตรการจากปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตัวชี้วัดกฎหมาย (ต่อ)

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบ	ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ	งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	สรุปของผู้วิจัย
8. การขออนุญาตประกอบการนำเที่ยวในประเทศไทยกำหนดหลักประกันในราคาที่ต่ำเกินไป (ผู้ให้สัมภาษณ์ 9)	ควรเพิ่มหลักประกันการขออนุญาตประกอบการนำเที่ยวในประเทศไทยในอัตราที่สูงขึ้น (ผู้ให้สัมภาษณ์ 9)	มีความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬาเสนอไว้ในงานวิจัยว่าให้บริษัทนำเที่ยววางเงินประกันไว้ 2 ล้านบาทเพื่อไว้เป็นค่าปรับกรณีเกิดปัญหาซึ่งน่าจะได้ผลดีกว่าการบังคับใช้กฎหมาย (ศูนย์เงินศึกษาฯ, 2548 : หน้า 125)	กระทรวงท่องเที่ยวฯหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาเกณฑ์การวางเงินประกันของบริษัทนำเที่ยวที่เหมาะสม



## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษารูปแบบการทำธุรกิจท่องเที่ยวที่มีลักษณะเป็น “ทัวร์ผิวดอกหมอย” วิเคราะห์สภาพปัญหาและปัจจัยที่มีผลกระทบ และเสนอแนะแนวทางในการกำหนดมาตรการป้องกันปัญหาดังกล่าวซึ่งเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติที่มีผลกระทบต่อการท่องเที่ยว

ขอบเขตของการวิจัยด้านเนื้อหาทำการศึกษากิจกรรมนำนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยที่เป็นการกระทำผิดกฎหมายและมีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ ด้านประชากรทำการศึกษาจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ผู้ประกอบการท่องเที่ยว ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน 5 คน กรมการท่องเที่ยว จำนวน 1 คน การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จำนวน 1 คน สมาคมไทยธุรกิจท่องเที่ยว (Association of Thai Travel Agents: ATTA) จำนวน 1 คน (ในฐานะผู้ประกอบการท่องเที่ยวด้วย) สมาคมผู้ประกอบการท่องเที่ยวไทยระหว่างประเทศ (Thai Travel International Association) จำนวน 1 คน และสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จำนวน 1 คน รวมทั้งสิ้น 10 คน

วิธีดำเนินการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Quality Research) โดยการเก็บข้อมูลทุติยภูมิจากแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัย ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และการเก็บข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กลุ่มประชากรเป้าหมายซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิมีความรู้ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องที่ศึกษา

#### ผลการศึกษา

1. รูปแบบของทัวร์ผิวดอกหมอย เป็นการประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวที่ดำเนินการในลักษณะจัดบริการนำเที่ยวให้นักท่องเที่ยวจากต่างประเทศที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย โดยฝ่ายประกอบการนำเที่ยวของไทยได้รับค่าบริการจากผู้ประกอบการท่องเที่ยวต่างประเทศที่ส่งนักท่องเที่ยวมาในอัตราต่ำกว่าต้นทุน อันเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายของประเทศไทยคือพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 ผู้ประกอบการนำเที่ยวของไทยจึงต้อง

แสวงหากำไรด้วยการพานักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าตามร้านที่กำหนดในราคาแพง เสนอขายรายการนำเที่ยวหรือบริการเสริมต่างๆ เพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในลักษณะส่วนแบ่งหรือค่านายหน้า (commission) บางกรณีมีการกระทำเชิงบังคับ ข่มขู่ หากนักท่องเที่ยวไม่ร่วมมืออาจถึงขั้นทิ้งนักท่องเที่ยว การนำเที่ยวในลักษณะนี้มักใช้มัคคุเทศก์ชาวจีนซึ่งผิดกฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวก โน้มน้าวชักชวนให้ซื้อสินค้าบริการต่างๆ และต้องลดต้นทุนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ที่พัก อาหาร รถนำเที่ยว มัคคุเทศก์ เป็นต้น ทำให้เป็นการนำเที่ยวที่ด้อยคุณภาพ ทำให้เสียภาพลักษณ์ของประเทศไทย พบมากที่สุด และเกิดปัญหาอย่างต่อเนื่องในกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวจีน เนื่องจากเป็นกลุ่มที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยมากที่สุด มักเป็นกลุ่มตลาดนักท่องเที่ยวใหม่คือชาวจีนที่เริ่มมีรายได้มากขึ้น

นอกจากนี้ยังมีชาวจีนส่วนหนึ่งมาลงทุนประกอบธุรกิจนำเที่ยวและธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ร้านจำหน่ายสินค้า ร้านอาหาร ที่พัก รถนำเที่ยว เรือนำเที่ยว ในประเทศไทย โดยวิธีใช้คนจีนมาสวมบัตรประจำตัวประชาชนปลอมเป็นคนไทย ใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (nominee) อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างชาติ มีการหลีกเลี่ยงภาษี เงินรายได้ถูกส่งกลับไปยังนักลงทุนในประเทศจีน ทำให้ประเทศไทยขาดรายได้จำนวนมหาศาล เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง

การกระทำดังกล่าวบนอกเหนือจะผิดกฎหมายด้านการท่องเที่ยวแล้วยังผิดกฎหมายอื่นๆ อีกหลายฉบับ เช่น การควบคุมราคาสินค้า การคุ้มครองผู้บริโภค การประกอบธุรกิจของคนต่างชาติ ภาษีอากร การฟอกเงิน เป็นต้น จึงมีลักษณะเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติอีกด้วย

ดังที่กล่าวข้างต้นว่าทัวร์ผิดกฎหมายนั้นผู้ประกอบการนำเที่ยวในประเทศไทยจะได้รับค่าบริการในอัตราที่ต่ำกว่าทุน อาจจำแนกได้ 3 ระดับดังนี้

1.1 ทัวร์ต่ำกว่าทุน ผู้ประกอบการนำเที่ยวของต่างประเทศจ่ายค่าบริการให้แก่ผู้ประกอบการนำเที่ยวในประเทศไทยในอัตราต่ำกว่าทุน

1.2 ทัวร์ศูนย์เหรียญ (Zero Dollar Tour) ผู้ประกอบการนำเที่ยวของต่างประเทศไม่ต้องจ่ายค่าบริการแก่ผู้ประกอบการนำเที่ยวในประเทศไทย

สองกลุ่มนี้ผู้ประกอบการนำเที่ยวไทยจะพานักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าตามร้านที่กำหนดเพื่อรับส่วนแบ่งกำไรหรือค่านายหน้า

1.3 ทัวร์ติดลบ (Kick back) ผู้ประกอบการนำเที่ยวของต่างประเทศไม่ต้องจ่ายค่าบริการแก่ผู้ประกอบการนำเที่ยวในประเทศไทย แต่นอกจากผู้ประกอบการนำเที่ยวในประเทศไทย

จะไม่ได้รับค่าบริการแล้วยังจะต้องจ่ายเงินให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวในต่างประเทศ ในลักษณะเป็นค่าหัวซื้อนักท่องเที่ยวอีกด้วย

ผู้ประกอบการนำเที่ยวในประเทศไทยก็จะหารายได้เพื่อแสวงหาผลกำไรจากนักท่องเที่ยวด้วยวิธีต่างๆ เช่น การพาไปซื้อสินค้าในราคาที่สูงกว่าปกติ การให้ซื้อบริการท่องเที่ยวเสริม พาไปดูการแสดงต่างๆ โดยเฉพาะการแสดงลามกอนาจาร การใช้มัคคุเทศก์เถื่อน หากนักท่องเที่ยวไม่ให้ความร่วมมือก็อาจมีการบังคับข่มขืนใจ จนถึงขั้นทิ้งนักท่องเที่ยว

นับได้ว่าเป็นรูปแบบการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวของชาวจีนซึ่งมิใช่พบแต่ในกรณีนักท่องเที่ยวจากประเทศจีนมายังประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังมีกรณีนักท่องเที่ยวจีนไปยังประเทศอื่นๆอีกหลายประเทศ เช่น ฮองกง มาเก๊า เกาหลี ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ออสเตรเลีย ยุโรป เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีนักท่องเที่ยวจากประเทศอื่นๆมาท่องเที่ยวยังประเทศไทยในลักษณะเช่นเดียวกัน เช่น เกาหลี รัสเซีย เป็นต้น แต่มีเป็นจำนวนน้อยกว่าคนจีนจึงไม่ค่อยปรากฏปัญหาดังกล่าว

แม้แต่กรณีนักท่องเที่ยวไทยเดินทางไปยังประเทศอื่นๆ เช่น จีน เกาหลี ก็ปรากฏว่ามีลักษณะดังกล่าวด้วยเช่นกัน

## 2. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากทัวร์ผิดกฎหมาย

2.1 ความเสื่อมโทรมของสถานที่ท่องเที่ยวและศิลปวัฒนธรรม นักท่องเที่ยวจีนถูกมองว่า ก้าวร้าว เสียดัง ไม่สุภาพ ไม่มีระเบียบก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของสถานที่ท่องเที่ยว และศิลปวัฒนธรรม

2.2 ภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวของไทยเสียหาย นักท่องเที่ยวถูกเอารัดเอาไร้อาเปรียบ เช่น พาไปซื้อสินค้า รายการท่องเที่ยวเสริม ในราคาแพง ทำให้นักท่องเที่ยวเกิดทัศนคติที่ไม่ดีกับการท่องเที่ยวประเทศไทย

2.3 ผลกระทบต่อธุรกิจท่องเที่ยวและเศรษฐกิจ กลุ่มธุรกิจชาวจีนเข้ามาดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งบริษัทนำเที่ยว ร้านอาหาร โรงแรม โดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง(nominee)หรือเอาคนจีนเข้ามาสวมบัตรประชาชน กระบวนการทำธุรกิจดังกล่าวเกิดความเสียหายร้ายแรงต่อประเทศไทย เพราะเงินรายได้ไม่เข้าประเทศ ซึ่งรวมถึงการหลีกเลี่ยงภาษี ปัญหามัคคุเทศก์เถื่อน และปัญหาการผูกขาด เช่น ร้านค้า รถโดยสาร เป็นต้น

## 3. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทัวร์ผิดกฎหมาย

3.1 นโยบายของรัฐบาล ชักจูงให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาเที่ยวในประเทศไทย (นโยบายรัฐบาลข้อ 6.6) ทำให้มีนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวจำนวนมาก

### 3.2 ปัญหาด้านบังคับใช้กฎหมาย

3.2.1 กฎหมายไม่ทันสมัย ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้

3.2.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง

3.2.3 ขาดแคลนบุคลากรและเทคโนโลยีที่ทันสมัย

3.2.4 จำนวนนักท่องเที่ยวมีจำนวนมาก ทำให้ยากต่อการตรวจสอบว่ากลุ่มใดเข้ามาโดยไม่มีต้นทุนการนำเที่ยว

3.2.5 เจ้าหน้าที่ขาดทักษะทางด้านภาษา โดยเฉพาะภาษาจีน ทำให้ยากต่อการเข้าตรวจสอบ

3.2.6 การแก้ไขปัญหาทัวร์ผิดกฎหมายเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน

3.2.7 การควบคุมตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เข้มงวด ขาดความร่วมมือในการแบ่งหน้าที่เข้าตรวจสอบกระบวนการต่างๆ ในธุรกิจท่องเที่ยว เช่น การเก็บภาษีจากบริษัททัวร์ตามอัตราค่าบริการที่กฎหมายกำหนด การตรวจสอบการจดทะเบียนของบริษัททัวร์ การตรวจสอบราคาสินค้าและบริการ เป็นต้น

3.2.8 เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายไม่ทำหน้าที่จริงจัง

3.3 จำนวน ประเภท และพฤติกรรมกรท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวจีน โดยจีนเป็นตลาดเกิดใหม่ ซึ่งมีนักท่องเที่ยวจำนวนมากแต่มีประสบการณ์ในการท่องเที่ยวที่น้อย เน้นประหยัด นิยมซื้อทัวร์ราคาถูก

3.4 เป็นรูปแบบการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวของทัวร์จีน

3.5 การแข่งขันแย่งตลาดนักท่องเที่ยวชาวจีน

3.6 การกำหนดต้นทุนราคาทัวร์ขั้นต่ำ (ซึ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวของไทยในปัจจุบันกำหนดไว้แล้วอย่างน้อย 1,000 บาท/คน/วัน)

3.7 ต้องใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาเพราะปัญหาเริ่มเกิดขึ้นจากประเทศต้นทาง

3.8 การขออนุญาตประกอบการนำเที่ยวในประเทศไทยกำหนดหลักประกันในราคาที่ต่ำเกินไป

## 4. แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกัน

4.1 การบังคับใช้กฎหมาย

4.1.1 ด้านกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

4.1.1.1 ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวจะต้องดำเนินการอย่างเต็มความสามารถที่จะป้องกันปัญหาทัวร์ผิดกฎหมาย เพื่อให้บรรลุนโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลดังนี้

4.1.1.1.1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมการท่องเที่ยวขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการด้านการท่องเที่ยวอย่างจริงจังโดยเอาใจใส่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้วย เช่น ตรวจสอบควบคุมมัคคุเทศก์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น

4.1.1.1.2 กระทรวงมหาดไทยเข้มงวดผู้รับผิดชอบการออกบัตรประชาชนเพื่อป้องกันคนต่างชาติเข้ามาสวมบัตรเป็นคนไทยในการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

4.1.1.1.3 กระทรวงพาณิชย์เข้มงวดเรื่องการจดทะเบียนและวางมาตรการตรวจสอบนิติบุคคลเพื่อป้องกันกรณีคนต่างชาติใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (nominee) ในการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

4.1.1.1.4 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินเฝ้าระวังและตรวจสอบเส้นทางการเงินที่น่าสงสัย

4.1.1.1.5 กรมสรรพากรดำเนินการตรวจสอบด้านภาษีอย่างเข้มงวด

4.1.1.1.6 กรมการท่องเที่ยวตรวจสอบการชำระเงินค่าบริการท่องเที่ยวขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดว่ามีการชำระจริงหรือไม่

4.1.1.1.7 กระทรวงพาณิชย์และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินการตามมาตรการควบคุมราคาและคุณภาพสินค้า

4.1.1.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมาตรการเข้มงวดกวดขันการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทุกระดับให้ปฏิบัติงานอย่างตรงไปตรงมา และให้ความสำคัญด้านการส่งเสริมจริยธรรมและจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งมีมาตรการลงโทษที่เด็ดขาดกับผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือรับสินบนเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำผิด

4.1.2 ด้านการแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัย มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้

4.1.2.1 แก้ไขกฎหมายให้มีคำนิยามที่สำคัญให้ชัดเจน กำหนดกระบวนการเพิ่มเติมให้ตรวจสอบได้ง่าย เช่น การชำระค่าบริการท่องเที่ยวจากผู้ประกอบการ



ท่องเที่ยวในต่างประเทศให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทยควรกำหนดให้มีหลักฐานการโอนเงิน หรือชำระเงินที่สามารถตรวจสอบได้

4.1.2.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาศึกษาแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมัลคฤเทศก์โดยให้พักใช้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการนำเที่ยวที่ใช้มัลคฤเทศก์เดือนและเพิ่มโทษมัลคฤเทศก์เดือนให้สูงขึ้น

4.1.2.3 พิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องให้มีกระบวนการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น การกำหนดให้ทุกขั้นตอนการปฏิบัติต้องมีการเชื่อมโยงระหว่างกัน เพื่อให้ตรวจสอบได้ง่ายว่าขั้นตอนใดของผู้รับผิดชอบฝ่ายใดมีข้อบกพร่องหรือละเลยการปฏิบัติ เป็นต้น

4.1.2.4 กระทรวงการท่องเที่ยวฯ หรือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาทบทวนเกณฑ์การวางหลักประกันในการขออนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ใช้อยู่ในปัจจุบันว่าเหมาะสมหรือไม่

4.1.2.5 กระทรวงการท่องเที่ยวฯ ร่วมกับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องศึกษาเรื่องการให้บริษัทนำเที่ยววางเงินประกันต่อจำนวนนักท่องเที่ยวในแต่ละครั้ง

4.1.2.6 กระทรวงท่องเที่ยวฯ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาต้นทุนราคาทัวร์ขึ้นต่ำที่ประกาศล่าสุดว่ามีความเหมาะสมหรือไม่

4.1.2.7 ศึกษาเรื่องปัญหาการผูกขาดทางการค้าอันเกิดจากทัวร์ผิดกฎหมาย การเสนอให้ค่าคอมมิชชั่นซึ่งเกินปกติทางการค้าเป็นเรื่องผิดกฎหมาย เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่อไป

#### 4.1.3 ด้านบุคลากรที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

4.1.3.1 ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ด้านบังคับใช้กฎหมายให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับทัวร์ผิดกฎหมาย

4.1.3.2 ฝึกอบรมด้านภาษาแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย

#### 4.1.4 ด้านการใช้เทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมาย

รัฐบาลต้องเร่งสร้างระบบการจัดเก็บและเชื่อมโยงข้อมูลในลักษณะโครงการ Big Data ตามวิสัยทัศน์เงินนโยบาย Thailand 4.0 เพื่อให้การปฏิบัติในการตรวจสอบบังคับใช้กฎหมายของแต่ละหน่วยงานเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น เมื่อมี

นักท่องเที่ยวในลักษณะกรุ๊ปทัวร์เดินทางมาถึงสนามบินในประเทศไทย เมื่อผ่านขั้นตอนการตรวจคนเข้าเมือง ข้อมูลจะถูกเชื่อมโยงไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด กรมการท่องเที่ยวจะทราบว่าบริษัทนำเที่ยวใดเป็นผู้รับผิดชอบดูแลนักท่องเที่ยว บริษัทนำเที่ยวดังกล่าว ได้รับการชำระค่าบริการนำเที่ยวจากลูกค้าฝ่ายจีน หรือไม่เป็นจำนวนเท่าใด ในใบสั่งงานมักคุเทศก์กำหนดรายการท่องเที่ยวและซื้อสินค้าบริการต่างๆที่ใดบ้าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะมีฐานข้อมูลในการตรวจสอบกำกับดูแลติดตาม ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติในการตรวจสอบการทำงานของบริษัทยานพาณิชยกรรมและมัคคุเทศก์ กรมสรรพากรในการตรวจสอบจัดเก็บภาษี กระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าภายใน) และสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคในการเข้าตรวจสอบร้านค้าจำหน่ายสินค้า กระทรวงพาณิชย์ (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า) ในการตรวจสอบการจดทะเบียนผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว สำนักงานคณะกรรมการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินในการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินที่น่าสงสัย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในการประชาสัมพันธ์ และวางแผนด้านการตลาดท่องเที่ยว

#### 4.2 การบูรณาการการปฏิบัติงาน

4.2.1 ทุกหน่วยงานเร่งรัดการปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยและมีการประสานการปฏิบัติกันอย่างใกล้ชิด

4.2.2 จัดตั้งศูนย์ประสานงานการป้องกันปราบปรามทัวร์ผิดกฎหมายในระดับรัฐบาล เพื่อสร้างระบบการประสานงานและเอกภาพในการสั่งการ รวมทั้งออกระเบียบคำสั่งจัดระบบความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.2.3 จัดทำแผนพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง โดยมีการฝึกอบรมร่วมกันระหว่างหน่วยที่เกี่ยวข้องด้วย

#### 4.3 การประชาสัมพันธ์

4.3.1 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจัดทำข้อมูลคำแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติตนในการท่องเที่ยวในสถานที่ต่างๆ ประชาสัมพันธ์ให้กลุ่มนักท่องเที่ยวเป้าหมายทราบ เพื่อเป็นการรักษาแหล่งท่องเที่ยวและศิลปวัฒนธรรม

4.3.2 กระทรวงท่องเที่ยวร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ดำเนินการจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับราคาและรายละเอียดต่างๆ ของรายการท่องเที่ยว สินค้าและบริการต่างๆ ในการเดินทางมาเที่ยวในประเทศไทย ส่งไปยังกลุ่มนักท่องเที่ยวเป้าหมายประชาสัมพันธ์ในทุกช่องทางโดยเฉพาะทางออนไลน์

4.3.3 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกับกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงท่องเที่ยวดำเนินการจัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสินค้าไทยสำหรับ

นักท่องเที่ยวโดยมีหลากหลายช่องทางโดยเช่น ทางสื่อออนไลน์ การแจกซิมการ์ดโทรศัพท์ให้นักท่องเที่ยวโทรเข้าศูนย์รับคำร้องเรียนที่มีพนักงานพูดภาษาจีนได้ประจำอยู่โดยไม่คิดมูลค่า เป็นต้น

4.3.4 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยวต่างประเทศทราบว่าทัวร์ราคาถูกมีความเสี่ยงที่จะเป็นทัวร์ด้อยคุณภาพ

4.3.5 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำตรารับรองคุณภาพของธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น บริษัทนำเที่ยว ร้านจำหน่ายสินค้า ร้านอาหาร เป็นต้น

#### 4.4 การตลาด

4.4.1 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ส่งเสริมตลาดนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเองประเภทที่เรียกว่า “Foreign Individual Tourists” (FITs) ) โดยขอความร่วมมือจากทางการจีน ให้เปิดกว้างให้กับนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้ และส่งเสริมลูกค้ากลุ่มผู้บริหารขององค์กรวิสาหกิจต่างๆ ที่เดินทางมาประชุมในประเทศไทย (Meeting/ Incentive/ Convention/ Event : MICE)

4.4.2 รัฐบาลส่งเสริมการพัฒนาสินค้าบางประเภท เช่น สินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) แล้วกำหนดเป็นนโยบายขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวให้นักท่องเที่ยวมาซื้อ

#### 4.5 การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

ให้ฝ่ายธุรกิจควบคุมกันเองโดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและกรมการท่องเที่ยวขอความร่วมมือจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการท่องเที่ยว เช่น สมาคมไทยธุรกิจท่องเที่ยวซึ่งสมาชิกประกอบด้วยผู้ประกอบการนำนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศท่องเที่ยวในประเทศไทย (inbound tours) สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น

#### 4.6 การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ

รัฐบาลและกระทรวงการต่างประเทศเจรจากับรัฐบาลและหน่วยงานด้านการท่องเที่ยวของจีนเพื่อร่วมกันทำความเข้าใจในปัญหาและร่วมกันวางแผนป้องกันและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น เช่น ให้ทางการจีนกำหนดอัตราค่าทัวร์ที่เหมาะสมและเข้มงวดกับผู้ประกอบการฝ่ายจีน การจัดทำบัญชีคู่ค้าระหว่างสองประเทศ ความสะดวกในการโอนเงินจากผู้ค้าฝ่ายจีนมายังฝ่ายไทย เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะ

## 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 จากผลการศึกษาพบว่าธุรกิจการท่องเที่ยวที่มีลักษณะเป็นทัวร์ศูนย์เหรียญเป็นเรื่องปกติของคนจีนทั้งในการส่งนักท่องเที่ยวไปต่างประเทศ การรับนักท่องเที่ยวต่างประเทศเข้าไปเที่ยวในประเทศจีน และการท่องเที่ยวภายในประเทศของจีนเอง แต่ประเทศจีนไม่มีในลักษณะที่เป็นทัวร์ดิคตล (kick back) เหมือนในประเทศไทยซึ่งมีการกระทำให้นักท่องเที่ยวได้รับความเดือดร้อนมากกว่าการพาไปซื้อสินค้า ประกอบกับท่าทีของทางการจีนมีลักษณะรอเวลาจนกว่าประชาชนจะมีความรู้เรื่องการท่องเที่ยวมากขึ้น การท่องเที่ยวของจีนมีการพัฒนาขึ้นจนถึงระดับสากล ปัญหาเหล่านี้ก็จะหมดไปเอง ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นปัญหภายในของไทยเอง โอกาสที่จะแก้ไขปัญหานี้ให้สำเร็จคงจะเป็นเรื่องยากเพราะปัญหานี้เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางธุรกิจและความร่วมมือของทางการระหว่างประเทศ ประกอบกับจากผลการศึกษาในส่วนของข้อมูลเชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องก็มีความเห็นเช่นเดียวกัน ฉะนั้นในการแก้ไขปัญหาทัวร์ดิคตลกฎหมายของประเทศไทยควรจัดระดับความสำคัญโดยมุ่งไปที่ปัญหาทัวร์ดิคตล (kick back) เป็นอันดับแรกก่อนน่าจะดีกว่าหรือไม่เพื่อลดผลกระทบด้านจำนวนนักท่องเที่ยวที่จะเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย หากเห็นด้วยกับแนวคิดนี้จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายและกำหนดมาตรการอย่างไรเป็นประเด็นที่ควรพิจารณาอย่างยิ่ง

1.2 ปัญหาที่สำคัญที่เกิดขึ้นจากทัวร์ดิคตลกฎหมายคือการที่คนจีนเข้ามาลงทุนทำธุรกิจด้านการท่องเที่ยวและที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยโดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (nominee) ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศไทยเป็นอย่างมากนั้น เห็นว่าการป้องกันปัญหาทำได้ยาก หากยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้จะอนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติมาลงทุน โดยกำหนดมาตรการให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับประเทศไทยให้มากที่สุดน่าจะเป็นผลดีกว่าหรือไม่

1.3 รัฐบาลจะต้องดำเนินการวิจัยด้านปัญหาการท่องเที่ยวให้ครบถ้วนทุกมิติ เพื่อจะได้ข้อมูลที่เชื่อถือได้ สามารถนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาคิดจริง ยกตัวอย่างเช่นงานวิจัยของศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่องสภาพและปัญหาของการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับจีนเมื่อปี 2548 เป็นต้น

1.4 จากผลการศึกษาพบว่าแม้ว่ามาตรการจะดีเพียงใด แต่หากไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง และยิ่งถ้ามีปัญหาคอรัปชั่นของผู้ปฏิบัติด้วย การแก้ปัญหาก็ไม่อาจประสบความสำเร็จได้ ฉะนั้นการแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นและการปฏิบัติราชการในภาพรวมของการบริหารราชการแผ่นดินให้ได้ผลจึงเป็นเรื่องสำคัญ

## 2. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

2.1 จากนโยบายของรัฐบาลในการชักจูงให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาเที่ยวในประเทศไทยโดยควบคุมสินค้าและบริการให้มีคุณภาพราคาเป็นธรรม นั้นได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อรองรับนโยบายในทุกระดับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา แผนยุทธศาสตร์พัฒนาการท่องเที่ยวของกรมการท่องเที่ยว แผนยุทธศาสตร์ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ยุทธศาสตร์ด้านการดูแลรักษาความปลอดภัยและให้บริการนักท่องเที่ยวและแผนปฏิบัติการป้องกันปราบปรามการนำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ (package tour) ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีเนื้อหารายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิด แนวทางและขั้นตอนปฏิบัติที่ดี เช่น การบังคับใช้กฎหมาย การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย การกำหนดความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ชัดเจน การบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชน การส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมาย การพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรและการใช้เทคโนโลยี การประชาสัมพันธ์ การตลาด ความร่วมมือระหว่างประเทศ เป็นต้น สอดคล้องกับผลการศึกษาในครั้งนี้ หากมีการบริหารจัดการที่ดีในการขับเคลื่อน ตรวจสอบ กำกับดูแล ติดตามประเมินผล ให้นโยบายมีการปฏิบัติได้จริงอย่างต่อเนื่อง ก็เชื่อว่าจะประสบผลสำเร็จได้

2.2 จากการศึกษาวิวัฒนาการของทัวริซึมศึกษาพบว่าสาเหตุอันเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือการแข่งขันกันแย่งตลาดนักท่องเที่ยวจากรุนแรงของฝ่ายผู้ประกอบการไทยด้วยกันเอง แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดโทษไว้ค่อนข้างจะสูงทั้งโทษจำคุกและปรับ แต่ผู้ประกอบการก็ยังเสี่ยงที่จะกระทำ ฉะนั้นนอกเหนือจากการบังคับใช้กฎหมายแล้วควรต้องมุ่งแก้ไขปัญหาคด้วยการรณรงค์สร้างจิตสำนึกของผู้ประกอบการนำเที่ยว กำหนดมาตรการส่งเสริมต่างๆ เช่น การให้สิทธิพิเศษบางประการ การชมเชย ให้รางวัล เป็นต้น เพื่อสร้างแรงจูงใจ

2.3 เนื่องจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาทัวริซึมศึกษาจะต้องมีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญพิเศษ ทั้งในด้านอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และภาษา จึงควรกำหนดค่าตอบแทนพิเศษให้ผู้ที่ผ่านการประเมินและมีผลการปฏิบัติงาน ตามมาตรฐานที่กำหนด เพื่อสร้างแรงจูงใจ

2.4 ในการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยให้ชัดเจนว่างานเรื่องใดหน่วยงานใดเป็นเจ้าของ ตามที่ได้มีการกำหนดไว้แล้วในแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ

2.5 แม้ว่าผลการศึกษาครั้งนี้จะเสนอมาตรการด้านการบังคับใช้กฎหมายไว้หลายประการ นอกจากนี้เมื่อมีการกล่าวถึงปัญหาทัวริซึมศึกษาหรือปัญหาในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ประเด็นแรก

ที่จะถูกนำมาพิจารณาคือการบังคับใช้กฎหมาย ภาษาที่ใช้ที่แสดงถึงการแก้ไขปัญหาก็มักจะใช้คำว่า “ปราบ” เป็นส่วนใหญ่ แต่แท้จริงแล้วการปราบปรามโดยบังคับใช้กฎหมายเป็นเรื่องปลายเหตุ จึงควรให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาค่าที่ต้นเหตุก่อน ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยว การสร้างจิตสำนึกของผู้ประกอบการนำเที่ยว การใช้วิธีการทางการตลาด

2.6 มีข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่น่าสนใจอยู่เรื่องหนึ่งคือหากนักท่องเที่ยวซื้อสินค้าจากร้านที่มีระบบภาษีถูกต้องจะสามารถขอคืนภาษีได้เมื่อจะเดินทางกลับประเทศ จึงควรประชาสัมพันธ์เรื่องนี้ให้นักท่องเที่ยวทราบ ทำให้ร้านจำหน่ายสินค้าต้องปรับตัวก็จะสามารถแก้ไขปัญหาค่าที่ต้นเหตุได้ระดับหนึ่ง

2.7 แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแก้ไขปัญหาค่าที่ใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและส่งเสริมและกำกับติดตามการบังคับใช้กฎหมายด้านการท่องเที่ยวร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพอย่างจริงจังตามแนวทางในยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทยของกระทรวงการท่องเที่ยวฯ

### 3. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

3.1 จากผลการศึกษาพบว่าในการวิเคราะห์และคาดการณ์จำนวนมัคคุเทศก์ต่อจำนวนนักท่องเที่ยว ในปี พ.ศ. 2563 มัคคุเทศก์ภาษาจีนจะขาดแคลน 7,758 คน ซึ่งจะต้องมีการวางแผนผลิตมัคคุเทศก์ภาษาดังกล่าวให้เพียงพอรองรับจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นในอนาคต หากไม่สามารถผลิตได้ทันจะแก้ไขปัญหาค่าอย่างไร การเปิดโอกาสให้กับคนต่างชาติมาทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในประเทศไทยก็อาจมีความจำเป็น จึงควรมีการศึกษาในเรื่องนี้ต่อไป

3.2 ศึกษาเรื่องการแก้ไขปัญหาค่าที่เพิ่มขึ้นจากทัวร์ผิดกฎหมายตามความเห็นที่ได้จากผลการศึกษา

3.3 จากแนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันปัญหาทัวร์ผิดกฎหมายที่เสนอให้ออกกฎหมายกำหนดให้ค่าคอมมิชชั่นซึ่งเกินปกติทางการค้าเป็นเรื่องผิดกฎหมายนั้นจำเป็นต้องศึกษาอัตราค่าคอมมิชชั่นที่เหมาะสม อีกทั้งแนวทางการตรวจสอบควบคุมที่มีประสิทธิภาพเนื่องจากการยินยอมและช่วยกันปกปิด ของทั้งสองฝ่าย ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่าประเทศไทยโดยหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานเคยมีแนวคิดในลักษณะนี้ตั้งแต่ปี 2547 แต่ก็ยังไม่มีการจนกระทั่งปัจจุบัน จึงน่าจะนำกลับมาศึกษาอีกครั้ง

3.4 มีงานวิจัยระบุว่าเคยมีการประชุมความร่วมมือระหว่างประเทศเรื่องการจัดทำบัญชีคู่ค้า 2 ฝ่ายระหว่างไทยกับจีน เพื่อการตรวจสอบและควบคุม ซึ่งเป็นมาตรการที่ดี แต่ในทางปฏิบัติผู้ประกอบการทั้งฝ่ายไทยและจีนส่วนใหญ่ไม่มีชื่อในบัญชีคู่ค้า แม้มีชื่อแล้วก็ถูกตัดออกจากบัญชีคู่ค้าก็ไม่มีผลกระทบ เพราะสามารถทำธุรกรรมนอกระบบได้ จึงน่าจะนำอีกมาตรการหนึ่ง

ซึ่งเคยนำเสนอไว้ แต่ยังไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติมาใช้ประกอบกันคือการออกวีซ่าของกระทรวงการต่างประเทศ โดยใช้ข้อมูลบริษัทท่องเที่ยวประกอบการพิจารณา โดยเน้นพิจารณาเข้มงวด เป็นพิเศษ เฉพาะรายที่ใช้บริการบริษัทท่องเที่ยวที่มีปัญหา และให้ความสะดวกเป็นพิเศษสำหรับ รายที่ใช้บริการของผู้ประกอบการที่มีรายชื่อในบัญชีคู่ค้า

3.5 การศึกษาในครั้งนี้ได้ข้อมูลว่า ปัญหาทัวร์ผิดกฎหมายในประเทศไทยในปัจจุบันเป็นกรณีที่นักท่องเที่ยวจากประเทศจีนเดินทางมาประเทศไทย และมีการนำเสนอข้อมูลว่า นอกจากนี้แล้วยังมีกรณีที่นักท่องเที่ยวจีนเดินทางไปยังประเทศอื่นๆ กรณีที่นักท่องเที่ยวจากประเทศอื่นๆรวมทั้งจากประเทศไทยเดินทางไปยังประเทศจีน ก็มีลักษณะเป็นทัวร์ศูนย์เหรียญ จึงควรมีการศึกษาในกรณีดังกล่าวแล้ว นำผลการศึกษามาเปรียบเทียบ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแนวทางกำหนดมาตรการให้มีความเหมาะสม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

การท่องเที่ยวและกีฬา,กระทรวง. ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวและกีฬา ฉบับที่ 4 (2560-2564).

กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2560.

คณิน บุญสุวรรณ. อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ นักบ่อนทำลายชาติที่แท้จริง. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

นพดล น้อยชัย. อาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ (Transnational economic crime). กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

วิภา อุดมฉันทน์ และคณะ. สภาพและปัญหาของการท่องเที่ยวระหว่างไทยกับจีน. กรุงเทพฯ: ศูนย์จีนศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

#### วารสาร

ขจรกาญจน์ อุดมธรรมภักดี และอุดม รัฐอมฤต,รองศาสตราจารย์. “การส่งเสริมคุณภาพและคุ้มครองอาชีพมัคคุเทศก์ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทย Quality promotion and protection career tour guides in the travel industry of Thailand”, วารสารเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี Journal of Technical Education Rajamangala University of Technology Thanyaburi. ปีที่ 4 (ฉบับที่ 1), เดือน มกราคม – มิถุนายน 2559. หน้า 66-78.

ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย. พล.ท. “ปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญและผลกระทบต่อประเทศไทย (The Problems of Low Cost Tourism and its Impacts to Thailand)”, วารสารสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. ปีที่ 6 ฉบับที่ 4, 2558. หน้า 38-50.

พูนลาภ ประสงค์เงิน. “ทฤษฎีตลาดมะนาวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญ The Theory of the Lemon Market with the Resolution for Zero Dollar Tour Problem”, วารสารมนุษยศาสตร์ปริทัศน์. ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน 2560. หน้า 85-93.



วีระพงษ์ บุญโยธาส. “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจในทศวรรษที่ 90”, วารสารกฎหมายจุฬา. ปีที่14 (2), มกราคม 2536. หน้า 1-2.

อัครพงษ์ อันทอง และมิ่งมรรพ์ ขาวสะอาด. “ความได้เปรียบในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวของอาเซียนในตลาดนักท่องเที่ยวจีน”, วารสารเศรษฐศาสตร์และกลยุทธ์การจัดการ. ปีที่ 2(2),กรกฎาคม-ธันวาคม 2558. หน้า 77.

### วิทยานิพนธ์ /เอกสารวิจัย

จุฑาทิพย์ ทิพย์เหรียญ. “พฤติกรรมการณ์ซื้อของฝากของนักท่องเที่ยวชาวจีนแบบอิสระในเขตกรุงเทพมหานคร”. การค้นคว้าอิสระ, บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

ชญาณิศ ภาชีรัตน์. “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน:ศึกษากรณีเปรียบเทียบมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทย”. วิทยานิพนธ์, นิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

พงษ์สิทธิ์ ชัยฉัตรพรสุข. “ปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2555.

พัฒนาการท่องเที่ยว,สำนักงาน กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. “โครงการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาและผลกระทบ จากทัวร์ศูนย์เหรียญ”. เอกสารวิจัย , 2550.

วรารุณี เรือนคำ. “วงจรทัวร์ศูนย์เหรียญปัจจัยเสี่ยงต่อเศรษฐกิจการท่องเที่ยวไทย”. บทความวิจัย, มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2557.

ศศิธร เจตานนท์. “แนวทางการส่งเสริมการท่องเที่ยวสำหรับนักท่องเที่ยวชาวจีน ในเขตกรุงเทพมหานคร”. รายงานการวิจัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2558.

สุทธิณี สุดใจ และ พินิจ ทิพย์มณี ,รองศาสตราจารย์. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยว”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2556.

### ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

“กรมการท่องเที่ยวชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีเปิดโอกาสให้คนต่างชาติมาทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในประเทศไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

[www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_news.php?nid=41484&filename=index](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=41484&filename=index), 2560.

“กฎหมายการท่องเที่ยวใหม่จีนกระทบราคาทัวร์ฟุง ทัวร์สิงคโปร์-มาเลเซีย-ไทยกว่า 10,000 หยวน”.

(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.thaibizchina.com/thaibizchina/th/china-economic-business/result.php?SECTION\\_ID=497&ID=13183,2556](http://www.thaibizchina.com/thaibizchina/th/china-economic-business/result.php?SECTION_ID=497&ID=13183,2556).

“กวาดล้างทัวร์ศูนย์เหรียญ เจ็บแต่ต้องจบ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<https://www.thairath.co.th/content/733439,2559>.

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. “วิสัยทัศน์ พันธกิจ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2560-2564”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://thai.tourismthailand.org,2561>.

ข่าวบีบีซีไทย, สำนัก. “ปราบทัวร์ศูนย์เหรียญดึงยอดนักท่องเที่ยวจีนร่วงข้ามปี”. (ออนไลน์).

เข้าถึงได้จาก : <https://www.bbc.com/thai/thailand-38198964,2559>.

คุณากร เหวิน. “ส่องพฤติกรรมนักท่องเที่ยวจีนประจำปี 2560”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

[http://www.thaibizchina.com/thaibizchina/th/china-economic-business/result.php?SECTION\\_ID=498&ID=18359,2560](http://www.thaibizchina.com/thaibizchina/th/china-economic-business/result.php?SECTION_ID=498&ID=18359,2560).

คุณากร เหวิน. “กฎหมายการท่องเที่ยวใหม่จีนกระทบราคาทัวร์ฟุง ทัวร์สิงคโปร์-มาเลเซีย-ไทยกว่า 10,000 หยวน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

[http://www.thaibizchina.com/thaibizchina/th/china-economic-business/result.php?SECTION\\_ID=497&ID=13183,2561](http://www.thaibizchina.com/thaibizchina/th/china-economic-business/result.php?SECTION_ID=497&ID=13183,2561).

“ทัวร์ศูนย์เหรียญหนีไทย ระบาดเกาหลี-ญี่ปุ่น-ยุโรป”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/725996,2559>.

“ทลายทัวร์จีนหมิ่นล้าน ยึดรถบัส-บัญชีเงินสด เครือข่ายทัวร์ศูนย์เหรียญ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้

จาก : <https://www.thairath.co.th/content/717893,2559>.

“เทศมองไทย : จาก “ทัวร์ศูนย์เหรียญ” ถึง “ทัวร์บังคับซื้อ”. มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับวันที่ 2 - 8 กุมภาพันธ์ 2561. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

[https://www.matichonweekly.com/column/article\\_80462,2561](https://www.matichonweekly.com/column/article_80462,2561).

“ทำใจ! อ.เฉลิมชัยฉุน นักท่องเที่ยวจีน ถ้ายี่เรียดไม่เลิก.(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<https://www.thairath.co.th/content/482563,2558>.

“ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑”,พระราชบัญญัติ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=law2&folderName=%b808&lawPath=%b808-20-9998-update,2551>

<http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=law2&folderName=%b808&lawPath=%b808-20-9998-update,2551>

“นายกฯ กำชับ ปราบทัวร์ศูนย์เหรียญเด็ดขาด อย่าหวั่นเกรงอิทธิพล”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<https://www.thairath.co.th/content/710740,2559>.

“บิกตู กำชับแก้ปัญหาไกด์เถื่อน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://www.komchadluek.net/news/politic/287776>, 2560.

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด. “มหาระแสจีน – จากนักท่องเที่ยวสู่นักลงทุน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/641292>, 2560.

“รวบสาวจีนสวมบัตรชาวลานู๋ เปิดบ.ทัวร์ศูนย์เหรียญ มีเจ้าหน้าที่รัฐเอี่ยว”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้

จาก : <https://www.thairath.co.th/content/1133390>, 2560.

“ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจฯ SCB มองปราบทัวร์ศูนย์เหรียญทำนักท่องเที่ยวเงินหาย 5 แสนคน ส่งผลยอดนักท่องเที่ยวปีนี้อยู่ที่ 33.8 ล้านคน ปี 60 ที่ 37.3 ล้านคน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://www.efinancethai.com/LastestNews/LatestNewsMain.aspx?ref=R&id=~P.2wueriSBzs=&security=SCB>, 2560.

เศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา, กอง. “ข้อมูลสถิตินักท่องเที่ยว”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

[https://www.mots.go.th/more\\_news.php?cid=411,2561,2561](https://www.mots.go.th/more_news.php?cid=411,2561,2561)

สยามสิน วัฒนารังค์กูร. “ทัวร์ศูนย์เหรียญ – ทัวร์คิกแบ็ก” ภัยความมั่นคงการท่องเที่ยวไทย”.

(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://siamfocusnews.com/siam/?p=200>, 2559.

สุดารัตน์ หมวดอินทร์. “ปัญหาหมักคูกูเทศกัไทยและข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหา”.

(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/52/lawguide/total%20attach.pdf>, 2558.

## เอกสารไม่ตีพิมพ์

คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์. “หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการนำเที่ยวสำหรับนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศ (เฉพาะตลาดจีน) พ.ศ. 2559”. 2559.

## ภาษาต่างประเทศ

### Electronic Data Base

Chetanont, Sasitorn. “Chinese Tourists’s Behaviors towards Travel and Shopping in Bangkok”.

(Online). Available : <https://waset.org/publications/10001491/chinese-tourists-s-behaviors-towards-travel-and-shopping-in-bangkok>, 2015.

“Chinese ‘zero dollar’ tour companies dodge Thai crackdown – and travel agencies defend the practice”. (Online). Available: [https:// www.scmp.com/lifestyle/travel-](https://www.scmp.com/lifestyle/travel-)

leisure/article/2130551/chinese-zero-dollar-tour-companies-dodge-thai-crackdown-and, 2018.

Farrell, James Austin. “Chinese ‘zero dollar’ tour companies dodge Thai crackdown – and travel agencies defend the practice”. (Online). Available : <https://www.scmp.com/week-asia/society/article/2058256/whats-really-behind-thailands-hostility-chinese-tourists>, 2018.

Matthew, Oliver. “Chinese outbound tourists – new 2017”. (Online). Available : <https://www.clsa.com/idea/chinese-tourists-expand-their-horizons/>, 2017.

Sritama, Suchat. “Tourism Ministry, Chinese organisation crack down on ‘zero dollar’ tours”. (Online). Available : <http://www.nationmultimedia.com/business/Tourism-Ministry-Chinese-organisation-crack-down-o-30295161.html>, 2016.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พลตำรวจตรี กษณะ แจ่มสว่าง
วัน เดือน ปี เกิด	1 กุมภาพันธ์ 2505
การศึกษา	รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต(ตำรวจ) โรงเรียนนายร้อยตำรวจ รุ่น 36 ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต(บริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยมหิดล หลักสูตรผู้กำกับการ รุ่น 38 พ.ศ.2544 หลักสูตรบริหารงานตำรวจชั้นสูงรุ่น 34 พ.ศ.2554

### ประวัติการทำงานโดยย่อ

- 2534 สารวัตรป้องกันปราบปรามสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองนครปฐม
- 2537 สารวัตรสถานีตำรวจภูธรตำบลสามควายเผือก จังหวัดนครปฐม
- 2540 รองผู้กำกับการป้องกันปราบปรามสถานีตำรวจภูธรอำเภอ  
พุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม
- 2546 รองผู้กำกับการป้องกันปราบปรามสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมือง  
นครปฐม
- 2548 ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี
- 2550 ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
- 2552 ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรเมืองกาญจนบุรี
- 2553 รองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดนครปฐม
- 2557 ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสุพรรณบุรี

## สรุปย่อ

- เรื่อง** แนวทางในการกำหนดมาตรการป้องกันอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ ที่มีผลกระทบต่อการท่องเที่ยว ที่มีลักษณะเป็น “ทัวร์ผิดกฎหมาย”
- ผู้วิจัย** พลตำรวจตรี กษณะ แจ่มสว่าง หลักรัฐประหาร ร.ปอ. รุ่นที่ 60
- ตำแหน่ง** ผู้บัญชาการตำรวจภูธร จังหวัดสุพรรณบุรี

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของหลายประเทศทั่วโลก รัฐบาลของประเทศดังกล่าวจึงให้ความสำคัญในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันเพื่อช่วงชิงส่วนแบ่งตลาดท่องเที่ยวโลก ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการท่องเที่ยวในฐานะเป็นกลไกหลักในการช่วยรักษาเสถียรภาพและขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศมาโดยตลอด ได้กำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวในการชักจูงให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาเที่ยวในประเทศไทย มีนักท่องเที่ยวจากหลายประเทศเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก นักท่องเที่ยวที่เดินทางมามากที่สุดคือนักท่องเที่ยวชาวจีน จึงเกิดการแข่งขันของผู้ประกอบการนำเที่ยวในประเทศไทยเพื่อแย่งนักท่องเที่ยวชาวจีน ด้วยการลดราคาอัตราค่าบริการนำเที่ยว การแข่งขันเริ่มรุนแรงขึ้นจนถึงขั้นที่เรียกว่าสงครามราคา (price war) ราคาลดลงจนต่ำกว่าทุนและลดลงเรื่อยๆจนถึงระดับไม่ต้องชำระราคาซึ่งเป็นที่มาของคำว่า “ทัวร์ศูนย์เหรียญ” การแข่งขันยังคงดำเนินต่อไปจนถึงขั้นผู้ประกอบการนำเที่ยวในประเทศไทยต้องจ่ายเงินให้กับผู้ประกอบการในประเทศต้นทางคือจีนในลักษณะเป็นค่าหัวซื้อนักท่องเที่ยวชาวจีนมาซึ่งเรียกกันว่า “ทัวร์คิกแบ็ก (kick back)” ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้ ผิดกฎหมายด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย จึงขอเรียกโดยรวมว่า “ทัวร์ผิดกฎหมาย” ฉะนั้นผู้ประกอบการนำเที่ยวไทยซึ่งต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวย่อมต้องหารายได้จากนักท่องเที่ยวด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การพาไปซื้อสินค้าและบริการในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง การใช้มัคคุเทศก์เถื่อนการให้นักท่องเที่ยวซื้อโปรแกรมท่องเที่ยวเสริม (Optional Tour) หรือพาไปดูการแสดงต่างๆ หากนักท่องเที่ยวไม่ให้ความร่วมมือก็อาจมีการข่มขู่ใจ จนถึงขั้นที่นักท่องเที่ยว ทำให้เสียภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีกลุ่มทุนชาวจีนได้รุกคืบเข้ามาเปิดบริษัทนำเที่ยวรวมทั้งธุรกิจอื่นๆที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยโดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพรางที่เรียกกันว่า “นอมินี (nominee)” หรือเอาคนจีนเข้าสวมบัตรประชาชนของคนไทย เปิดสำนักงานธุรกิจนำเที่ยว ดำเนินกิจการ

ภัตตาคาร ร้านอาหาร โรงแรม เพื่อรับนักท่องเที่ยวเงินโดยเฉพาะ ถือว่าเกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างร้ายแรง เพราะเงินที่ได้จากธุรกิจจะถูกนำกลับประเทศจีน การกระทำในลักษณะนี้เป็นความผิดตามกฎหมายของประเทศไทย มีผลกระทบทางเศรษฐกิจของประเทศ การกระทำมีจุดเริ่มต้นมาจากต่างประเทศ โดยคนต่างประเทศ จึงถือได้ว่ามีลักษณะเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ ปัญหานี้เกิดขึ้นมานานอย่างต่อเนื่องจนรัฐบาลต้องดำเนินการปราบปรามอย่างจริงจัง โดยมีการจับกุมครั้งใหญ่ เมื่อเดือนกันยายน 2559 ทำให้กลุ่มทัวร์ลักษณะนี้หายไปประยะหนึ่ง แต่ในระยะต่อมาก็ปรากฏข่าวสารทั้งสื่อมวลชนไทยและต่างประเทศว่าทัวร์ลักษณะนี้เริ่มกลับเข้ามาอีก หากไม่สามารถหยุดยั้งปัญหาดังกล่าวได้ย่อมมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างรุนแรง

ฉะนั้นผู้วิจัยจึงได้สนใจที่จะศึกษาในเรื่องดังกล่าวเพื่อเสนอแนวทางในการกำหนดมาตรการป้องกันการกระทำที่มีลักษณะเป็น “ทัวร์ผิดกฎหมาย” ให้ได้ผลเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยเพื่อให้บรรลุนโยบายของรัฐบาลและวิสัยทัศน์เชิงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ว่า “มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน” ต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบการทำธุรกิจท่องเที่ยวที่มีลักษณะเป็น “ทัวร์ผิดกฎหมาย” จากนักท่องเที่ยวต่างชาติในประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการดำเนินการที่มีลักษณะเป็น “ทัวร์ผิดกฎหมาย”
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดมาตรการป้องกันอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ ที่มีผลกระทบต่อการท่องเที่ยว ที่มีลักษณะเป็น “ทัวร์ผิดกฎหมาย”

## ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษามาตรการป้องกันปัญหา อุปสรรค และการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติที่มีผลกระทบต่อการท่องเที่ยวกรณี “ทัวร์ผิดกฎหมาย”

## วิธีดำเนินการวิจัย

วิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Quality Research) มีวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. การเก็บข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการเก็บข้อมูลจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ ผู้วิจัยดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อเก็บข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ ตำรวจ กรมการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์กรเอกชนด้านการท่องเที่ยว

## ผลการวิจัย

จากผลการศึกษาสามารถสรุปเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการป้องกันอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติที่มีผลกระทบต่อการท่องเที่ยวและมีลักษณะเป็น “ทัวรัฟติดกฎหมาย” ได้ดังนี้

### 1. การบังคับใช้กฎหมาย

#### 1.1 ด้านกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

1.1.1 ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวจะต้องดำเนินการอย่างเต็มความสามารถที่จะป้องกันปัญหาทัวรัฟติดกฎหมาย เพื่อให้บรรลุนโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลดังนี้

1) สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมการท่องเที่ยวจับเคลื่อนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการด้านการท่องเที่ยวอย่างจริงจัง โดยเอาใจใส่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้วย เช่น ตรวจสอบควบคุมมัคคุเทศก์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น

2) กระทรวงมหาดไทยเข้มงวดผู้รับผิดชอบการออกบัตรประชาชน เพื่อป้องกันคนต่างชาติเข้ามาสวมบัตรเป็นคนไทยในการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

3) กระทรวงพาณิชย์เข้มงวดเรื่องการจดทะเบียนและวางมาตรการตรวจสอบนิติบุคคลเพื่อป้องกันกรณีคนต่างชาติใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง(nominee) ในการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

4) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน เฝ้าระวังและตรวจสอบเส้นทางการเงินที่น่าสงสัย

5) กรมสรรพากรดำเนินการตรวจสอบด้านภาษีอย่างเข้มงวด

6) กรมการท่องเที่ยวตรวจสอบการชำระเงินค่าบริการท่องเที่ยวขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดว่ามีการชำระจริงหรือไม่



## 7) กระทรวงพาณิชย์และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ดำเนินการตามมาตรการควบคุมราคาและคุณภาพสินค้า

1.1.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเข้มงวดกวดขันการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทุกระดับมิให้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำผิด ทั้งมาตรการส่งเสริมจริยธรรมสร้างจิตสำนึก และมาตรการลงโทษ

## 1.2 ด้านการแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัย มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้

1.2.1 แก้ไขกฎหมายให้มีค่านิยมที่สำคัญให้ชัดเจน กำหนดกระบวนการเพิ่มเติมให้สามารถตรวจสอบได้ง่าย

1.2.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาศึกษาแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมัลแวร์โดยให้พักใช้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการนำเที่ยวที่ใช้มัลแวร์เถื่อนและเพิ่มโทษมัลแวร์เถื่อนให้สูงขึ้น

1.2.3 พิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องให้มีกระบวนการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น การกำหนดให้ทุกขั้นตอนการปฏิบัติต้องมีการเชื่อมโยงระหว่างกัน เพื่อให้ตรวจสอบได้ง่ายว่าขั้นตอนใดของผู้รับผิดชอบฝ่ายใดมีข้อบกพร่องหรือละเลยการปฏิบัติ เป็นต้น

1.2.4 กระทรวงการท่องเที่ยวฯ หรือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาทบทวนเกณฑ์การวางหลักประกันในการขออนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ใช้อยู่ในปัจจุบันว่าเหมาะสมหรือไม่

1.2.5 กระทรวงการท่องเที่ยวฯ ร่วมกับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องศึกษาเรื่องการให้บริษัทนำเที่ยววางเงินประกันต่อจำนวนนักท่องเที่ยวในแต่ละครั้ง

1.2.6 กระทรวงท่องเที่ยวฯ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาต้นทุนราคาทัวร์ขั้นต่ำที่ประกาศล่าสุดว่ามีความเหมาะสมหรือไม่

1.2.7 ศึกษาเรื่องปัญหาการผูกขาดทางการค้าอันเกิดจากทัวร์ผิดกฎหมายการเสนอให้ค่าคอมมิชชั่นซึ่งเกินปกติทางการค้าเป็นเรื่องผิดกฎหมาย เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่อไป

## 1.3 ด้านบุคลากรที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

1.3.1 ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ด้านบังคับใช้กฎหมายให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับทัวร์ผิดกฎหมาย

1.3.2 ฝึกอบรมด้านภาษาแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย

## 1.4 ด้านการใช้เทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมาย

รัฐบาลต้องเร่งสร้างระบบการจัดเก็บและเชื่อมโยงข้อมูลในลักษณะโครงการ Big Data ตามวิสัยทัศน์เชิงนโยบาย Thailand 4.0 เพื่อให้การปฏิบัติในการตรวจสอบของหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้องดำเนินการได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ เริ่มตั้งแต่เมื่อนักท่องเที่ยวเดินทางมาถึงข้อมูลจะถูกเชื่อมโยงไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบกำกับดูแลติดตามได้แก่ กรมการท่องเที่ยว สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว) กรมสรรพากร กระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าภายใน) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กระทรวงพาณิชย์ (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

## 2. การบูรณาการการปฏิบัติงาน

2.1 ทุกหน่วยงานเร่งรัดการปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยและมีการประสานการปฏิบัติกันอย่างใกล้ชิด

2.2 จัดตั้งศูนย์ประสานงานการป้องกันปราบปรามทัวร์ผิดกฎหมายในระดับรัฐบาล เพื่อสร้างระบบการประสานงานและเอกภาพในการสั่งการ ออกระเบียบคำสั่งจัดระบบความร่วมมือ

2.3 จัดทำแผนพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง โดยมีการฝึกอบรมร่วมกันระหว่างหน่วยที่เกี่ยวข้อง

## 3. การประชาสัมพันธ์

3.1 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจัดทำข้อมูลคำแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติตนในการท่องเที่ยวในสถานที่ต่างๆ ประชาสัมพันธ์ให้กลุ่มนักท่องเที่ยวเป้าหมายทราบ เพื่อเป็นการรักษาแหล่งท่องเที่ยวและศิลปวัฒนธรรม

3.2 กระทรวงท่องเที่ยวร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ดำเนินการจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับราคาและรายละเอียดต่างๆ ของรายการท่องเที่ยว สินค้าและบริการต่างๆ ในการเดินทางมาเที่ยวในประเทศไทย ส่งไปยังกลุ่มนักท่องเที่ยวเป้าหมายประชาสัมพันธ์ในทุกช่องทาง โดยเฉพาะทางออนไลน์

3.3 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกับกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงท่องเที่ยวดำเนินการจัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสินค้าไทยสำหรับนักท่องเที่ยว โดยมีหลากหลายช่องทาง

3.4 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยวต่างประเทศทราบว่าทัวร์ราคาถูกมีความเสี่ยงที่จะเป็นทัวร์ด้อยคุณภาพ

3.5 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำตรารับรองคุณภาพของธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น บริษัทนำเที่ยว ร้านจำหน่ายสินค้า ร้านอาหาร เป็นต้น

#### 4. การตลาด

4.1 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ส่งเสริมตลาดนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเอง ประเภทที่เรียกว่า “Foreign Individual Tourists” (FITs) ) โดยขอความร่วมมือจากทางการจีนให้เปิดกว้างให้กับนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้ และส่งเสริมลูกค้ากลุ่มผู้บริหารขององค์กรวิสาหกิจต่างๆ ที่เดินทางมาประชุมในประเทศไทย (Meeting/ Incentive/ Convention/ Event : MICE)

4.2 รัฐบาลส่งเสริมการพัฒนาสินค้าบางประเภท เช่น สินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) แล้วกำหนดเป็นนโยบายขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวให้พานักท่องเที่ยวมาซื้อ

#### 5. การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

ให้ฝ่ายธุรกิจควบคุมกันเองโดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและกรมการท่องเที่ยวขอความร่วมมือจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว เช่น สมาคมไทยธุรกิจท่องเที่ยวซึ่งสมาชิกประกอบด้วยผู้ประกอบการนำนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศท่องเที่ยวในประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น

#### 6. การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ

รัฐบาลและกระทรวงการต่างประเทศเจรจากับรัฐบาลและหน่วยงานด้านการท่องเที่ยวของจีนเพื่อร่วมกันทำความเข้าใจในปัญหาและร่วมกันวางแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น ให้ทางการจีนกำหนดอัตราค่าทัวร์ที่เหมาะสมและเข้มงวดกับผู้ประกอบการฝ่ายเงิน การจัดทำบัญชีคู่ค้าระหว่างสองประเทศ ความสะดวกในการโอนเงินจากผู้ค้าฝ่ายจีนมายังฝ่ายไทย เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะ

#### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 จากผลการศึกษาพบว่าธุรกิจการท่องเที่ยวที่มีลักษณะเป็นทัวร์ศูนย์เหรียญเป็นเรื่องปกติของคนจีน แต่ประเทศจีนไม่มีในลักษณะที่เป็นทัวร์ติดลบ (kick back) เหมือนในประเทศไทย ซึ่งมีการกระทำให้นักท่องเที่ยวได้รับความเดือดร้อนมากกว่าการพาไปซื้อสินค้า ประกอบกับท่าทีของทางการจีนมีลักษณะรอเวลาให้ประชาชนมีความรู้เรื่องการท่องเที่ยวมากขึ้น และมองว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นปัญหาภายในของไทยเอง โอกาสที่จะแก้ไขปัญหานี้ให้สำเร็จ คงจะเป็นเรื่องยากเพราะปัญหานี้เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางธุรกิจและความร่วมมือของทางระหว่างประเทศ ฉะนั้นในการแก้ไขปัญหาทัวร์ผิดกฎหมายของประเทศไทยควรพิจารณาจัดระดับ

ความสำคัญโดยมุ่งไปที่ปัญหาทวิรัศติกลับ (kick back) เป็นอันดับแรกก่อนน่าจะเป็นผลดีกว่าหรือไม่ เพื่อลดผลกระทบด้านจำนวนนักท่องเที่ยวที่จะเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย

1.2 ปัญหาคนจีนเข้ามาลงทุนทำธุรกิจด้านการท่องเที่ยวในประเทศไทยโดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (nominee) ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศไทยเป็นอย่างมากนั้น หากเห็นว่าการป้องกันแก้ไขปัญหานั้นทำได้ยาก จะอนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติมาลงทุนโดยกำหนดมาตรการให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับประเทศไทยให้มากที่สุดน่าจะเป็นผลดีกว่าหรือไม่

1.3 รัฐบาลจะต้องดำเนินการวิจัยด้านปัญหาการท่องเที่ยวให้ครบถ้วนทุกมิติ เพื่อจะได้ข้อมูลที่เชื่อถือได้ สามารถนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาได้จริง

1.4 จากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทวิรัศติกลับคือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ทำหน้าที่อย่างจริงจังและมีส่วนรู้เห็นเป็นใจ ฉะนั้นรัฐบาลควรให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล

## 2. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

2.1 จากนโยบายของรัฐบาลด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลด้านการท่องเที่ยว ได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อรองรับนโยบายในทุกระดับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไว้เป็นอย่างดี ส่วนใหญ่สอดคล้องกับผลการศึกษาในครั้งนี้ หากมีการบริหารจัดการที่ดีในการขับเคลื่อน ตรวจสอบ กำกับดูแล ติดตามประเมินผล ให้นโยบายมีการปฏิบัติได้จริงอย่างต่อเนื่อง ก็เชื่อว่าจะประสบความสำเร็จได้

2.2 ปัจจัยที่สำคัญที่สุดผิดของทวิรัศติกลับคือการแข่งขันกันแย่งตลาดนักท่องเที่ยวจีนอย่างรุนแรงของผู้ประกอบการฝ่ายไทยด้วยกันเอง แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดโทษไว้ค่อนข้างจะสูง แต่ผู้ประกอบการก็ยังเสี่ยงที่จะกระทำ ฉะนั้นนอกเหนือจากการบังคับใช้กฎหมายแล้วควรต้องมุ่งแก้ไขปัญหาดูด้วยการรณรงค์สร้างจิตสำนึกของผู้ประกอบการนำเที่ยว กำหนดมาตรการส่งเสริม เพื่อสร้างแรงจูงใจ

2.3 ในการแก้ไขปัญหาทวิรัศติกลับจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญพิเศษ ทั้งในด้านอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และภาษา ฉะนั้นจึงควรกำหนดค่าตอบแทนพิเศษให้ผู้ที่ผ่านการประเมินและมีผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานที่กำหนด เพื่อสร้างแรงจูงใจ

2.4 ในการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยให้ชัดเจนว่างานเรื่องใดหน่วยงานใดเป็นเจ้าของ

2.5 แม้ว่าผลการศึกษานี้จะเสนอมาตรการด้านการบังคับใช้กฎหมายไว้หลายประการ แต่ก็เป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ จึงควรให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุก่อน

ได้แก่ การให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยว การสร้างจิตสำนึกของผู้ประกอบการนำเที่ยว การใช้วิธีการทางการตลาด

2.6 มีข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่น่าสนใจคือหากนักท่องเที่ยวซื้อสินค้าจากร้านที่มีระบบภาษีถูกต้องจะสามารถขอคืนภาษีได้เมื่อจะเดินทางกลับประเทศ จึงควรประชาสัมพันธ์เรื่องนี้ให้นักท่องเที่ยวทราบ ทำให้ร้านจำหน่ายสินค้าต้องปรับตัว ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษีได้ระดับหนึ่ง

### 3. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

3.1 จากการวิเคราะห์และคาดการณ์จำนวนมัคคุเทศก์ต่อจำนวนนักท่องเที่ยว ในปี พ.ศ. 2563 มัคคุเทศก์ภาษาจีนจะขาดแคลน 7,758 คน หากไม่สามารถผลิตมัคคุเทศก์ได้ทันการเปิดโอกาสให้กับคนต่างชาติมาทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในประเทศไทยก็อาจมีความจำเป็น จึงควรมีการศึกษาในเรื่องนี้ต่อไป

3.2 ศึกษาเรื่องการแก้ไขปัญหาผูกขาดทางการค้าที่เกิดขึ้นจากทัวร์ผิดกฎหมายตามความเห็นที่ได้จากผลการศึกษา

3.3 จากผลการศึกษาที่เสนอให้ออกกฎหมายกำหนดให้ค่าคอมมิชชั่นซึ่งเกินปกติทางการค้าเป็นเรื่องผิดกฎหมายนั้น หน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานเคยมีแนวคิดในลักษณะนี้ ตั้งแต่ปี 2547 แต่ก็ยังไม่มีการจนกระทั่งปัจจุบัน จึงน่าจะนำกลับมาศึกษาอีกครั้ง

3.4 มีงานวิจัยระบุว่าเคยมีการประชุมความร่วมมือระหว่างประเทศเสนอให้มีการจัดทำบัญชีคู่ค้า 2 ฝ่ายระหว่างไทยกับจีน เพื่อการตรวจสอบและควบคุม ซึ่งเป็นมาตรการที่ดีแต่ผู้ประกอบการก็หลีกเลี่ยงได้ จึงน่าจะนำอีกมาตรการหนึ่งที่น่าเสนอไว้ในการประชุมดังกล่าวแต่ยังไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติมาใช้ประกอบกันคือ การออกวีซ่าของกระทรวงการต่างประเทศ โดยใช้ข้อมูลบริษัทท่องเที่ยวประกอบการพิจารณา โดยเน้นพิจารณาเข้มงวดเป็นพิเศษเฉพาะรายที่ใช้บริการบริษัทท่องเที่ยวที่มีปัญหา และให้ความสะดวกสำหรับรายที่ใช้บริการของผู้ประกอบการที่มีรายชื่อในบัญชีคู่ค้า

3.5 การศึกษาในครั้งนี้ได้ข้อมูลว่าปัญหาทัวร์ผิดกฎหมายในประเทศไทยในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นกรณีที่นักท่องเที่ยวจากประเทศจีนเดินทางมาประเทศไทย แต่ก็ยังมีกรณีที่นักท่องเที่ยวจีนเดินทางไปยังประเทศอื่นๆ กรณีที่นักท่องเที่ยวจากประเทศอื่นๆ รวมทั้งจากประเทศไทยเดินทางไปยังประเทศจีน ก็มีลักษณะเป็นทัวร์ศูนย์เหรียญ จึงควรมีการศึกษาในกรณีดังกล่าวแล้วนำผลการศึกษาไปเปรียบเทียบเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแนวทางกำหนดมาตรการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป