



รายงานการพิจารณาศึกษา
เรื่อง แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

ของ
คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะ
และวัฒนธรรม วุฒิสภา

สำนักกรรมการ ๓
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



(สำเนา)

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา

ที่ สว ๐๐๑๙.๑๙/(ร ๓๗)

วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๖

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๑๘) ซึ่งคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม เป็นคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะหนึ่ง มีหน้าที่และอำนาจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาขอเสนอข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับศาสนา การอุปถัมภ์และคุ้มครองศาสนา การอนุรักษ์และการสืบสานศิลปะ ประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่นและภูมิปัญญาชาวบ้าน การส่งเสริมศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม วัฒนธรรม เอกลักษณ์และอัตลักษณ์ไทย พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|---|--|
| ๑. นายมหรณพ เดชวิทักษ์ | ประธานคณะกรรมการ |
| ๒. นางฉวีรัตน์ เกษตรสุนทร | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. พลเอก ไพชยนต์ คำตันเจริญ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. พลตำรวจโท ศานิตย์ มหาวร | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. นางศิรินา ปวโรฬารวิทยา | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่ |
| ๖. นายเนาวรัตน์ พงษ์ไพบูลย์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่ห้า |
| ๗. นางวรรัตน์ อติแพทย์ | เลขานุการคณะกรรมการ |
| ๘. พลเรือเอก ฐนิธ กิตติอำพน | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๙. ศาสตราจารย์ ร้อยเอก ทินพันธุ์ นาคะตะ | ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๐. นายวันชัย สอนศิริ | รองประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ และโฆษกคณะกรรมการ |
| ๑๑. พลอากาศเอก ตรีนทศ สนแจ้ง | รองประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๒. พลอากาศเอก อลงกรณ์ วัฒนธร | รองประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๓. นายถนัด มานะพันธุ์นิยม | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๔. นายนิอาแซ ชีอุเซ็ง | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๕. พลเอก วลีต โรจนภักดี | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๖. พลเอก วินัย สร้างสุขดี | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๗. พลเรือโท สนธยา น้อยฉายา | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๘. พลอากาศเอก สุจินต์ แซ่มซ้อย | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๙. พลเอก อักษรา เกิดผล | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |

บัดนี้ คณะกรรมการธิการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา ได้พิจารณา
รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน เสร็จเรียบร้อยแล้ว
รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบและนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุม
วุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

(ลงชื่อ) มหรรณพ เดชวิทักษ์

(นายมหรรณพ เดชวิทักษ์)

ประธานคณะกรรมการธิการการศาสนา
คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม
วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวอนรรฆวี คำภูมิ)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการธิการการศาสนา คุณธรรม
จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม

กลุ่มงานคณะกรรมการธิการการศาสนาฯ
สำนักงานกรรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๒๗ - ๘

เจษฎา พิมพ์
สุภารัตน์ ทาน
อนรรฆวี ตรวจ

รายงานการพิจารณาศึกษา
เรื่อง แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน
ของคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา

.....

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะ และวัฒนธรรม ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๑๘) มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาขอเสนอหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับศาสนา การอุปถัมภ์และคุ้มครองศาสนา การอนุรักษ์และการสืบสานศิลปะ ประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่นและภูมิปัญญาชาวบ้าน การส่งเสริมศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม วัฒนธรรม เอกลักษณ์และอัตลักษณ์ไทย พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

บัดนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษาเรื่อง แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนา มรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๘ ดังนี้

๑. การดำเนินงานของคณะกรรมการ

คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา ดังนี้

๑.๑ คณะกรรมการได้มีมติมอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านศิลปะ และวัฒนธรรม ซึ่งอนุกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|---|-----------------------------------|
| ๑) นายเนาวรัตน์ พงษ์ไพบูลย์ | ประธานคณะอนุกรรมการ |
| ๒) นายนิอาแซ ชี้อูเซ็ง | รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓) พลอากาศเอก สุจินต์ แซ่ม้อย | รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง |
| ๔) รองศาสตราจารย์สุกรี เจริญสุข | อนุกรรมการ |
| ๕) นายประสาร มฤคพิทักษ์ | อนุกรรมการ |
| ๖) นายธนภณ วัฒนกุล | อนุกรรมการ |
| ๗) นายพัฒนะ จีรวงศ์ | อนุกรรมการ |
| ๘) นายพินิจ นิลรัตน์ | อนุกรรมการ |
| ๙) นางสาวลักษมี ศรีสมเพ็ชร | อนุกรรมการ |
| ๑๐) นายเจน สงสมพันธุ์ | อนุกรรมการ |
| ๑๑) ผู้ช่วยศาสตราจารย์อำนาจ เอี่ยมสำอางค์ | อนุกรรมการ |
| ๑๒) นายदनัย หวังบุญชัย | อนุกรรมการและเลขานุการ |

ที่ปรึกษาคณะกรรมการ ประกอบด้วย

- | | |
|---|---------------------------|
| ๑) นายสมชาย เสี่ยงหลาย | ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๒) นายธนีสร์ ศรีกลิ่นดี | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๓) นายเอนก นาวิกมูล | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๔) นายประดิษฐ์ เรืองดิษฐ์ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๕) นายชัยวัฒน์ ธีระพันธ์ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๖) นายนนทรี นิมิบุตร | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๗) นางพิมพ์วิ วัฒนวรการ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๘) นางณอมศรี แสงทอง | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๙) นางสาววรรณสิริ โมรากุล | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๐) พลอากาศตรีหม่อมหลวงประกิตติ เกษมสันต์ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๑) นายธงชัย ลิขิตพรสวรรค์ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๒) รองศาสตราจารย์ธัญญา สังขพันธานนท์ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |

๑.๒ คณะกรรมการได้มีมติแต่งตั้งนางสาวอนรรฆวี คำภูมิ ผู้บังคับบัญชา
กลุ่มงานคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม
และนางสาวสุภารัตน์ ลาทำ นิติกรชำนาญการ กลุ่มงานคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม
จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา
พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๗

๒. วิธีการพิจารณาศึกษา

๒.๑ แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง แนวทางการ
อนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน โดยมีหน้าที่ศึกษาแนวทางการพัฒนานโยบาย
อนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรม โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ เพื่อส่งเสริม สนับสนุน
ให้เกิดการอนุรักษ์แหล่งมรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงการบูรณาการการดำเนินงาน
ของทุกภาคส่วน วิถีชีวิต และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และชุมชนท้องถิ่น รวมทั้ง
ข้อเสนอแนะด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอต่อวุฒิสภา ซึ่งคณะทำงานคณะนี้
ประกอบด้วย

- | | |
|-----------------------------|-------------------|
| ๑. นายเนาวรัตน์ พงษ์ไพบูลย์ | ที่ปรึกษาคณะทำงาน |
| ๒. พลเรือเอก ฐนิธ กิตติอำพน | ที่ปรึกษาคณะทำงาน |
| ๓. นายธนาถ วัฒนกุล | ที่ปรึกษาคณะทำงาน |

คณะทำงาน

- | | |
|---|-------------------|
| ๑. พลอากาศตรี หม่อมหลวงประกิตติ เกษมสันต์ | ประธานคณะทำงาน |
| ๒. ดร.दनัย หวังบุญชัย | รองประธานคณะทำงาน |

๓. รองศาสตราจารย์เกศินี ประทุมสุวรรณ	คณะทำงาน
๔. นายรณฤทธิ์ ธนโกเศศ	คณะทำงาน
๕. นายวสุ โปษะนันท์	คณะทำงาน
๖. ดร.ชัชวินธ์ ตันติเวชพาณิชย์	คณะทำงาน
๗. ดร.หทัยา สิริพัฒนากุล	คณะทำงาน
๘. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธิป ศรีสกุลไชยรัก	คณะทำงาน
๙. นางปองขวัญ สุขวัฒนา ลาซุส	คณะทำงาน
๑๐. นางสาวชฎิกานต์ รัตนคช	คณะทำงาน
๑๑. นายเจษฎา ลุประสงค์	คณะทำงานและเลขานุการ
๑๒. นางสาวปาริชาติ แก้วเขียว	คณะทำงานและ ผู้ช่วยเลขานุการ

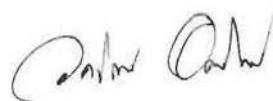
๒.๒ จัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการอนุรักษ์และพัฒนา
มรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน เมื่อวันอังคารที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุม ๔๐๒ - ๔๐๓
ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา (สว.)

๒.๓ ในการดำเนินการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการธิการนอกจาก
การประชุมและจัดสัมมนาแล้ว คณะอนุกรรมการยังได้ศึกษาจากเอกสารและวิเคราะห์ข้อมูล
ในส่วนต่าง ๆ จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งรายละเอียดที่สมบูรณ์ ครบถ้วน

๓. ผลการพิจารณาการศึกษา

คณะกรรมการได้พิจารณารายงานการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการธิการ
ด้านศิลปะและวัฒนธรรมด้วยความละเอียดรอบคอบแล้ว และได้มีมติให้ความเห็นชอบ
กับรายงานดังกล่าว โดยถือเป็นรายงานการพิจารณาการศึกษาพร้อมทั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ
ของคณะกรรมการ เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณา หากวุฒิสภาให้ความเห็นชอบรายงาน
การพิจารณาการศึกษา พร้อมข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ โปรดแจ้งไปยังรัฐบาล
เพื่อพิจารณาตามแต่จะเห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการมรดกวัฒนธรรม
ของชาติต่อไป

จากการพิจารณาการศึกษาเรื่องดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการจึงขอเสนอรายงาน
การพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการ โดยมีรายละเอียดตามรายงานท้ายนี้ เพื่อให้วุฒิสภา
ได้พิจารณา หากวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบกับผลการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการ
ขอให้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและดำเนินการตามแต่เห็นสมควร
ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนสืบไป



(นางวรารัตน์ อติแพทย)

เลขานุการคณะกรรมการการศาสนา

คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา

บทสรุปผู้บริหาร

โบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญของชาติ เนื่องจากเป็นสิ่งที่ยั่งยืนซึ่งความเป็นเอกลักษณ์และมีคุณค่าในฐานะที่เป็นเครื่องแสดงออกถึงรากฐานและความเป็นมาของชาติบ้านเมือง ซึ่งคนในชาติควรที่จะช่วยกันดูแลรักษา เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์และให้ผู้คนในโลกได้ชื่นชม มรดกทางวัฒนธรรมทั่วไปจะแสดงให้เห็นถึงลักษณะต่าง ๆ บ่งบอกถึงความเป็นชุมชนหรือท้องถิ่น ให้คุณค่าทางประวัติศาสตร์ วิชาการ ศิลปะ มีการแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของชีวิตของกลุ่มชนและสังคมที่ได้มีการสืบทอดกันมา รวมถึงคุณค่าแห่งความรู้อันเป็นคุณค่าที่สำคัญที่สุดที่สามารถนำกลับมาใช้พัฒนาต่อยอดในปัจจุบันได้

องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (ยูเนสโก) หรือ United Nations Education, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) ได้แบ่งการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมออกเป็น ๒ ประเภท คือ (๑) มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ (Tangible Cultural Heritage) เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นได้ทางกายภาพ โดยครอบคลุมทั้งมรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นวัตถุเคลื่อนที่ได้และวัตถุเคลื่อนที่ไม่ได้ เช่น โบราณวัตถุ โบราณสถาน และ (๒) มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Cultural Heritage) หมายถึง ความรู้ ขนบธรรมเนียม ประเพณี หรือแนวปฏิบัติทุกรูปแบบ ทั้งที่เป็นสากลและของท้องถิ่นที่ถูกสร้างขึ้นและถูกถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น ไม่ว่าจะด้วยวาจาหรือวิธีการอื่นใด ผ่านช่วงระยะเวลาหนึ่ง มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงได้โดยกระบวนการสังคม ความรู้และการประยุกต์ใช้

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดบทบัญญัติรับรองสิทธิให้ประชาชนและชุมชนในการอนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันติงามของท้องถิ่นและของชาติได้ โดยได้บัญญัติไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๔๓ ว่าบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ อนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันติงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด และได้กำหนดบทบัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ไว้ในมาตรา ๕๗ ว่ารัฐมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันติงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวด้วย และในมาตรา ๕๗ (๒) กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมอันหมายรวมถึง โบราณสถาน โบราณวัตถุ และเมืองเก่า ซึ่งเป็นรากฐานทางวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดงามของชาติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายของกระทรวงวัฒนธรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมรวมถึงโบราณสถานและโบราณวัตถุ และมรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ เช่น ภูมิปัญญา โดยกำหนดนโยบายสร้างความมั่นคงและความยั่งยืนของมรดกทางวัฒนธรรม ด้วยการอนุรักษ์ ทำนุบำรุง และบูรณปฏิสังขรณ์แหล่งศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม โบราณสถาน โบราณวัตถุ รวมถึงอนุรักษ์และส่งเสริมศิลปะการแสดงและนาฏศิลป์ไทย ตลอดจนการใช้การอนุรักษ์ทรัพยากรและมรดกทางวัฒนธรรมอย่างรู้คุณค่าโดยชุมชนมีส่วนร่วม เนื่องจากสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบของวัฒนธรรมที่มีเอกลักษณ์มีคุณค่า เป็นองค์รวมของความรู้และภูมิปัญญาซึ่งได้รับการสืบทอดจากบรรพบุรุษของคนรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่ง แม้ว่าสังคมจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเรื่อย ๆ ก็ต้องอาศัยความรู้เดิม เป็นรากฐานทำให้มรดกทางวัฒนธรรม เป็นแบบแผนทางวัฒนธรรมที่มีความสำคัญและสร้างความภาคภูมิใจให้คนในสังคมมาจนกระทั่งปัจจุบัน ประกอบกับในปัจจุบันรัฐบาลได้มีแนวนโยบายให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนได้ตระหนักและกำหนดแนวทางมาตรการต่าง ๆ เพื่อปกป้อง คุ้มครอง ดูแลรักษาและอนุรักษ์ มรดกวัฒนธรรมอันหมายรวมถึง โบราณสถานและโบราณวัตถุให้คงอยู่ รวมถึงหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญต่าง ๆ อีกด้วย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และรัฐบาลให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์โบราณสถาน และโบราณวัตถุ อันเป็นมรดกวัฒนธรรมของชาติ แต่ยังปรากฏให้เห็นว่า มีการรื้อถอน บุกรุก ทำลายโบราณสถานและโบราณวัตถุ ซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน เช่น ข้าราชการ การรื้อถอนอาคารไม้โบราณ ภายใต้โครงการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารศูนย์เรียนรู้ป่าไม้ สวนรุกขชาติเซตวัน ตำบลในเวียง อำเภอเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ อันเป็นการปรับปรุงซ่อมแซม โดยปราศจากการศึกษาหรือใช้หลักวิชาการในการอนุรักษ์ฟื้นฟูอาคารที่ถูกต้องและไม่สอดคล้องกับนโยบายในการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า กรณีการก่อสร้างทางขึ้นลงสถานีรถไฟใต้ดินที่กระทบต่อพื้นที่โบราณสถาน เป็นต้น ส่งผลให้โบราณสถานซึ่งเป็นมรดกวัฒนธรรมของชาติต้องเสียหาย และกระทบต่อจิตใจของประชาชนทั้งประเทศเป็นอย่างมาก

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการการคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะ และวัฒนธรรม ในฐานะมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาการอนุรักษ์และการสืบสานศิลปะ ประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่นและภูมิปัญญาชาวบ้าน การส่งเสริมศิลปกรรม คุณธรรม จริยธรรม วัฒนธรรมเอกลักษณ์และอัตลักษณ์ไทย จึงได้พิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวโดยมีการประชุมร่วมกับหน่วยงานและบุคคลผู้เกี่ยวข้อง และมอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านศิลปะและวัฒนธรรมพิจารณาศึกษาในรายละเอียดพร้อมทั้งลงพื้นที่ศึกษาสภาพข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว

คณะกรรมการการได้นำกรณีศึกษาจากเรื่องราวเรียนเกี่ยวกับปัญหาการอนุรักษ์โบราณสถาน และประเด็นที่น่าสนใจ และนำข้อมูลที่รวบรวมได้ทั้งหมดมาประมวลผลและวิเคราะห์สภาพปัญหา กรณีการรื้อถอน ซ่อมแซม โบราณสถาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันมิให้เกิดปัญหาการรื้อถอน ทำลาย โบราณสถาน รวมถึงการกำหนดแนวทาง

และมาตรการที่เหมาะสมในการบังคับใช้ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน กรณีมีการบุกรุกโบราณสถาน พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางและมาตรการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุให้สามารถประสานความร่วมมือและมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมและสามารถบูรณาการการทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางและมาตรการในการจูงใจ ส่งเสริม และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ อนุรักษ์ ฟื้นฟู โบราณสถานในท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง โดยปรากฏผลการพิจารณาศึกษาโดยสรุป ดังนี้

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ และตามมาตรา ๗ สามารถกำหนดลักษณะของโบราณสถาน แบ่งออกได้ ๒ ลักษณะ กล่าวคือ (๑) เป็นโบราณสถานโดยสภาพ และ (๒) เป็นโบราณสถานโดยการขึ้นทะเบียนกรมศิลปากร ผลของการเป็นโบราณสถานนั้นได้รับความคุ้มครอง ควบคุมดูแล ตามมาตรา ๑๐ และโบราณสถานที่ได้รับการประกาศขึ้นทะเบียนโดยอธิบดีกรมศิลปากรแล้วจะได้รับความคุ้มครอง และควบคุมดูแลตามมาตรา ๗ ทวิ ด้วย

เมื่อปรากฏเหตุการณ์กรณีการรื้อถอนอาคารไม้โบราณ “บอมเบย์เบอร์มา” จังหวัดแพร่ขึ้นพบว่า หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวทราบว่า อาคารนั้นมีลักษณะเป็นโบราณสถาน ด้วยลักษณะทางกายภาพของอาคาร ประกอบกับเคยปรากฏเหตุการณ์กรณีอาคารศาลูกฤาษีเดิม หรือกรณีวัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหาร ซึ่งล้วนเป็นปัญหาการตีความความหมายของคำว่า “โบราณสถาน” ระหว่างกรมศิลปากรและหน่วยงานหรือเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถานอีกทั้ง เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นกับโบราณสถานเกิดขึ้นแล้ว ผู้กระทำความผิดมักอ้างว่าไม่ทราบว่าสิ่งนั้นเป็นโบราณสถานหรือไม่ เนื่องจากการพิจารณาความเป็นโบราณสถานตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น การเป็นหรือไม่เป็นโบราณสถานพิจารณาจากสภาพของสังหาริมทรัพย์ ซึ่งการตีความดังกล่าวจะต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทำให้เกิดกรณีโบราณสถานถูกรื้อทำลายอย่างรู้เท่าไม่ถึงการณ์ปรากฏให้เห็นมาอย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชน ทำให้มรดกทางศิลปวัฒนธรรมของชาติได้รับความเสียหายและสูญเสียคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนและการอ้างว่าไม่รู้ว่าเป็นโบราณสถานดังกล่าว จึงควรมีการแก้ไขบทนิยามของคำว่าโบราณสถาน ให้ชัดเจนมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดภาระของประชาชน หน่วยงานต่าง ๆ และเป็นการป้องกันมิให้เกิดข้อขัดแย้งเรื่องการตีความระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนขึ้นอีกในอนาคต

การอนุรักษ์โบราณสถาน เป็นหนึ่งในภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ดังนั้น แต่ละหน่วยงานจึงต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อนการดำเนินการใด ๆ ต่อโบราณสถานซึ่งอยู่ในความครอบครอง ไม่เฉพาะแต่กฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบหลักของกรมศิลปากรเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณากฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับจะมีมาตรการรักษาการเพื่อกำหนดผู้รักษาการตามกฎหมายอันเป็นการกำหนดผู้รับผิดชอบการปฏิบัติการตามกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งอาจเป็นนายกรัฐมนตรี

หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษาพบว่า การปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานพิจารณาเพียงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานตนเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้การปฏิบัติงานไม่สอดคล้องและไม่เป็นไปตามกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย โดยรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายแต่ละฉบับซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมหรือกำกับให้มีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้กำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมหรือกำกับการให้เป็นไปตามกฎหมายแต่ละฉบับ ทั้งยังเห็นว่าหน่วยงานรัฐแต่ละหน่วยงานขาดการประสานงานและการบูรณาการทำงานร่วมกันในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน อันเป็นปัญหาเชิงระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

จากการพิจารณาศึกษาหลักการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทยตามข้อ ๓ และ ข้อ ๔ ของระเบียบกรมศิลปากรว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบกับกฎบัตรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และบูรณะโบราณสถานและแหล่งที่ตั้ง (The Venice Charter 1964) หรือกฎบัตรเวนิส จากหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า หลักการในการอนุรักษ์โบราณสถานนั้น เน้นย้ำถึงการรักษาความเป็นของแท้เป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้น เมื่อจะบูรณะโบราณสถานจะต้องมีหลักฐาน ไม่ควรบูรณะตามการคาดคะเนหรือตามการสันนิษฐาน อย่างไรก็ตาม หากจำเป็นจะต้องใช้วัสดุหรือเทคนิควิธีการใหม่ๆ ก็สามารถทำได้โดยคำนึงถึงคุณค่าของความเป็นของแท้ในโบราณสถานนั้น นอกจากนี้ การอนุรักษ์โบราณสถานจะต้องให้ความสำคัญกับการบันทึกและการเผยแพร่รายงานการดำเนินการดังกล่าวด้วย เนื่องจากการบันทึกเป็นการสร้างหลักฐานสำหรับการบูรณะที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและการเก็บรักษา รวมทั้งการเผยแพร่รายงานดังกล่าวจะช่วยให้หลักฐานต่าง ๆ สามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนด้วย

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนด้านการอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุไว้ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญให้สิทธิของบุคคลและชุมชน มีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟู จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเรื่องดังกล่าวร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐ ด้วยการกำหนดแนวทางและมาตรการในการจูงใจ ส่งเสริม และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ อนุรักษ์ ฟื้นฟู โบราณสถานและโบราณวัตถุในท้องถิ่นของตนเองได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง อาทิ การเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นก่อนดำเนินการใด ๆ การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนหรือผู้แทนชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือดำเนินการเกี่ยวกับการดำเนินการในการบริหารจัดการและอนุรักษ์โบราณสถาน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กลับไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุไว้ให้สอดคล้องกับบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่ว่าจะเป็นสมาคมวิชาชีพในท้องถิ่น หรือองค์กรเครือข่ายท้องถิ่นอื่น เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนการกำหนดนโยบาย การเฝ้าระวัง การตัดสินใจ การตรวจสอบ การอนุรักษ์มิให้แหล่งมรดกวัฒนธรรมถูกบุกรุกทำลาย ทำให้เสียหาย หรือทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ และการพัฒนามรดกวัฒนธรรมผ่านกลไกต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้ การสร้างความเข้าใจ การสร้างจิตสำนึก

ความรับผิดชอบ เพื่อให้ทุกภาคส่วนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการสนับสนุนให้มีการขับเคลื่อนเครือข่ายการอนุรักษ์ในท้องถิ่น

จากกรณีศึกษาดังกล่าวเห็นว่า โบราณสถานและโบราณวัตถุซึ่งถือว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ ประชาชนและชุมชนในแต่ละท้องถิ่นมีสิทธิในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์คุ้มครอง ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐตามกฎหมายด้วยเนื่องจากเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกคน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่นคือผู้รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ดังนั้นหากหน่วยงานรัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการประสานความร่วมมือกันระหว่างองค์กรภาครัฐและประชาชนในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา รูปแบบและวิธีการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ที่ประชาชนในสังคม หรือพื้นที่นั้น เห็นควรกำหนดแนวทางและมาตรการในการจูงใจ ส่งเสริม และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ อนุรักษ์ ฟื้นฟู โบราณสถานและโบราณวัตถุในท้องถิ่นของตนเองได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง อาทิ การเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นก่อนดำเนินการใด ๆ การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนหรือผู้แทนชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการอนุรักษ์โบราณสถาน

คณะกรรมการได้ประมวลข้อเสนอจากการรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน องค์กรวิชาชีพ มีข้อเสนอแนะ แนวทาง และมาตรการในการบูรณะ อนุรักษ์ ฟื้นฟู และบริหารจัดการโบราณสถาน ดังต่อไปนี้

ระยะสั้น กรมศิลปากร ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กำหนดนิยามความหมายหลักเกณฑ์การพิจารณาในการแบ่งประเภทระหว่างโบราณสถานระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้ชัดเจน ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการสำรวจโบราณสถานทุกประเภทที่มีอยู่ทั่วประเทศ และจัดทำรายการบัญชีแหล่งโบราณสถานที่ยังขาดโบราณสถานระดับชาติและระดับท้องถิ่นออกจากกัน กำหนดแนวเขตของแหล่งโบราณสถานระดับชาติและระดับท้องถิ่นแต่ละแห่งให้ชัดเจน ในระยะนี้ กรมศิลปากร ควรเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้าง อัตรากำลัง งบประมาณ ระบบการส่งเสริม สนับสนุน และให้คำปรึกษาแนะนำ ระบบการพิจารณาอนุมัติและอนุญาต และระบบกำกับ ติดตาม ประเมินผล เพื่อรองรับบทบาทดังกล่าวเพื่อให้เกิดการทำงานสอดคล้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ

ระยะปานกลาง กรมศิลปากร ร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และสมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนกระจายอำนาจด้านการอนุรักษ์และดูแลแหล่งโบราณสถานระดับท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์การอุดหนุน

งบประมาณ กรอบมาตรฐานการและคู่มือปฏิบัติในการดำเนินการอนุรักษ์และดูแลแหล่งโบราณสถาน ระดับท้องถิ่นที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการเผยแพร่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับทราบ ในระยะนี้ กรมศิลปากรควรมีการเตรียมความพร้อม ด้านโครงสร้าง อัตรากำลัง งบประมาณ และแผนงานต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนให้อนุรักษ์และดูแลโบราณสถานระดับท้องถิ่น

ระยะยาว ประกาศและบังคับใช้แผนกระจายอำนาจด้านการอนุรักษ์และดูแลแหล่งโบราณสถานระดับท้องถิ่น ให้เงินอุดหนุน ให้คำปรึกษาแนะนำ และดำเนินการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการอนุรักษ์และดูแลแหล่งโบราณสถานระดับท้องถิ่น กรณี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดได้รับการพิจารณาเพื่อถ่ายโอนภารกิจด้านการอนุรักษ์และดูแลแหล่งโบราณสถาน จะต้องจัดทำแผนงานด้านการอนุรักษ์และดูแลบนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ควรทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการอนุรักษ์และดูแลโบราณสถาน ได้แก่ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (แก้ไขปรับปรุงล่าสุด พ.ศ. ๒๕๖๑) และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อแก้ไข ปรับปรุง และเพิ่มเติม แนวทางการอนุรักษ์และดูแลโบราณสถานที่อยู่ภายในวัด ที่ธรณีสงฆ์ หรืออาคารทรงคุณค่าบนพื้นที่ที่ราชพัสดุ เพื่อกำหนดมาตรฐานการอนุรักษ์และดูแลโบราณสถานให้เกิดความชัดเจน



รายงานการพิจารณาศึกษา

เรื่อง แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

จัดทำโดย

คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม
วุฒิสภา

สารบัญ

	หน้า
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์การพิจารณาศึกษา	๒
๑.๓ ขอบเขตการพิจารณาศึกษา	๒
๑.๔ นิยามศัพท์	๓
๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๕
บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๗
๒.๑ แนวคิดที่ว่าด้วยการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม	๗
๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม	๑๓
๒.๓ แนวคิดการยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะ	๒๑
๒.๔ บทเรียนการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่ดีในต่างประเทศ: กรณี สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น	๒๖
๒.๕ กรอบแนวคิดการพิจารณาศึกษา	๔๒
บทที่ ๓ ระเบียบวิธีพิจารณาศึกษา	๔๗
๓.๑ วิธีการศึกษา	๔๗
๓.๒ ประชากรที่ใช้ในการศึกษา	๔๘
๓.๓ การวิเคราะห์ข้อมูล	๕๐
บทที่ ๔ ผลการพิจารณาศึกษา	๕๑
๔.๑ กรณีศึกษาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน	๕๑
๔.๒ ผลการพิจารณากรณีศึกษา เพื่อจัดทำ (ร่าง) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมาย	๖๖
๔.๓ ผลการจัดโครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็น เรื่อง แนวทางการ อนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน	๗๙
บทที่ ๕ สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	๘๗
๕.๑ สรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาด้านการอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่งมรดก ทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่น ๆ	๘๗
๕.๒ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรม อย่างยั่งยืน	๘๙
● ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนเชิงบูรณาการ เพื่อการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน พ.ศ.....	๙๕
บรรณานุกรม	๑๐๓
ภาคผนวก	๑๐๗
ภาคผนวก ก คำสั่งคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา ที่ ๑/๒๕๖๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาแนวทางการอนุรักษ์ และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน	

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มรดกทางวัฒนธรรม (cultural heritage) เป็นผลงานสร้างสรรค์ของชนในชาติที่เป็นสมบัติทางวัฒนธรรมอันมีคุณค่า ที่ตกทอดมาจากรุ่นก่อนเป็นประจักษ์พยานของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ หมายรวมถึงสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ได้สร้างขึ้น และระบบนิเวศซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าไม่สามารถหาทดแทนได้ เป็นเครื่องหมายที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของผู้คนในอดีต แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมที่โดดเด่นและเอกลักษณ์ของพื้นที่ มีการสืบทอดมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและควรค่าแก่การสืบสานต่อไปในอนาคต^๑ ทั้งนี้ องค์การยูเนสโก ได้แบ่งประเภทของมรดกทางวัฒนธรรมไว้ ๒ ประเภท ได้แก่ (๑) มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (intangible cultural heritage) เช่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น ความเชื่อ ประเพณีทางวัฒนธรรม วิถีชีวิต ภาษา เป็นต้น และ (๒) มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ (tangible cultural heritage) เช่น โบราณสถาน โบราณวัตถุ วัด วัง บ้าน กำแพงเมือง อาคารทรงคุณค่าควรอนุรักษ์ เป็นต้น มรดกทางวัฒนธรรมทั้งสองประเภทนอกจากเป็นสิ่งซึ่งบ่งชี้ถึง ความเป็นมาของชุดคุณค่าทางสังคม ชุดความคิด ความเชื่อ และแบบแผนการปฏิบัติ ยังมีความสำคัญในฐานะ “ทุน” หรือ “ทุนทางวัฒนธรรม (cultural capital)” ที่สามารถอนุรักษ์ พัฒนา และใช้ประโยชน์เพื่อสร้างสรรค์คุณค่าทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับประเทศและท้องถิ่นเพิ่มพูนขึ้นได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ (๑) กำหนดให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ฟื้นฟูหรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ มาตรา ๕๐(๒) กำหนดให้ปวงชนชาวไทยมีหน้าที่หนึ่งที่สำคัญคือ การป้องกันผลประโยชน์ของชาติและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และมาตรา ๕๗(๑) รัฐต้องอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ด้านการอนุรักษ์และพัฒนาามรดกทางวัฒนธรรมของประเทศไทย ในภาพรวม พบว่า ปัจจุบันภาครัฐของไทยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการอนุรักษ์และพัฒนาามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้เชิงปฏิบัติทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น เช่น กรมส่งเสริมวัฒนธรรม กระทรวงวัฒนธรรม จังหวัด สถาบันการศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้มีการขับเคลื่อนงานทั้งในลักษณะการดำเนินการฝ่ายเดียวและในเชิงบูรณาการกับภาคส่วนต่าง ๆ ในทางตรงกันข้าม แม้จะมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการอนุรักษ์และพัฒนาามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้หลายแห่ง เช่น กรมศิลปากร กรมธนารักษ์ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

^๑ กฎบัตรประเทศไทยว่าด้วยการบริหารจัดการแหล่งมรดกวัฒนธรรม, อ่างใน วิมลรัตน์ อิศระธรรมบุญ และคณะ. (๒๕๖๕). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการแก้ไขอุปสรรคเชิงกฎหมาย และนโยบายภาครัฐต่อการจัดการมรดกทางวัฒนธรรม. ภาควิชาสถาปัตยกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อ หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ. หน้า ๑-๔.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางส่วนที่ได้รับการกระจายอำนาจ ฯลฯ แต่ที่ผ่านมากลับพบว่า การขับเคลื่อนงานชาตความเป็น เอกภาพ หน่วยงานต่าง ๆ ใช้อำนาจหน้าที่แตกต่างกันอันเนื่องมาจากกฎหมายแตกต่างกันหลากหลาย ฉบับ มีมาตรฐานและขอบเขตการทำงานที่ไม่ชัดเจน ขาดการบูรณาการระบบฐานข้อมูลร่วมกัน รวมทั้ง มีการใช้นิยามความหมายและคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้แตกต่างกัน ตลอดจนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากขาดความตระหนักในการให้ความสำคัญและมีข้อจำกัดด้านขีด ความสามารถของกำลังคน ทรัพยากร และงบประมาณ

สภาพปัญหาและข้อจำกัดในข้างต้น ก่อให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ เกิดความขัดแย้ง ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ มรดกการเรียกร้อง ให้ภาครัฐให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์อย่างจริงจัง ท่ามกลางสถานการณ์ดังกล่าว พบว่า มีความ พยายามของภาคประชาชน ชุมชน และภาคเอกชนที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ พัฒนา และใช้ประโยชน์จากมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ในพื้นที่ชุมชนของตนเอง ก่อให้เกิดช่องว่าง (gaps) เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติ วิธีการ และขอบเขตด้านการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และนำมา สู่การร้องทุกข์และร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้ร้องเรียนมายังคณะกรรมการการ การศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา

คณะอนุกรรมการด้านศิลปะและวัฒนธรรม ในคณะกรรมการการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา รับมอบหมายจากคณะกรรมการการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา ให้พิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนา มรดก วัฒนธรรมอย่างยั่งยืน เพื่อศึกษาและทบทวนสถานการณ์และสภาพปัญหาด้านการอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่น ๆ รับฟังและรวบรวมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนา มรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และจัดทำ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนา มรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

๑.๒ วัตถุประสงค์

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาและทบทวนสถานการณ์สภาพปัญหาด้านการอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่ง มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่น ๆ

๑.๒.๒ เพื่อรับฟังและรวบรวมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการอนุรักษ์และ พัฒนา มรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

๑.๒.๓ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมาย เพื่อการอนุรักษ์และพัฒนา มรดก วัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

๑.๓ ขอบเขตการพิจารณาศึกษา

๑.๓.๑ ขอบเขตเชิงเนื้อหา ประกอบด้วยเนื้อหา ๔ ส่วนหลัก ได้แก่

(๑) ผลการศึกษาทบทวนข้อร้องทุกข์ร้องเรียน เกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลแหล่ง

โบราณสถานและอาคารอนุรักษ์ที่ส่งมาให้คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา ดำเนินการตรวจสอบ ติดตามสถานการณ์ และลงพื้นที่สอบถามข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ๑๔ กรณีศึกษาจากทุกภูมิภาค

(๒) ผลการสังเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด ในการอนุรักษ์และดูแลโบราณสถานและอาคารอนุรักษ์

(๓) ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งได้จากการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สถาบันการศึกษา และสมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง

(๔) ข้อเสนอแนะทางนโยบายและกฎหมาย เพื่อให้การอนุรักษ์และดูแลโบราณสถานและอาคารอนุรักษ์ ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการหรือมาตรฐานสากล

๑.๓.๒ ขอบเขตด้านประชากร

การพิจารณาศึกษาในครั้งนี้ ได้มีการจัดเวทีรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชน ในด้านการอนุรักษ์และดูแลโบราณสถาน และอาคารอนุรักษ์ จำนวน ๑ ครั้ง โดยจัดขึ้นที่สัปปายะสภาสถาน (อาคารรัฐสภา) กรุงเทพมหานคร โดยคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา เป็นเจ้าภาพการจัดการประชุม ร่วมกับแผนงานสื่อศิลปวัฒนธรรมสร้างเสริมสุขภาพ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และมูลนิธิสร้างเสริมศิลปวัฒนธรรมภาคประชาชน (สศช.) โดยมีการเชิญผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชน หลากหลายภาคส่วน จำนวนรวม ๕๐ คน

๑.๔ นิยามศัพท์

“มรดกทางวัฒนธรรม” หมายถึง ผลงานสร้างสรรค์ของชนในชาติที่เป็นสมบัติทางวัฒนธรรมอันมีคุณค่า ที่ตกทอดมาจากรุ่นก่อนเป็นประจักษ์พยานของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ หมายรวมถึงสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ได้สร้างขึ้น และระบบนิเวศซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าไม่สามารถหาทดแทนได้ เป็นเครื่องหมายที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของผู้คนในอดีต แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมที่โดดเด่น และเป็นเอกลักษณ์ของพื้นที่ มีการสืบทอดมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและควรค่าแก่การสืบสานต่อไปในอนาคต^๒

“มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้” หมายถึง มรดกวัฒนธรรมที่เป็นรูปธรรมซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถจับต้องและมองเห็นได้ ได้แก่ โบราณสถาน อนุสาวรีย์ สถาปัตยกรรม อาคารกลุ่มอาคาร ย่านชุมชนท้องถิ่น เมืองเก่า แหล่งประวัติศาสตร์ แหล่งโบราณคดี อาคารอนุรักษ์ แหล่งภูมิศาสตร์ประวัติศาสตร์ ภูมิวัฒนธรรม โบราณวัตถุและผลงานศิลปะแขนงต่าง ๆ เป็นต้น^๓

^๒ กฎบัตรประเทศไทยว่าด้วยการบริหารจัดการแหล่งมรดกวัฒนธรรม, อ่างใน วิมลรัตน์ อิศระธรรมบุญ และคณะ. (๒๕๖๕). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการแก้ไขอุปสรรคเชิงกฎหมาย และนโยบายภาครัฐต่อการจัดการมรดกทางวัฒนธรรม. หน้า ๑-๔.

^๓ เรื่องเดิม.

“มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้” หมายถึง มรดกวัฒนธรรมที่เป็นนามธรรมซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถจับต้องหรือแสดงออกมาทางกายภาพได้ ได้แก่ ภูมิปัญญาความรู้ ความหมาย ความเชื่อ ความสามารถ ขนบธรรมเนียมประเพณี จารีตที่บุคคลหรือชุมชนได้สร้างสรรค์ขึ้นเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการดำรงชีวิตอยู่ และได้ถ่ายทอดจากรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่งมาจนถึงปัจจุบัน^๔

“การจัดการมรดกทางวัฒนธรรม” หมายถึง การบริหารจัดการแหล่งมรดกวัฒนธรรม ว่าเป็น “กระบวนการคุ้มครองและจัดการองค์ประกอบที่หลากหลายของมรดกวัฒนธรรมให้ดำรงคุณค่าไว้เพื่อสร้างความเข้าใจ และทำให้เกิดความตระหนักในคุณค่าทางวัฒนธรรมโดยคำนึงถึงความสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนไป^๕

“เมืองและพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์” หมายถึง เมืองทั้งที่เป็นเมืองใหญ่ เมืองเล็ก และศูนย์กลางเมือง พื้นที่เมืองที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ และ/หรือ โบราณคดี และ/หรือ สถาปัตยกรรม และ/หรือ ศิลปวัฒนธรรม ย่านประวัติศาสตร์ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมที่อยู่โดยรอบ ทั้งสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น

“เมืองเก่า” หมายถึง เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน และมีเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีรูปแบบผสมผสานของสถาปัตยกรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะของรูปแบบวิวัฒนาการทางสังคมที่สืบต่อมาของยุคต่าง ๆ หรือเคยเป็นตัวเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่ง หรือโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์ หรือสถาปัตยกรรมซึ่งมีคุณค่าในทางศิลปะ โบราณคดี หรือประวัติศาสตร์ จำแนกออกเป็น ๔ ประเภท^๖ ดังนี้

(๑) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน หรือที่มีลักษณะเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะจำเพาะของสมัยหนึ่งในประวัติศาสตร์

(๒) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีรูปแบบผสมผสานสถาปัตยกรรมต่างถิ่น หรือมีลักษณะเป็นรูปแบบวิวัฒนาการทางสังคมที่สืบต่อมาในยุคต่าง ๆ

(๓) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่เคยเป็นตัวเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่งและยังคงมีลักษณะเด่นประกอบด้วย โบราณสถาน

(๔) เมืองหรือบริเวณของเมืองซึ่งโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรือโดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่งสถาปัตยกรรม มีคุณค่าในทางศิลปะ โบราณคดี หรือประวัติศาสตร์

“ย่านชุมชนเก่า” หมายถึง พื้นที่ทางกายภาพที่แสดงออกถึงลักษณะของการตั้งถิ่นฐานหรือก่อกำเนิด ที่แตกต่างกันตามบริบทแวดล้อม ทั้งที่เป็นเมืองหรือในพื้นที่ชนบท มีพัฒนาการของการตั้งถิ่นฐานหรือก่อกำเนิดดังกล่าว ที่ต่อเนื่องมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งประจักษ์ได้จากทั้งสภาพทางกายภาพที่โดดเด่น เช่น โครงสร้างของชุมชน ลักษณะรูปแบบสถาปัตยกรรม และภูมิทัศน์แวดล้อม และสภาพทางสังคมวัฒนธรรม ภูมิปัญญา ประเพณี และกิจกรรมของชุมชน ประกอบควบคู่กันอย่างเหมาะสม ภายใต้บริบทสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้าง (built environment) และสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ (natural environment)” โดยแบ่งประเภทของย่านชุมชนเก่าออกเป็น ๔ ประเภท ได้แก่

^๔ เรื่องเดิม.

^๕ เรื่องเดิม.

^๖ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๖๔

ชุมชนริมน้ำ ชุมชนรถไฟ ชุมชนตลาดหรือการค้า ชุมชนหมู่บ้าน ชุมชนประมงหรือเกษตร และชุมชนชาติพันธุ์^๗

“โบราณสถาน” ตามความหมายทั่วไป หมายถึง อาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มนุษย์สร้างขึ้นที่มีความเก่าแก่ มีประวัติความเป็นมาที่เป็นประโยชน์ทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี และยังรวมถึงสถานที่หรือเนินดินที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ หรือมีร่องรอยกิจกรรมของมนุษย์ปรากฏอยู่^๘

“โบราณสถาน” ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานของไทย หมายถึง อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ในทางศิลปะประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี ทั้งนี้ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย

“อาคารอนุรักษ์ หรืออาคารทรงคุณค่า” หมายถึง อาคารเก่าที่มีคุณค่าทางสถาปัตยกรรม เป็นมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งควรค่าแก่การอนุรักษ์ เพื่อการส่งต่อ การรักษาคุณค่า (value) และความสำคัญ (significant) ของมรดกวัฒนธรรมให้คงอยู่ สามารถตอบสนองความต้องการร่วมสมัยทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ให้แก่คนในชุมชนหรือสังคมได้^๙

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๕.๑ ได้มีการทบทวนปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด ในการอนุรักษ์และดูแลโบราณสถาน อาคารทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์/สถาปัตยกรรม บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์

๑.๕.๒ ได้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด ในการอนุรักษ์และดูแลโบราณสถาน อาคารทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์/สถาปัตยกรรม จากผู้ที่มีประสบการณ์จริงหลากหลายภาคส่วน

๑.๕.๓ ได้ข้อเสนอแนะทางด้านกฎหมายและนโยบาย ในการอนุรักษ์และดูแลโบราณสถาน อาคารทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์/สถาปัตยกรรมที่มีความสอดคล้องกับหลักการและมาตรฐานระดับสากล เพื่อนำไปใช้ประกอบการแก้ไข พัฒนา หรือร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเหมาะสมในทางปฏิบัติ

^๗ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (๒๕๕๕). มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมประเภทย่านชุมชนเก่า. (เอกสารเผยแพร่) โครงการจัดทำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมประเภทย่านชุมชนเก่า ในพื้นที่ภาคกลางและภาคตะวันออก จัดทำโดย สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า ๒.

^๘ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (๒๕๕๐). มาตรฐานการดูแลโบราณสถาน (ปก). จัดทำโดย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. หน้า ๑๑.

^๙ <https://www.thekommon.co/heritage-buildings-melbourne/>

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน ได้มีการศึกษา ทบทวน และวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย แนวคิด ว่าด้วยการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งมรดกวัฒนธรรม กฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และพัฒนาแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม แนวคิดว่าการยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการร่วมจัดบริการสาธารณะ และการศึกษาบทเรียนจากประเทศสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งได้รับการยอมรับทั่วโลกว่าเป็นต้นแบบ

๒.๑ แนวคิดว่าการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม

การทบทวนแนวคิดว่าการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม ประกอบด้วย กรณิโบราณสถาน อาคารอนุรักษ์ กรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า และย่านชุมชนเก่า ครอบคลุมทั้งมิติการให้คำนิยามความหมาย การจัดแบ่งประเภท และการอนุรักษ์และบริหารจัดการ มรดกทางวัฒนธรรมเหล่านั้น รายละเอียดมีดังนี้

๒.๑.๑ โบราณสถาน

(๑) ความหมาย

นิยามความหมายของโบราณสถาน เกิดขึ้นครั้งแรกตามการให้ความหมายของ สมเด็จพระปรมัยยิกายะราชานุภาพ ในฐานะนายกรัฐมนตรีสภา ในการปาฐกถาเรื่อง สรวงของโบราณ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๔๗๓ โดยถือว่า โบราณสถานเป็นส่วนหนึ่งของคำที่เรียกว่า “ของโบราณ” ความว่า “ของโบราณนี้ ราชบัณฑิตยสภากำหนดเป็น ๒ ประเภทคือ ของซึ่งไม่พึงเคลื่อนที่ได้ เป็นต้นว่า เมือง ปราสาทราชวัง วัง ทั้งเทวาลัย ตลอดจนบ่อกรุสะพานหิน ของโบราณ เหล่านี้กำหนดเป็นประเภท ๑ เรียกว่า โบราณสถาน” ในปัจจุบันมีการให้นิยามทั่วไปและกฎหมาย ของประเทศไทย ดังนี้

(๑.๑) โบราณสถาน ในความหมายทั่วไป หมายถึง สิ่งก่อสร้างที่อยู่ติดที่ เคลื่อนย้าย ไม่ได้ เช่น เนินดินที่มีหลักฐาน เกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับประวัติศาสตร์ ถ้าหรือเพิงผาที่มนุษย์เคยใช้สอย ในอดีต บางประเภทยังมีการใช้ประโยชน์ สืบต่อกันมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน เช่น วัด สิม (โบสถ์) วิหาร กำแพงแก้ว มัสยิด สุสานมุสลิม (กุโบร์) ศาลเจ้า จีน พระราชวัง ปราสาท บ้านโบราณ ป้อมปราการ ค่าย คูคลอง สระน้ำ บ่อน้ำ เมืองโบราณ แหล่งโบราณคดี แหล่งตัดหิน แหล่งเรือจม รอยพระพุทธรูป เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงที่ดินซึ่งมีตำนานสัมพันธ์ เกี่ยวเนื่องกับประวัติศาสตร์ เช่น ค่ายโพธิ์สามต้น เป็นต้น^{๑๐}

(๑.๒) โบราณสถาน ในความหมายของกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานของไทย ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของ อสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี ทั้งนี้ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็น

^{๑๐} ธนันท์ ปูนวรรณา. (๒๕๖๖). การจัดการมรดกทางวัฒนธรรม. มหาวิทยาลัยขอนแก่น, เอกสารเผยแพร่ (PDF) online https://๑๓tampon.kku.ac.th/files/km_items/files/๖๕/๑๒_การจัดการมรดกทางวัฒนธรรม_Word.pdf?๑๖๑๕๔๔๐๙๓๖.

แหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย^{๑๑} นอกจากนี้ โบราณสถานในเอกสารของกรมศิลปากร ยังหมายถึง อาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มนุษย์สร้างขึ้น ที่มีความเก่าแก่มีประวัติความเป็นมาที่เป็นประโยชน์ทางด้านศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี นอกจากนี้ยังรวมถึงสถานที่หรือเนินดินที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ หรือมีร่องรอยกิจกรรมของมนุษย์ปรากฏอยู่^{๑๒}

(๒) ประเภท

การแบ่งประเภทของโบราณสถาน สามารถพิจารณาได้จากการใช้หลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน ดังตัวอย่างต่อไปนี้

(๑.๑) จำแนกตามการขึ้นบัญชีและจดทะเบียนทางกฎหมาย แบ่งออกเป็น ๔ กรณี

๑) โบราณสถานที่ได้มีการบรรจุในบัญชีมรดกโลกโดย UNESCO ๒) โบราณสถานที่ได้มีการขึ้นทะเบียนกับกรมศิลปากร ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ๓) โบราณสถานที่ได้รับการขึ้นทะเบียน โดยกฎหมายอื่นที่มีใช้กฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๑ และกฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นต้น และ ๔) โบราณสถานที่ยังมิได้ขึ้นทะเบียนทางกฎหมายหรืออยู่ในรายชื่อ เพื่อการอนุรักษ์และดูแลรักษา โดยกฎหมายใด ซึ่งอาจอยู่ระหว่างการขอขึ้นทะเบียน หรือยังมิได้มีการสำรวจอย่างเป็นทางการ โดยหน่วยงานของรัฐ หรือเหตุผลอื่น ๆ

(๑.๒) จำแนกตามหลักกรรมสิทธิ์ แบ่งออกเป็น ๒ กรณี ได้แก่^{๑๓} ๑) โบราณสถานที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้ที่ครอบครองโบราณสถานอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน และ ๒) โบราณสถานที่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

(๑.๓) จำแนกตามคุณค่าและความสำคัญเพื่อบริหารจัดการ แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ ได้แก่^{๑๔} ๑) โบราณสถานระดับชาติ ได้แก่ โบราณสถานที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี ศิลปะ สถาปัตยกรรม วิชาการ สังคมหรือชาติพันธุ์วิทยา ซึ่งมีความสำคัญผูกพันอย่างแน่นแฟ้นในระดับชาติ ไม่เฉพาะชุมชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเท่านั้น และ ๒) โบราณสถานระดับท้องถิ่น ได้แก่ โบราณสถานที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ โบราณคดีศิลปะ สถาปัตยกรรม วิชาการ สังคมหรือชาติพันธุ์วิทยา ซึ่งมีความสำคัญผูกพันอย่างแน่นแฟ้นในระดับชุมชน หรือเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง

(๓) แนวทางการอนุรักษ์และบริหารจัดการ

หลักการอนุรักษ์โบราณสถานที่ดี ถูกต้อง และเหมาะสม ควรกระทำอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวในสังคมและคำนึงถึงคุณค่าความสำคัญของโบราณสถานแห่งนั้น กล่าวคือ มีทั้งการ

^{๑๑} มาตรา ๔ วรรค ๑ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

^{๑๒} กรมศิลปากร, การอนุรักษ์โบราณสถาน : การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงวัฒนธรรม, ๒๕๕๓), หน้า ๑.

^{๑๓} เป็นการแบ่งตาม พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ นอกเหนือจากการจำแนกประเภทตามการจดทะเบียน

^{๑๔} สำนักโบราณคดี กรมศิลปากร, คู่มือการดูแลรักษาโบราณสถาน, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (นนทบุรี : โรงพิมพ์วารสารส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ๒๕๕๑), หน้า ๑๖.

รักษาคูณค่าดั้งเดิมของสิ่งนั้นๆ ไว้ให้มากที่สุด โดยอาจนำวิทยาการและเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการศึกษาและคุ้มครองควบคู่ไปด้วย โดยจุดมุ่งหมายในการอนุรักษ์และบูรณะซ่อมแซมโบราณสถาน สอดคล้องกับคุณค่าที่อาจเป็นด้านศิลปะ ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี ซึ่งพื้นฐานในการอนุรักษ์โบราณสถานนั้นจำเป็นต้องได้รับการดูแลรักษาอย่างเป็นระบบมั่นคงถาวร รักษาความแท้และความครบถ้วนของโบราณสถาน การอนุรักษ์โบราณสถานจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง หากโบราณสถานนั้นสามารถตอบสนองความต้องการใช้สอยในปัจจุบันที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมด้วย แต่ทั้งนี้ จะต้องไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบหรือความเป็นสภาพดั้งเดิมของโบราณสถานนั้น ๆ จนทำให้คุณค่าของโบราณสถานเสื่อมไป

แนวทางการอนุรักษ์ที่ผ่านมาของหน่วยงานของรัฐ พบว่า กรมศิลปากรเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่กำหนดแนวทางในการอนุรักษ์โบราณสถานของไทย ซึ่งได้มีการจำแนกถึงตัวอย่างลักษณะของการอนุรักษ์โบราณสถานไว้ (Conservation) ซึ่งหมายถึง การดูแลรักษาเพื่อให้คงคุณค่าและให้หมายรวมถึงการป้องกัน การรักษา การสงวน และการปฏิสังขรณ์ และการบูรณะด้วย ได้แก่ ก. การสงวนรักษา (Preservation) หมายถึง การดูแลรักษาไว้ตามสภาพเดิมเท่าที่เป็นอยู่และป้องกันไม่ให้เสียหายต่อไป ข. การปฏิสังขรณ์ (Reconstruction) หมายถึง การทำให้คืนสู่สภาพเดิมที่เคยเป็นมา และ ค. การบูรณะ (Restoration) หมายถึง การซ่อมแซมปรับปรุงให้มีรูปทรงลักษณะกลมกลืนเหมือนของเดิมมากที่สุด เท่าที่จะทำได้ แต่ต้องแสดงความแตกต่างของสิ่งที่มีเดิม และสิ่งที่ทำขึ้นใหม่

นอกจากนี้ การอนุรักษ์โบราณสถานซึ่งเป็นกระบวนการใหญ่รวมถึงทุกวิธีการในการจัดการโบราณสถานเพื่อให้คงอยู่และสามารถก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมต่อไป อาทิ การป้องกันการเสื่อมสภาพ การเสริมความมั่นคงแข็งแรง กาจำลองแบบ และการประยุกต์ใช้สอยวิธีการดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถานอย่างครบกระบวนการโดยมีขั้นตอน ดังนี้

๑. การศึกษาข้อมูลเบื้องต้น
๒. งานสำรวจสภาพทางกายภาพ
๓. การดำเนินการทางโบราณคดีเพื่อการอนุรักษ์
๔. การวิเคราะห์รูปแบบ
๕. การออกแบบอนุรักษ์
๖. การดำเนินการอนุรักษ์ตามรูปแบบรายการและการควบคุมงาน
๗. การจัดทำรายงานการอนุรักษ์
๘. การบำรุงรักษาหลังการอนุรักษ์
๙. การตรวจสอบและประเมินผล
๑๐. การประชาสัมพันธ์เพื่อการมีส่วนร่วมและเผยแพร่องค์ความรู้

๒.๑.๒ อาคารอนุรักษ์ หรืออาคารทรงคุณค่า

(๑) ความหมาย

อาคารอนุรักษ์ หรืออาคารทรงคุณค่า คือ อาคารเก่าที่มีคุณค่าทางทางสถาปัตยกรรม ศิลปกรรม หรือประวัติศาสตร์ มีคุณค่าในเชิงกายภาพและสัญลักษณ์ สามารถสะท้อน

เรื่องราวและความเป็นมา วิธีชีวิตภาพชีวิต และความรุ่งเรืองในอดีต หรือมีประโยชน์ในทางวิชาการสมควรได้รับการบูรณะและอนุรักษ์

(๒) แนวทางการอนุรักษ์และบริหารจัดการ

แนวความคิดในการอนุรักษ์อาคารสันนิษฐานได้ว่า เกิดขึ้นในช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรมของยุโรป ซึ่งทำให้เกิดอาคาร บ้านเรือนเพิ่มขึ้นอย่างมาก รวมถึงอาคารขนาดใหญ่และอาคารสูง ทำให้อาคารในยุคแรก ๆ ที่มีคุณค่าทางศิลปกรรม เป็นตัวแทนของยุคสมัยนั้นที่ผ่านมา ถูกรื้อย้ายทำลายหรือเริ่มเสื่อมไปตามกาลเวลาและเริ่มมีผู้กำหนดแนวคิดในช่วงต้นศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดดังต่อไปนี้^{๑๕}

(๒.๑) คุณค่าทางด้านอารมณ์ (emotional values) ประกอบด้วย ความอัศจรรย์ ความเป็นเอกลักษณ์ ความต่อเนื่อง และความเป็นจิตวิญญาณและสัญลักษณ์

(๒.๒) คุณค่าทางด้านวัฒนธรรม (cultural values) ประกอบด้วยคุณค่าเชิงบันทึกทางประวัติศาสตร์ ความเป็นประวัติศาสตร์ คุณค่าในเชิงโบราณคดี ความมีอายุขัย ความเป็นของหายาก ความมีสุนทรียภาพ ความมีคุณค่าทางด้านสถาปัตยกรรม ความสัมพันธ์ต่อเนื่องกับเมือง ภูมิทัศน์ และระบบนิเวศ และความเป็นวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ทั้งนี้ ในส่วนของคุณค่าทางสถาปัตยกรรมยังมีการพิจารณาถึงความแท้ของวัสดุ (material) ความแท้ของฝีมือช่าง (craftsmanship) ความแท้ของรูปแบบ (design) และความแท้ของสภาพโดยรอบ (setting)

๒.๑.๓ เมืองเก่า

(๑) ความหมาย

กฎหมายของไทยได้นิยามความหมายของเมืองเก่าพร้อมกับจำแนกประเภทของเมืองเก่าไว้ ๔ ลักษณะ ดังนี้^{๑๖}

(๑) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน หรือที่มีลักษณะเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะจำเพาะของสมัยหนึ่งในประวัติศาสตร์

(๒) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีรูปแบบผสมผสานสถาปัตยกรรมต่างถิ่น หรือมีลักษณะเป็นรูปแบบวิวัฒนาการทางสังคมที่สืบต่อมาในยุคต่าง ๆ

(๓) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่เคยเป็นตัวเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่งและยังคงมีลักษณะเด่นประกอบด้วยโบราณสถาน

(๔) เมืองหรือบริเวณของเมืองซึ่งโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรือโดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่งสถาปัตยกรรม มีคุณค่าในทางศิลปะ โบราณคดี หรือประวัติศาสตร์

(๒) แนวทางการอนุรักษ์และบริหารจัดการ

ปัจจุบันภาครัฐได้วางกรอบแนวทางการอนุรักษ์และดูแลเมืองเก่าไว้ในลักษณะ “การบูรณาการ” ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๖๔ นั้น ได้กำหนดให้มีกลไกการบริหารจัดการในภาพรวมในรูปแบบ

^{๑๕} สมศักดิ์ ธรรมเวชวิทย์. (๒๕๕๙). การบูรณะอาคารมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรม. วารสารวิชาการ การออกแบบสภาพแวดล้อม ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มิถุนายน ๒๕๕๙). หน้า ๑-๑๗.

^{๑๖} ข้อที่ ๕ (๒) ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๖๔

“คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า” ทั้งภาครัฐ กรุงเทพมหานคร ภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยเลขานุการ คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า ถือเป็นหน่วยบูรณาการหลักของชาติ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้^{๑๗}

- ๑) วางนโยบาย กำหนดพื้นที่ และจัดทำแผนแม่บทการอนุรักษ์ และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- ๒) จัดทำแนวทาง แผนปฏิบัติการ และมาตรการต่าง ๆ เพื่อดำเนินการในพื้นที่รับผิดชอบ
- ๓) ให้คำปรึกษาและความเห็นโครงการของรัฐในพื้นที่รับผิดชอบ
- ๔) สนับสนุนการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ เพื่อดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า
- ๕) ออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่าเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- ๖) สนับสนุน และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า
- ๗) ประสานงาน ติดตาม ตรวจสอบและกำกับดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามแนวทาง โครงการ และแผนงาน ที่ได้จัดทำไว้
- ๘) เชิญผู้แทนหน่วยงานราชการและภาคเอกชน หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องมาให้คำชี้แจงและข้อมูล
- ๙) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อทำการแทนคณะกรรมการในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย
- ๑๐) รายงานผลการดำเนินงานให้คณะรัฐมนตรีทราบตามที่เห็นสมควร
- ๑๑) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าประสบความสำเร็จ

๒.๑.๔ ย่านชุมชนเก่า

(๑) ความหมาย

ย่านชุมชนเก่า หมายถึง พื้นที่ทางกายภาพที่แสดงออกถึงลักษณะของการตั้งถิ่นฐาน/ก่อกำเนิดที่แตกต่างกันตามบริบทแวดล้อม ทั้งที่เป็นเมืองหรือในพื้นที่ชนบท มีพัฒนาการของการตั้งถิ่นฐาน/ก่อกำเนิดดังกล่าวที่ต่อเนื่องมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งประจักษ์ได้จากทั้งสภาพทางกายภาพที่โดดเด่น เช่น โครงสร้างของชุมชน ลักษณะรูปแบบทางสถาปัตยกรรม และภูมิทัศน์แวดล้อม และสภาพทางสังคมวัฒนธรรม ภูมิปัญญา ประเพณี และกิจกรรมของชุมชน ประกอบควบคู่กันอย่างเหมาะสม ภายใต้บริบทสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างและสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ^{๑๘}

^{๑๗} ข้อที่ ๑๐ ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ.๒๕๖๔

^{๑๘} ปุณฺณ ขวัญสุวรรณ และคณะ. (๒๕๕๕). การสื่อความหมายเมืองเก่าผ่านแผนที่มรดกทางวัฒนธรรม. บทความการประชุมนานาชาติอิโคโมสไทย ๒๐๐๗. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง.

(๒) ประเภท

การจำแนกประเภทของย่านชุมชนเก่า ต้องพิจารณาทั้งองค์ประกอบที่เป็นกายภาพ เช่น โครงสร้างของชุมชน สถาปัตยกรรมที่ยังคงอยู่ ภูมิทัศน์และระบบนิเวศน์ และความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับมุมมอง และองค์ประกอบที่มีใช้กายภาพ เช่น ลักษณะกิจกรรมและวิถีชีวิตที่ยังคงอยู่ ประวัติศาสตร์ชุมชน การสืบประเพณี ความทรงจำ ตลอดจนพิจารณาบริบทที่ตั้งของชุมชน ซึ่งในกรณีของประเทศไทย^{๑๔} สามารถจำแนกประเภทของย่านชุมชนเก่าได้ ๘ ลักษณะ ดังนี้

(๒.๑) ชุมชนริมน้ำ เป็นย่านชุมชนที่ยึดเอาลำน้ำในการตั้งถิ่นฐาน อาจจะไปด้วยตัวตลาดและส่วนบ้านเรือนพักอาศัย มีลักษณะสถาปัตยกรรมที่เหมาะสมกับสภาพที่ตั้งและประโยชน์ใช้สอย รวมไปถึงองค์ประกอบในเชิงระบบนิเวศลำนํ้า พืชพันธุ์ และระบบการผลิตเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

(๒.๒) ชุมชนรถไฟ เป็นย่านชุมชนที่เกิดจากการพัฒนาเส้นทางรถไฟ หรือการขยายตัวของย่านชุมชนเดิมที่เกิดจากการเข้ามาของสถานีรถไฟ ส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นย่านการค้า หากเป็นสถานีที่ผ่านชุมชนขนาดใหญ่หรือเป็นชุมทาง มักจะมีกลุ่มสถาปัตยกรรมเกี่ยวเนื่องกับรถไฟที่มีลักษณะเฉพาะ

(๒.๓) ชุมชนตลาด/การค้า เป็นย่านชุมชนที่มีกิจกรรมหรือเคยมีกิจกรรมด้านการค้าเป็นหลัก มีลักษณะความเป็นย่านตลาดของเมือง หรือของชุมชนในละแวก อาจประกอบไปด้วยพื้นที่ค้าขายรวม เช่น ตลาดสด และส่วนที่เป็นสถาปัตยกรรมประเภทเรือนแถวหรือห้องแถวค้าขาย

(๒.๔) ชุมชนหมู่บ้าน เป็นพื้นที่หมู่บ้านในบริเวณชนบท มีลักษณะเป็นชุมชนพื้นที่ถิ่นประกอบไปด้วยกลุ่มบ้านเรือนที่สะท้อนลักษณะของท้องถิ่น มีบริเวณบ้าน ลาน และเส้นทางสัญจรเป็นองค์ประกอบของชุมชน และมีความสัมพันธ์กับบริบทแวดล้อมในเชิงระบบวิถีชีวิต มีลักษณะการปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพสูง

(๒.๕) ชุมชนประมง/เกษตร เป็นชุมชนที่มีความสัมพันธ์กับแหล่งทำมาหากิน แหล่งทำการผลิต ซึ่งพื้นที่เหล่านั้นอาจอยู่ไกลจากพื้นที่ของชุมชนออกไป มีพื้นที่ที่เป็นจุดเปลี่ยนถ่าย เช่น แพลนท์ ท่าเรือ หรือพื้นที่ที่ต้องใช้เพื่อจัดการผลผลิตนั้น เช่น ลานตากข้าว ที่ตากปลา ที่แกะหอย เป็นต้น

(๒.๖) ชุมชนชาติพันธุ์ เป็นชุมชนที่มีการรวมกลุ่มการตั้งถิ่นฐานจากการที่มีความเป็นชาติพันธุ์ร่วมกัน ส่วนใหญ่จะเป็นชุมชนที่อพยพโยกย้ายถิ่นฐานมาจากประเทศข้างเคียง โดยนำเอาสัมภาระทางวัฒนธรรม องค์ความรู้ ภาษา ประเพณี ความเชื่อต่าง ๆ ติดตัวมาด้วย แต่มีรูปแบบของการปรับตัวทั้งลักษณะกายภาพของชุมชน และทางด้านสังคมกับบริบทที่ใหญ่กว่าแต่ยังคงเอกลักษณ์เฉพาะบางอย่างเอาไว้ ชุมชนลักษณะนี้จะมีความโดดเด่นในเชิงองค์ประกอบที่ไม่ใช่กายภาพ

(๒.๗) ชุมชนโดยรอบโบราณสถาน เป็นชุมชนที่เกิดขึ้นพร้อมกับการตั้งถิ่นฐานดั้งเดิมของอารยธรรมหนึ่ง ๆ ซึ่งอาจหมายถึงการตั้งถิ่นฐานที่ดำเนินการต่อเนื่องมาจากอดีต โดยพบ

^{๑๔} ปุณย์ ขวัญสุวรรณ. (๒๕๕๘). ย่านชุมชนเก่า: นิยาม คุณค่า กลไกการฟื้นฟู สุวิถีชีวิตประจำวัน. วารสารวิชาการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง. หน้า ๑-๑๗.

โบราณสถานที่มีความสำคัญเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน อาทิ สถูป เจดีย์ แนวกำแพงเมือง คูน้ำ เป็นต้น โดยองค์ประกอบเหล่านี้ เป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดขอบเขตชุมชนในปัจจุบัน

(๒.๘) ชุมชนที่เกี่ยวข้องกับความทรงจำ เป็นชุมชนหรือส่วนของชุมชนที่เป็นส่วนหนึ่งของความทรงจำร่วมกันของคนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่ชุมชน โดยมากมักเป็นสถานที่เกิดเหตุการณ์สำคัญในอดีต แต่ปัจจุบันสถานที่เหล่านั้นไม่ได้มีหน้าที่เพื่อกิจกรรมนั้น ๆ อีกแล้ว คงเหลือเป็นตำนานหรือเรื่องเล่าต่อสถานที่นั้นๆ

(๓) แนวทางการอนุรักษ์และบริหารจัดการย่านชุมชนเก่า

แนวทางการอนุรักษ์และบริหารจัดการย่านชุมชนเก่า มีทั้งส่วนที่สามารถดำเนินการด้วยชุมชนเองและได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๒๐} ดังนี้

(๓.๑) การรักษารูปแบบประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ๑) รูปแบบโครงสร้างทั้งกลุ่มอาคารและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง เช่น ถนน ทางน้ำ พื้นที่ว่าง ความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่สีเขียวและพื้นที่โล่งกว้าง ๒) รูปทรงและลักษณะทางกายภาพของตัวอาคาร ๓) ลักษณะวัสดุที่ใช้ เช่น กระเบื้อง สีกระเบื้อง ชนิดอิฐ ไม้และสีของไม้ ๔) ความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ย่านชุมชนกับบริบทแวดล้อมทั้งที่มนุษย์สร้างขึ้นและเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ๕) การรักษาประโยชน์ใช้สอยและกิจกรรมที่หลากหลายของชุมชน ๖) การสืบทอดประเพณี ภูมิปัญญา คุณค่าของสถานที่ อันสะท้อนอัตลักษณ์ชุมชนให้คงอยู่ ๗) การรักษาโครงสร้างและโครงข่ายทางสังคมของชุมชน

(๓.๒) การวางแผนเพื่อประโยชน์ใช้สอย โดยควรมีกระบวนการวางแผนและพิจารณาให้เหมาะสมกับอัตลักษณ์ การพัฒนาประโยชน์ใช้สอยรูปแบบใหม่ๆ ให้เหมาะสมกับอัตลักษณ์ชุมชน เชื่อมต่อทั้งกิจกรรมดั้งเดิมและกิจกรรมใหม่

(๓.๓) การควบคุมการออกแบบสถาปัตยกรรมร่วมสมัย ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุง ตกแต่ง ซ่อมแซมอาคารเก่า หรือการสร้างอาคารใหม่ ต้องคำนึงถึงความเชื่อมโยงเชิงที่ว่างกับโครงสร้างเดิมของย่านชุมชนเก่าและบริบทโดยรอบ โดยสถาปัตยกรรมใหม่จะต้องมีส่วนที่กลมกลืนกับบริบทเดิมของย่านชุมชนเก่า

(๓.๔) การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านศิลปกรรม ประเภทย่านชุมชนเก่า ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการควบคุมกำกับ และสนับสนุนการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าได้ ซึ่งจะมีการกำหนด “ดัชนี” “ตัวชี้วัด” และ “เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านศิลปกรรม”

๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม

การศึกษาทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม ในที่นี้ ประกอบด้วยกฎหมาย ๖ ลักษณะ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยโบราณสถานฯ กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินเพื่ออนุรักษ์และดูแลพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า กฎหมายว่าด้วยการ

^{๒๐} ปุณณ ขวัญสุวรรณ และคณะ. (๒๕๕๖). คู่มือมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านศิลปกรรม ประเภทย่านชุมชนเก่า. จัดทำโดยคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง เสนอต่อ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกฎหมายว่าด้วยการควบคุมผังเมือง กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และกฎหมายท้องถิ่นและส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งได้มีการทบทวนกฎหมาย และงานศึกษาวิจัยก่อนหน้านี้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์เพื่อให้เห็น “สาระสำคัญ” เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ รายละเอียดมีดังนี้

๒.๒.๑ กฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน^{๒๑}

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน หรือศิลปวัตถุและกำหนดเขตที่ดินโบราณสถานต่าง ๆ โดยการออกประกาศกรมศิลปากรเรื่อง ขึ้นทะเบียนและกำหนดเขตที่ดินโบราณสถานแห่งต่าง ๆ กฎหมายฉบับนี้ยังใช้ในการควบคุมสิ่งปลูกสร้างที่เป็นโบราณสถาน และการดำเนินการกับอาคารมีคุณสมบัติเป็นโบราณสถานแต่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียน

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรหลายประการ ได้แก่ จัดทำบัญชีโบราณสถาน เพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมไม่ให้เป็นโบราณสถานโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทำหนังสืออนุญาต ระบุรับ และรื้อถอนการก่อสร้างในเขตโบราณสถาน ซึ่งได้มีประกาศขึ้นทะเบียนมอบหมายผู้อำนวยการกองและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กระทำการแทน สั่งซ่อม หรือบูรณะโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว และมีอำนาจในการดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ในบริเวณโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ที่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองตามกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยโบราณสถานฯ ยังมีกลไกสนับสนุนทางการเงิน คือ “กองทุนโบราณคดี” เพื่อใช้จ่ายในกิจการอันเป็นประโยชน์แก่โบราณสถานหรือการพิพิธภัณฑสถาน โดยการเก็บรักษาและการจ่ายเงินกองทุนโบราณคดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด (มาตรา ๓๐) ซึ่งระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการเก็บรักษาและการจ่ายเงินกองทุนโบราณคดี พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดไว้ว่า “ให้ใช้สำรองใช้จ่ายในกิจการอันเป็นประโยชน์แก่โบราณสถาน หรือการพิพิธภัณฑสถานได้ไม่เกินวงเงิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท” และ “ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมศิลปากรในการสั่งจ่ายเงินกองทุนโบราณคดีในกิจการต่าง ๆ” ซึ่งรวมถึงการสร้าง ซ่อมแซม หรือบูรณะโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและอาคารที่ใช้ในกิจการของโบราณสถานและพิพิธภัณฑสถาน

๒.๒.๒ กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่ออนุรักษ์และดูแลพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า^{๒๒}

การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ (แก้ไขปรับปรุงล่าสุด พ.ศ. ๒๕๕๘) โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัตินี้ ในการออก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๖๔ เพื่อตั้งคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า และคณะกรรมการ

^{๒๑} วิมลรัตน์ อิศระธรรมบุญ และคณะ. (๒๕๖๕). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการแก้ไขอุปสรรคเชิงกฎหมาย และนโยบายภาครัฐต่อการจัดการมรดกทางวัฒนธรรม. จัดทำโดย ภาควิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่ หน่วยงานและจัดการทุนด้านการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ.

^{๒๒} เรื่องเดิม.

ได้แต่งตั้งคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า รายเมือง เพื่อขับเคลื่อนการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าให้เป็นไปตามแผนแม่บทและผังแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่ออกตามความในมาตรา ๑๑(๘) แห่งพระราชบัญญัตินี้มีคำนิยามและสาระที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่มีคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรม ประกอบด้วย กรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า ซึ่งกรณีของเมืองเก่าแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ได้แก่ ๑) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อกันมาแต่กาลก่อน หรือที่มีลักษณะเป็นเอกลักษณ์วัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะจำเพาะของสมัยหนึ่งในประวัติศาสตร์ ๒) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีรูปแบบผสมผสานสถาปัตยกรรมต่างถิ่น หรือมีลักษณะเป็นรูปแบบวิวัฒนาการทางสังคมที่สืบต่อมาในยุคต่าง ๆ ๓) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่เคยเป็นตัวเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่ง และยังคงมีลักษณะเด่นประกอบด้วยโบราณสถาน และ ๔) เมืองหรือบริเวณของเมือง ซึ่งโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์ หรือโดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่งสถาปัตยกรรม มีคุณค่าในทางศิลปะ โบราณคดี หรือประวัติศาสตร์

นอกจากนี้ ระเบียบฯ ข้อ ๑๐ (๑) คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า มีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบาย กำหนดพื้นที่ และจัดทำแผนแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า รวมไปถึงประกาศขอบเขตพื้นที่เมืองเก่า และจัดทำแผนแม่บทและผังแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าได้ ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า รายเมือง โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบฯ ข้อ ๑๐ (๙) ที่มอบอำนาจหน้าที่ให้กรรมการฯ สามารถ “แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการ หรือ คณะทำงานตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อทำการแทนคณะกรรมการในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย”

ในทางปฏิบัติระเบียบฯ ฉบับนี้ มอบอำนาจและหน้าที่ให้คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า ช่วยรัฐดูแลและตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางนโยบาย กำหนดพื้นที่ และจัดทำแผนอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า แต่การขับเคลื่อนการอนุรักษ์และพัฒนาในพื้นที่ให้เป็นไปตามแผนแม่บทและผังแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า นั้น ๆ ต้องอาศัยอนุกรรมการฯ ประสานกับหน่วยงานราชการกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่ประจำอยู่ในพื้นที่เมืองเก่า กล่าวคือ การผลักดันและขับเคลื่อนแผนอนุรักษ์อาศัยกำลังความสามารถของอนุกรรมการฯ ประกอบกับอำนาจหน้าที่จากในหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

๒.๒.๓ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม^{๒๓}

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ (แก้ไขปรับปรุงล่าสุด พ.ศ. ๒๕๖๑) ใช้ควบคุมพื้นที่สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม เช่น ย่านชุมชนเก่า และเมืองเก่า มีกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่ที่มีคุณค่า คือ กฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่บริเวณที่ใดบริเวณหนึ่งเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณพื้นที่ต่าง ๆ สาระ

^{๒๓} เรื่องเดิม.

ที่สำคัญอีกประการของพระราชบัญญัตินี้ คือ บทบัญญัติ ส่วนที่ ๔ การทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่งผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย กฎหมายฉบับนี้ ยังได้กำหนดนิยามสำคัญที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สิ่งแวดล้อม คุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม กองทุนมลพิษ อาคาร เขตอนุรักษ์ และนิยามอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความหมายของสิ่งแวดล้อม

ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ “มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้” ถูกซ่อนอยู่ในคำจำกัดความของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ซึ่งถูกบัญญัติให้หมายความรวมถึง ลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งรวมถึงสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น นอกจากคำว่าสิ่งแวดล้อมแล้ว ไม่ปรากฏการให้นิยามที่เกี่ยวข้องกับมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ หรือสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม หรือพื้นที่และสิ่งปลูกสร้างที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรมแต่อย่างใด แม้การให้นิยามของคำว่า “อาคาร” ก็มีความหมายทั่วไปแบบกว้าง ๆ โดยให้อ้างอิงความหมายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ส่วนที่เป็นหัวใจสำคัญของการอนุรักษ์และดูแลพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า คือ การให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดเขตบริเวณที่กำหนดเป็น “พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม” ซึ่งอยู่ภายใต้ข้อกำหนดด้านต่าง ๆ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ หรือเพื่อมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ หรือต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนบนพื้นที่อนุรักษ์ และการกำหนดวิธีเฉพาะในการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ เพื่อรักษาคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่อนุรักษ์ ทั้งนี้ โดยให้ผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและรัฐมนตรี เมื่อมีการประกาศใช้ “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม จะต้องจัดทำ “แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” ในระดับจังหวัดเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สามารถเปลี่ยนแปลงกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำ “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” โดยให้โครงการหรือกิจการใดที่ต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมาย รวมถึงโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี “ซึ่งมีพื้นที่ที่ตั้งอยู่ใกล้โบราณสถาน แหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ในระยะทาง ๑ กิโลเมตร ยกเว้น ถนนผังเมืองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยผังเมือง ทุกขนาด ให้เสนอ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในขั้นตอนขออนุมัติหรือขออนุญาตโครงการ”^{๒๔} ตลอดจนมีกลไกที่ใช้ในการส่งเสริม

^{๒๔} ความในลำดับที่ ๒๐.๗ ของเอกสารท้ายประกาศ ๓ ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งมีการระบุประเภทโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ

และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ “กองทุนสิ่งแวดล้อม” ขึ้นในกระทรวงการคลัง ซึ่งสามารถใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อเป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

๒.๒.๔ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร^{๒๕}

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (แก้ไขปรับปรุงล่าสุด พ.ศ. ๒๕๖๐) มีหลักการสำคัญคือ บังคับใช้เพื่อการควบคุมอาคารทั้งการออกแบบก่อนสร้าง การปรับปรุงซ่อมแซม พื้นที่โดยรอบ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย เป็นต้น ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ยังมีกฎหมายลำดับรองที่ควบคุมรูปลักษณะของอาคาร เพื่อควบคุมลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หรือบริเวณใดบริเวณหนึ่ง ประกอบด้วย ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในพื้นที่บางบริเวณ และกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ทั้งนี้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคารมีความสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติการผังเมืองทั้งในการกำหนดพื้นที่ ขอบเขต และมาตรการที่จะคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนกรณียกเว้นที่กฎหมายควบคุมอาคารไม่ใช้บังคับ เช่น พระที่นั่งหรือพระราชวัง โบราณสถาน และอาคารเพื่อการศาสนา เนื่องจากมีกฎหมายควบคุมการก่อสร้างไว้แล้วโดยเฉพาะ

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (แก้ไขปรับปรุงล่าสุด พ.ศ. ๒๕๖๐) ยังได้กำหนดนิยามที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่และสิ่งปลูกสร้างที่มีคุณค่า (definitions) ประเภทต่าง ๆ ได้แก่ อาคาร อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารชุมนุมคน โรงมหรสพ ที่สาธารณะ และคำสำคัญอื่น ๆ รวมทั้งระบุถึงอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล รับรอง และกำหนดนโยบาย (authorities) ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เจ้าพนักงานท้องถิ่น สถาปนิก และสถาปนิก อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน (administrators) ได้แก่ ราชการส่วนท้องถิ่น นายตรวจ นายช่าง และผู้ตรวจสอบ ไว้อย่างชัดเจน รวมทั้ง

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าว ยังเปิดโอกาสให้มีการกระจายอำนาจให้แก่กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานท้องถิ่น โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง ตามคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร รวมถึงให้สิทธิท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติเอง คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร สามารถออกเทศบัญญัติ และองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษ^{๒๖} สามารถ

โครงการร่วมกับเอกชน ที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขั้นก่อนขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

^{๒๕} วิมลรัตน์ อิศระธรรมบุญ และคณะ. (๒๕๖๕). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการแก้ไขอุปสรรคเชิงกฎหมายและนโยบายภาครัฐต่อการจัดการมรดกทางวัฒนธรรม. จัดทำโดย ภาควิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อ หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สำนักงานสานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ.

^{๒๖} นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (ปรับปรุงล่าสุด พ.ศ. ๒๕๖๒) ให้อำนาจเทศบาลในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ในกรณีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติ (ในเทศบัญญัตินั้นจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่ง

ออกข้อบัญญัติต้องครุปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติ แต่หากมีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษที่ข้อบัญญัติต้องขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร และได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะกรรมการควบคุมอาคาร พร้อมด้วยสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคาร รวมถึงคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และอนุกรรมการฯ มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการบังคับใช้กฎหมาย โดยคณะกรรมการควบคุมอาคารและสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีหน้าที่ช่วยประสานงานและช่วยเหลือให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชน สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ในขณะที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้

๒.๒.๕ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมผังเมือง^{๒๗}

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (ปรับปรุงล่าสุด พ.ศ. ๒๕๖๐) ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออก “ผังเมืองรวม” และ “ผังเมืองเฉพาะ” เพื่อควบคุมพื้นที่ โดยผังเมืองรวมเป็น “แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง” ส่วนผังเมืองเฉพาะเป็น “แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์ในการสร้างเมืองใหม่ การพัฒนาเมือง การอนุรักษ์เมือง หรือการฟื้นฟูเมือง” โดยที่การจัดทำ ผังเมืองเฉพาะ เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นจัดทำ โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองสามารถดำเนินการได้เมื่อท้องถิ่นร้องขอ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการ

นอกจากนี้ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจออกกฎกระทรวงยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามผังเมืองที่ประกาศและบังคับใช้ได้บางเงื่อนไขต่อไปนี้

(๑) สิ่งปลูกสร้างที่เป็นทรัพย์สินของรัฐ มีคุณสมบัติเป็นโบราณสถาน ที่มีความสำคัญในระดับชาติ ระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่น แต่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนและอาจได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน

(๒) หากสิ่งปลูกสร้างที่เป็นทรัพย์สินของรัฐ ที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์แต่ไม่มีคุณสมบัติเป็นโบราณสถาน อาจได้รับการคุ้มครองดูแลในกรณีที่ตั้งอยู่ในภายในพื้นที่ “กรุงรัตนโกสินทร์” และพื้นที่ต่อเนื่อง หรือตั้งอยู่ในพื้นที่ “เมืองเก่า” ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๖๔

(๓) สิ่งปลูกสร้างที่เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล หรือที่มีเอกชน บุคคล หรือ นิติบุคคลเป็นเจ้าของและควบคุมดูแลการใช้งาน ซึ่งหากเป็นสิ่งปลูกสร้างที่มีคุณค่าควรแก่การอนุรักษ์ มีคุณสมบัติ

พันบาท) โดยให้อำนาจนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล หรือ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น มีสิทธิ์เสนอร่างเทศบัญญัติได้

^{๒๗} วิมลรัตน์ อิศระธรรมบุญ และคณะ. (๒๕๖๕). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการแก้ไขอุปสรรคเชิงกฎหมายและนโยบายภาครัฐต่อการจัดการมรดกทางวัฒนธรรม. จัดทำโดย ภาควิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อ หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ.

เป็นโบราณสถาน แต่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน อาจจะได้รับการคุ้มครองดูแลตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน

(๔) สิ่งปลูกสร้างที่เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งมีคุณค่าควรแก่การอนุรักษ์ แต่อิทธิกรรมศิลปกรรมไม่มีคุณูปการให้เป็นโบราณสถาน แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะ รูปทรง สัดส่วน ที่ว่างของอาคารและสิ่งปลูกสร้าง รวมถึงควบคุม การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย อาคารและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อความมั่นคงแข็งแรงปลอดภัย ของโครงสร้าง และการป้องกันอัคคีภัย โดยมีกฎหมายลำดับรองคือ กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ และข้อบัญญัติท้องถิ่นรองรับ

นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังให้อำนาจในการออก “ผังเมืองรวม” และ “ผังเมืองเฉพาะ” เพื่อควบคุมพื้นที่ โดยผังเมืองรวมเป็น “แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค สาธารณูปการ บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง” ส่วนผังเมืองเฉพาะเป็น “แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์ในการสร้างเมืองใหม่ การพัฒนาเมือง การอนุรักษ์เมือง หรือการฟื้นฟูเมือง” โดยที่การจัดทำ ผังเมืองเฉพาะ เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นจัดทำ โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองสามารถดำเนินการได้เมื่อท้องถิ่นร้องขอ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการ

๒.๒.๕ กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

กรมธนารักษ์ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการดูแล บริหารจัดการ และจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุ ที่ผ่านมากกรมธนารักษ์ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการสำรวจ ตรวจสอบ รวบรวมฐานข้อมูลอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นที่ราชพัสดุที่มีลักษณะยังทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปกรรม หรือสถาปัตยกรรมที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ไว้ รวมทั้งมีการวางหลักเกณฑ์และคู่มือการบริหารจัดการพื้นที่หรืออาคารที่ราชพัสดุ เพื่อตระหนักในคุณค่าของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นที่ราชพัสดุที่มีลักษณะยังทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปกรรม หรือสถาปัตยกรรมที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ไว้ โดยก่อนการรื้อถอนซ่อมแซม ปรับปรุงแก้ไขหรือดำเนินการอื่นใด กับอาคารดังกล่าวให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

สำหรับที่ราชพัสดุที่มีลักษณะยังทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปกรรม หรือสถาปัตยกรรมที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ จำแนกออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่^{๒๘}

๑) อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นที่ราชพัสดุที่ทรงคุณค่าและเป็นโบราณสถาน กำหนดให้การรื้อถอนและดัดแปลงให้นำกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานฯ มาบังคับใช้ แต่สามารถนำแนวทางปฏิบัติในการบำรุง ดูแล ปรับปรุง และรักษาอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ราชพัสดุทรงคุณค่าแบบเข้มข้น มาใช้เท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน

^{๒๘} หนังสือเลขที่ กค ๐๓๑๒/ว๙๐ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการบำรุง ดูแล รักษาอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างมีลักษณะยังทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปกรรม หรือสถาปัตยกรรมที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ไว้ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๕

๒) อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นที่ราชพัสดุที่ทรงคุณค่า แต่ไม่เป็นโบราณสถาน หากต้องการรื้อถอนหรือดัดแปลง ต้องได้รับคำยินยอมจากคณะกรรมการสามคน โดยอย่างน้อยต้องมีผู้แทนกรมศิลปากรหรือสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด และเสนอต่อกรมธนารักษ์ให้ความเห็นชอบ แต่ในการบำรุง ดูแล ปรับปรุง และรักษาอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ราชพัสดุทรงคุณค่านั้น ให้เลือกใช้แบบเข้มข้น หรือแบบผ่อนปรน ตามความเหมาะสมแล้วแต่กรณี

๒.๒.๖ กฎหมายท้องถิ่นและส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

กฎหมายท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ ปัจจุบันกฎหมายทุกฉบับที่กล่าวมานี้ ยังไม่ระบุถึงอำนาจในการดูแลโบราณสถานยังชัดเจนมีกำหนดให้เพียงให้กำหนดถ้อยคำเชิงกว้าง อาทิ “บำรุงรักษาศิลปะ จาริต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น” “ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม” และ “การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน” ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทมีอำนาจหน้าที่โดยตรง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทอาจทำได้

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีการถ่ายโอนอำนาจในการอนุรักษ์โบราณสถานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ บางส่วนแล้ว ผ่านการจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ โดยได้มีการแบ่งประเภทของโบราณสถานออกเป็น ๒ ประเภทหลัก ได้แก่ ๑) โบราณสถานระดับชาติ และ ๒) โบราณสถานระดับท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดบทบาทให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกระทำกิจกรรมได้ออกเป็น ๒ ลักษณะ รองรับความสามารถรับการถ่ายโอนได้ ได้แก่

(๑) การบำรุงรักษาโบราณสถาน คือ การระวังโบราณสถานไม่ให้เกิดความเสื่อมสภาพหรือหยุดยั้งการเสื่อมสภาพ โดยไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปร่างของโบราณสถาน เช่น การทำความสะอาด กำจัดวัชพืช ขจัดสิ่งกีดขวาง การปกป้องคุ้มครองและรักษาความปลอดภัย การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การให้บริการทางวิชาการ และการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก และการจัดกิจกรรมด้านการศึกษา เป็นต้น

(๒) การดูแลรักษาโบราณสถาน คือ การอนุรักษ์ คุ้มครองป้องกัน บำรุงรักษา ตลอดจนซ่อมแซมโบราณสถานให้อยู่ในสภาพดีและมั่นคงแข็งแรง ยับยั้งการชำรุดและยืดอายุให้ยืนยาว โดยยังคงคุณค่าไว้ต่อไป เช่น การซ่อมแซมตามวัสดุและวิธีการดั้งเดิม การค้ำยันโบราณสถาน การสงวนรักษา การเสริมความมั่นคง การบูรณะ การปฏิสังขรณ์ การประกอบคืนสภาพ และการประยุกต์ใช้สอย เป็นต้น

นอกจากกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วยังมี **กฎบัตรประเทศไทยว่าด้วยการบริหารจัดการแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม** (Thailand Charter on Cultural Heritage Sites Management) ซึ่งยกร่างและจัดทำโดย สมาคมอิคอมอสไทย (ICOMOS Thailand) ตัวแทนประเทศไทยในองค์กร ICOMOS หรือ International Council on Monuments and Sites และประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามแนวคิดด้านการอนุรักษ์ของสากล^{๒๙} ทั้งนี้ ไม่ใช่กฎหมายข้อบังคับ ไม่มีผลบังคับใช้ แต่ถือเป็น

^{๒๙} การยกร่างและจัดทำกฎบัตรนี้ผ่านกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชน จากคณะอนุกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม ในคณะกรรมการวิชาการศาสนา วัฒนธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา

ข้อตกลงร่วมกัน หรือ “ธรรมนูญ” เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติงานสำหรับนักอนุรักษ์ที่ปฏิบัติงานด้านการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมของชาติ ซึ่งในกฎบัตรมีการเน้นย้ำว่า “...อย่างน้อยที่สุดหน่วยงานของรัฐควรใช้เป็นแนวทางในการอ้างอิงเพื่อประโยชน์ในการปกป้องรักษามรดกทางวัฒนธรรมของชาติ และสนับสนุนการดำเนินงานโดยภาคประชาชน”^{๓๐}

๒.๓ แนวคิดการยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะ

“ภาคประชาชน” หมายถึง ประชาชนที่เป็นพลเมืองทั่วไป รวมถึงกลุ่มประชากรผู้อาศัยและได้รับบริการจากภาครัฐด้วย อาทิ กลุ่มคนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบอาชีพ กลุ่มผู้อพยพ ประชาชนที่เป็นกลุ่มผู้รับบริการเฉพาะของหน่วยงานภาครัฐ ประชาชนที่ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการสาธารณะแต่มีส่วนได้เสียจากการตัดสินใจสาธารณะ และประชาชนที่รวมตัวจัดตั้งองค์กรภาคประชาสังคม หรือองค์กรชุมชน^{๓๑} ส่วนคำว่า “องค์กรจัดบริการสาธารณะ” (public service organization) หมายถึงตั้งแต่หน่วยงานภาครัฐ (public sector) องค์กรไม่แสวงผลกำไร (non-profit organizations) และองค์กรธุรกิจเอกชน (private sector) ซึ่งเข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนภายใต้ระบบสัญญาสัมปทานมอบหมายหน้าที่จัดบริการสาธารณะแทนรัฐ^{๓๒}

๒.๓.๑ ลักษณะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะ

การเข้ามามีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะในกระแสปัจจุบัน มีลักษณะดังนี้^{๓๓}

ประการแรก พลเมืองมีบทบาทร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ อาจเป็นได้ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล รวมถึงการกระทำร่วมของกลุ่มพลเมือง (collective action) และองค์กรภาคประชาสังคม

ประการที่สอง การมีส่วนร่วมอาจดำเนินไปโดยอาศัยกลไกหลากหลายรูปแบบผสมผสานกัน เช่น การสำรวจความพึงพอใจใน การปรึกษาหารือสาธารณะ การจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วม การปรึกษาหารือในการจัดทำแผนงบประมาณ การประเมินคุณภาพบริการสาธารณะโดยชุมชน (community scorecards) การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ (social audits) เป็นต้น

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมไม่จำกัดเฉพาะพื้นที่ทางกายภาพ หรือการมีส่วนร่วมบนฐานภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ หากยังรวมถึงการอาศัยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศออนไลน์ในการสร้างช่องทางและขยายพื้นที่การมีบทบาทร่วมของภาคประชาชนด้วย

^{๓๐} สารของกฎบัตรประกอบด้วย กรอบแนวคิดของกฎบัตร คุณค่าและการประเมินคุณค่ามรดกทางวัฒนธรรม การบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรม หลักการในการจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการ หลักการในการอนุรักษ์แหล่งมรดกทางวัฒนธรรม และการมีส่วนร่วม ตลอดจนนิยามคำและวลีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับมรดกทางวัฒนธรรม จำนวน ๑๒ นิยาม คือ ๑) มรดกทางวัฒนธรรม ๒) มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ ๓) มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ๔) แหล่งมรดกทางวัฒนธรรม ๕) โบราณสถาน ๖) การอนุรักษ์ ๗) ความแท้ ๘) บุรณภาพ ๙) ภูมิทัศน์ประวัติศาสตร์ ๑๐) ภูมิทัศน์วัฒนธรรม ๑๑) มรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น และ ๑๒) การบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรม

^{๓๑} Elke Loeffler and Tony Bovaird, “From Participation to Co-Production: Widening and Deepening the Contributions of Citizens to Public Services and Outcomes,” in Edoardo Ongaro and Sandra van Thiel (eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (London: Palgrave Macmillan, ๒๐๑๘), p. ๔๐๔.

^{๓๒} Daphne Vanleene, Bram Verschuere, and Joris Voets, “Benefits and Risks of Co-production: A Preliminary Literature Review,” p. ๔.

^{๓๓} Ibid., pp. ๔-๕.

ประการที่สี่ การร่วมดำเนินกิจการสาธารณะ อาจเกิดขึ้นจากการริเริ่มขับเคลื่อนกิจกรรมของภาคประชาชนเอง (organic engagement) หรือหน่วยงานภาครัฐส่งเสริมกิจกรรมการมีส่วนร่วม (induced engagement)

ประการที่ห้า ผลลัพธ์ที่หลากหลาย อาจสร้างสรรค์นวัตกรรมของการจัดบริการสาธารณะ (constructive) การเผชิญหน้าในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ (confrontational) หรือส่งผลให้รูปแบบการบริหารกิจการสาธารณะเดิมไม่สามารถใช้ต่อไปได้ (disruptive) ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการซึ่งเกี่ยวข้องกับพลวัตของการแสดงบทบาทของภาคประชาชน (dynamics of engagement) เป้าประสงค์ของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกับประเด็นสาธารณะ (objectives of stakeholders) รวมถึงบริบททางสังคมการเมือง (socio-political context)

ประการที่หก การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะ อาจดำเนินไปโดยไม่มีรูปแบบแน่นอนตายตัวและไม่เป็นทางการ (spontaneous, informal) หรือมีรูปแบบเป็นทางการโดยตั้งอยู่บนกฎเกณฑ์หรือบรรทัดฐานที่วางไว้โดยชัดแจ้ง (formal, clearly defined rules and norms)

ประการที่เจ็ด การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะ อาจดำเนินไปโดยมีองค์กรภาคประชาสังคมเป็นตัวกลางหรือไม่ก็ได้ (mediation of civil society) องค์กรภาคประชาสังคมอาจมุ่งระดมพลังทางสังคมเพื่อเคลื่อนไหวผลักดันผลประโยชน์เฉพาะของคนบางกลุ่มเท่านั้นก็ได้

ประการที่แปด ภาคประชาชนสามารถเข้าร่วมดำเนินกิจการสาธารณะได้ในหลายจุดของกระบวนการจัดบริการสาธารณะ นับตั้งแต่การเข้าร่วมในขั้นตอนการกำหนดนโยบายการมีบทบาทส่งอิทธิพลต่อการตัดสินใจจัดทำแผน การร่วมออกแบบบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ การปฏิสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ ในฐานะผู้ร่วมให้บริการ การร่วมทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ การนำนโยบายไปปฏิบัติหรือหน่วยงานผู้ให้บริการสาธารณะ

ประการสุดท้าย การมีบทบาทของภาคประชาชนในการร่วมดำเนินกิจการสาธารณะ อาจดำเนินไปในพื้นที่หลายระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น ระดับภาค ระดับชาติ หรือแม้กระทั่งระดับโลก (local, regional, national or global level) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเป้าประสงค์ของการเข้ามามีบทบาทร่วมในแต่ละกรณี

๒.๓.๒ กลยุทธ์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยภาครัฐ

มาตรการปฏิรูปด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศรายได้ปานกลางและประเทศรายได้ต่ำ พบว่า ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศเหล่านั้นเผชิญกับประเด็นท้าทายที่นำไปสู่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารงานในมิติต่าง ๆ ได้แก่ การยกระดับประสิทธิผลของการจัดบริการสาธารณะ (effectiveness) การปฏิบัติหน้าที่เพื่อบรรลุประโยชน์สาธารณะให้ได้มากที่สุด (public interest) การเสริมสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ (legitimacy) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบกำกับตรวจสอบความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability)

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีทั้งการเพิ่มความเชื่อมั่นต่อรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ การปรับปรุงบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและอยู่บนประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ แก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านบุคลากรของรัฐ ผ่านรูปแบบการทำงานแบบอาสาสมัคร และองค์กรระดับชุมชน ยกย่องคุณค่าและความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม ลดปัญหาการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ การเพิ่มทุนทางสังคม (social capital) ให้เข้มแข็ง ภาคประชาชนมีส่วนร่วมขับเคลื่อนเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน กระบวนการสร้างฉันทามติ ในประเด็นสาธารณะ ดำเนินไปบนฐานการตกลงทางปัญญาร่วมกันของทุกภาคส่วน (collective wisdom) ช่วยลดความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐและประชาชนด้วยกัน ภาคประชาชนมีส่วนร่วม พัฒนาบริการสาธารณะและจัดการปัญหาสาธารณะบนฐานความร่วมมือ (problem-solving collaboration) ที่นำไปสู่การสร้างนวัตกรรมสังคมใหม่ๆ ทำให้การดำเนินนโยบายและการบริหารงานภาครัฐบรรลุผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) ได้มากที่สุด รวมทั้งช่วย เสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบกำกับหน่วยงานภาครัฐได้ยิ่งขึ้น^{๓๔}

กลยุทธ์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยภาครัฐ มีด้วยกัน ๑๓ กลยุทธ์ ได้แก่

๑) การปรับมุมมองความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับภาคประชาชน การมีวิธีคิด ในเชิงสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ (power relation) โดยปรับมุมมองทัศนคติที่มีต่อกลุ่มประชาชน ไม่ว่าจะเป็น “ผู้ใช้งาน” (users) “ผู้รับการดูแล” (patients) หรือ “ผู้รับบริการของหน่วยงาน” (clients) มาสู่มุมมองใหม่ที่เห็นว่าประชาชนมีฐานะเป็น “ภาคีหุ้นส่วน” ที่มีบทบาทเสมอภาคกัน (equal partners)

๒) การยอมรับในบริบทและพลวัตที่แตกต่างกัน กระบวนการกำหนดทางเลือกในการ จัดการประเด็นสาธารณะ (public choices) จะดำเนินไปในทิศทางใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะ ของอำนาจและผลประโยชน์ที่ปะทะประสานกันในกระบวนการปฏิสัมพันธ์ อาจไม่เหมือนกันในแต่ละ บริบท พื้นที่ สถานการณ์ และมีเงื่อนไขเชิงพลวัต

๓) การให้ความสำคัญต่อบทบาทของภาครัฐควบคู่พลเมือง การมีส่วนร่วมของภาค ประชาชนควรให้ความสำคัญกับทั้งผลประโยชน์ของภาคประชาชนและผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ ของรัฐและนักการเมืองหรือต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์ร่วมกัน

๔) การเสริมสร้างขีดความสามารถในการกระทำร่วมของกลุ่มคน (collective action) การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ จึงมุ่งเน้นการพัฒนาขีดความสามารถและทักษะที่จำเป็นสำหรับขับเคลื่อนกิจกรรมขององค์กรและกลุ่ม ตลอดจนทักษะที่เกี่ยวข้องกับการร่วมกันดำเนินกิจกรรมในระบบการเมือง เช่น ขีดความสามารถในการ สร้างเครือข่าย ทักษะการขยายแนวร่วมหรือพันธมิตรระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วน เป็นต้น

๕) การรองรับการมีส่วนร่วมจากหลากหลายทิศทาง การมองตัวแสดงในแต่ละภาคส่วน ในลักษณะกลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีความหลากหลาย ตัวแสดงในภาคสังคมไม่ได้เป็นหนึ่งเดียวกัน บางกรณีอาจริเริ่มขับเคลื่อนโดยบทบาทของพลเมืองที่สร้างกระแสผลักดันการเปลี่ยนแปลงจากระดับ ล่างขึ้นบน (from below) บางกรณีเป็นการริเริ่มขับเคลื่อนโดยกลุ่มนักการเมืองที่อาศัยอำนาจในการ

^{๓๔} Loeffler and Bovaird, “From Participation to Co-Production,” p. ๔๐๔.

กำหนดนโยบายจากบนลงล่าง (from above) บางกรณีเป็นการขับเคลื่อนจากภายในระบบราชการเอง โดยกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ริเริ่มนวัตกรรมบริการจากประสบการณ์และบทเรียนของหน่วยงาน (from within) บางกรณีเป็นการผลักดันขับเคลื่อนจากภายนอกโดยบทบาทขององค์การพัฒนาระหว่างประเทศหรือองค์กรแหล่งเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนา (from outside) ซึ่งต้องสามารถยกระดับไปสู่กลไกบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพให้ได้

๖) การให้ความสำคัญต่อการกระทำรวมหมู่ (collective action) ทั้งที่เกิดขึ้นในภาครัฐและสังคม ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องจากประชาชน การหาเสียงทางการเมือง หรือการดำเนินการตามแผนงานและนโยบายของภาครัฐ ต้องสานพลังและสร้างจุดร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาให้ได้ผ่านกระบวนการที่ทุกฝ่ายยอมรับและได้ประโยชน์

๗) การเสริมสร้างสมรรถนะหลายด้านที่จำเป็นต่อทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และภาคประชาสังคม เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถ (capacity building activities) ให้เกิดขึ้นอย่างครอบคลุม ทั้งที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานและการบริหารจัดการระบบอภิบาลหรือกลไกการมีส่วนร่วม

๘) มอบให้องค์กรภาคประชาสังคมเป็นผู้ระดมพลเมืองเข้ามามีส่วนร่วม (broker of collective action) องค์กรภาคประชาสังคมหลากหลายรูปแบบ อาทิ มูลนิธิ สมาคม ชมรม เครือข่าย อาสาสมัคร รวมถึงองค์กรชุมชน เป็นต้น การพยายามเริ่มจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน จะทำให้ภาครัฐไม่เกิดการระงับงานมากเกินไป

๙) ยอมรับในพลวัตและดำเนินต่อเนื่องระยะยาว (dynamic & long-term engagement) จำเป็นต้องมีการพัฒนาโครงสร้าง กลไก ระบบการทำงาน แผนจัดการทรัพยากร และแผนงานระยะสั้น-ปานกลาง-ยาว รองรับให้เกิดทิศทางภาพใหญ่ที่ชัดเจน และพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงเสมอ

๑๐) หน่วยงานภาครัฐเปิดรับการเปลี่ยนแปลง (Adaptive) เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องสามารถเชื่อมประสานการทำงานกับองค์กรภายนอกในทุกภาคส่วนอย่างเปิดกว้าง และไม่ปิดกั้นการทำงานร่วมกัน รวมทั้งมีการปรับระบบภายในให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของระบบนิเวศ ยกย่องความเชื่อมั่นไว้วางใจที่สังคมมีต่อรัฐ และเอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากภายในผ่านการริเริ่มนวัตกรรมการบริหารภาครัฐ

๑๑) การเสริมอำนาจให้ภาคประชาชน (Empowerment) ภาครัฐสามารถเติมเต็มจุดอ่อนของกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่ริเริ่มขับเคลื่อนโดยตัวแสดงในสังคมได้ โดยเฉพาะในแง่การร่วมผลักดันการเปลี่ยนแปลงจากภายในภาครัฐ การขยายแนวร่วมในระบบราชการ รวมถึงการระดมทรัพยากร

๑๒) การบริหารจัดการความเสี่ยง (Risk Management) เช่น การมีภาคประชาชนในพื้นที่แตกต่างหลากหลายในแง่ภาษา เชื้อชาติ ผลประโยชน์แฝง รวมทั้งการเผชิญหน้าระหว่างรัฐและภาคประชาชนจากมุมมองและการให้คุณค่าต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งแตกต่างกัน ภาคประชาชนมีข้อจำกัดด้านองค์ความรู้และทักษะที่จำเป็นในการเข้ามามีส่วนร่วม เป็นต้น ความเสี่ยงเหล่านี้จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการ เตรียมความพร้อม ทั้งการระดมการมีส่วนร่วมอย่างครอบคลุม การใช้กระบวนการฉันทามติจัดการปัญหา การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอ และการประสานประโยชน์ให้กับคนทุกกลุ่ม

๒.๓.๓ ตัวแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการร่วมจัดบริการสาธารณะ

ตัวแบบการร่วมจัดบริการสาธารณะ บทบาทของภาคประชาชนสามารถจำแนกตามรูปแบบกิจกรรมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการจัดบริการสาธารณะได้เป็น ๔ ขั้นตอน ซึ่งดำเนินสืบเนื่องกันไปในลักษณะเป็นวงจร โดยสรุปได้ดังนี้^{๓๕}

(๑) การร่วมกำหนดเป้าหมาย วางแผน และจัดสรรทรัพยากร (co-commissioning) หน่วยงานภาครัฐทำงานร่วมกับภาคประชาชนในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ร่วมกันตัดสินใจว่า มีผลลัพธ์ในเรื่องใดบ้างที่หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนต้องการปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุผล (co-prioritization) ร่วมกันวางแผนปฏิบัติการของหน่วยงาน แผนการจัดบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย รวมถึงการวางแผนส่งเสริมศักยภาพชุมชนเป้าหมาย (co-planning) ร่วมกันวางแผนจัดสรรทรัพยากรเพื่อดำเนินกิจกรรมตามเป้าหมายผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ (co-financing and resourcing) ทั้งที่เป็นงบประมาณจัดบริการและดำเนินโครงการของหน่วยงาน และเงินทุนที่ได้จากการระดมผ่านช่องทางสาธารณะ (crowdfunding) การระดมทรัพยากรบุคคลในระบบอาสาสมัคร รวมถึงโครงสร้างเทคโนโลยีสารสนเทศ

(๒) การร่วมออกแบบบริการสาธารณะ (co-design) หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนทำงานร่วมกันในขั้นตอนการแสวงหาแนวทางปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้มีคุณภาพสูงขึ้น นับตั้งแต่การร่วมกันหาวิธีปรับปรุงรูปแบบบริการสาธารณะตามแนวปฏิบัติเดิมอย่างค่อยเป็นค่อยไป รวมถึงการร่วมกันออกแบบการจัดบริการสาธารณะในวิถีทางใหม่ที่ตอบโจทย์เฉพาะได้ตรงกับบริบทของชุมชนมากยิ่งขึ้น (community-based solutions) มุ่งร่วมกันสร้างนวัตกรรมบริการหรือนวัตกรรมการดำเนินการกิจที่นำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ร่วมกันตั้งเป้าหมายไว้ ในลักษณะการทดลองตัวแบบนวัตกรรม ซึ่งมีแนวปฏิบัติในลักษณะใหม่ที่พลิกผันไปจากวิปฏิบัติปกติของหน่วยงาน (experimentation)

(๓) การร่วมจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย (co-delivery) หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนร่วมกันปฏิบัติหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการตามแผนและแนวทางปฏิบัติที่ได้ร่วมกันวางไว้ ร่วมกันบริหารจัดการโครงการ ร่วมกันจัดการกำลังบุคคล ร่วมกันจัดการงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน (co-managing) ร่วมกันปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานของทุกฝ่ายให้ดำเนินไปในทิศทางที่เอื้อต่อการบรรลุผลลัพธ์ที่ร่วมกันตั้งไว้ (co-influencing) ร่วมกันทำหน้าที่สนับสนุนช่วยเหลือเติมเต็มการทำงานของอีกฝ่าย (co-performing) ร่วมกันดำเนินกิจกรรมขับเคลื่อนโครงการที่ออกแบบไว้ให้บรรลุผล (co-implementing)

(๔) การร่วมติดตามประเมินผลการให้บริการสาธารณะ (co-assessment) หน่วยงานภาครัฐทำงานร่วมกับภาคประชาชนในกระบวนการติดตามและประเมินผลการจัดบริการสาธารณะ ทั้งในมิติการประเมินคุณภาพและการประเมินผลลัพธ์ของภารกิจ ร่วมกันตั้งโจทย์สำหรับการติดตามและประเมินผล เพื่อค้นหาว่ากิจกรรมหรือการปฏิบัติในเรื่องใดที่ได้ผลและไม่ได้ผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และเพราะเหตุใดจึงปรากฏผลเช่นนั้น ร่วมกันรวบรวมข้อมูลสะท้อนกลับจากช่องทางต่าง ๆ อาทิ ระบบรับเรื่องร้องเรียน ระบบประเมินความพึงพอใจผู้รับบริการ สื่อสังคมออนไลน์ ร่วมกัน

^{๓๕} โปรดดู Elke Loeffler, *Co-Production of Public Services and Outcomes* (Cham: Palgrave Macmillan, ๒๐๒๑).; Daniela Selloni, *CoDesign for Public-Interest Services* (Cham: Springer, ๒๐๑๗).

วิเคราะห์และตีความหลักฐานเชิงประจักษ์ เพื่อเรียนรู้ร่วมกันว่าแต่ละฝ่ายมองเห็นความหมายของข้อมูล ผลสะท้อนกลับเหล่านั้นอย่างไร ร่วมกันถอดบทเรียนและสังเคราะห์ประสบการณ์เพื่อนำไปต่อยอด ในกระบวนการวางแผนการจัดบริการรอบถัดไป

การจัดบริการสาธารณะโดยส่วนใหญ่มักจะมีกลไกการร่วมมือกันของภาคประชาชน ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง และไม่จำเป็นที่การจัดบริการสาธารณะทุกประเภทจะต้องปรากฏรูปแบบการ มีบทบาทร่วมของภาคประชาชนทั้ง ๔ ลักษณะพร้อมกัน ภาครัฐอาจเริ่มนำตัวแบบการมีบทบาทร่วม ของภาคประชาชนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งมาปฏิบัติเป็นอันดับแรก จากนั้นจึงขยายเพิ่มเติมไปสู่ รูปแบบที่เหลือเป็นลำดับไป การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในทุกรูปแบบของตัวแบบการ ร่วมจัดบริการสาธารณะโดยสมบูรณ์ (full-cycle co-production) จำเป็นต้องอาศัยช่วงเวลาระยะหนึ่ง

การมีบทบาทร่วมกันในแต่ละรูปแบบ จำเป็นต้องอาศัยทักษะที่แตกต่างกันไป ทักษะการ สร้างวงสนทนา (discussion) เป็นทักษะพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับทุกขั้นตอน กล่าวคือ การร่วมกำหนด เป้าหมาย วางแผน และจัดสรรทรัพยากร ทักษะการสร้างวงสนทนาจำเป็นทั้งสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และภาคประชาชนที่มีบทบาทร่วมกับหน่วยงาน บุคลากรทั้งสองฝ่ายต้องใช้ทักษะการสร้างวงสนทนา ในการร่วมกันกำหนดเป้าหมายและจัดลำดับความสำคัญของการดำเนินโครงการ ในขั้นการร่วมออกแบบ บริการสาธารณะ ต้องใช้ทักษะการสร้างวงสนทนาในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ที่ทำให้เกิดความรู้ ความชำนาญของแต่ละฝ่าย (expert by experience) เพื่อร่วมกันพัฒนาตัวแบบในห้องทดลอง (design labs) ในขั้นการร่วมติดตามประเมินผลการให้บริการสาธารณะ ต้องใช้ทักษะการสร้างวงสนทนา ในกระบวนการจัดทำรายงานประเมินผลคุณภาพบริการโดยผู้ร่วมปฏิบัติงาน (peer assessment reports) ส่วนในขั้นการร่วมจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย นอกจากทักษะการสร้างวงสนทนาแล้ว ยังต้องใช้ทักษะหลายด้านประกอบกัน ได้แก่ ทักษะการประสานบทบาทหน้าที่ระหว่างกัน (hands-on) และทักษะการปฏิบัติงานตามลักษณะเฉพาะของบริการและกลุ่มเป้าหมาย (action oriented)

๒.๔ บทเรียนการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่ดีในต่างประเทศ:

กรณี สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น

การทบทวนบทเรียนการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในต่างประเทศ ที่ได้รับการยอมรับและเป็นตัวอย่างที่ดีในต่างประเทศ ๓ ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น โดยมีประเด็นสำคัญในการศึกษาแต่ละประเทศมี ๔ ประเด็นด้วยกัน ประกอบด้วย ๑) หลักการ และนโยบาย ๒) นิยามและประเภทมรดกทางวัฒนธรรม ๓) การใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการขับเคลื่อน การอนุรักษ์ และ ๔) มาตรการสร้างแรงจูงใจการมีส่วนร่วม บทเรียนที่ได้จะเป็นกรอบแนวทางการพัฒนา ข้อเสนอแนะทางกฎหมายและนโยบายของไทยให้เกิดการพัฒนาและสอดคล้องกับลักษณะสากลมากยิ่งขึ้น รายละเอียดมีดังนี้^{๓๖}

^{๓๖} วิมลรัตน์ อิศระธรรมบุญ และคณะ. (๒๕๖๕). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการแก้ไขอุปสรรคเชิงกฎหมาย และนโยบายภาครัฐต่อการจัดการมรดกทางวัฒนธรรม. จัดทำโดย ภาควิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย เสนอต่อ หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ.

๒.๔.๑ สหราชอาณาจักร (อังกฤษ)

(๑) หลักการและนโยบาย

สหราชอาณาจักรมี Department of Digital, Cultural, Media, and Sport เป็นกระทรวงหลักในการบริหารจัดการในการอนุรักษ์และดูแลนโยบายการบริหารจัดการมรดกวัฒนธรรมของประเทศอังกฤษ ไว้ทั้งหมด ๖ ข้อ ๑) สิ่งแวดล้อมทางประวัติศาสตร์คือทรัพยากรของทุกคน ๒) เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอก ทั้งบุคคลทั่วไปและผู้เชี่ยวชาญในการอนุรักษ์ ได้มีโอกาสในการร่วมอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม เรียนรู้ และส่งต่อความรู้ไปสู่คนอื่น ๆ ๓) เข้าใจในคุณค่าความสำคัญของสถานที่นั้น เป็นสิ่งสำคัญและจะต้องได้รับการศึกษาถึงคุณค่าความสำคัญของสถานที่นั้น ๆ ๔) สถานที่สำคัญควรได้รับการจัดการเพื่อรักษาคุณค่าให้ดำรงอยู่ได้ ๕) การตัดสินใจเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปลักษณ์และการทำงานมรดกทางวัฒนธรรม ควรมีเหตุผล โปร่งใส และ คงเส้นคงวา และ ๖) การเก็บบันทึกและการเรียนรู้จากการตัดสินใจเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปลักษณ์และการทำงานมรดกทางวัฒนธรรมเป็นสิ่งสำคัญ

(๒) นิยามและประเภทมรดกทางวัฒนธรรม

พระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ. ๑๙๙๐ กำหนดให้ Department of Digital, Cultural, Media, and Sport หรือ Secretary of State^{๓๗} for Culture Media and Sports ทำหน้าที่รวบรวม The National Heritage List for England (NHLE) โดยแบ่งไว้เป็น ๕ ประเภท ได้แก่ ๑) Listed Building (อาคารขึ้นทะเบียน) ซึ่งแบ่งออกเป็นโบราณสถานระดับชาติและระดับท้องถิ่นแยกออกจากกันอย่างชัดเจน ๒) Scheduled Monument (อนุสรณ์สถาน) ๓) Protected Wreck Sites (พื้นที่ซากเรืออัปปาง) ๔) Registered Parks and Gardens สวนและสวนหย่อมขึ้นทะเบียน (๕) Registered Battlefields (พื้นที่สนามรบเก่าขึ้นทะเบียน) โดยประเภทของมรดกทางวัฒนธรรมที่มีนิยามครอบคลุมถึงพื้นที่ของเอกชนได้แก่ Listed Building (อาคารขึ้นทะเบียน) Conservation Area (พื้นที่อนุรักษ์)

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการขึ้นทะเบียน Locally Listed Building หรืออาคารท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์ที่ออกโดย Local Planning Authority หรือ สำนักงานวางผังท้องถิ่น แล้ว ยังมีรายการมรดกสถาปัตยกรรม ที่ได้รับการจัดทำโดยชุมชน (Locally Listed Building) ซึ่งในรายการนี้จะยังไม่ได้รับรองการอนุรักษ์โดยรัฐบาลกลาง แต่ชุมชนให้การสนับสนุน

ในด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม นอกจากหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมี Historic England ตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. ๒๐๑๕ เพื่อดูแลจัดการทะเบียนอาคารที่มีคุณค่า (Listed Building) รวมทั้งทำหน้าที่ให้คำปรึกษารัฐบาล ในเรื่องสิ่งแวดล้อมทางประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษ และให้คำปรึกษาประสานงานในกระบวนการอนุรักษ์แก่เจ้าหน้าที่วางผังท้องถิ่น (Local Planning Authority) และประชาชน รวมทั้งสนับสนุนและประชาสัมพันธ์ให้เกิดความตระหนักถึงคุณค่าความสำคัญของสถานที่ทางประวัติศาสตร์แก่ประชาชนในวงกว้าง เช่น การจัดทำแนวทางการอนุรักษ์อาคาร (Conservation Guidelines) การทำวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมรดกทางวัฒนธรรม เป็นต้น นอกจากนี้ยังสนับสนุนเงินทุนสำหรับโครงการอนุรักษ์มรดกสถาปัตยกรรมอีกด้วย

^{๓๗} “Secretary of State” ในอังกฤษหมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ในขณะที่ในสหรัฐอเมริกาหมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

สำหรับการหนุนเสริมการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม เปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่น ๆ ร่วมอนุรักษ์ในหลากหลายรูปแบบ อาทิ National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty เป็นกองทุนแห่งชาติหรือองค์กรการกุศลเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และความงามของธรรมชาติเพื่อประโยชน์แห่งชาติ The National Lottery Heritage Fund^{๓๘} เป็นองค์กรที่ระดมทุนจากการจัดจำหน่ายลอตเตอรี่เพื่อนำเงินที่ได้มาสนับสนุนการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ในประเทศ และ English Heritage องค์กรการกุศลด้านมรดกวัฒนธรรมอังกฤษมีหน้าที่บริหารจัดการดูแลเฉพาะพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ที่เป็นของรัฐจำนวนกว่า ๔๐๐ แห่ง เช่น ป้อมโรมัน ปราสาทยุคกลาง บังเกอร์ยุคสงครามเย็น เป็นต้น สามารถเก็บค่าเข้าชมมรดกทางวัฒนธรรมที่ได้รับการขึ้นทะเบียนได้ และได้ถ่ายโอนอาคารที่มีคุณค่าที่ได้รับการขึ้นทะเบียน (Listed Buildings) ไปอยู่ภายใต้การบริหารจัดการดูแลขององค์กร Historic England

(๓) การใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการขับเคลื่อนการอนุรักษ์

เครื่องมือสำคัญทางกฎหมายของประเทศอังกฤษที่บังคับใช้ในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้คือ Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act ๑๙๙๐ หรือกฎหมายผังเมือง (อาคารที่ได้รับการขึ้นทะเบียน และพื้นที่อนุรักษ์) ค.ศ. ๑๙๙๐ โดยเป็นกฎหมายที่ปรับปรุงและรวบรวมข้อกฎหมายที่ว่าด้วยการอนุรักษ์อาคารและพื้นที่อนุรักษ์มาไว้ในฉบับเดียว เนื้อหาสำคัญที่รับรองกลไกภายในกฎหมายฉบับนี้

- การนิยามมรดกทางวัฒนธรรม มีการระบุนิยามของมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ออกเป็น ๒ ประเภท คือ อาคารที่ขึ้นทะเบียน (Listed Buildings) และ พื้นที่อนุรักษ์ (Conservation Areas)

- การรับรองอำนาจหน้าที่ของบุคคลหรือหน่วยงานภาครัฐ ตามประเภทของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม ได้แก่ การรับรองการขึ้นทะเบียน Listing of Special Buildings โดยรัฐมนตรี การจัดทำผังเมืองอนุรักษ์ต้องผ่านความเห็นชอบทั้งรัฐมนตรีและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรการกำกับและบังคับใช้กฎหมายผ่านการแจ้งเตือน การป้องกันการทุจริตและความเสียหายแบบเร่งด่วน และการบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์ ที่ให้เจ้าหน้าที่วางแผนท้องถิ่น (Local Planning Authority) เป็นหลักในการดำเนินการขึ้นทะเบียนและทำกระบวนการอนุรักษ์ รวมไปถึงการให้ทุนต่อพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่วางแผนท้องถิ่น (Local Planning Authority) และ รัฐมนตรีฯ (Secretary of State for Cultural Media and Sports) หรือคณะกรรมการพิจารณาการให้เงินกู้หรือให้เงินสนับสนุนในการปรับปรุงพื้นที่

- กฎหมายเพื่อรับรองการให้เงินทุนสนับสนุน เช่น การได้รับค่าชดเชยทางการเงิน และการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ และการพิจารณาให้ทุนสนับสนุนเจ้าหน้าที่วางแผนท้องถิ่น (Local Planning Authority) และรัฐมนตรี (Secretary of State for Cultural Media and Sports) หรือคณะกรรมการพิจารณาในการให้เงินกู้หรือให้เงินสนับสนุนในการปรับปรุงพื้นที่

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการรับรองอำนาจของเจ้าหน้าที่วางแผนท้องถิ่น (Local Planning Authority) ซึ่งเป็นหน่วยงาน

^{๓๘} Heritage fund, Our People, (accessed ๐๘.๐๘.๒๐๒๒). (<https://www.heritagefund.org.uk/about/our-people>)

ในท้องถิ่นต่าง ๆ ที่สามารถปฏิบัติงานเพื่อการอนุรักษ์ได้ ไม่เพียงกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น สหราชอาณาจักรยังมี “มาตรฐานการอนุรักษ์” เป็นเครื่องมือในการให้คำแนะนำเสนอแนะแนวทางแก่ผู้ รัฐมนตรีฯ ในพิจารณารับรองการขึ้นทะเบียน และรับรองขบวนการอนุรักษ์ในพื้นที่ และเป็นหลักในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วางแผนท้องถิ่น (Local Planning Authority) มาตรฐานการอนุรักษ์ที่สำคัญ เช่น นโยบายโดยทั่วไปในการอนุรักษ์มรดกสถาปัตยกรรมของประเทศอังกฤษ ๒๐๑๕^{๓๙} ซึ่งเป็นกรอบการทำงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนที่เกี่ยวข้องโดยเนื้อหาภายในลงลึกไปถึงกระบวนการในการอนุรักษ์ รวมทั้งยังมี “หลักการคัดเลือกมรดกสำคัญ”^{๔๐} ที่ปลดล๊อคการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กฎหมายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Localism Act ๒๐๑๑) กฎหมายที่ทำให้เกิดการสนับสนุนเงินทุนแก่โครงการอนุรักษ์ของเอกชน เช่น กฎหมายกองทุนแห่งชาติ (National Trust Act ๑๙๐๗) หรือกฎหมายที่กำกับดูแลมรดกสถานที่สำคัญระดับชาติอย่างกฎหมายโบราณสถาน (Ancient Monuments and Archeological Areas Act ๑๙๗๙)

(๔) มาตรการสร้างแรงจูงใจการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย

(๔.๑) การมอบเงินทุนสนับสนุน ตามกฎหมาย Part II ของ Planning Act ๑๙๙๐ ระบุว่า การขึ้นทะเบียน Conservation Areas หากมีค่าใช้จ่ายที่เป็นประโยชน์ต่อการรักษาพื้นที่มรดกสถาปัตยกรรม สามารถได้รับเงินทุนสนับสนุนจากคณะกรรมการ หรือจากรัฐมนตรีฯ (Secretary of State for Cultural Media and Sports) และในกรณีที่มีข้อตกลง Heritage Partnership Agreement ทางคณะกรรมการพิจารณาในการให้เงินกู้หรือให้เงินสนับสนุนในการปรับปรุงพื้นที่ หรือรัฐมนตรีฯ สามารถระบุจำนวนเงินที่จะช่วยเหลือในการปรับปรุงพื้นที่ หรือซ่อมอาคารในพื้นที่ได้

(๔.๒) การเยียวยา เจ้าหน้าที่วางแผนท้องถิ่น (Local Planning Authority) สามารถดำเนินการจ่ายค่าเยียวยาให้แก่เจ้าของมรดกสถาปัตยกรรมได้ ในกรณีที่มีการต่อเติมอาคารแล้วเจ้าของไม่ยินยอม หรือเกิดความเสียหายจากการปรับปรุงอาคาร โดย รัฐมนตรีฯ (Secretary of State for Cultural Media and Sports) มีสิทธิในการสั่งให้เจ้าหน้าที่วางแผนท้องถิ่น (Local Planning Authority) จ่ายให้กับเจ้าของได้

(๔.๓) การลดหย่อนภาษี (Tax Relief) มีหลายหลายรูปแบบ ได้แก่ การลดภาษีธุรกิจและภาษีมรดกให้สำหรับอาคารที่ขึ้นทะเบียน (Listed Buildings) ลดภาษีมรดกให้กับอาคารที่เข้าข่ายตามกำหนดที่มีลักษณะพิเศษ ลดหย่อนภาษีจากการขายที่ดินให้กับหน่วยงานอนุรักษ์โดยหากขายทรัพย์สินให้กับ Heritage Body จะได้ลดภาษีเพิ่มเติม ลดภาษีมรดกในกรณีที่โอนทรัพย์สินให้แก่สาธารณะ ลดภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงอาคาร การนำรายการค่าบำรุงรักษาอาคาร ค่าขดเชยการบังคับห้ามปรับเปลี่ยนอาคาร หรือห้ามการใช้สอยอาคาร สามารถนำมาเป็นเหตุในการขอลดหย่อนภาษีสำหรับทรัพย์สินธุรกิจได้ เป็นต้น

^{๓๙} Historic England, Conservation Principles, Policies and Guidance (accessed ๐๔.๐๘.๒๐๒๒). (<https://historicengland.org.uk/advice/constructive-conservation/conservation-principles/>)

^{๔๐} Department for Digital, Culture, Media, and Sport, Principles of Selection for Listed Buildings, November ๒๐๑๘, (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/๓๕๗๐๕๔/Revised_Principles_of_Selection_๒๐๑๘.pdf)

(๔.๔) การสนับสนุนจากภาคประชาสังคม ประกอบด้วย องค์กรเอกชนที่มีพันธกิจในการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ รวมทั้งให้เงินทุนสนับสนุนโครงการอนุรักษ์ อาทิ The Civic Trust, Architectural Heritage Fund (AHF), Association of Preservation Trusts (UKAPT) และ The Listed Property Owners Club เป็นต้น

๒.๔.๒ สหรัฐอเมริกา

(๑) หลักการและนโยบาย

สหรัฐอเมริกามีหน่วยงานหลักคือ Department of the Interior ที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศ หลักการอนุรักษ์ของภาครัฐ ได้ถูกระบุไว้เป็นกรอบนโยบาย ในกฎหมาย National Historic Preservation Act ๑๙๖๖^{๔๑} มีนโยบายของรัฐบาลกลาง^{๔๒} ที่ประกาศ ได้แก่ ๑) ดำเนินการอนุรักษ์เพื่อให้สมบัติทางประวัติศาสตร์กับสังคมในปัจจุบันสามารถอยู่ร่วมกันได้ โดยส่งผลที่ดีต่อคนรุ่นหลัง ๒) รัฐบาลกลางเป็นตัวนำในการอนุรักษ์สมบัติของชาติ และเป็นผู้ช่วยให้กับนานาประเทศในการอนุรักษ์สมบัติของมนุษยชาติ ๓) อนุรักษ์ทรัพยากรของรัฐและของประชาชนเพื่อแรงบันดาลใจและผลประโยชน์ต่อคนรุ่นหลัง ๔) สนับสนุนองค์กรภาคเอกชนในการอนุรักษ์ ๕) สนับสนุนการอนุรักษ์และการใช้งานสถานที่สำคัญทั้งภาครัฐและเอกชน และ ๖) ให้การช่วยเหลือองค์กรเอกชนในพื้นที่ ทั้งชนเผ่าอินเดีย ฮาวาย และกองทุนของชาติ ในการขยายขอบเขตโครงการอนุรักษ์ นโยบายเหล่านี้ให้หน่วยงานในทุกระดับนำไปยึดถือและปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การอนุรักษ์เพื่อสืบทอดมรดกไปสู่ประชากรรุ่นต่อไปและการทำงานอนุรักษ์ร่วมกับเอกชน

(๒) นิยามและประเภทมรดกทางวัฒนธรรม

มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือเรียกว่าทรัพย์สินทางประวัติศาสตร์^{๔๓} (historic properties) ตามแนวทางการประเมินคุณค่าของ National Park Service ได้แบ่งประเภททรัพย์สินทางประวัติศาสตร์ออกเป็น ๕ ประเภท ประกอบด้วย

๑) อาคารประวัติศาสตร์ (Historic Building) ที่มีคุณค่าทางด้านความเก่าแก่ ความหายาก หรือความสำคัญทางประวัติศาสตร์หรือสถาปัตยกรรม ที่ผ่านการคัดกรองตามเกณฑ์การพิจารณา (National Register of Historic Places Evaluation Criteria) และได้รับการขึ้นทะเบียนใน The National Register of Historic Places

๒) พื้นที่ย่านประวัติศาสตร์ (Historic District^{๔๔}) คือ พื้นที่เฉพาะ พื้นที่ต่อเนื่อง หรือกลุ่มอาคารที่เชื่อมโยงด้วยความงามทางกายภาพหรือประวัติศาสตร์ โดยจะต้องมีความสำคัญ

^{๔๑} Advisory Council of Historic Preservation, The National Historic Preservation Act, (accessed ๐๗.๐๘.๒๐๒๒). (<https://www.achp.gov/sites/default/files/๒๐๑๘-๐๖/nhpa.pdf>)

^{๔๒} Technical Preservation Services, National Park Service, U.S. Department of the Interior, The Secretary of the Interior's Standards for the Treatment of Historic Properties, (accessed ๐๗.๐๘.๒๐๒๒). (<https://www.nps.gov/tps/standards/treatment-guidelines-๒๐๑๗.pdf>)

^{๔๓} Technical Preservation Services, National Park Service, U.S. Department of the Interior, National Register Bulletin, How to Apply the National Register Criteria for Evaluation, (accessed ๐๗.๐๘.๒๐๒๒). (https://www.nps.gov/subjects/nationalregister/upload/NRB-๑๕_web๕๐๘.pdf)

^{๔๔} National Register, History and Education, National Register Bulletin Guidelines for Evaluating and Nominating Properties that Have Achieved Significance Within the Past Fifty Years/ (<https://www.nps.gov/subjects/nationalregister/upload/NRB๒๒-Complete.pdf>)

ในด้านประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม วิศวกรรม โบราณคดี หรือวัฒนธรรม องค์ประกอบในพื้นที่อาจประกอบด้วย อาคาร (building) สถานที่ตั้ง (site) สิ่งปลูกสร้าง (structure) และวัตถุ (object) รวมอยู่ด้วย หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียน^{๔๔} เรียกว่า National Register Criteria of Evaluation จะถูกขึ้นทะเบียนใน National Register of Historic Places หลักเกณฑ์การประเมินจะพิจารณาจาก ๒ ปัจจัยหลักคือ อายุและบูรณภาพ (Age and Integrity) กับความสำคัญของมรดก (Heritage Significance) ซึ่ง Department of Interior กับ National Park Service ได้ออกแนวทางในการประเมินอาคารและสถานที่สำคัญในรูปแบบต่าง ๆ สำหรับให้ผู้ประเมินใช้ศึกษาเพื่อให้เกิดความเข้าใจ^{๔๖}

๓) ย่านประวัติศาสตร์เมือง (Local Historic District) คือ ย่านประวัติศาสตร์ของเมือง ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกประกาศเอง โดยมีสภาเมือง (City Council) เป็นผู้พิจารณา โดยย่านประวัติศาสตร์นี้ถูกระบุไว้ในผังเมือง เพื่อป้องกันการพัฒนาที่จะส่งผลกระทบต่อพื้นที่ และการพัฒนาใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่นี้จะต้องผ่านการตรวจทานที่เรียกว่า “Design Review” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การประกาศพื้นที่ส่วนนี้ไม่ขึ้นต่อการขอมาตรการลดหย่อนภาษีหรืองบประมาณจากส่วนกลางที่จะเข้ามาสนับสนุนการอนุรักษ์แต่อย่างใด

(๓) การใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการขับเคลื่อนการอนุรักษ์

ในการอนุรักษ์และบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรม จะแบ่งโครงสร้างการบริหารจัดการของรัฐบาลแยกออกเป็นรัฐบาลส่วนกลาง กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐ โดยหน่วยงานรัฐบาลส่วนกลางประกอบด้วย Department of Interior มี Secretary of the Interior หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้มีความอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลนโยบายส่วนกลาง และรับรองมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ส่วน National Park Service – NPS เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนด้านวิชาการ และออกมาตรฐานและกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติการด้านการอนุรักษ์ นอกจากนี้ยังมีประธานาธิบดีและสภาสหรัฐ ที่มีบทบาทในการออกกฎหมายงบประมาณหรือมาตรการของภาครัฐ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีบทบาทในการทำกระบวนการอนุรักษ์ในแต่ละมลรัฐคือ State Historic Preservation Office (SHPO) ซึ่งทำหน้าที่รับนโยบายจากรัฐบาลกลาง ควบคุมการปฏิบัติงานอนุรักษ์ของภาครัฐประจำมลรัฐ และกำกับดูแลหน่วยงานของท้องถิ่นในระดับเมืองหรือเขตลงไป ที่เป็น Certified Local Government (CLG) โดยหน่วยงานระดับเมืองนี้จะทำงานลงพื้นที่ ทำความเข้าใจกับประชาชนในการสำรวจมรดกทางวัฒนธรรม การขึ้นทะเบียน การสร้างการมีส่วนร่วม และการดำเนินการซ่อมแซมและปรับปรุงอาคาร นอกจากการทำงานร่วมกับรัฐบาลกลางแล้ว แต่ละมลรัฐหรือเขตเมือง สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สนับสนุนการดูแลรักษามรดกสถาปัตยกรรมที่สำคัญของพื้นที่ตนเองได้

สำหรับกฎหมายสำคัญที่รัฐบาลกลางใช้เป็นเครื่องมือหลัก มีหลายฉบับด้วยกัน ทั้งกฎหมายหลักและกฎหมายรองหรือกฎหมายสนับสนุน ดังนี้

^{๔๔} National Register, History and Education, National Register Bulletin Guidelines for Evaluating and Nominating Properties that Have Achieved Significance Within the Past Fifty Years / <https://www.nps.gov/subjects/nationalregister/upload/NRB๒๒-Complete.pdf>

^{๔๖} National Register, History and Education, National Register Bulletin Guidelines for Evaluating and Nominating Properties that Have Achieved Significance Within the Past Fifty Years / <https://www.nps.gov/subjects/nationalregister/upload/NRB๒๒-Complete.pdf>

(๓.๑) กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ประวัติศาสตร์ (National Historic Preservation Act ๑๙๖๖) มีสาระสำคัญประกอบด้วย

- นิยาม แบ่งเป็น ๒ ประเภท: Historic Building กับ Historic District
- การรับรองอำนาจหน้าที่ของบุคคลหรือหน่วยงานภาครัฐ อาทิ รัฐบาลกลางเป็นผู้ดูแลทรัพย์สินที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ของประเทศเป็นหลัก และกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยอนุรักษ์ในแต่ละมลรัฐ ซึ่งต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- การให้เงินทุนสนับสนุนจากภาครัฐในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และการจัดตั้งกองทุนอนุรักษ์ประวัติศาสตร์ (Historic Preservation Fund)
- การกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดบทบาท Certified Local Governments ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับการรับรอง สามารถจัดการมรดกทางวัฒนธรรมในพื้นที่ระดับเทศบาลหรือเมืองได้

(๓.๒) มาตรฐานการอนุรักษ์ สหรัฐอเมริกามีการจัดทำคู่มือที่แนะแนวทางในการทำกระบวนการอนุรักษ์ ซึ่งใช้เป็นมาตรฐานของประเทศ จัดทำโดย National Park Service หน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทย และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับต้องปฏิบัติตามมาตรฐานและแนวทางที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ครอบคลุมไปถึงบุคคลที่เป็นผู้ปฏิบัติงานและผู้รับเหมา เช่น กระบวนการทำงานมีการจัดทำรายงาน การเก็บบันทึกการทำงานในพื้นที่ และการจัดเก็บรวบรวมไว้ให้สามารถเผยแพร่ได้ โดยคู่มือมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ได้แก่ มาตรฐานในการประเมินคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้เพื่อการขึ้นทะเบียน (National Register Criteria of Evaluation) และมาตรฐานในการดำเนินการกระบวนการอนุรักษ์ (Standard for the Treatment of Historic Properties)

(๓.๓) กฎหมายอื่น ๆ อาทิ กฎหมายให้อำนาจแก่มลรัฐในการจัดทำผังเมืองเพื่อการอนุรักษ์ กฎหมายโบราณวัตถุที่มีความสำคัญระดับชาติรัฐบาลต้องปกป้องและดูแลอย่างเคร่งครัด กฎหมายปฏิรูปภาษีที่กำหนดมาตรการลดหย่อนภาษีหลายรูปแบบ เป็นต้น

(๔) มาตรการสร้างแรงจูงใจการมีส่วนร่วม

(๔.๑) การให้ทุนสนับสนุน ภาครัฐมีกองทุนหรือมาตรการในการสนับสนุนการอนุรักษ์ในเกือบทุกองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานปกป้องประวัติศาสตร์ชาติ (State Historic Preservation Office: SHPO) หรือหน่วยบริการอุทยานแห่งชาติ (National Park Service) รวมทั้งองค์กรไม่แสวงกำไร เช่น ทรัสต์เพื่อการอนุรักษ์ทางประวัติศาสตร์แห่งชาติ (National Trust for Historic Preservation) ที่ได้รับทุนสนับสนุนการอนุรักษ์จากกระทรวงมหาดไทยในกรณีเฉพาะ มีกองทุนเพื่อการอนุรักษ์ประวัติศาสตร์ (Historic Preservation Fund) ที่อนุมัติผ่านรัฐสภากลาง เป็นเงินสนับสนุนแก่ SHPO ดำเนินการกิจอนุรักษ์ และกองทุนเพื่อการปกป้องทรัพย์สินสมบัติของอเมริกา (Save America's Treasures Grant) ได้รับเงินสนับสนุนจากหน่วยงานพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ เพื่อให้ดำเนินการอนุรักษ์ทั้งอาคาร โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุ มาตรการให้เงินกู้ Loan Insurance Program for Preservation of Property Included on National Register โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุมัติ

(๔.๒) มาตรการลดหย่อนภาษี^{๔๗} มีหลากหลายรูปแบบ ได้แก่ ลดหย่อนภาษีที่เกี่ยวกับค่าดำเนินการปรับปรุงและฟื้นฟูสถานที่ที่ได้รับการรับรอง (Certified Rehabilitation) ร้อยละ ๒๐ สำหรับอาคารที่ได้รับการรับรองว่าเป็นมรดกลดหย่อนภาษีที่เกี่ยวกับค่าดำเนินการปรับปรุงและฟื้นฟูสถานที่ที่ได้รับการรับรอง (Certified Rehabilitation) ร้อยละ ๑๐ สำหรับอาคารที่สร้างก่อน ค.ศ. ๑๙๓๖ ลดหย่อนภาษีจากการยอมรับข้อกำหนดการใช้อาคารหรือกฎในการอนุรักษ์อาคารอันเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ ซึ่งสามารถลดภาษีจากรัฐบาลกลางได้ (Tax Benefit for Historic Preservation Easement) และลดหย่อนภาษีเงินได้และลดหย่อนภาษีอสังหาริมทรัพย์ของแต่ละมลรัฐ (Possible State Tax Benefit and Grant Opportunities by State Historic Preservation Office)^{๔๘} โดยลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ดูแลอาคารสำคัญ (State Income Tax Credit and Properties Tax Freeze) ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐแต่ละรัฐ

(๔.๓) การสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดย่านอนุรักษ์ซ้อนทับ (historic overlay district) เพื่อกำหนด มาตรการควบคุมรายละเอียด และมาตรการส่งเสริมต่าง ๆ ได้แก่ การให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ (grant) มาตรการส่งเสริมด้านภาษี (tax incentive) ฯลฯ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

(๔.๔) การสนับสนุนจากภาคประชาสังคม โดยองค์กรจากภาคประชาสังคมที่สนับสนุนการระดมทุนให้โครงการอนุรักษ์ ตัวอย่างเช่น Johanna Faurot Fund for Historic Preservation, Cynthia Woods Mitchell Fund for Historic Interiors และ Peter H. Brink Leadership Fund รวมทั้งมีการให้การสนับสนุนแก่องค์กรเพื่อการอนุรักษ์ โดยสภาศิลปกรรมแห่งชาติ (the National Council for the Arts) ซึ่งตั้งขึ้นตามบทบัญญัติว่าด้วยการพัฒนาศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ ค.ศ. ๑๙๖๔ (the National Arts and Cultural Development Act of ๑๙๖๔)

๒.๔.๓ ญี่ปุ่น

(๑) หลักการและนโยบาย

ภายหลังญี่ปุ่นพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ ๒ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบการปกครองใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ค.ศ. ๑๙๔๗ และกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ค.ศ. ๑๙๕๐ กำหนดให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมถือว่าเป็นผู้มีส่วนรับผิดชอบในการดูแลรักษามรดกทางวัฒนธรรมโดยตรง หลังจากถูกประกาศใช้แล้ว กฎหมายฉบับดังกล่าวก็ได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง โดยการเพิ่มหมวดของการอนุรักษ์ หรือการเพิ่มหน้าที่ของหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนในการอนุรักษ์ ทำให้กฎหมายการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมมีความครอบคลุมและสอดคล้องกับสถานการณ์มากขึ้นเรื่อยมา^{๔๙}

^{๔๗} Technical Preservation Services, National Park Service, Easements to Protect Historic Properties: A Useful Historic Preservation Tool with Potential Tax Benefits, ๒๐๑๐, (accessed ๐๘.๐๘.๒๐๒๒).
(<https://www.nps.gov/tps/tax-incentives/taxdocs/easements-historic-properties.pdf>)

^{๔๘} U.S. Department of the Interior, Historic Preservation, September ๒๐, ๒๐๐๖, (accessed ๐๘.๐๘.๒๐๒๒).
(<https://www.doi.gov/ocl/historic-preservation>)

^{๔๙} Kakiuchi Emiko, National Graduate of Institute for Policy Studies, Cultural heritage protection system in Japan: current issues and prospects for the future, July ๒๐๑๔, (accessed ๐๘.๐๘.๒๐๒๒).
(<https://www.grips.ac.jp/r-center/wp-content/uploads/๑๔-๑๐.pdf>)

กฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (The Law for the Protection of Cultural Properties ๑๙๕๐) มีหัวใจสำคัญคือ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ควรตระหนักว่า ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อความเข้าใจในประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของญี่ปุ่น ที่สร้างรากฐานของการพัฒนาทางวัฒนธรรมในอนาคตได้ รัฐจะต้องเห็นว่ามรดกทางวัฒนธรรมคือ วัตถุหลักฐานในการแสดงถึงประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของชาติที่ไม่อาจจะแทนได้ อันจะเป็นพื้นฐาน สำคัญในการพัฒนาวัฒนธรรมของชาติไปในอนาคต ขณะเดียวกันผู้เป็นเจ้าของสินทรัพย์มรดก ทางวัฒนธรรม ต้องตระหนักว่ามรดกทางวัฒนธรรมของตนเองเป็นสมบัติของชาติเช่นกัน จะต้องปกป้อง รักษาไว้เพื่อประโยชน์แก่การใช้งาน เช่น การเปิดให้สาธารณะเข้าชม^{๕๐}

(๒) นิยามและประเภทมรดกทางวัฒนธรรม

กรมกิจการวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่น (Agency of Cultural Affairs) ได้นิยาม มรดกทางวัฒนธรรมว่า หรือทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่เป็นสมบัติของชาติ^{๕๑} และได้จำแนกกลุ่มมรดก ทางวัฒนธรรมที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ไว้อย่างละเอียดเป็นจำนวน ๘ กลุ่ม แต่ในที่นี้ทำการศึกษาเฉพาะ ๔ กลุ่ม ประกอบด้วย ๑) อาคารทรงคุณค่า ๒) โบราณสถาน ๓) ภูมิทัศน์วัฒนธรรม ๔) กลุ่มอาคารอัน ทรงคุณค่า สิ่งที่น่าสนใจ คือ กรณีของญี่ปุ่น มีการใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการรับรองและปกป้อง และครอบคลุมไปรวมถึงการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้และสังหาริมทรัพย์อันทรงคุณค่า และแหล่งโบราณคดีใต้พื้นดินด้วย และมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ ยังมีการจำแนกออกเป็น ประเภทย่อยอีกชั้นหนึ่ง และในแต่ละกลุ่มย่อย มีวิธีการประเมินคุณค่าที่แตกต่างกัน โดยหลักเกณฑ์ สำคัญที่ใช้ในการประเมิน ได้แก่ การออกแบบที่ยอดเยี่ยม เทคนิคช่างที่ยอดเยี่ยม คุณค่า ทางประวัติศาสตร์ในระดับสูง คุณค่าทางวิชาการในระดับสูง และคุณลักษณะท้องถิ่นที่โดดเด่น

(๓) การใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการขับเคลื่อนการอนุรักษ์

รัฐบาลญี่ปุ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดการกระบวนการอนุรักษ์เป็นหลัก โครงสร้างการบริหารจัดการการอนุรักษ์จึงเป็นการดำเนินการมาจาก Department of Education Culture Sports Science and Technology ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมนโยบายของภาครัฐ ดูแลจัดการ ทะเบียนมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศ และรับรองการทำงานของหน่วยงานระดับปฏิบัติการ โดยมีกรมกิจการวัฒนธรรม (Agency of Culture Affairs) เป็นผู้รับรองมาตรฐานและแนวทางในการ อนุรักษ์ ให้ประชาชนและหน่วยงานท้องถิ่นนำไปปฏิบัติตาม และยังเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินงาน ของประชาชนและหน่วยงานท้องถิ่นต่อการทำงานอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม รวมทั้งเป็นผู้ให้ คำแนะนำด้านเทคนิคในการอนุรักษ์อีกด้วย เห็นได้ว่าการทำงานของกรมกิจการวัฒนธรรม จะเป็นดูแล กระบวนการอนุรักษ์ของมรดกทางวัฒนธรรมทั้งหมด ทั้งนี้ กฎหมายในปัจจุบันได้ให้อำนาจท้องถิ่น ในการบริหารจัดการทรัพยากรของตนเอง ทำให้หน่วยงานเทศบาล (municipality) ในท้องถิ่นมีบทบาท

^{๕๐} National Research Institute for Cultural Properties, Tokyo, Law for the Protection of Cultural Property last amend: law no. ๗, March ๓๐ ๒๐๐๗, (accessed ๐๘.๐๘.๒๐๒๒).

(https://en.unesco.org/sites/default/files/japan_law_protectionproperty_entno.pdf)

^{๕๑} Agency of Cultural Affairs, Government of Japan, 文化財 (ทรัพย์สินทางวัฒนธรรม), (accessed ๐๘.๐๘.๒๐๒๒). (<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/index.html>)

ในกระบวนการจัดการการอนุรักษ์ได้ โดยบทบาทสำคัญคือการทำ ความเข้าใจกับประชาชน ในกระบวนการทำงาน และการให้คำแนะนำและสนับสนุนเงินทุน

ในกระบวนการจัดการการอนุรักษ์ตามกฎหมายหลัก คือการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม (cultural properties) ซึ่งหมายรวมถึงตั้งแต่มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ มรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นโบราณวัตถุ ไปจนถึงโบราณสถาน สิ่งปลูกสร้างและสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่า สำคัญ โดยให้หน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ อีกทางหนึ่งคือระบบการอนุรักษ์ ย่านอนุรักษ์ของอาคารดั้งเดิม (group of traditional buildings) ซึ่งมีต้นทางมาจากเทศบาลท้องถิ่น ดำเนินการทำการทะเบียนและออกกฎหมายเทศบัญญัติเพื่อคุ้มครองด้วยตนเอง ก่อนที่จะเสนอ ไปที่ส่วนกลางเพื่อพิจารณากระดับความสำคัญขึ้นเป็นทะเบียนระดับประเทศ แนวทางตามกฎหมาย หลัก มรดกทางวัฒนธรรมจะถูกควบคุมกระบวนการโดย Agency of Culture Affairs และมีหน่วยงาน ท้องถิ่นคอยอำนวยความสะดวกและประสานงานกับเจ้าของมรดก แต่การอนุรักษ์ย่านอนุรักษ์ของ อาคารดั้งเดิมนั้น มีหน่วยงานท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการ เพราะมีกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นหลายครั้งก่อนที่จะนำเสนอให้รัฐบาลกลางขึ้นทะเบียนได้ ทั้งสองวิธีการนี้เป็นกลไกในการ สำรวจ ระบุด และนำเสนอขึ้นทะเบียน เพื่อดำเนินการจัดการอนุรักษ์ตามทะเบียนที่มีอยู่ในลำดับต่อไป

เครื่องมือในการอนุรักษ์และบริหารจัดการมีทั้งกฎหมายและมาตรการอนุรักษ์ ดังนี้

(๓.๑) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ (The Law for the Protection of Cultural Properties ๑๙๗๕) มีสาระสำคัญ ได้แก่

- การนิยามความหมายมรดกทางวัฒนธรรม ทั้งมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ และที่จับต้องไม่ได้ และรวมถึงมรดกทางวัฒนธรรมที่มีความสำคัญระดับชาติ
- การรับรองอำนาจหน้าที่ของบุคคลหรือหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ ๑) หน้าที่ของ รัฐบาลด้วยความตระหนักรู้และความเข้าใจถึงความสำคัญของการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม ในหน่วยงานของรัฐ ๒) ทศนคติ หน้าที่ และความรับผิดชอบของประชาชนและเจ้าของทรัพย์สิน ของชาติต่อการอนุรักษ์
- การแบ่งประเภทมรดกทางวัฒนธรรมและหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์ และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมแต่ละประเภท เช่น วิธีการขึ้นทะเบียน การบริหารจัดการมรดก และหน้าที่ ของเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้จัดการทรัพย์สิน
- การแบ่งตามประเภทของมรดกทางวัฒนธรรม มีเนื้อหาครอบคลุมเรื่องหน้าที่ ของหน่วยงานรัฐที่จะต้องคอยให้คำปรึกษาแก่เจ้าของหรือผู้จัดการทรัพย์สิน เพื่อการบริหารจัดการ ต่าง ๆ เช่น การซ่อมแซม การทำหน้าที่ให้คำปรึกษา การให้การรับรองกระบวนการอนุรักษ์ และตรวจสอบการบริหารจัดการสินทรัพย์ของเจ้าของหรือผู้จัดการ
- การให้เงินทุนสนับสนุน เงินชดเชยเยียวยาแก่เจ้าของทรัพย์สิน การเยียวยาและ การซ่อมแซมในกรณีที่เจ้าของทรัพย์สินไม่มีทุนทรัพย์ในการซ่อมแซมทรัพย์สินที่มีคุณค่า เจ้าของหรือ ผู้จัดการทรัพย์สินมีสิทธิ์ที่จะได้รับเงินช่วยเหลือ การสนับสนุนเพื่อซื้อกรรมสิทธิ์ในกรณีที่ผู้จัดการ

ทรัพย์สินจำเป็นที่จะต้องซื้อสินทรัพย์หรือซื้อที่ดินเพื่อจะทำการขึ้นทะเบียนร่วมกับทรัพย์สินที่มีคุณค่าใกล้เคียง ผู้จัดการมรดกได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐในการซื้อทรัพย์สินนั้น

นอกจากกฎหมายหลักในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมของประเทศแล้ว ประเทศญี่ปุ่นได้มีการแก้ไขกฎหมายประกอบอื่น ๆ ที่เอื้ออำนวยให้การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความสะดวกมากขึ้น กฎหมายประกอบมีความคล้ายคลึงกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาในเรื่องการแก้ไขกฎหมายเพื่อการกระจายอำนาจ ให้ท้องถิ่นสามารถจัดการวางผังพื้นที่ท้องถิ่นของตนเองได้ หรือการเพิ่มเติมช่องทางของกฎหมายให้องค์กรของรัฐ เช่น กระทรวงวัฒนธรรมสามารถให้เงินทุนโดยตรงแก่ประชาชนได้ ข้อแตกต่างจากกรณีศึกษาอื่น ๆ คือ ประเทศญี่ปุ่นแก้ไขกฎหมายมรดกทางวัฒนธรรมจากกฎหมายโบราณสถานเดิม ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ แยกกฎหมายอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมออกจากกฎหมายโบราณสถาน^{๕๒}

(๓.๒) มาตรฐานการอนุรักษ์ กรมกิจการวัฒนธรรมได้จัดทำมาตรฐานที่ใช้ในการดำเนินกระบวนการอนุรักษ์ เป็นคู่มือที่เผยแพร่ให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่และประชาชนเจ้าของทรัพย์สินทั่วไป เพื่อทราบถึงวิธีการในการขึ้นทะเบียน และการดูแลรักษาทรัพย์สินที่มีคุณค่าของตนเอง คู่มือหรือหลักการในการอนุรักษ์จึงเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินกระบวนการอนุรักษ์ มาตรฐานการอนุรักษ์ที่สำคัญ ได้แก่ ๑) ประกาศคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลวัฒนธรรม ๒๕๕๔^{๕๓} ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการขึ้นทะเบียนมรดกทางวัฒนธรรมประเภทต่าง ๆ ๒) คู่มือการพัฒนาแผนอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์สำหรับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญ (อาคาร)^{๕๔} วางกรอบแนวทางให้เจ้าของอาคารนำไปหารือกับคณะกรรมการการศึกษาประจำจังหวัดหรือเทศบาล (Board of Education) เช่น ขั้นตอนที่เหมาะสมสำหรับเจ้าของอาคาร การใช้ชีวิตที่เจ้าของสามารถกระทำได้ในอาคารทรงคุณค่า นั้น และชี้แจงให้เจ้าของตระหนักถึงสถานะและลำดับความสำคัญของอาคาร เป็นต้น และ ๓) คู่มือปฏิบัติสำหรับเขตนานอนุรักษ์อาคารแบบดั้งเดิม^{๕๕} เป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดทำกระบวนการ

^{๕๒} วิมลรัตน์ อิศระธรรมบุญ และคณะ. (๒๕๖๕). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการแก้ไขอุปสรรคเชิงกฎหมาย และนโยบายภาครัฐต่อการจัดการมรดกทางวัฒนธรรม. จัดทำโดย ภาควิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อ หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สำนักงานนโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ.

^{๕๓} (史跡等における歴史的建造物の復元等に関する基準の決定について (การกำหนดหลักเกณฑ์การบูรณะอาคารประวัติศาสตร์ ณ โบราณสถาน เป็นต้น), (accessed ๑๒.๐๘.๒๐๒๒). (<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/๙๒๑๙๙๕๐๒.html>)

^{๕๔} 文化芸術推進基本計画, (แผนพื้นฐานส่งเสริมวัฒนธรรมและศิลปะ), (文化芸術推進基本計画—文化芸術の「多様な価値」を活かして、未来をつくる— (第๑期 (平成๓๐年๓月๖日閣議決定)) (แผนพื้นฐานเพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมและศิลปะ - ใช้ประโยชน์จาก "คุณค่าที่หลากหลาย" ของวัฒนธรรมและศิลปะเพื่อสร้างอนาคต - (ระยะที่ ๑) มติโดยคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๑), (accessed ๐๘.๐๘.๒๐๒๒). (https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/hoshin/index.html)

^{๕๕} 文化庁文化財第二課 伝統的建造物群部門 (สำนักงานกิจการวัฒนธรรม หมวด ๒ ฝ่ายอาคารดั้งเดิม), 伝統的建造物群保存地区制度の実務の手引き (คู่มือปฏิบัติสำหรับระบบเขตนานอนุรักษ์อาคารแบบดั้งเดิม), 令和 3 年 3 月 (ระวะ ๓ มีนาคม), (accessed ๐๘.๐๘.๒๐๒๒).

(https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/hozonchiku/pdf/๙๒๙๖๑๖๐๑_๐๑.pdf)

อนุรักษ์ และระบบการทำงานของอนุรักษ์แบบย่านและกลไกระดมทุนสนับสนุนการอนุรักษ์อาคาร
ในย่าน

(๔) มาตรการสร้างแรงจูงใจการมีส่วนร่วม

(๔.๑) การให้ทุนสนับสนุน มีอยู่ด้วยกันหลายลักษณะ ประกอบด้วย
๑) งบประมาณสำหรับเขตอนุรักษ์อาคารอันทรงคุณค่าได้รับงบประมาณจากภาครัฐ ผ่านการพิจารณา
จากกรมกิจการวัฒนธรรม เช่น การทำระบบป้องกันอัคคีภัย การส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่
การปรับปรุงบริเวณสาธารณะรอบพื้นที่อนุรักษ์ และงบประมาณจัดสรรให้เจ้าของหรือผู้ดูแลอาคาร
อันทรงคุณค่าในพื้นที่ เพื่อการซ่อมแซม ปรับเปลี่ยนต่อเติม ตามแต่ที่หน่วยงานรัฐได้อนุมัติ ๒) โครงการ
ต่อเนื่องของกรมกิจการวัฒนธรรม (จากข้อ ๑)^{๕๖} เพื่อส่งเสริมการทำงานของเอกชนที่มีความ
เฉพาะเจาะจงด้านมรดกทางวัฒนธรรมตามนโยบายของรัฐเพื่อการปรับปรุงพื้นที่ให้เป็นฐานการ
ท่องเที่ยวและบำรุงรักษามรดกทางวัฒนธรรม รองรับมาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยว และ ๓) โครงการ
ธุรกิจส่งเสริมการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในภูมิภาค^{๕๗} มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม
มรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของแต่ละภูมิภาค โดยครอบคลุมเรื่องการอนุรักษ์มรดก
ทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ของชุมชน การฝึกฝนบุคลากรเพื่อสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรม และรวมถึง
การจัดทำแผนพื้นที่การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์มรดกทางวัฒนธรรม

(๔.๒) มาตรการทางภาษี รัฐบาลกลาง มีมาตรการลดภาษีมรดก ๓๐% หากอาคาร
สามารถเปิดให้สาธารณะได้เข้าชมพื้นที่ได้ และงดเว้นการเก็บภาษีที่ดินสำหรับอาคารที่อยู่ในพื้นที่
ย่านอนุรักษ์ และภาษีเงินได้นิติบุคคลจากกิจการค้าเนิ่นการเพื่อสาธารณประโยชน์รัฐบาลท้องถิ่น
มีมาตรการงดเว้นภาษีสินทรัพย์ถาวรสำหรับผู้ถือกรรมสิทธิ์ในอาคารที่ขึ้นทะเบียน ในย่านอนุรักษ์
กลุ่มอาคารอันทรงคุณค่าและลดหย่อนภาษีสินทรัพย์ถาวรสำหรับที่ดินและอาคารข้างเคียงที่เป็นที่ตั้ง
ของอาคารทรงคุณค่าให้เหลือครึ่งหนึ่ง

(๔.๓) การมีส่วนร่วมสนับสนุนทุนของภาคเอกชนและประชาชน ผ่าน Japan
National Trust for Cultural and National Heritage Conservation^{๕๘} ได้รับการก่อตั้งใน
ค.ศ. ๑๙๖๘ โดยทำงานร่วมกับภาคประชาสังคมในการเก็บรักษา และการร่วมบริจาคของประชาชน
จะมีสิทธิ์ที่จะได้รับการลดหย่อนภาษีรายได้ และงดเว้นภาษีมรดก และรวมถึงภาษีการประกอบธุรกิจ

^{๕๖} Agency of Cultural Affairs, Government of Japan, 平成^{๓๐}年度文化遺産総合活用推進事業につ
いて (เกี่ยวกับโครงการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมอย่างครอบคลุม ประจำปี ๒๕๖๑), (accessed ๐๘.๐๘.๒๐๒๒).
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/joseishien/chiiki_kasseika/h30_sogokatsuyo/

Agency of Cultural Affairs, Government of Japan, 各種助成金・支援制度一覧 (รายการเงินอุดหนุนและ
ระบบสนับสนุนต่าง ๆ), (accessed ๐๘.๐๘.๒๐๒๒). (<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/joseishien/index.html>)

^{๕๗} (แปลจากภาษาญี่ปุ่น)

^{๕๘} I. S. Mat Radzuan, Incentives mechanism for the conservation of traditional villages in Japan and South Korea,
The Sustainable City VIII, Vol. ๒,

ตารางที่ ๒.๑ เปรียบเทียบบทเรียนการอนุรักษ์และบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ กรณีศึกษา สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น

ข้อพิจารณา	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น
๑. หลักการและนโยบาย			
สาระสำคัญ	หลัก ๖ ประการอนุรักษ์ของรัฐบาลกลาง ๑. สิ่งแวดล้อมประวัติศาสตร์คือทรัพยากรของทุกคน ๒. เปิดให้คนทุกกลุ่มร่วมอนุรักษ์ เรียนรู้ และสืบทอด ๓. สร้างความเข้าใจและได้รับศึกษาคุณค่า ความสำคัญและของสถานที่นั้น ๆ ๔. สถานที่สำคัญควรได้รับการจัดการเพื่อรักษาคุณค่าให้ดำรงอยู่ได้ ๕. การตัดสินใจเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลง รูปลักษณ์ และการใช้งานมรดกทางวัฒนธรรม ควรมีเหตุผล โปร่งใส และ คงเส้นคงวา ๖. เก็บบันทึกและการเรียนรู้จากการตัดสินใจต่าง ๆ เป็นสิ่งสำคัญ	หลักการอนุรักษ์ของภาครัฐตามกฎหมายและนโยบายรัฐบาลกลาง ๖ ประการ ๑. การอนุรักษ์เพื่อให้สมบัติทางประวัติศาสตร์กับสังคมในปัจจุบันอยู่ร่วมกันได้ และส่งผลที่ดีต่อคนรุ่นหลัง ๒. รัฐบาลกลางเป็นตัวนำการอนุรักษ์สมบัติของชาติ และนานาชาติในสมบัติของมนุษยชาติ ๓. อนุรักษ์ทรัพยากรของรัฐและประชาชน เพื่อแรงบันดาลใจและผลประโยชน์ต่อคนรุ่นหลัง ๔. สนับสนุนองค์กรภาคเอกชนในการอนุรักษ์ ๕. สนับสนุนการอนุรักษ์และการใช้งานสถานที่สำคัญทั้งภาครัฐและเอกชน แ ๖. ให้การช่วยเหลือองค์กรเอกชนในพื้นที่ทั้งชนเผ่าอินเดีย ฮาวาย และกองทุนของชาติ	- กฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ๑๙๕๐ ให้ความคุ้มครองทั้ง “มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ และจับต้องไม่ได้” - รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ตระหนักว่าทรัพย์สินทางวัฒนธรรมเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อความเข้าใจในประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของญี่ปุ่น ที่สร้างรากฐานของการพัฒนาทางวัฒนธรรมในอนาคตได้ - ผู้เป็นเจ้าของสินทรัพย์มรดกทางวัฒนธรรม ต้องตระหนักว่ามรดกทางวัฒนธรรมของตนเองเป็นสมบัติของชาติเช่นกัน จะต้องปกป้องรักษาไว้เพื่อประโยชน์แก่การใช้งาน เช่น การเปิดให้สาธารณะเข้าชม
๒. การนิยามและแบ่งประเภทมรดกทางวัฒนธรรม			
การแบ่งประเภทแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้	แบ่งออกเป็น ๖ ประเภท ๑. อาคารขึ้นทะเบียน ๒. อนุสรณ์สถาน ๓. พื้นที่ซากเรืออัปปาง ๔. สวนและสวนหย่อมขึ้นทะเบียน ๕. พื้นที่สนามรบเก่าขึ้นทะเบียน ๖. อาคารท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์ (รับรองโดยสำนักงานผังเมืองท้องถิ่น)	แบ่งออกเป็น ๕ ประเภท ๑. อาคารประวัติศาสตร์ ๒. พื้นที่ย่านประวัติศาสตร์ที่เป็นพื้นที่เฉพาะ ๓. พื้นที่ย่านประวัติศาสตร์ที่เป็นพื้นที่ต่อเนื่อง ๔. กลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ ๕. ย่านประวัติศาสตร์เมือง (รับรองโดย รัฐบาลท้องถิ่นและระบุไว้ในผังเมือง)	- เฉพาะมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ ๔ ประเภท ๑. อาคารทรงคุณค่า ๒. โบราณสถาน ๓. ภูมิทัศน์วัฒนธรรม ๔. กลุ่มอาคารอันทรงคุณค่า

ข้อพิจารณา	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น
๓. การใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการขับเคลื่อนการอนุรักษ์			
บทบาทของหน่วยงานรัฐ	- รัฐบาลกลาง: กระทรวงดิจิทัล วัฒนธรรม สื่อ และกีฬา โดยรัฐมนตรีมีอำนาจในการตรวจสอบและรับรองการทำงานของเจ้าหน้าที่วางผังท้องถิ่น การประกาศขึ้นทะเบียนอาคาร และพื้นที่อนุรักษ์ การอนุญาตให้ดำเนินการปรับเปลี่ยนหรือต่อเติมอาคารเก่าได้ ซึ่งต้องปรึกษา Historic England เสมอ - รัฐบาลท้องถิ่น: สำนักผังเมืองท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดูแลผังเฉพาะของพื้นที่ จัดทำแผนการอนุรักษ์ ประกาศพื้นที่อนุรักษ์ การออก คำสั่งอนุญาตในการดำเนินการเกี่ยวกับที่มีคุณค่าที่ได้รับการขึ้นทะเบียนในท้องถิ่น จัดทำและออกประกาศ Local Plan และรับรอง Neighborhood Plan เพื่อคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นได้ด้วย	- รัฐบาลกลาง: กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจวางมาตรการกำกับดูแล และรับรองมาตรฐาน และหน่วยบริการอุทยานแห่งชาติ เป็นหน่วยส่งเสริมทางวิชาการ และมาตรฐานการปฏิบัติ - รัฐบาลท้องถิ่น: หน่วยอนุรักษ์ประวัติศาสตร์ ระดับมลรัฐ รับนโยบายจากรัฐบาลกลาง ควบคุมการปฏิบัติงานอนุรักษ์ของภาครัฐประจำมลรัฐ และกำกับดูแลหน่วยงานของท้องถิ่นในระดับเมืองหรือเขตลงไป รัฐบาลท้องถิ่นระดับเมือง ทำหน้าที่สำรวจ ขึ้นทะเบียน สร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนและดำเนินการอนุรักษ์ - แยกโครงสร้างการบริหารระหว่าง “รัฐบาลกลาง” และ “รัฐบาลท้องถิ่น” ในการรับผิดชอบมรดกทางวัฒนธรรมแต่ละประเภทอย่างชัดเจน -	- รัฐบาลกลาง: กระทรวงการศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี มีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมนโยบายของภาครัฐ ดูแลจัดการทะเบียนมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศ และรับรองการทำงานของหน่วยงานระดับปฏิบัติการ และกรมกิจการวัฒนธรรม เป็นผู้รับรองมาตรฐาน และแนวทางในการอนุรักษ์ ให้ประชาชนและหน่วยงานท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ ตรวจสอบการดำเนินงาน และให้คำปรึกษาแนะนำ - รัฐบาลท้องถิ่น: เทศบาล (municipality) ในท้องถิ่นมีบทบาทในฐานะหน่วยปฏิบัติการอนุรักษ์ หลักอาคารดั้งเดิม การขึ้นทะเบียน และออกข้อบัญญัติท้องถิ่นคุ้มครอง รวมทั้งการทำความเข้าใจและให้คำแนะนำและสนับสนุนเงินทุนและอำนวยความสะดวกและประสานงานกับเจ้าของมรดก

ข้อพิจารณา	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น
กฎหมายหลัก	กฎหมายผังเมือง (อาคารที่ได้รับการขึ้นทะเบียนและพื้นที่อนุรักษ์) ค.ศ. ๑๙๙๐ มีสาระสำคัญ: - ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัล วัฒนธรรม สื่อ และกีฬา ขึ้นทะเบียน อาคารอนุรักษ์ และพื้นที่อนุรักษ์ - กำกับดูแลผังเมืองอนุรักษ์ ผ่านรัฐมนตรีและองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น - มีมาตรการกำกับและบังคับใช้กฎหมาย - รับรองการให้เงินทุนสนับสนุน เช่น การได้รับค่าชดเชยทางการเงิน และการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ และสนับสนุนเจ้าหน้าที่ - รับรองอำนาจของเจ้าหน้าที่วางแผนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติงานเพื่อการอนุรักษ์ได้	กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ประวัติศาสตร์ ค.ศ. ๑๙๖๖ มีสาระสำคัญ: - แบ่งประเภทอาคารอนุรักษ์ ๒ ประเภท คือ ระดับชาติและระดับเมือง - รองรับอำนาจรัฐบาลกลาง เป็นผู้ดูแลทรัพย์สินที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ของประเทศ และระบุอำนาจหน้าที่หน่วยงานระดับชาติและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นในการดูแลอาคารอนุรักษ์ระดับเมือง - รับรองการให้ทุนสนับสนุนจากรัฐบาลกลางและท้องถิ่น - การจัดตั้งกองทุนอนุรักษ์ประวัติศาสตร์ กฎหมายสำคัญอื่น ๆ: กฎหมายให้อำนาจแก่มลรัฐจัดทำผังเมืองเพื่อการอนุรักษ์ และกฎหมายโบราณวัตถุที่มีความสำคัญระดับชาติ	กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ ๑๙๗๕ - แบ่งประเภทมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ และที่จับต้องไม่ได้ และนิยามมรดกทางวัฒนธรรมที่มีความสำคัญระดับชาติ - กำหนดหน้าที่ของรัฐว่าด้วยความตระหนักรู้ ความเข้าใจ และทัศนคติ เห็นถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ รวมทั้งต้องคอยให้คำปรึกษาแก่เจ้าของหรือผู้จัดการทรัพย์สินในกระบวนการอนุรักษ์ - ระบุความรับผิดชอบของประชาชนและเจ้าของทรัพย์สินของชาติ - แบ่งประเภทและกำหนดวิธีการขึ้นทะเบียน การบริหารจัดการมรดก และหน้าที่ของเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้จัดการทรัพย์สิน - การให้เงินทุนสนับสนุน เงินชดเชย เยียวยา และค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมในกรณีที่เจ้าของทรัพย์สินไม่มีทุนทรัพย์ เป็นต้น
มาตรการอนุรักษ์	- นโยบายโดยทั่วไปในการอนุรักษ์มรดกสถาปัตยกรรมของประเทศอังกฤษ ๒๐๑๕ - หลักการคัดเลือกมรดกสำคัญให้อำนาจท้องถิ่นพิจารณาและขึ้นทะเบียนได้ - กฎหมายที่ทำให้เกิดการสนับสนุนเงินทุนแก่โครงการอนุรักษ์ของเอกชน ฯลฯ	- คู่มือที่แนะนำแนวทางในการทำกระบวนการอนุรักษ์ ออกโดยสำนักงานอุทยานแห่งชาติ สำหรับผู้ปฏิบัติงาน ผู้รับเหมา และวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรฐานในการประเมินคุณค่าเพื่อการขึ้นทะเบียน และมาตรฐานในการดำเนินกระบวนการอนุรักษ์	- ประกาศคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลวัฒนธรรม ๒๕๔๔ เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการขึ้นทะเบียนมรดกทางวัฒนธรรมประเภทต่าง ๆ - คู่มือการพัฒนาแผนอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์สำหรับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญหรือตัวอาคารให้เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดหรือเทศบาล - คู่มือปฏิบัติสำหรับเขตนานอนุรักษ์อาคารแบบดั้งเดิม

ข้อพิจารณา	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น
๔. มาตรการสร้างแรงจูงใจการมีส่วนร่วม			
การให้ทุนสนับสนุน/เยียวยา	- สนับสนุนพื้นที่อนุรักษ์ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนจากรัฐ - เงินช่วยเหลือในการปรับปรุงพื้นที่ หรือซ่อมอาคารในพื้นที่ได้จากรัฐ - สำนักผังเมืองท้องถิ่นให้เงินค่าเยียวยาแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่มีการต่อเติมอาคาร หรือได้รับความเสียหายได้ โดยคำสั่งรัฐมนตรี	- จัดตั้งกองทุนภาครัฐสนับสนุนการทำงานแก่หน่วยงานภาครัฐ เช่น สำนักงานปกป้องประวัติศาสตร์ชาติ หน่วยบริการอุทยานแห่งชาติ - การสนับสนุนงบประมาณของรัฐให้กับกองทุนไม่แสวงกำไรนอกภาครัฐ เช่น ทรัสต์เพื่อการอนุรักษ์ทางประวัติศาสตร์แห่งชาติ กองทุนเพื่อการอนุรักษ์ประวัติศาสตร์ และกองทุนเพื่อการปกป้องทรัพย์สินสมบัติของอเมริกา เป็นต้น	- เงินสนับสนุนจากกรมกิจการวัฒนธรรม สำหรับเขตอนุรักษ์อาคารอันทรงคุณค่า และงบประมาณสนับสนุนเพื่อพัฒนาพื้นที่ระยะต่อเนื่อง เช่น เพื่อพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยว - โครงการธุรกิจส่งเสริมการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในภูมิภาค เพื่อการจัดทำแผนอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์มรดกทางวัฒนธรรม ผักผ่อนบุคลากรสืบทอดวัฒนธรรม
มาตรการภาษี	- ลดภาษีธุรกิจ ภาษีมรดกอาคารขึ้นทะเบียน - ลดภาษีมรดกให้กับอาคารที่เข้าข่ายตามกำหนดที่มีลักษณะพิเศษ - ลดภาษีการขายที่ดินให้หน่วยงานอนุรักษ์ - ลดภาษีมรดกหากโอนทรัพย์สินให้สาธารณะ - ลดภาษีมูลค่าเพิ่มค่าใช้จ่ายปรับปรุงอาคาร - ลดภาษีสำหรับทรัพย์สินธุรกิจ จากค่าบำรุงรักษาอาคาร ค่าชดเชยการบังคับห้ามปรับเปลี่ยนอาคาร หรือห้ามการใช้สอยอาคาร	- ลดภาษีค่าดำเนินการปรับปรุงและฟื้นฟูสถานที่ได้รับการรับรอง ๒๐% และ ๑๐% หากรับรองก่อนปี ๑๙๓๖ - ลดหย่อนภาษีจากการยอมรับข้อกำหนดการใช้อาคารหรือกฎในการอนุรักษ์อาคาร - ลดหย่อนภาษีเงินได้และภาษีอสังหาริมทรัพย์ของแต่ละมลรัฐ สำหรับผู้ดูแลอาคารสำคัญ	- ลดภาษีมรดก ๓๐% หากอาคารสามารถเปิดให้สาธารณะได้เข้าชมพื้นที่ได้ - งดเว้นการเก็บภาษีที่ดิน อาคารที่อยู่ในพื้นที่ย่านอนุรักษ์และภาษีเงินได้นิติบุคคลจากกิจการดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์ - งดเว้นภาษีสินทรัพย์ถาวร แก่ผู้ถือกรรมสิทธิ์อาคารขึ้นทะเบียนในย่านอนุรักษ์กลุ่มอาคารอันทรงคุณค่า - ลดหย่อนภาษีสินทรัพย์ถาวร ๕๐% สำหรับที่ดินและอาคารข้างเคียงที่เป็นที่ตั้งอาคารทรงคุณค่า
การสนับสนุนจากภาคประชาสังคม/ประชาชน	- การให้เงินทุนสนับสนุนโครงการอนุรักษ์ภาคประชาชน เช่น The Civic Trust, Architectural Heritage Fund (AHF)	- การระดมทุนให้โครงการอนุรักษ์ของหน่วยงานภาคประชาชน เช่น Johanna Favrot Fund for Historic Preservation เป็นต้น - สภาศิลปกรรมแห่งชาติ ให้การสนับสนุนแก่องค์กรอนุรักษ์ต่าง ๆ	- การมีส่วนร่วมสนับสนุนทุนของภาคเอกชนและประชาชน ผ่าน Japan National Trust for Cultural and National Heritage Conservation - การร่วมบริจาคของประชาชนจะมีสิทธิ์ที่จะได้รับการลดหย่อนภาษีรายได้

๒.๕ กรอบแนวคิดการพิจารณาศึกษา

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์สำคัญให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ดังเห็นได้จากหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๓ (๑) กำหนดให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ มาตรา ๕๐ (๒) กำหนดให้ปวงชนชาวไทยมีหน้าที่หนึ่งที่สำคัญคือ การป้องกันผลประโยชน์ของชาติและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และมาตรา ๕๗ (๑) รัฐต้องอนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย นอกจากนี้ ปัจจุบันรัฐบาลให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนและผลักดันมรดกทางวัฒนธรรมทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ให้เกิดขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศในฐานะ Soft Power

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับระบุถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เช่น กรมศิลปากร กรมส่งเสริมวัฒนธรรม กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันการศึกษาของรัฐ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาการทำงานในภาพรวมยังมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างองค์กรและอัตรากำลังภาครัฐที่ระบบราชการมีขั้นตอนการทำงานที่ล่าช้าและยุ่งยากซับซ้อน ขาดแนวทางปฏิบัติในการอนุรักษ์และดูแลแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่มีมาตรฐานร่วมกัน และมีการนิยามมรดกทางวัฒนธรรมประเภทต่าง ๆ ไม่สอดคล้องกัน ก่อให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ ส่งผลให้การทำงานของภาครัฐด้านการอนุรักษ์ไม่สามารถให้บริการและสร้างการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึง ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดเป็นปัญหาและความต้องการ (demand) ในทางนโยบายและการปฏิบัติ ซึ่งภาคประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องคาดหวังและต้องการเปลี่ยนแปลงให้ภาครัฐทำงานอย่างมีระเบียบแบบแผนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และที่สำคัญความต้องการลดการผูกขาดบทบาทของงานอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมของภาครัฐให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการรับข้อมูลข่าวสาร องค์ความรู้ ทักษะที่จำเป็นเพื่อให้การมีส่วนร่วมในการคิด การทำงานร่วมกัน การติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และได้ประโยชน์ร่วมกันทุกฝ่าย

ในกระบวนการอนุรักษ์และดูแลมรดกวัฒนธรรมไม่ว่าจะเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ (Tangible Cultural Heritage) และมรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Cultural Heritage) นั้น หากพิจารณาจากบทเรียนจากต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จและได้รับการยอมรับทั้งสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น นอกจากจะให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีด้านการอนุรักษ์ต่อประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีการกำหนดบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ และวางกรอบหลักการให้มีอนุรักษ์เพื่อสืบทอดคุณค่าและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องไปยังชนรุ่นหลังแล้ว จะเห็นได้ว่า นโยบายหลักของรัฐต้องให้ความสำคัญและมีจุดหมายของการอนุรักษ์ที่ชัดเจนเป็นอันดับแรก รวมทั้งมีกรอบกติกาทั้งกฎหมายหลัก กฎหมายสนับสนุน และมาตรการต่าง ๆ ที่ผานสอดรับกันอย่าง

ไม่ขัดแย้งหรือซ้ำซ้อนในทางปฏิบัติ ดังเห็นได้จากการกำหนดคำนิยาม (definition) การแบ่งประเภท (classify) ของมรดกทางวัฒนธรรมที่รัฐให้ความสำคัญคุ้มครองที่ชัดเจน การระบุอำนาจหน้าที่ (authority) ของหน่วยงานทั้งในระดับกระทรวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกระบวนการขับเคลื่อนงาน (drive process) ตั้งแต่การออกแบบนโยบาย การวางหลักเกณฑ์และมาตรฐานการอนุรักษ์และดูแล การส่งเสริมองค์ความรู้และทักษะที่จำเป็นแก่ผู้ปฏิบัติงาน ผู้รับเหมา วิชาชีพ และประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วม การจัดสรรงบประมาณและการสนับสนุนเงินทุนผ่านภาครัฐและภาคประชาชนด้านการอนุรักษ์ การสำรวจและบูรณาการระบบฐานข้อมูลอย่างเป็นเอกภาพ การกำกับควบคุม และดูแล มาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเอกชนผู้เป็นเจ้าของและพลเมืองในท้องถิ่น เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของญี่ปุ่นมีการจัดทำแผนงานด้านการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมรดกทางวัฒนธรรมทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ทำให้การจัดทำแผนงานอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมทั้งสองประเภทเกิดการหนุนเสริมซึ่งกันและกัน

ข้อสังเกตสำคัญจากบทเรียนในต่างประเทศ คือ การให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) การกิจด้านการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมให้กับรัฐบาลท้องถิ่น เช่น มลรัฐ จังหวัด เมือง เทศบาล และหมู่บ้าน โดยใช้หลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (subsidiarity) ซึ่งให้ความสำคัญกับการมุ่งส่งเสริมศักยภาพของรัฐบาลท้องถิ่นในระดับล่างที่สุดก่อนเสมอ หากเกินกว่าความสามารถของท้องถิ่นระดับเล็กจึงค่อยมาอยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่นระดับที่สูงขึ้น และระดับชาติ ตามลำดับ กรอบนโยบายและหลักการในการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในลักษณะดังกล่าว จึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับโอกาสในการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในพื้นที่อย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้ ภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ซึ่งปัจจุบันเผชิญกับข้อจำกัดด้านโครงสร้าง งบประมาณ และกรอบอัตรากำลัง รวมทั้งขาดแคลนกำลังคนในหลายสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง เช่น วิศวกร สถาปนิก และช่างศิลป์ ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในด้านการอนุรักษ์และดูแลแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม จำเป็นต้องระดมการมีส่วนร่วมจากสมาคมวิชาชีพเหล่านี้ทั้งที่ตั้งอยู่ในระดับชาติและท้องถิ่น เพื่อให้การขับเคลื่อนงานเป็นไปอย่างถูกต้องและมีมาตรฐานทางวิชาการ การเข้ามาของวิชาชีพต่าง ๆ ยังช่วยให้เกิดการพัฒนาและยกระดับองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ในทางวิชาการ การศึกษา การสืบทอด และต่อยอดองค์ความรู้ได้อีกด้วย

กระแสการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในยุคปัจจุบัน มิใช่เป็นการเป็นเพียงการตั้งรับให้ภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามที่รัฐกำหนดไว้ หรือรอรับการให้บริการในฐานะลูกค้า (customer) จากหน่วยงานของรัฐเท่านั้น หากแต่ภาคประชาชนหลายพื้นที่และหลายกลุ่มมีความตื่นตัวต้องการเข้ามาทำงานในเชิงรุก ตลอดจนร่วมทำงานในลักษณะภาคีหุ้นส่วน (partners) ในฐานะผู้ร่วมจัดบริการสาธารณะกับภาครัฐมากยิ่งขึ้น ตั้งแต่การร่วมกำหนดเป้าหมาย วางแผน และจัดสรรทรัพยากร (co-commissioning) การร่วมออกแบบบริการสาธารณะ (co-design) การร่วมจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย (co-delivery) การร่วมติดตามประเมินผลการให้บริการสาธารณะ (co-assessment) ทั้งในพื้นที่ทางกายภาพและพื้นที่ออนไลน์ ซึ่งทั้งหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องไม่ปิดกั้นและเปิดกว้างต่อการออกแบบโครงสร้าง รูปแบบ และกลไกการทำงานใหม่ ๆ ในแต่ละพื้นที่ให้สอดคล้องกับบริบททางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีใน

และความสัมพันธ์ของผู้คนในพื้นที่นั้นๆ และทำหน้าที่เป็นเพียงผู้วางกรอบนโยบายเชิงกว้าง ให้การสนับสนุน และกำกับดูแลเท่านั้น เพื่อป้องกันการปิดกั้นความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมที่หลากหลายในเชิงพื้นที่

ในส่วนของภาคธุรกิจเอกชน ทรัพยากรที่สำคัญคือ เงินทุน ทักษะด้านบริหารจัดการ และความสามารถในการสร้างสรรค์นวัตกรรม สามารถร่วมดำเนินการอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมได้เช่นกัน ซึ่งในกรณีของการระดมเงินทุน ภาครัฐและภาคประชาชนควรมีการจัดตั้ง “กองทุน” ขึ้นมารองรับการทำงานที่ผู้สนับสนุนอาจมีวัตถุประสงค์ให้เป็นการทั่วไปหรือเป็นการระบุเฉพาะก็ได้ ภาคเอกชนยังสามารถร่วมถ่ายทอดทักษะการบริหารจัดการให้กับประชาชนและชุมชน เช่น การจัดทำแผนงาน การจัดทำงบประมาณ ทักษะการเจรจาต่อรอง ตัดสินใจ และการบริหารเครือข่ายหรือกลไกความร่วมมือ เป็นต้น และที่สำคัญอย่างยิ่งทั้งจากบทเรียนในกรณีของต่างประเทศและของไทยพบว่า การสร้างความยั่งยืนให้เกิดขึ้นกับกลไก (mechanism) ด้านการอนุรักษ์ จำเป็นต้องมีบทบาทนำของภาคเอกชนในพื้นที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อให้การขับเคลื่อนงานอนุรักษ์มีชีวิตชีวา เกิดระบบธุรกิจที่เกี่ยวข้อง มีการจ้างงานของผู้คนในชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนสรรค์สร้างนวัตกรรมและร่วมกับภาครัฐในการผลักดันมรดกทางวัฒนธรรมไปสู่ Soft Power ได้ในที่สุด

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบของทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมวิชาชีพ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน จะก่อให้เกิดพลังการเปลี่ยนแปลงในการอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมในหลากหลายมิติตั้งแต่การปรับเปลี่ยนมุมมองของเด็ก เยาวชน และประชาชน ให้มีจิตสำนึก ห่วงเห่น และร่วมดูแลมรดกทางวัฒนธรรม ทำให้มรดกทางวัฒนธรรมได้รับการอนุรักษ์และดูแลครอบคลุมทุกมิติและพื้นที่อย่างยั่งยืน การทำงานของภาครัฐมีระเบียบแบบแผนจากการแบ่งบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนและระบบฐานข้อมูลเพื่อให้งานร่วมกันมีมาตรฐานและความเป็นเอกภาพ ประชาชนทั้งในพื้นที่เกิดความร่วมมือนำไปสู่การพัฒนาสร้างทุนทางสังคมให้เข้มแข็งยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจ สร้างอาชีพ และรายได้ให้กับผู้คนในชุมชน กระตุ้นกิจกรรมเกี่ยวเนื่อง เช่น การท่องเที่ยว การพัฒนาเมือง การสื่อสาร ฯลฯ และผู้คนบนโลกออนไลน์ที่มีความสามารถในการใช้ประโยชน์เชิงสร้างสรรค์ ช่วยกระตุ้นกิจกรรมเกี่ยวเนื่อง เช่น การท่องเที่ยว การพัฒนาเมือง การสื่อสาร และหากมีความร่วมมืออย่างเข้มแข็งจะสามารถยกระดับขีดความสามารถการสร้างอิทธิพลทางวัฒนธรรม Soft Power ของประเทศเพิ่มขึ้นได้

ภาพที่ ๒.๑ กรอบแนวคิดในการพิจารณาศึกษา



บทที่ ๓ ระเบียบวิธีพิจารณาศึกษา

การจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยมีวิธีการศึกษา ประชากรที่ศึกษา และวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

๓.๑ วิธีการศึกษา

กระบวนการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืนในครั้งนี้ ประกอบด้วยวิธีการศึกษา เป็นลำดับขั้นตอน ดังนี้

๓.๑.๑ การศึกษาวิจัยจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง อาทิ รัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ชาติ กฎบัตรกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการร้องทุกข์ร้องเรียนการอนุรักษ์และดูแลโบราณสถาน ฯลฯ

๓.๑.๒ การลงพื้นที่ภาคสนามจากกรณีศึกษาที่มีการร้องเรียนเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา เพื่อให้มีการดำเนินการตรวจสอบและติดตาม จำนวน ๑๔ กรณีศึกษา เพื่อรับฟังข้อมูล ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่จริง

๓.๑.๓ การนำผลการศึกษาวิจัยจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการลงพื้นที่ภาคสนามจากกรณีศึกษาที่มีการร้องเรียนเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา มาร่วมกับการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลโดยคณะทำงาน เพื่อประมวลผลข้อมูลสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ และ (ร่าง) แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

๓.๑.๔ การจัดประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายภาคส่วน โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็น เรื่อง แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน ณ อาคารรัฐสภา เพื่อนำข้อมูลสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ และ (ร่าง) แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน ที่คณะทำงานได้จัดทำขึ้นให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สถาบันการศึกษา และสมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง ได้ร่วมกันพิจารณา ให้ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

๓.๑.๕ การพิจารณาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมาย ผลการจัดประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายภาคส่วน เรื่อง แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาพิจารณาโดยคณะทำงาน เพื่อยกระดับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมายให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยผลลัพธ์ที่ได้ครอบคลุมทั้งข้อเสนอแนะทางนโยบาย และข้อเสนอแนะการแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิม

๓.๑.๖ การประชุมคณะทำงานด้านกฎหมาย ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ๔ หน่วยงาน ได้แก่ ๑) คณะกรรมการการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา

- ๒) คณะทำงานพิจารณาศึกษาแนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน
 ๓) คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ ๔) ผู้แทนภาคประชาสังคม

๓.๒ ประชากรที่ใช้ในการศึกษา

กระบวนการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน มีขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ๒ ขั้นตอน ได้แก่ ๑) การลงพื้นที่ภาคสนามจากกรณีศึกษา และ ๒) การจัดประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายภาคส่วน

๓.๒.๑ การลงพื้นที่ภาคสนามจากกรณีศึกษาที่มีการร้องเรียนเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา เพื่อให้มีการดำเนินการตรวจสอบและติดตาม และในบางกรณีศึกษาได้มีการเชิญผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาร่วมให้ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะกับคณะกรรมการฯ กรณีศึกษาต่าง ๆ บนพื้นที่ ๙ จังหวัด ครอบคลุม ๔ ภูมิภาค ที่ได้มีการร้องเรียนปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัด ประกอบด้วย

- (๑) การขอให้มีการเร่งรัดและสนับสนุน การดำเนินการขอขึ้นทะเบียนพระธาตุพนม เป็นมรดกโลก จังหวัดนครพนม
- (๒) การขอให้มีการติดตามการก่อสร้างโครงการจัดตั้งพิพิธภัณฑมรดกวัฒนธรรมและศูนย์การเรียนรู้อัลกุรอาน จังหวัดนราธิวาส ให้เกิดความต่อเนื่อง
- (๓) การขอให้ทบทวนผลการศึกษาโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ถนนเลียบริมแม่น้ำยม พ.ศ. ๒๕๖๓ จังหวัดแพร่
- (๔) การเรียกร้องให้กรมศิลปากรที่ดำเนินการโครงการซ่อมเพนียดคล้องช้าง คืบเส้าหัวตะลุง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
- (๕) การขอความอนุเคราะห์ให้มีการซ่อมบูรณะโบสถ์เก่าวัดโพธิ์ชัย บ้านสาวะถี จังหวัดขอนแก่น
- (๖) การขอให้ปฏิสังขรณ์พระราชวังสีทา จังหวัดสระบุรี
- (๗) การคัดค้านโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ศูนย์ศึกษาประวัติศาสตร์อยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
- (๘) การร้องเรียนกรณีให้ รพม. และภาคเอกชนผู้รับสัมปทานหาพื้นที่ใกล้เคียง เป็นทางขึ้นลงรถไฟฟ้าสายสีม่วงสถานีผ่านฟ้าโดยไม่รบกวนโบราณสถาน กรุงเทพมหานคร
- (๙) การขอรับการอุดหนุนและส่งเสริมให้วัดกลางศรีเชียงใหม่ จังหวัดขอนแก่น เป็นแหล่งเรียนรู้ด้านโบราณสถาน
- (๑๐) การขอให้ยุติการให้สัมปทานแก่ภาคเอกชนพื้นที่โรงงานกระดาษไทย และส่งเสริมการอนุรักษ์และบริหารจัดการพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม จังหวัดกาญจนบุรี
- (๑๑) การร้องเรียนกรณี การรื้อถอนอาคารไม้โบราณ โครงการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเรียนรู้ป่าไม้ สวนรุกขชาติเขตรวัน จังหวัดแพร่

๓.๓ การวิเคราะห์ข้อมูล

การพิจารณาศึกษาในครั้งนี้ เป็นการนำข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากกรณีศึกษา ๑๔ แห่ง และผลการจัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายภาคส่วน มาวิเคราะห์ตีความเนื้อหา (content analysis) และสร้างข้อสรุปเชิงอุปนัย (analytic induction) เพื่อประมวลประเด็นปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ ในการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมที่จับต้องได้ มาเทียบเคียงและวิเคราะห์กับกฎบัตร กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และประกาศต่าง ๆ ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนเทียบเคียงกับแนวคิด ทฤษฎี งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการวิเคราะห์บทเรียนจากกรณีศึกษาจากต่างประเทศที่มีแนวทางปฏิบัติที่ดีในลักษณะการเทียบเคียง (benchmarking analysis) เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมายที่เหมาะสมกับบริบทแวดล้อมด้านกฎหมายและสถานการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

บทที่ ๔

ผลการพิจารณาศึกษา

ผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืนในที่นี้ เป็นการนำเสนอสาระสำคัญ ๓ ส่วน ประกอบด้วย ๑) ผลการทบทวนกรณีศึกษาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน ๒) ผลการพิจารณากรณีศึกษาเพื่อจัดทำร่างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมาย และ ๓) ผลการจัดโครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากหลากหลายภาคส่วนเกี่ยวกับแนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน รายละเอียดดังนี้

๔.๑ กรณีศึกษาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

ผลการศึกษาในส่วนนี้เป็นการนำเสนอภาพรวมเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนา มรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืนที่ส่งมายังการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ซึ่งคณะทำงานได้รวบรวม และสรุปสาระสำคัญในแต่ละกรณีศึกษา จำนวนทั้งสิ้น ๑๔ เรื่อง สาระสำคัญในแต่ละกรณีประกอบด้วย ผู้ร้องเรียน สาระสำคัญของเรื่องร้องเรียน สถานะการพิจารณาและภาพประกอบ รายละเอียดดังนี้

๔.๑.๑ การดำเนินการขอขึ้นทะเบียนพระธาตุพนมเป็นมรดกโลก จังหวัดนครพนม

ผู้ร้องเรียน: พระเทพวรมุณี เจ้าอาวาสวัดพระธาตุพนมจังหวัดนครพนม (พ.ศ.๒๕๖๒)

สาระสำคัญของการร้องเรียน: ด้วยพระเทพวรมุณีเจ้าอาวาสวัดพระธาตุพนมวรวิหาร ได้ส่งหนังสือวัดพระธาตุพนมวรวิหารมายังประธานวุฒิสภา เรื่องรายงานการดำเนินการขึ้นทะเบียน พระธาตุพนมเป็นมรดกโลก เพื่อนำเสนอรายงานการดำเนินการขอขึ้นทะเบียนพระธาตุพนม เป็นมรดกโลกและขอความอนุเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนโครงการขอขึ้นทะเบียนพระธาตุพนม เป็นมรดกโลก สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ ยุทธศาสตร์ ที่ ๙ การพัฒนาภาคเมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของจังหวัด ตามแนวทางสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ ในการดำเนินงานมาถึงขั้นตอน ที่คณะกรรมการมรดกโลก ได้บรรจุพระธาตุพนมให้ขึ้นทะเบียนบัญชีเบื้องต้น (Tentative List) ภายใต้อชื้อ "PHRA THAT PHANOM ITS RELATED HISTORIC BUILDING AND ASSOCIATED LANDSCAPE " ของศูนย์มรดกโลกในคราวประชุมสมัยสามัญครั้งที่ ๔๑ เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ณ เมืองคราครูฟ สาธารณรัฐโปแลนด์ ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการจัดทำเอกสารฉบับสมบูรณ์ (Nomination file) ได้ดำเนินการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการการวิจัยการขุดค้นทางโบราณคดีและพัฒนา พื้นที่หลัก (Core Zone) และพื้นที่กันชน (Buffer Zone)

สถานะการพิจารณา : ยุติการพิจารณา เนื่องจากคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา มีหนังสือไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนมเพื่อประสาน กรมศิลปากร ในพื้นที่รับผิดชอบดำเนินการจัดทำเอกสารเสนอแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมฉบับสมบูรณ์ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และได้แจ้งผู้ร้องทราบแล้ว



๔.๑.๒ โครงการจัดตั้งพิพิธภัณฑ์มรดกวัฒนธรรมและศูนย์การเรียนรู้อัลกุรอาน จังหวัดนราธิวาส

ผู้ร้องเรียน: นายนิอาแซ ซือเซ็ง สมาชิกวุฒิสภาในโครงการสมาชิกวุฒิสภาพบประชาชน (พ.ศ.๒๕๖๓)

สาระสำคัญของการร้องเรียน: เรื่องไม่ได้รับงบประมาณต่อเนื่องจากกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรมในการจัดทำแหล่งเรียนรู้ของชุมชน ด้วยโครงการจัดตั้งพิพิธภัณฑ์มรดกวัฒนธรรมและศูนย์การเรียนรู้อัลกุรอาน จังหวัดนราธิวาส เป็นโครงการที่ทางกรมศิลปากรกระทรวงวัฒนธรรมได้จัดสรรงบประมาณสำหรับก่อสร้างพิพิธภัณฑ์มรดกวัฒนธรรมและศูนย์การเรียนรู้อัลกุรอาน หมู่ที่ ๖ ตำบลละหาร อำเภอยี่งอ จังหวัดนราธิวาส โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นลักษณะงบประมาณต่อเนื่องเป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน โดยดำเนินการก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑ์ดังกล่าวไปแล้วกว่าร้อยละ ๘๐ และคาดว่าโครงการก่อสร้างเฉพาะอาคารดังกล่าวจะแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ อย่างไรก็ตามเกี่ยวกับเรื่องโครงการดังกล่าว ได้รับทราบในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ ว่ากรมศิลปากรจะไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการนี้อีกต่อไป ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อราชการและจังหวัด นราธิวาส จึงมีการร้องเรียนให้มีการผลักดันโครงการดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จเป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

สถานะการพิจารณา: ยุติการพิจารณา โดยคณะอนุกรรมการด้านศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา ได้เรียนเชิญผู้แทนสำนักศิลปากรที่ ๑๑ สงขลาเข้าร่วมประชุมและรับทราบแผนการดำเนินโครงการจากกรมศิลปากร แต่เนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ กรมศิลปากรมิได้จัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินงานไว้และการก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑ์มีความคืบหน้าเพียงร้อยละ ๘๐ ที่ประชุมจึงเสนอให้มีการสนับสนุนงบประมาณผลักดันการจัดตั้งโครงการพิพิธภัณฑ์มรดกวัฒนธรรมและศูนย์การเรียนรู้อัลกุรอานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ต่อมาคณะอนุกรรมการด้านศิลปะและวัฒนธรรมได้รับทราบข้อมูลเพิ่มเติมว่า ขณะนี้สำนักศิลปากรที่ ๑๑ สงขลาได้เสนอแผนขอรับการสนับสนุนงบประมาณในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ จำนวน ๗๓ ล้านบาท และในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ จำนวน ๒๐ ล้านบาท เพื่อก่อสร้างห้องประชุมงานนิทรรศการ งานปรับปรุงภูมิทัศน์และงานอาคารส่วนที่เหลือสำนักศิลปากรที่ ๑๑ จังหวัดสงขลา ได้ดำเนินการจัดทำแผนขอรับสนับสนุนงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว และแจ้งผู้ร้องทราบแล้ว



๔.๑.๓ โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ถนนเลียบริมแม่น้ำยม จังหวัดแพร่

ผู้ร้องเรียน: นายธีรยุทธ กล่อมแก้ว ประธานภาคีเครือข่ายรักษ์เมืองเก่าแพร่
(ปี พ.ศ. ๒๕๖๓)

สาระสำคัญของเรื่องร้องเรียน: ประเด็นขอให้ทบทุนผลการศึกษาออกแบบปรับปรุงภูมิทัศน์ถนนเลียบริมแม่น้ำยมจังหวัดแพร่ ตามที่โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ถนนเลียบริมแม่น้ำยมจังหวัดแพร่ได้รับอนุมัติงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๖๓ จากทางจังหวัดแพร่ได้นำมาเผยแพร่ต่อสาธารณะชนในช่วงที่ผ่านมาเพื่อให้ทราบข้อมูลเนื้อหาในรายละเอียด ภาคีเครือข่ายรักษ์เมืองเก่าแพร่ ได้ทำการศึกษาโดยมีจุดประสงค์ให้เนื้องานและผลงานของโครงการ ถูกต้องตามกฎหมายเกณฑ์ ข้อบังคับ ข้อกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกิดเป็น “ผลกระทบและผลประโยชน์” ต่อเมืองแพร่ และผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง จึงขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสร้างการประชาคม สร้างสรรค์นำเสนอแนวทางการออกแบบภูมิทัศน์ริมน้ำยมให้ถูกต้อง ตามกฎหมายวิชาการและวิชาชีพ เพื่อให้ทันต่อการอนุมัติดำเนินการให้เสร็จสิ้น ตามที่ราชการกำหนด

ภาคีเครือข่ายรักษ์เมืองเก่าแพร่ได้ทำการศึกษาโดยมีจุดประสงค์ในเนื้องานและขอเสนอต่อโยธาธิการจังหวัดแพร่ ดังนี้

๑. ขอให้ชะลอการดำเนินการของโครงการ เพื่อศึกษาปรับแบบและรายละเอียดเนื้อหาให้ถูกต้องตามที่กฎหมายข้อบังคับที่กำหนดไว้

๒. ขอให้ดำเนินการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ถูกขั้นตอน

๓. ขอให้ออกแบบโครงการใหม่ โดยให้ประชาคมได้มีส่วนร่วมรับรู้ผลการศึกษาความน่าจะเป็นของโครงการ แสดงมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม ๔ หัวข้อหลักได้แก่ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมกายภาพ ทรัพยากรทางชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์คุณค่าต่อคุณภาพชีวิต

สถานะการพิจารณา: คณะกรรมการวิชาการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา ได้รวบรวมเรื่องดังกล่าว กับกรณีการรื้อถอนอาคารป่าไม้ภาคแพร่ และได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมประชุม และจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาเสนอต่อวุฒิสภาต่อไป



๔.๑.๔ กรณีให้กรมศิลปากรคืนเสาหัวตะลุง (เพนียดคล้องช้าง) จ.พระนครศรีอยุธยา

ผู้ร้องเรียน: นายอิทธิพันธ์ ขาวละมัย เลขานุการมูลนิธิพระคชบาล อ.พระนครศรีอยุธยา จังหวัด พระนครศรีอยุธยา (ปี พ.ศ. ๒๕๖๔)

สาระสำคัญของเรื่องร้องเรียน: ประเด็นการเรียกร้องให้กรมศิลปากรที่ดำเนินการโครงการซ่อมเพนียดคล้องช้าง โดยมูลนิธิพระคชบาล ได้ร่วมกับชาวบ้านชุมชนสวนพริก จังหวัด พระนครศรีอยุธยาเรียกร้องให้กรมศิลปากร ที่ดำเนินการโครงการซ่อมเพนียดคล้องช้างจำนวนงบประมาณ จำนวนมากปรากฏว่าหัวเสาตะลุงด้านปีกกา ซึ่งเป็นโบราณสถานที่ได้รับการยกย่องเป็นสมบัติมรดกโลก ได้รับความเสียหาย โดยมูลนิธิขอเรียกร้อง ให้มีการดำเนินการติดตาม หัวเสาตะลุงคืนมาดังเดิม เพราะเป็นสมบัติของประเทศชาติ ซึ่งบูรณะโดยกรมศิลปากรกระทรวงวัฒนธรรมเป็นหน่วยราชการ ทำให้ภาพลักษณ์อันงดงามเสียหาย

สถานะการพิจารณา: ยุติการพิจารณา เนื่องจากคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา พิจารณาแล้วเห็นว่า สถานการณ์ดังกล่าว คำร้องทุกข์พร้อมเอกสารคำร้องทุกข์ของมูลนิธิเข้าลักษณะคำร้องทุกข์ที่มีการฟ้องร้องเป็นคดียื่นฟ้องในศาลปกครอง คดีหมายเลข ๑๐๘๑/๒๕๖๒ แต่ในชั้นศาลปกครองปัจจุบันมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง โดยได้รับข้อมูลจากกรมศิลปากรว่า การบูรณะที่ได้ดำเนินการไปนั้นถูกต้องแล้ว ทั้งนี้ ได้แจ้งให้ผู้ร้องทราบแล้ว



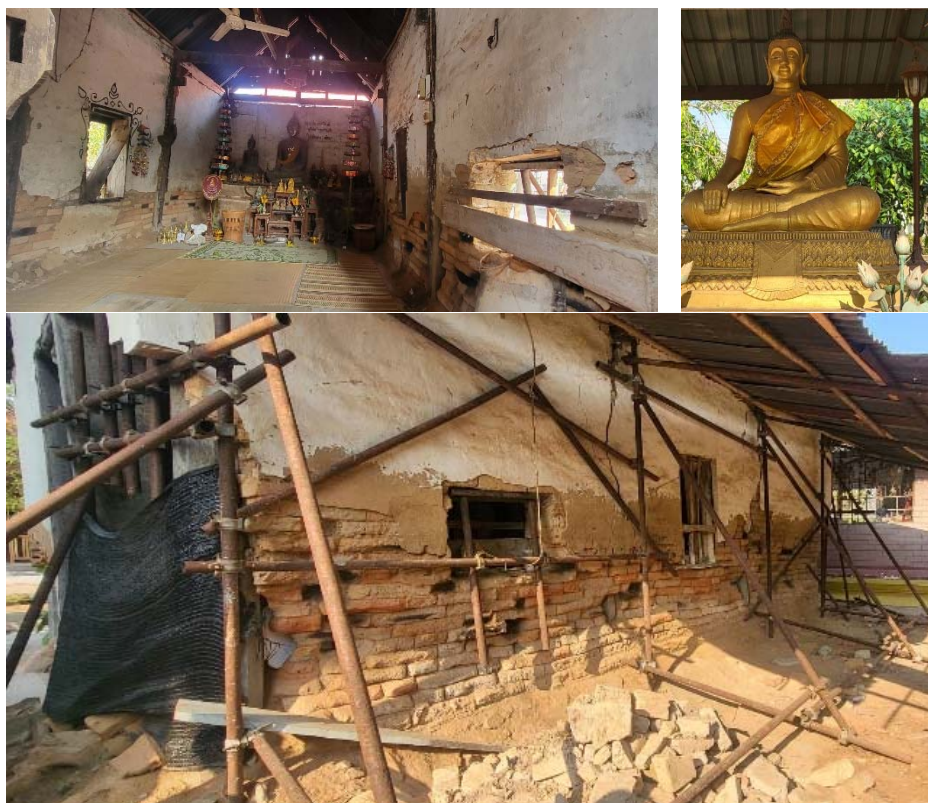
๔.๑.๕ การบูรณะโบสถ์เก่าวัดโพธิ์ชัย จังหวัดขอนแก่น

ผู้ร้องเรียน: นายฤทธิรงค์ ศิริภูมิ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสาวะถี จังหวัดขอนแก่น (พ.ศ.๒๕๖๕)

สาระสำคัญของเรื่องร้องเรียน: ประเด็น ขอความอนุเคราะห์ซ่อมบูรณะโบสถ์เก่าวัดโพธิ์ชัยบ้านสาวะถีจังหวัดขอนแก่น กรณีโบสถ์เก่าวัดโพธิ์ชัยตำบลสาวะถี จังหวัดขอนแก่น มีอายุประมาณ ๒๐๐ ปี ปัจจุบันมีสภาพทรุดโทรมหลายจุด และประชาชนในพื้นที่ยังใช้โบสถ์ดังกล่าวเป็นสถานที่ในการดำเนินกิจกรรมทางศาสนาเป็นประจำ ชุมชนในพื้นที่จึงมีความประสงค์ขอให้มีการประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบูรณะซ่อมแซมโบสถ์ให้อยู่ในสภาพใช้งานได้อย่างปลอดภัย

โบสถ์หลังนี้ชาวชุมชนสาวะถี ให้ความเคารพศรัทธาและกราบไหว้โดยเฉพาะพระพุทธรูปโบราณแห่งนี้เป็นโบสถ์เก่าแก่ที่มีการก่อสร้างโดยช่างฝีมือพื้นบ้าน อิฐทุกก้อนเป็นอิฐที่ใช้ภูมิปัญญาช่างพื้นบ้านอีสานโดยใช้ดินผสมแกลบและมียางไม้ มาใช้เป็นส่วนผสม ชาวชุมชนต้องการจะอนุรักษ์และหวงแหนไว้ให้ลูกหลานสืบต่อไป

สถานะการพิจารณา: ยุติการพิจารณา โดยคณะกรรมการธิการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา ได้พิจารณาเห็นว่าการบูรณะซ่อมแซมโบสถ์วัดโพธิ์ชัยบ้านสาวะถี อำเภอเมืองจังหวัดขอนแก่น เป็นแหล่งศิลปกรรมที่มีคุณค่าควรอนุรักษ์ อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของกรมศิลปากร จึงมีหนังสือไปยังกรมศิลปากร เพื่อจัดตั้งงบประมาณในการดำเนินการบูรณะซ่อมแซมต่อไป ซึ่งกรมศิลปากรได้บรรจุไว้ในแผนงบประมาณของกรมศิลปากรเรียบร้อยแล้ว และได้แจ้งผู้ร้องทราบแล้ว



๔.๑.๖ การปฏิสังขรณ์พระราชวังสีทา จังหวัดสระบุรี

ผู้ร้องเรียน: นายสมชาย กุลนริศ (พ.ศ.๒๕๖๕)

สาระสำคัญของเรื่องการร้องเรียน: ประเด็นขอให้ปฏิสังขรณ์พระราชวังสีทา จังหวัดสระบุรี โดยพระราชวังสีทาเป็นที่ประทับของสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ในตำบลสองคอน อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี ถูกบุกรุกและทำลายจนเหลือแต่ซากแทบไม่มีร่องรอยพระราชวังสีทา ให้ปรากฏเลย พระราชวังสีทาเป็นวังประวัติศาสตร์ ที่ควรได้รับการบูรณะปฏิสังขรณ์ ให้มีรูปลักษณะที่ใกล้เคียงหรือแทบจะเหมือนเดิมสมกับคำว่า “วัง” นอกจะเป็นการเชิดชูสถาบันหลักของชาติแล้วยังเป็นแหล่งประวัติศาสตร์ให้เกิดการมีการท่องเที่ยวเรียนรู้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น

สถานะการพิจารณาปัจจุบัน: คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะ และวัฒนธรรม วุฒิสภา ได้มีหนังสือไปยังกรมศิลปากร เพื่อพิจารณาแนวทางการอนุรักษ์แหล่งโบราณสถานดังกล่าวต่อไป และแจ้งให้ผู้ร้องทราบแล้ว



๔.๑.๗ การคัดค้านโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ศูนย์ศึกษาประวัติศาสตร์อยุธยา

ผู้ร้องเรียน: นายดุลพิชัย โกมลวานิช (พ.ศ.๒๕๖๕)

สาระสำคัญของเรื่องร้องเรียน: ประเด็นการคัดค้านโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ศูนย์ศึกษาประวัติศาสตร์อยุธยา จังหวัดอยุธยา ภายใต้การดำเนินโครงการดังกล่าวมีการปรับปรุง ๓ กิจกรรมประกอบด้วย ๑) กิจกรรมปรับปรุงภูมิทัศน์และปล่อยพันธุ์ปลาคราฟจำนวน ๓,๐๐๐ ตัว ๒) กิจกรรมส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น และ ๓) กิจกรรมเพิ่มการให้บริการอาหารและเครื่องดื่มในชื่อร้านทองกิบม้าโดยจะเปิดให้บริการอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๕ ตั้งแต่เวลา ๙:๐๐ - ๑๖:๐๐ นาฬิกา ของทุกวัน ณ ศูนย์ศึกษาประวัติศาสตร์อยุธยา

โดยชาวบ้านจังหวัดพระนครศรีอยุธยาไม่เห็นด้วยกับการที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ปรับปรุงสถาปัตยกรรมศูนย์ศึกษาประวัติศาสตร์อยุธยาดังกล่าว เนื่องจากการกระทำที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งศูนย์ และลดคุณค่าความเป็นของแท้ดั้งเดิมของศูนย์ศึกษาประวัติศาสตร์ดังกล่าว โดยเฉพาะจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ปรับปรุงภูมิทัศน์ศูนย์ศึกษาประวัติศาสตร์ โดยมีการเปลี่ยนแปลงแทนต้อนรับในโถงบรรยาย การนำเอาสีเขียวทาที่ผนังภายนอกและภายในตัวอาคาร เพื่อแสดงรูปลักษณ์ ร้านกาแฟและขนมหวาน นำเอาสิ่งตกแต่งครุภัณฑ์สมัยใหม่ที่แตกแยกไปจากสิ่งดั้งเดิม เพื่อให้ภาพลักษณ์ของศูนย์การเรียนรู้เปรียบเสมือนร้านกาแฟ การจัดการประวัติศาสตร์อยุธยาเช่นนี้ เป็นการกระทำอันเป็นการทำลายพื้นที่ทางวิชาการที่ผ่านการออกแบบอย่างประณีตด้วยการใช้สีที่ทำลายบรรยากาศการเรียนรู้จนเกิดความเสียหาย

สถานการณ์พิจารณาปัจจุบัน : ยุติการพิจารณา เนื่องจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้มีการปรับปรุงแก้ไข ภูมิทัศน์ตามที่ได้รับร้องเรียนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยได้แจ้งให้ผู้ร้องทราบแล้ว



๔.๑.๘ กรณีร้องขอให้ รฟม. พิจารณาหาพื้นที่ทางลงรถไฟฟ้าสถานีผ่านฟ้าที่ไม่กระทบต่อโบราณสถานใกล้เคียง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร

ผู้ร้องเรียน: นางสาวรจนา ไตสีตระกูล (พ.ศ.๒๕๖๖)

สาระสำคัญของเรื่องร้องเรียน: ประเด็นการร้องเรียนกรณีให้ รฟม. หาพื้นที่ใกล้เคียงเป็นทางขึ้นลงรถไฟฟ้าสายสีม่วงสถานีผ่านฟ้าโดยไม่รบกวนโบราณสถาน โดยโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าสายสีม่วงมีเส้นทางผ่านพื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์ ซึ่งในการดำเนินการก่อสร้างรถไฟฟ้าสายสีม่วงดังกล่าว ได้มีการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาคณะกรรมการกลั่นกรอง และพิจารณาแผนการดำเนินงานในกรุงรัตนโกสินทร์ โดยที่ประชุมได้มีความเห็นให้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ประสานงานกับกรมศิลปากร เพื่อดำเนินการขุดและตรวจสอบโบราณสถาน ตามเงื่อนไขของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ศึกษา ออกแบบ และวางแผนการก่อสร้างสถานีผ่านฟ้า และสถานีอื่น ๆ ที่พาดผ่านเกาะรัตนโกสินทร์ ต่อมากระทรวงวัฒนธรรมได้มีหนังสือแจ้งไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับผลการตรวจสอบโบราณสถาน ตลอดเส้นทางของรถไฟฟ้าสายสีม่วง ในรัศมี ๑ เมตร ปรากฏว่ามีโบราณสถานที่ได้รับการคุ้มครอง ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน จำนวน ๓๑๐ แห่ง ซึ่งหนึ่งในนั้นคือโบราณสถานตึกแถวริมถนนพระสุเมรุช่วงปลาย ผู้ร้องเรียน จึงขอให้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) พิจารณาหาพื้นที่ใกล้เคียงเป็นทางขึ้น - ลงรถไฟฟ้าสายสีม่วง สถานีผ่านฟ้า โดยไม่ให้กระทบต่อโบราณสถาน ริมถนนพระสุเมรุช่วงปลาย

สถานะการพิจารณา : คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านศิลปะและวัฒนธรรม ลงพื้นที่รวบรวมและสำรวจสภาพข้อเท็จจริง ตามข้อร้องเรียนร่วมกับกรมศิลปากร และชุมชนในพื้นที่ เพื่อร่วมกันหาทางออกที่เหมาะสม ต่อมาคณะกรรมการได้มีหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) และกรมศิลปากร แสดงความห่วงใยและไม่เห็นด้วยกับการรื้อถอนอาคารโบราณสถานในพื้นที่ดังกล่าว และขอให้ทุกฝ่ายปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด โดยคำนึงถึงการบูรณาการการทำงานร่วมกัน และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ



สถานีผ่านฟ้า เป็นสถานีที่อยู่บริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย อยู่กลาง ถ.พระสุเมรุ ใกล้กับแยกผ่านฟ้า ทางขึ้นลงสถานี มีทั้งหมด 4 ทาง ได้แก่

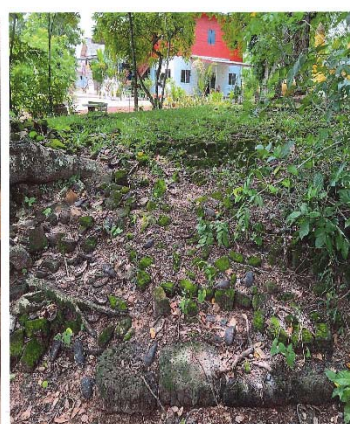
- ทางขึ้นลง 1 จะอยู่ตรงสำนักการโยธา
- ทางขึ้นลง 2 จะอยู่บริเวณลานจอดรถของหอศิลป์สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์
- ทางขึ้นลง 4 ก็จะอยู่ทางทิศเหนือของสถานี
- ส่วนทางขึ้นลงที่ 3 จะเป็นทางที่เชื่อมกับรถไฟฟ้าสายสีส้มในอนาคต และเป็นทางที่สามารถเดินไปที่

๔.๑.๙ การขอรับการอุดหนุนและส่งเสริมให้วัดกลางศรีเชียงใหม่ เป็นแหล่งเรียนรู้ด้านโบราณสถาน

ผู้ร้องเรียน: พระอธิการไกรทอง พุทธญาโณ เจ้าอาวาสวัดกลางศรีเชียงใหม่ จังหวัดสกลนคร (พ.ศ.๒๕๖๕)

สาระสำคัญของการร้องเรียน: ประเด็นการร้องเรียนขอรับการอุดหนุนและส่งเสริมให้วัดกลางศรีเชียงใหม่ เป็นแหล่งเรียนรู้ด้านโบราณสถาน โดยพระอธิการไกรทอง พุทธญาโณ เจ้าอาวาสวัดกลางศรีเชียงใหม่ ได้ทำหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการธิการการท่องเที่ยว วุฒิสภา และส่งให้กับคณะกรรมการธิการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา ว่าคณะสงฆ์และชาวบ้านได้มีมติร่วมกันเป็นเอกฉันท์ให้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ว่าจะร่วมกันอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ ตลอดจนสร้างอาคารพิพิธภัณฑสถานเพื่อการเรียนรู้ ต่อมาพบว่า สภาพอาคารและภูมิทัศน์มีความเสื่อมโทรมเป็นอย่างมาก และได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำท่วมในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ส่งผลให้โครงสร้างอาคารเสียหาย ทรุดตัว และส่วนประกอบต่าง ๆ เสียหาย รวมทั้งสถานที่จัดเก็บโบราณวัตถุไม่มีตู้จัดเก็บรวบรวมเพื่อจัดแสดง ซึ่งวัดได้รับการตอบรับจากกรมศิลปากรแล้วในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน จึงร้องเรียนให้คณะกรรมการธิการการท่องเที่ยว วุฒิสภา พิจารณาและติดตามเร่งรัดการจัดสรรงบประมาณการอุดหนุนของกรมศิลปากรให้เหมาะสม

สถานะการพิจารณา: คณะกรรมการธิการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวและแจ้งให้กรมศิลปากรและสำนักศิลปากรที่ ๘ ขอนแก่น ดำเนินการ ปัจจุบันได้มีปรับปรุงอาคารพิพิธภัณฑสถานและออกแบบการจัดแสดงภายในดำเนินการขุดศึกษาใบเสมาและโบราณสถานวัดกลางศรีเชียงใหม่ และมีการจัดทำทะเบียนโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุที่แสดงอยู่ในวัดกลางศรีเชียงใหม่ และบรรจุไว้ในแผนงบประมาณของกรมศิลปากรแล้ว ทั้งนี้ ได้แจ้งให้ผู้ร้องทราบแล้ว



๔.๑.๑๐ การร้องขอให้ยุติการให้สัมปทานแก่ภาคเอกชนพื้นที่โรงงานกระดาษ ส่งเสริมการอนุรักษ์และบริหารจัดการพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม จังหวัดกาญจนบุรี

ผู้ร้องเรียน: เครือข่ายภูมิบ้านภูมิเมืองกาญจนบุรี (พ.ศ. ๒๕๖๓)

สาระสำคัญ: ประเด็นร้องเรียนขอให้ยุติการให้สัมปทานแก่ภาคเอกชนพื้นที่โรงงานกระดาษ โดยพื้นที่โรงงานกระดาษไทยตั้งอยู่บนพื้นที่ราชพัสดุ และได้เคยมีการอนุญาตให้บริษัทเอกชนเข้ารับสัมปทานใช้พื้นที่ดำเนินกิจการ เอกชนล่าสุด คือ บริษัท อุตสาหกรรมกระดาษศิริศักดิ์ จำกัด เข้าพื้นที่ ๓๐ ปี และหมดสัญญาในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ มีการลงนามในบันทึกข้อตกลง (MOU) ระหว่างกรมธนารักษ์ กรมศิลปากร จังหวัดกาญจนบุรี และ บริษัท อุตสาหกรรมกระดาษศิริศักดิ์ จำกัด เพื่อพัฒนาโครงการในพื้นที่ตามแนวเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดยทำเป็นโรงแรมแนววินเทจเชิงอนุรักษ์สถาปัตยกรรม พิพิธภัณฑ์กระดาษไทย พื้นที่ธีมพาร์ค และให้เข้าพื้นที่ทำธุรกิจ คำนวณมูลค่าการลงทุน ๑,๕๐๐ ล้านบาท

ในปี พ.ศ.๒๕๕๗ พบว่า มีภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชน สถาบันวิชาการ รวมกลุ่มและขอให้ยุติการต่อสัมปทาน เนื่องจากเห็นว่า พื้นที่โรงงานกระดาษ มีความสำคัญต่อประวัติศาสตร์และพัฒนาการของเมืองกาญจนบุรีในยุคสมัยสงครามเก้าทัพและยุคต้นรัตนโกสินทร์ พื้นที่โรงงานกระดาษเองมีคุณค่าต่อจิตใจของคนหลายรุ่น และมีการจัดเสวนาเรียกร้องให้มีการยกเลิกการเข้าพื้นที่ของบริษัทเอกชน เสนอให้มีการพัฒนา การบูรณะ การบริหารจัดการพื้นที่ในภาพรวม และให้ประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการกำหนดจัดทำแผนและร่วมรับรู้ในทุกขั้นตอนตลอดจนกระบวนการของการวางแผนการพัฒนาและการบริหารจัดการของพื้นที่ในรูปแบบของการสานพลังจาก ๓ ภาคส่วน ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคธุรกิจเอกชน

สถานะการพิจารณา: ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ คณะอนุกรรมการด้านศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา ได้ลงพื้นที่จัดประชุมรับฟังความคิดเห็น และได้ให้ข้อเสนอแก่ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม/ชุมชน เสนอให้จังหวัดกาญจนบุรีควรจัดทำโมเดลของจังหวัด เพื่อให้เกิดการเรียนรู้การบริหารจัดการชุมชน และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนส่งเสริมให้มีการบูรณาการแบบไตรภาคี เพื่อให้เป็นภูมิบ้านภูมิเมืองกาญจนบุรีในรูปแบบมูลนิธิ หรือวิสาหกิจเพื่อสังคม มีการติดตามความคืบหน้าการขอซื้ออาคารโรงงาน สิ่งปลูกสร้างโรงงานกระดาษ และเครื่องจักรภายในอาคารคืนจากบริษัท อุตสาหกรรมกระดาษศิริศักดิ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรี พร้อมทั้งให้มีคณะกรรมการอำนวยการบริหารจัดการพื้นที่โรงงานกระดาษกาญจนบุรี (๕๓ ไร่) และมีคณะอนุกรรมการจัดหาข้อมูลและออกแบบให้ครอบคลุมทั้ง ๔ ภูมิของกาญจนบุรี คือ ภูมิศาสตร์ ภูมิทัศน์ ภูมิประวัติ และภูมิธรรม จากทั้ง ๓ ภาคส่วน



๔.๑.๑๑ การร้องเรียนกรณีการรื้อถอนอาคารไม้โบราณ โครงการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเรียนรู้อาไม สวนรุกขชาติเขตรวัน จังหวัดแพร์

ผู้ร้องเรียน: เครือข่ายเมืองเก่าแพร์ (พ.ศ.๒๕๖๓)

สาระสำคัญ: ประเด็นข้อร้องเรียนการรื้อถอนอาคารไม้โบราณ โครงการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเรียนรู้อาไม สวนรุกขชาติเขตรวัน จังหวัดแพร์ โดยอาคารไม้โบราณ สวนรุกขชาติเขตรวัน จ.แพร์ เดิมเข้าใจว่าเป็นอาคารที่มีชื่อว่า บอมเบย์เบอร์มา และก่อสร้างในปี พ.ศ. ๒๔๓๒ เป็นอาคารสำนักงานของบริษัทสัมปทานป่าไม้อองบริษัทเอกขนอังกฤษและเดนมาร์ก ในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ ได้มอบให้กรมป่าไม้ครอบครอง และมาต่อในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้โอนกรรมสิทธิ์ให้กับกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช เนื่องจากการแบ่งส่วนราชการใหม่ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ สวนรุกขชาติเขตรวันเห็นว่าอาคารไม้ดังกล่าวมีสภาพชำรุดทรุดโทรม จึงของบประมาณจากจังหวัดแพร์ เพื่อซ่อมแซมปรับปรุงให้มั่นคงแข็งแรง โดยขอตั้งแตปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้รับอนุมัติงบประมาณในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ จำนวน ๖.๗ ล้านบาท จังหวัดแพร์ได้มอบอำนาจให้กับอธิบดีกรมอุทยานฯ ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบ กำหนดราคากลาง ๕.๓ ล้านบาท มีห้างหุ้นส่วนจำกัด แพร์โกสินทร์ก่อสร้าง ชนะการประมูลที่ราคา ๔,๕๖๐,๐๐๐ บาท และดำเนินการรื้อถอนในลักษณะ “ทุบทิ้ง” และที่สำคัญไม่มีการขออนุญาตกรมศิลปากร การรื้อถอนไม่เป็นไปตามหลักวิชาการ และการออกแบบอาคารหลังใหม่ยังไม่ชัดเจนทั้งแบบที่สมบูรณ์ และไม่สอดคล้องกับนโยบายการอนุรักษ์เมืองเก่าของจังหวัดแพร์

สถานะการพิจารณา: ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา ได้เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องหลากหลายภาคส่วน อาทิ สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ สมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม กรมช่างโยธาทหารเรือ สมาคมอิโคโมสไทย กรมศิลปากร กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมธนารักษ์ ฯลฯ ให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะในประเด็นที่เกี่ยวข้อง และมีมติให้ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งให้ตั้งคณะทำงานศึกษาประเด็นปัญหาและกำหนดแนวทางแก้ไขในอนาคต ทั้งนี้ จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่า อาคารหลังดังกล่าวที่ถูกรื้อถอน คือ อาคารที่ทำการป่าไม้ภาคแพร์ ซึ่งสร้างขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ ให้เป็นสำนักงานควบคุมกิจการทำไม้ของบริษัทต่างชาติ ส่วนอาคารที่มีชื่อว่าบอมเบย์เบอร์มานั้น ได้พังลงไปจากการกัดเซาะของแม่น้ำยมมานานแล้ว



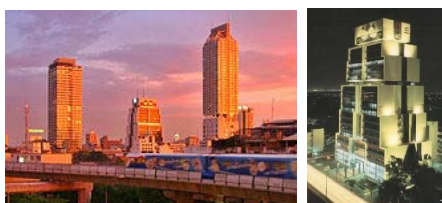
๔.๑.๑๒ กรณีขอให้ผู้บริหารธนาคาร UOB ประเทศไทย ทบทวนการออกแบบปรับปรุงภายนอกอาคารหุ่นยนต์ (Robot Building) กรุงเทพมหานคร

ผู้ร้องเรียน: กลุ่มรักบี้ตึกหุ่นยนต์ สมาคมสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม (SCONTE) และกลุ่ม Docomomo Thai (คณะทำงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยการเก็บข้อมูลและการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมโมเดิร์นไทย) ร้องเรียนต่อคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะ และวัฒนธรรม วุฒิสภา เพื่อให้ดำเนินการตามความเหมาะสมเพื่อให้เกิดการปกป้องเพื่อคงไว้ซึ่งมรดกวัฒนธรรมของชาติ

สาระสำคัญ: ตึกหุ่นยนต์ (Robot Building) ออกแบบโดย ดร.สุเมธ ชุมสาย ณ อยุธยา ศิลปินแห่งชาติสาขาทัศนศิลป์ (สถาปัตยกรรมร่วมสมัย) เป็นมรดกสถาปัตยกรรมร่วมสมัยที่สำคัญที่สุดอาคารหนึ่งของประเทศไทย มีความโดดเด่นในเชิงการสร้างสรรค์ทางสถาปัตยกรรมที่ไม่เหมือนใครในโลก เป็นอาคารที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าเป็นสถาปัตยกรรมหนึ่งในเอเชียที่แสดงถึงความเฟื่องฟูทางเศรษฐกิจของทศวรรษ ๑๙๘๐ และแสดงถึงการเปลี่ยนถ่ายจากสถาปัตยกรรมโมเดิร์นสู่โพสต์โมเดิร์นในเอเชีย นอกจากนี้ยังได้รับเลือกจากพิพิธภัณฑ์ร่วมสมัย นครลอสแอนเจลิส ให้เป็นหนึ่งใน ๕๐ อาคารที่สมบูรณ์แบบแห่งศตวรรษที่ ๒๐

ขณะนี้ทางธนาคาร UOB ซึ่งเป็นเจ้าของอาคารในปัจจุบันกำลังดำเนินการทุบทำลายรูปลักษณะภายนอกของอาคารเพื่อปรับปรุงอาคารทั้งภายนอกและภายใน มีกำหนดตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม - ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยรูปแบบการปรับปรุงใหม่นี้จะไม่ได้หลงเหลือสภาพความเป็นตึกหุ่นยนต์อยู่เลย ในการนี้คุณค่าความสำคัญในฐานะมรดกสถาปัตยกรรมยุคเปลี่ยนถ่ายจากโมเดิร์นสู่โพสต์โมเดิร์นที่เป็นที่รู้จักมากที่สุดในระดับโลกก็จะสูญหายไป ดร.สุเมธ ชุมสายฯ กลุ่ม Docomomo Thai และสมาคมสถาปนิกสยามฯได้ออกจดหมายถึงผู้บริหารธนาคาร UOB ในเวลาต่อๆ กันมา เพื่อร้องขอให้มีการปรับเปลี่ยนเพื่อคงคุณค่าเดิมไว้แต่ก็ไม่เป็นผล แม้ทางกลุ่ม Docomomo Thai ได้แจ้งทาง UOB ว่าได้มีการผลักดันให้อาคารดังกล่าวเข้าไปบรรจุอยู่ในมาตรการอนุรักษ์การพัฒนา (TDR) ของอาคารประวัติศาสตร์หรืออาคารควรค่าแก่การอนุรักษ์ตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร แต่การร้องขอก็ไม่เป็นผล การทุบทำลายยังคงดำเนินต่อไป ต่อมาจึงมีการตั้งกลุ่มพันธมิตรที่ประกอบด้วย กลุ่มรักบี้ตึกหุ่นยนต์ สมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม (SCONTE) และกลุ่ม Docomomo Thai เพื่อร่วมแถลงข่าวการคัดค้าน จัดให้มีการณรงค์ทาง online และได้ส่งจดหมายร้องเรียนมายังคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภาในลำดับต่อมา

สถานะการพิจารณา: ยุติการพิจารณา เนื่องจากคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา พิจารณาแล้วเห็นว่า อาคารดังกล่าวเป็นสถาปัตยกรรมร่วมสมัยที่อยู่ในกรรมสิทธิ์ของเอกชน ย่อมไม่อาจพิจารณาก้าวล่วงการดำเนินงานของเอกชนได้ อย่างไรก็ตามก็ทำให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของกรณีศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการอนุรักษ์และพัฒนาอสังหาริมทรัพย์อย่างยั่งยืนต่อไป



๔.๑.๑๓ การบูรณกุศลแห่งโบราณคดีหัวเขาแดง จังหวัดสงขลา

ผู้ร้องเรียน: ภาคประชาสังคม กลุ่มเรารักษ์สงขลา จังหวัดสงขลา

เหตุการณ์: พบปัญหาการบูรณกุศลพื้นที่โบราณสถาน

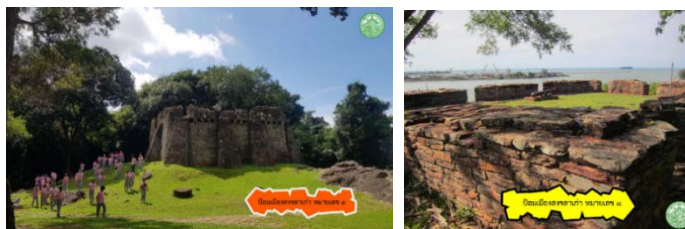
สาระสำคัญ : โบราณสถานที่สำคัญของเมืองสงขลาเก่า สมัยกรุงศรีอยุธยา นั่นคือ ป้อมเมืองสงขลาเก่า ซึ่งตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์สำคัญของเมืองสงขลาฝั่งหัวเขาแดง ทั้งบนเขาและที่ราบ ซึ่งใช้เป็นป้อมปราการป้องกัน ต่อสู้ ปกป้องบ้านเมือง

เมืองสงขลาเก่าที่ตั้งอยู่ในบริเวณตำบลหัวเขา อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา ในปัจจุบัน ปรากฏชื่ออยู่ในเอกสารโบราณว่า SINGORA เป็นเมืองที่เจริญรุ่งเรืองขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยา ราวกลางพุทธศตวรรษที่ ๒๒ ถึงต้นพุทธศตวรรษที่ ๒๓ ก่อตั้งเมืองโดยดาโต๊ะโมกอล และปกครองต่อมาโดยสุลต่านสุลัยมาน และสุลต่านมูสตาฟา ซึ่งเป็นผู้ปกครองกลุ่มมุสลิม ที่มีความสามารถด้านการค้าและการสู้รบปกป้องบ้านเมือง ทำให้ในช่วงเวลาดังกล่าวเมืองสงขลา เป็นเมืองท่าที่มีความเจริญรุ่งเรืองอย่างมาก เพราะมีการขยายตัวทางการค้าอย่างกว้างขวาง กับชาวต่างชาติ เช่น ดัตช์ อังกฤษ ฝรั่งเศส ต่อมาเมืองสงขลาเริ่มแข่งเมืองกับกรุงศรีอยุธยา จนทำให้ กรุงศรีอยุธยาต้องส่งกำลังมาปราบปรามจนสำเร็จใน พ.ศ. ๒๒๒๓ ทำให้บ้านเมืองกลายเป็นเมืองร้าง ผู้คนได้ย้ายมาตั้งที่อยู่ใหม่บริเวณปลายสุดของคาบสมุทรสทิงพระ หรือบ้านแหลมสน และเรียกกัน เรื่อยมาว่า “เมืองสงขลาฝั่งแหลมสน” ซึ่งเป็นศูนย์กลางการปกครองสมัยต้นรัตนโกสินทร์โดยอยู่ภายใต้ การปกครองของเจ้าเมืองเชื้อสายจีน

เมืองสงขลาเก่าสมัยกรุงศรีอยุธยานั้นเป็นเมืองที่มีคูเมือง กำแพงเมือง และป้อมปราการ เป็นอาณาเขตและเป็นปราการของเมือง แผนผังเมืองที่เขียนขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๒๓๐ โดยวิศวกรชาวฝรั่งเศส ชื่อ เดอ ลามาร์ (Monsieur de Lamare) แสดงแผนผังเมืองเป็นรูปสี่เหลี่ยม มีคูเมืองและกำแพงเมือง เป็นปราการด้านทิศเหนือ ทิศตะวันออก และทิศตะวันตก มีเขาแดงและเขาค่ายม่วงเป็นปราการด้านทิศใต้

จากการศึกษารูปแบบและแผนผังการก่อสร้างป้อมดังกล่าวสันนิษฐานว่าชาวอังกฤษ คงจะมีส่วนให้ความช่วยเหลือในการก่อสร้างและซ่อมแซม ซึ่งในปัจจุบันสามารถพบเห็นร่องรอย ของป้อมเมืองสงขลาเก่าที่ก่อด้วยหินสอปูนอย่างน้อย ๑๔ ป้อม ประกอบด้วย ๑) ป้อมบนที่ราบและเชิงเขา ลักษณะเป็นป้อมขนาดกลางรูปสี่เหลี่ยม มีช่องทางเข้าหรือบันไดอยู่ทางด้านในหรือด้านข้าง ส่วนบนทำเป็นเชิงเทิน มีช่องมองสลับใบบังรูปสี่เหลี่ยมอยู่โดยรอบ ด้านนอกมีเสาครีบก้ายันเพื่อเสริม ความมั่นคงของโครงสร้าง และป้องกันแรงกระแทกจากการยิงของปืนใหญ่ ๒) ป้อมบนเขาและลาดเขา มีลักษณะเป็นป้อมรูปสี่เหลี่ยม มีช่องมองและสังเกตการณ์มายังเบื้องล่าง ป้อมในทะเล คงจะมีลักษณะ เช่นเดียวกับป้อมบนพื้นราบ ปัจจุบันอยู่ในสภาพที่ไม่อาจจะสันนิษฐานรูปแบบได้ ๓) ป้อมในทะเล คงจะมีลักษณะเช่นเดียวกับป้อมบนพื้นราบ ปัจจุบันอยู่ในสภาพที่ไม่อาจจะสันนิษฐานรูปแบบได้

สถานะการพิจารณา: คณะอนุกรรมการได้รับฟังปัญหาจากภาคประชาชน จากการ ลงพื้นที่ในโครงการสมาชิกวุฒิสภาพบประชาชนในเขตภาคใต้ และได้ส่งเรื่องดังกล่าวให้กรมศิลปากร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป



๔.๑.๑๔ การขอขึ้นทะเบียนวัดสำเร็จ เป็นโบราณสถาน

ผู้ร้องเรียน: ภาคประชาชนในชุมชน ตำบลมะเร็ด อำเภอกะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

เหตุการณ์: คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา ได้เดินทางลงพื้นที่ศึกษาดูงานด้านการบริหารจัดการมรดกวัฒนธรรม เมื่อวันที่ ๑๐ – ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๕ ณ อำเภอกะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี และมอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านศิลปะและวัฒนธรรม พิจารณาแนวทางการอนุรักษ์โบราณสถานในพื้นที่กะสมุย ซึ่งคณะอนุกรรมการด้านศิลปะและวัฒนธรรม ได้เดินทางลงพื้นที่สำรวจข้อมูล ณ อำเภอกะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๖ ร่วมกับสำนักศิลปากรที่ ๑๒ นครศรีธรรมราช และสำนักงานวัฒนธรรมอำเภอกะสมุย ในเบื้องต้น พบว่า มีการบูรณะซ่อมแซมโบราณสถานที่ไม่ถูกต้องตามหลักการอนุรักษ์ อนึ่ง กรมศิลปากรได้ประกาศรับรองความเป็นโบราณสถานของวัดสำเร็จ ตั้งอยู่ตำบลมะเร็ด ตามประกาศลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๖

สาระสำคัญ : วัดสำเร็จ เป็นวัดราษฎร์สังกัดคณะสงฆ์ฝ่ายมหานิกาย ตั้งอยู่ในตำบลมะเร็ด อำเภอกะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามประวัติเล่ากันว่า ท่านขรัวพุทธสร สร้างไว้ ตั้งแต่สมัยธนบุรี และจำพรรษาจนสิ้นอายุขัย สมเด็จพระราชปิตุลา บรมพงศาภิมุข เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ทรงเขียนรายงานการเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ พ.ศ. ๒๔๒๗ ทูลเกล้าถวายแด่ รัชกาลที่ ๕ ระบุว่าชื่อ วัดมะเรศ และกล่าวถึงขรัว พุทธสร ว่า "ท่านขรัวพุทธสรเป็นพระแต่ครั้งแผ่นดินขุนหลวงตากสร้างไว้ คนชาวเกาะสมุยนิยมนับถือว่ามีวิทยาอาคมศักดิ์สิทธิ์ตลอดการเจ็บไข้ จนถึงคนเดินเรือผ่านมาหน้าเกาะสมุยถูกคลื่นลม และบนบานคลื่นลมก็สงบเรียบร้อยไป เมื่อขรัวพุทธสรตายแล้ว ราษฎรปลงศพเก็บอัฐิใส่โก้วตั้งไว้พร้อมเครื่องสักการบูชายังมีอยู่จนบัดนี้ ชาวเกาะถือว่าถ้าจะไปที่กัณฑ์ไปทัพเป็นต้น เชิญเอากระดูกขรัวพุทธสรผูกคอไปด้วยอัน ๑ เป็นที่นิยมนับถือกันมาก" อย่างไรก็ตามสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติระบุว่าตั้งวัดเมื่อ พ.ศ. ๒๓๔๐ ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๓

อาคารเสนาสนะที่สำคัญ ได้แก่ อุโบสถเป็นที่ประดิษฐานพระพุทธรูปศิลาปางสมาธิซึ่งนำมาจากพม่า มีอายุเก่าแก่เกือบร้อยปี มีพระพุทธรูปไสยาสน์สร้างด้วยหินปะการังและพระพุทธรูปเก่าตั้งแต่มีกว่า ๕๐ รูป ผังของวิหาร มีปรากฏรอยเท้าประทับอยู่ข้างฝาข้างประตูวิหาร เชื่อกันว่าเป็นรอยเท้าของขรัวพุทธสรที่ได้ประทับรอยเท้าเอาไว้ สถาปัตยกรรมขรัวพุทธสร หอสวดมนต์ สร้างเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๙ สร้างด้วยไม้ทั้งหลัง เป็นอาคารทรงปั้นหยา ๒ ชั้น ยกพื้น มีใต้ถุนเตี้ย ๆ รูปแบบสถาปัตยกรรมไทยผสมผสานสถาปัตยกรรมจีน มีการฉลุลายลงบนแผ่นไม้ติดโดยรอบบริเวณชายคาชั้นบน ตีกรับรองอาคารคันทะ ใช้เป็นที่รับรองพระภิกษุที่เดินทางมาพำนัก สร้างโดยพระภิกษุดำ ใจกว้าง (หมื่นพยาธิบำบัด)

ซึ่งได้แบบอย่างมาจากลังกา เจดีย์หนึ่งในจำนวน ๓ องค์ที่สร้างขึ้นในสมัยขรัวพุทธศร ได้รับการบูรณะจากกรมศิลปากร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ รูปทรงของเจดีย์เป็นศิลปะศรีวิชัย

โบราณวัตถุได้แก่ ธรรมาสน์ไม้ฉลุโดยช่างฝีมือชาวจีน สร้างด้วยไม้สักทองทั้งหลัง จำหลักลวดลายตั้งแต่หลังคา พระประธานในอุโบสถจาก เมืองมณฑลพะเย่ ประเทศพม่า ขนาดหน้าตักกว้าง ๓๖ นิ้ว สูง ๕๒ นิ้ว อยู่ในอิริยาบถนั่งขัดสมาธิ

สถานะการพิจารณา: คณะอนุกรรมการได้มีข้อเสนอแนะให้มีการจัดประชุมหารือระหว่างกรมศิลปากร คณะสงฆ์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน ร่วมกันผลักดันให้กรมศิลปากรประกาศขึ้นทะเบียนวัดสำเร็จเป็นโบราณสถานต่อไป



๔.๒ ผลการพิจารณากรณีศึกษา เพื่อจัดทำ (ร่าง) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมาย

คณะทำงานได้ร่วมกันพิจารณากรณีศึกษา ๑๔ กรณี ที่ร้องเรียนเข้ามาสู่การพิจารณา และตรวจสอบของคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปวัฒนธรรม วุฒิสภา ตลอดจน ทบพวนรัฐธรรมนูญ กฎหมาย นโยบาย กฎบัตร แนวคิดทฤษฎี และงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาสู่ การจัดกลุ่มของสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด รวมทั้งร่วมกันกำหนดแนวทางให้ข้อเสนอแนะ เชิงนโยบายและกฎหมายในลักษณะการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๔.๑ ผลการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเพื่อจัดทำ (ร่าง) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ	ประเด็นปัญหา				
	A กฎหมายล้า หลังไม่ เหมาะสม	B ไม่ปฏิบัติตาม กฎหมาย และ ขาดการบูรณา การของภาครัฐ	C๑ ขาดองค์ความรู้ สำนึกในคุณค่า และแรงจูงใจ	C๒ นิยามของ โบราณสถาน ไม่ชัดเจน	D ขาดการมี ส่วนร่วม
๑. พัฒนากฎหมาย ๑.๑ แก้ไขกฎหมายเดิม ได้แก่ กฎหมายโบราณสถาน กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมาย สิ่งแวดล้อม กฎหมายท้องถิ่น กฎหมายกระจายอำนาจ และ ระเบียบอนุรักษากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าๆ เป็นต้น ๑.๒ ข้อเสนอให้มีกฎหมายใหม่ เพื่อจัดตั้งหน่วยงาน หน่วยงานใหม่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนา ส่งเสริม สนับสนุน วงกรอบมาตรฐาน กำกับดูแลการอนุรักษ์/บริหารจัดการ และสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ	✓	✓	✓	✓	✓
๒. การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังกับหน่วยงานรัฐทุกระดับ		✓			
๓. การให้ความรู้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดจิตสำนึก ตระหนักรู้ ห่วงแหน และ ร่วมกันอนุรักษ์และบริหารจัดการอย่างถูกต้อง		✓	✓	✓	✓
๔. จัดทำคู่มือคำแนะนำในการดำเนินการอนุรักษ์และการ ก่อสร้าง ปรับปรุง และซ่อมแซม ตามอำนาจหน้าที่หน่วยงาน ตำแหน่ง และวิชาชีพ ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ		✓	✓	✓	
๕. จัดทำรายการบัญชี สิ่งปลูกสร้าง/พื้นที่อนุรักษ์ (list of heritage buildings and sites) และบูรณาการระบบ ฐานข้อมูลให้มีมาตรฐานและเป็นเอกภาพ		✓	✓	✓	✓
๖. สร้างแรงจูงใจให้เกิดการสนับสนุนจากภาคเอกชนและ ประชาชนทั่วไป ได้แก่ ๖.๑ อำนวยความสะดวกและสนับสนุน ๖.๒ มาตรการจูงใจทางเศรษฐกิจ เช่น ลดหย่อนภาษี ลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เป็นต้น ๖.๓ มาตรการจูงใจทางสังคม เช่น การยกย่องเชิดชู เกียรติ การให้รางวัล เป็นต้น ๖.๔ จัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์	✓		✓	✓	✓

๔.๒.๑ ผลการสังเคราะห์สภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรม

ผลการศึกษา ทบทวน และวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและข้อจำกัดในการอนุรักษ์แหล่งโบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่น ๆ ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น จำนวน ๑๔ กรณีศึกษา ในเบื้องต้นพบว่า มีสภาพปัญหาและข้อจำกัดหลักที่สำคัญ ๕ ประเด็นหลัก ดังนี้

(๑) ปัญหากฎหมายล้าหลังและไม่เหมาะสมกับบริบทแวดล้อมต่าง ๆ

พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ พ.ศ. ๒๕๐๔ กำหนดให้กรมศิลปากรเป็นหน่วยงานหลักทำหน้าที่ดูแลและอนุรักษ์แหล่งโบราณสถาน แต่มีมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อีกจำนวนมาก ยังไม่ได้รับการจดทะเบียนหรืออยู่ระหว่างขอขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัด ชุมชน และภาคประชาชน มีความตื่นตัวในการจะเข้ามามีส่วนร่วมอนุรักษ์และบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ ซึ่งยังไม่มีแนวทางปฏิบัติ**ตามกฎหมาย**ที่ชัดเจนและระบบงบประมาณยังไม่สามารถบูรณาการได้ กรณีศึกษาที่สะท้อนปัญหาดังกล่าว อาทิ

- วัดพระธาตุพนมวรมหาวิหารและภาคประชาชนในพื้นที่จังหวัดนครพนม เป็นผู้นำเสนอรายงานการดำเนินการขอขึ้นทะเบียนพระธาตุพนมเป็นมรดกโลก
- เทศบาลตำบลสวະดี จังหวัดขอนแก่น ร้องขอให้มีการประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบูรณะซ่อมแซมโบสถ์วัดโพธิ์ชัยให้อยู่ในสภาพใช้งานได้อย่างปลอดภัย
- เครือข่ายภูมิบ้านภูมิเมืองกาญจน์และภาคประชาชน จังหวัดกาญจนบุรี ร้องขอให้ยุติการให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนในพื้นที่โรงงานกระดาษไทย รวมทั้งส่งเสริมการอนุรักษ์และบริหารจัดการพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม
- เอกชนผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์บ้านไม้โบราณ อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐเข้ามาส่งเสริมและสนับสนุนในการพัฒนาและยกระดับการบริหารจัดการพื้นที่ เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และการท่องเที่ยวเป็นไปเต็มศักยภาพและมีความยั่งยืน

(๒) ปัญหาการไม่บังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ

ปัจจุบันแม้จะมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน กรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตามพบว่า การดำเนินการอนุรักษ์แหล่งโบราณสถานจำนวนหนึ่ง กลับมิได้รับการดูแล อนุรักษ์ และปกป้องคุ้มครองอย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง กรณีศึกษาที่สะท้อนสภาพปัญหาดังกล่าว อาทิ

- การรื้อถอนอาคารป่าไม้ภาคแพร่ ในโครงการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเรียนรู้อาณาจักร สวนรุกขชาติเขตรวน จังหวัดแพร่ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างครบถ้วน
- ตัวแทนประชาชนตำบลสองคอน อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี ร้องขอให้มีการคุ้มครองป้องกัน บูรณะ และปฏิสังขรณ์ พระราชวังสีทา ซึ่งถูกบุกรุกทำลาย

- วัดกลางศรีเชียงใหม่ ร้องขอให้กรมศิลปากรสนับสนุนงบประมาณเพื่อบูรณะซ่อมแซมตัวอาคาร ส่วนประกอบ และพิพิธภัณฑสถานที่ได้รับ ความเสียหาย

- ภาคประชาชน ร้องขอให้การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลหาพื้นที่ทางรถไฟฯสถานีผ่านฟ้าที่ไม่กระทบต่อโบราณสถานใกล้เคียง

(๓) ปัญหาการขาดความตระหนักรู้ แรงจูงใจ และองค์ความรู้ที่ถูกต้อง

แหล่งโบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ขาดการเหลียวแลและสร้างตระหนักรู้ถึงคุณค่า ขณะเดียวกันกองทุนของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการดำเนินการ ภาคประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดความรู้ความเข้าใจกระบวนการและวิธีการอนุรักษ์ที่ถูกต้องทั้งในทางกฎหมายและหลักวิชาการ อาทิ

- มูลนิธิพระคชบาล ร้องขอให้กรมศิลปากรดำเนินใส่คืนเสาหัวตะลุง (เพนียดคล้องช้าง) จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

- กลุ่ม Docomomo Thai ได้ทำหนังสือเปิดผนึกถึงผู้บริหารธนาคาร UOB ประเทศไทย ให้มีการทบทวนการออกแบบปรับปรุงภายนอกอาคารหุ่นยนต์ (Robot Building) เนื่องจากอาคารดังกล่าวเป็นสถาปัตยกรรมที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ในฐานะสถาปัตยกรรมสมัยใหม่ (Modern)

- การรื้อถอนอาคารป่าไม้ภาคแพร่ ในโครงการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเรียนรู้อาณาจักร สวนรุกขชาติเขตรวัน จังหวัดแพร่ ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ

- กรณีมีการร้องเรียนการไม่ได้รับงบประมาณต่อเนื่องจากกรมศิลปากร ในโครงการจัดตั้งพิพิธภัณฑสถานมรดกวัฒนธรรมและศูนย์การเรียนรู้อัลกุรอาน จังหวัดนราธิวาส

(๔) ปัญหานิยามของโบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ชัดเจน

มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ มีผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมีความแตกต่างกัน เช่น กรมศิลปากร กรมธนารักษ์ สำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ วัด และเอกชน ส่งผลให้ปัจจุบันการดูแลและอนุรักษ์แหล่งโบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ในภาพรวม ขาดการนิยามที่ชัดเจน ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน และขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการในภาพรวม

(๕) ปัญหาการขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนอย่างครอบคลุม

กระบวนการบริหารจัดการแหล่งโบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ ในปัจจุบัน แม้มีการเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม แต่ในทางปฏิบัติมีข้อจำกัดและมักมีปัญหาความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่บ่อยครั้ง อาทิ

- ภาศิเครือข่ายรักษ์เมืองเก่าแพร่ ร้องขอให้มีการทบทวนผลการศึกษารูปแบบปรับปรุงภูมิทัศน์ถนนเลียบริมแม่น้ำยมจังหวัดแพร่ เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมและคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนในชุมชนต่าง ๆ อย่างครอบคลุม

- ตัวแทนประชาชน คัดค้านโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ศูนย์ศึกษาประวัติศาสตร์อยุธยาที่นำเอาสิ่งตกแต่งครุภัณฑ์สมัยใหม่มาใช้ปรับปรุงและตกแต่งภูมิทัศน์

๔.๒.๒ ผลการพิจารณากำหนดแนวทางให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมายเบื้องต้น (ฉบับร่าง)

คณะทำงานได้ร่วมกันพิจารณาร่วมกัน และเห็นควรให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมายเบื้องต้น (ฉบับร่าง) เพื่อแก้ไขปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ แบ่งออกได้เป็น ๖ แนวทางหลัก ดังต่อไปนี้

(๑) แก้ไขและพัฒนากฎหมายที่มีอยู่เดิมและพัฒนากฎหมายใหม่

(๑.๑) กรณีแก้ไขกฎหมายเดิม ที่มีอยู่เดิมที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรม จำเป็นต้องปรับปรุงและแก้หลายฉบับ โดยมีหลักการสำคัญที่ควรแก้ไข ดังนี้

(๑.๑.๑) กฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน^{๕๙} เพื่อให้กระบวนการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทยดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่มุ่งเน้นบทบาทของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมอนุรักษ์ และยกระดับให้การอนุรักษ์สอดคล้องกับกฎบัตรประเทศไทยว่าด้วยการบริหารจัดการแหล่งมรดกวัฒนธรรมมากขึ้น รวมทั้งลดภาระงานและข้อจำกัดด้านโครงสร้าง ทัศนากำลัง และทรัพยากร กรมศิลปากร ควรทำหน้าที่หน่วยงานผู้สนับสนุน (supporter) และกำกับดูแล (regulator) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนในพื้นที่ ขณะเดียวกันกรมศิลปากรควรกำหนดแนวเขตโบราณสถานให้เกิดความชัดเจน และบังคับใช้กฎหมายป้องกันการบุกรุกทำลาย และเพิ่มบทบัญญัติกรณีเจ้าหน้าที่ละเลยการดูแลโบราณสถานที่อยู่ในความรับผิดชอบให้เข้มข้นยิ่งขึ้น

(๑.๑.๒) กฎหมายท้องถิ่นแต่ละฉบับ^{๖๐} ควรเพิ่มบทบัญญัติด้านอำนาจหน้าที่ในการอนุรักษ์โบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่นระดับท้องถิ่นปรากฏในกฎหมายท้องถิ่นทุกฉบับ กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับการถ่ายโอนโบราณสถาน และการอนุรักษ์และดูแลโบราณสถานดังกล่าวมีปริมาณงานและภาระงานที่มีนัยสำคัญต่อความจำเป็น (demand) ต้องเพิ่มตำแหน่งและทัศนากำลัง เช่น สถาปนิก วิศวกร ช่างศิลป์ ฯลฯ จึงควรยกเว้นเงื่อนไขมิให้เข้าเงื่อนไขในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๕ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถตั้งงบประมาณเพื่อจ่ายเงินเดือนประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของราชการไม่เกินร้อยละ ๔๐ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และแนวทางปฏิบัติในการจ้างที่ปรึกษาภายนอกให้ชัดเจน นอกจากนี้ ในกระบวนการถ่ายโอนโบราณสถานให้อยู่ภายใต้การอนุรักษ์และดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กรมศิลปากรและรัฐควรมีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนหรือเสนอแนะแนวทางการจัดหารายได้อื่น ๆ ส่งมอบองค์ความรู้ เครื่องมือ คู่มือและแนวทางปฏิบัติ ให้เกิดความสมดุล (balance) ระหว่างภาระงานที่ได้รับกับความ

^{๕๙} กฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน อาทិ พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ พ.ศ. ๒๕๐๔ ระเบียบกรมศิลปากรว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม พ.ศ. ๒๕๕๔

^{๖๐} กฎหมายท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อย่างเหมาะสม ตลอดจนมีกระบวนการกำกับ ติดตาม และช่วยเหลือ
แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสมควร

นอกจากนี้ ควรกำหนดมาตรการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตั้งงบประมาณที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น หอ
ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น และศูนย์การเรียนรู้ด้านศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น ต้องมีการจัดสรรงบประมาณ
อุดหนุนเพื่อการบริหารจัดการให้เพียงพออย่างน้อยในด้านการดูแลความแข็งแรงของตัวอาคาร
สิ่งปลูกสร้าง และสาธารณูปโภค เช่น ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า การจ้างบุคลากรทำความสะอาดและซ่อม
บำรุง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรเปิดโอกาส
ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยควรออกข้อระเบียบกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์
ที่คำนึงถึงมิติการบริหารงานแบบมีอาชีพ การมีส่วนร่วม และความสามารถจัดเก็บรายได้ในเชิงพาณิชย์
ได้ตามความเหมาะสมและเพียงพอต่อการดำเนินการกิจ

(๑.๑.๓) กฎหมายส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ควรกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และดูแล “โบราณสถาน” โดยคำนึงถึงขีดความสามารถขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่นระดับล่างก่อน (subsidiarity) กล่าวคือ ในกรณีที่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา)
มีขีดความสามารถด้านงบประมาณเพียงพอต่อการอนุรักษ์และดูแลให้สามารถเข้ามาบริหารจัดการ
ได้ทันที แต่หากเกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างไม่เพียงพอให้ร้องขอ
ไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด เข้ามาเป็นผู้ดำเนินการอนุรักษ์และดูแลแทน โดยทั้งสองกรณีต้อง
ปรึกษาหารือกับกรมศิลปากรหรือสำนักงานศิลปากรที่ ๑-๑๒ ในการจัดทำแผนบริหารจัดการ
ด้านอนุรักษ์และดูแลโบราณสถานอย่างใกล้ชิด

(๑.๑.๔) กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมาย
สิ่งแวดล้อม^{๖๑} แม้กฎหมายเหล่านี้จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วม
ของภาคส่วนต่าง ๆ แต่มิได้ช่วยในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม เนื่องจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย
เพื่อการควบคุมและกำกับผังเมือง อาคาร และสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก จึงควรมีกฎหมายเฉพาะที่มี
วัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม สนับสนุน กำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ
พื้นที่อนุรักษ์ ในการดำเนินการออกแบบปรับปรุงหรือพัฒนาโบราณสถาน อาคารทรงคุณค่า หรือมรดก
วัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่น ๆ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น และภูมิทัศน์พื้นที่เมืองเก่าและพื้นที่โดยรอบ
หรือพื้นที่ต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคม
สมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง และชุมชนในพื้นที่ โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สำคัญ ดังนี้

^{๖๑} กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติ
ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย
การอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๔๖

๑) มีการจัดทำแผนบริหารจัดการพื้นที่เชิงบูรณาการที่ต้องดำเนินการผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่มอย่างครอบคลุม (Inclusive) ทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง ชุมชน (ทุกชุมชน) ตลอดจนมิติความแตกต่างหลากหลาย ด้านวัฒนธรรม ชชาติพันธุ์ และความสามารถทางด้านร่างกาย

๒) กระบวนการจัดทำแผนงานดังกล่าว ต้องคำนึงถึงการประเมินผลกระทบและประโยชน์ที่ครอบคลุมทุกมิติ (Multi-disciplinary) ทั้งในมิติทางกายภาพ เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข และคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างรอบด้าน

๓) กระบวนการมีส่วนร่วมจัดทำแผนงานในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญ ควรตัดสินใจบนพื้นฐานของความเห็นพ้องต้องกันในลักษณะ “ฉันทามติ (consensus)” ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหลีกเลี่ยงกระบวนการตัดสินใจด้วยรูปแบบ “เสียงข้างมาก (majority vote)” ที่อาจส่งสมความไม่พอใจและความขัดแย้งของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางกลุ่มในพื้นที่ได้

๔) กำหนดให้มีกลไกควบคุมกำกับให้มีการการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างครบถ้วนและเคร่งครัด (regulatory compliance) อาทิ กฎหมายว่าด้วยโบราณสถานฯ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสังคม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายอื่น ๆ

๕) กรณีมีการออกแบบเพื่อซ่อมแซม บูรณะ ปฏิสังขรณ์ หรือเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ เกี่ยวกับตัวอาคาร สถาปัตยกรรม และภูมิทัศน์โดยรอบของโบราณสถาน อาคารเก่า หรืออาคารที่ได้ก่อสร้างหรือที่ผ่านการปรับปรุงเพื่อรักษาไว้ซึ่งคุณค่าทางประวัติศาสตร์ระดับชาติ และท้องถิ่น จะต้องจัดให้มีการชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นทางวิชาการ และขอความเห็นชอบจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนชุมชนก่อนดำเนินการ^{๖๒}

๖) กรณีมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ เช่น ถนน เส้นทางรถไฟฟ้า ที่กระทบต่อโบราณสถาน อาคารเก่า หรืออาคารซึ่งทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น และเป็นเหตุให้มีการรื้อถอน หรือซ่อมแซมขนาดใหญ่ต่อตัวตัวอาคาร ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาคมท้องถิ่นในพื้นที่นั้นๆ ก่อนดำเนินการ^{๖๓} ไม่ว่าอาคารดังกล่าวอยู่ในพื้นที่กรรมสิทธิ์ของหน่วยงานภาครัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมกำกับ (เช่น พื้นที่ของเอกชน)

๗) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในข้างต้น ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด พร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว

^{๖๒} จากกรณีการร้องเรียนการดำเนินการปรับปรุงศูนย์ประวัติศาสตร์อยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

^{๖๓} จากกรณีการร้องเรียนการก่อสร้างสถานีรถไฟฟ้าสายสีม่วงสถานีผ่านฟ้า เป็นเหตุให้มีการรื้อถอนโบราณสถานริมถนนพระสุเมรุ ช่วงปลาย กรุงเทพมหานคร ให้กฎหมายคุ้มครองถึงอาคารเก่า และอาคารทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งมีได้ขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน

(๑.๒) พัฒนากฎหมายใหม่เพื่อจัดตั้ง “องค์การมหาชน” ทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์ ศึกษาวิจัย บำรุงการฐานข้อมูล วางกรอบมาตรฐาน กำกับดูแล และส่งเสริมการมีส่วนร่วมการอนุรักษ์ของภาคส่วนต่าง ๆ อย่างบูรณาการและครอบคลุมทั้งการอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้และมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้

(๒) พัฒนากลไกกำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล ผ่านระบบฐานข้อมูลที่โปร่งใสและเข้าถึงได้สะดวก มีการระบุหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ อย่างชัดเจน มีระบบจัดการเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียนรองรับให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ มีการพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีการบูรณาการกระบวนการทางกฎหมายฉบับต่าง ๆ เข้าด้วยกันระหว่างหน่วยงานอย่างมีระบบ และแบบแผนการปฏิบัติร่วมกันที่ชัดเจน

นอกจากนี้ กรณีมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐส่งผลกระทบต่อหรืออาจส่งผลกระทบต่อโบราณสถาน เช่น เส้นทางรถไฟ/รถไฟฟ้า สถานีขนส่ง ที่กระทบต่อโบราณสถาน และเป็นเหตุให้มีการรื้อถอนหรือซ่อมแซมขนานใหญ่ต่อตัวโบราณสถานจะกระทำมิได้ ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งหรือสร้างผลกระทบต่อตัวโบราณสถาน จึงควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายใน ๒ ลักษณะ ได้แก่

๑) มาตรการเชิงป้องกัน (Preventive measures) โดยหน่วยงานและผู้รับมอบอำนาจ/สัมปทาน ต้องเปิดเผยและเผยแพร่แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานว่า มีพื้นที่ใดบ้างที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการ และในกรณีที่พบว่า การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวกระทบต่อแหล่งโบราณสถาน จะต้องจัดให้มีเวทีประชาคมร่วมกันระหว่างหน่วยงานและผู้รับมอบอำนาจ/สัมปทาน กับกรมศิลปากร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ/เอกชนเจ้าของพื้นที่ ชุมชน ภาคประชาสังคม และสถาบันการศึกษา เพื่อร่วมกันแสวงหาทางออกและทางเลือกต่าง ๆ ให้ได้ข้อยุติเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย จากนั้นจึงนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวต่อไป

๒) มาตรการเชิงแก้ไข (Corrective measures) กรณีที่มีการอนุมัติหรืออยู่ระหว่างดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน หากพบว่า การดำเนินการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อหรืออาจส่งผลกระทบต่อโบราณสถาน ควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือประชาชน สามารถร้องขอให้หน่วยงานของรัฐหรือผู้รับมอบอำนาจ/สัมปทานยุติการดำเนินการชั่วคราวให้หยุดการดำเนินการเฉพาะการก่อสร้างในส่วนที่ส่งผลกระทบต่อหรืออาจส่งผลกระทบต่อโบราณสถานได้ และกำหนดให้ สำนักนายกรัฐมนตรี หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายที่มีความเป็นกลางและได้รับการยอมรับจากทั้งหน่วยงานของรัฐหรือผู้รับมอบอำนาจ/สัมปทาน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชนที่ได้รับผลกระทบเป็นหน่วยงานเจ้าภาพ ดำเนินการจัดเวทีแสวงหาทางออกหรือทางเลือกอื่น ๆ ร่วมกัน หากหน่วยงานของรัฐหรือผู้รับมอบอำนาจ/สัมปทานการกระทำหรือเพิกเฉยต่อมาตรการเชิงป้องกัน และมาตรการเชิงแก้ไขดังกล่าว อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อตัวโบราณสถาน ควรกำหนดให้มี

บทลงโทษผู้มีอำนาจอนุมัติให้มีการดำเนินการดังกล่าวทั้งในส่วนหน่วยงานของรัฐและเอกชนผู้รับจ้าง

(๓) การบริหารจัดการความรู้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเก็บรักษา พื้นฟู สืบสาน สร้างสรรค์ต่อยอดความรู้ เพื่อให้เกิดจิตสำนึก ตระหนักรู้ ห่วงเห่น และร่วมกันอนุรักษ์และบริหารจัดการความรู้อย่างถูกต้อง ได้แก่

(๓.๑) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนผ่านทั้งหลักสูตรการศึกษาฝึกอบรมของหน่วยงานภาครัฐ โดยหน่วยงานหลักมีทั้งหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ เช่น กระทรวงวัฒนธรรม กรมศิลปากร สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น

(๓.๒) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เด็กและเยาวชนระบบการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ โดยบรรจุเนื้อหาและสาระการเรียนรู้เข้าไปในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(๓.๓) การใช้สื่อการเรียนรู้ในรูปแบบต่าง ๆ ที่หลากหลาย ทั้งการใช้สื่อกระแสหลัก เช่น โทรทัศน์ วิทยุ และสื่อออนไลน์ ซึ่งสามารถจำแนกรูปแบบการนำเสนอได้ตามกลุ่มเป้าหมายในแต่ละช่วงวัยให้เกิดประสิทธิภาพ เช่น Facebook, Tiktok, Youtube Twitter เป็นต้น

(๔) จัดทำคู่มือคำแนะนำการดำเนินการอนุรักษ์และโครงการก่อสร้าง ตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานและตำแหน่งและวิชาชีพที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ เช่น เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตำแหน่งสถาปนิก วิศวกร ช่างศิลป์ เป็นต้น

(๕) พัฒนาระบบการขึ้นทะเบียนโบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ ตลอดจนจัดทำรายการบัญชี สิ่งปลูกสร้าง/พื้นที่อนุรักษ์ (list of heritage buildings and sites) และบูรณาการระบบฐานข้อมูลให้มีมาตรฐานและเป็นเอกภาพ ให้มีความครอบคลุมแหล่งโบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ทุกกรณี ทั้งที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น

(๖) สร้างแรงจูงใจให้เกิดการสนับสนุนจากภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปร่วมอนุรักษ์ ซึ่งมีหลายมาตรการ ได้แก่

(๖.๑) มาตรการอำนวยความสะดวกและสนับสนุนให้เกิดการอนุรักษ์ ผ่านการสร้างความรู้ความเข้าใจในเชิงรุก (Proactive) และชี้ให้เห็นคุณค่าและความสำคัญของโบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ประเภทอื่น ๆ แก่ภาคเอกชนและประชาชน

(๖.๒) มาตรการสร้างแรงจูงใจทางด้านเศรษฐกิจ มีอย่างน้อย ๒ วิธี ได้แก่

(๖.๒.๑) การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการร่วมอนุรักษ์ของเอกชน โดยมีมาตรการตอบแทนที่เป็นธรรมต่อผู้ครอบครองโบราณสถาน หรือมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่น ๆ ทั้งนี้ ภาครัฐต้องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ชัดเจนทั้งคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปกรรมหรือสถาปัตยกรรม และการประเมินมูลค่าเป็นตัวเงิน

(๖.๒.๒) การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี ในกรณีที่ภาคเอกชนเข้าร่วม สนับสนุนเงินทุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือดำเนินการด้วยตนเองในการอนุรักษ์โบราณสถาน หรือมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่น ๆ สามารถให้เอกชนนำจำนวนเงินดังกล่าวพร้อมเอกสาร หลักฐาน แจ้งต่อกรมสรรพากรเพื่อขอลดหย่อนภาษีประจำปีได้ ๒ เท่าของยอดเงินที่ใช้จ่ายจริง โดยกรณีที่เอกชนร่วมอนุรักษ์ด้วยตนเอง จะต้องแสดงรายละเอียดค่าใช้จ่ายต้นทุนการดำเนินการให้ชัดเจน

(๖.๓) มาตรการสร้างแรงจูงใจทางด้านสังคม เช่น การยกย่องเชิดชูเกียรติ การให้ รางวัล การสร้างหอเกียรติยศ เป็นต้น โดยจัดสรรให้กับทั้งภาคเอกชนเจ้าของกรรมสิทธิ์โอนสิทธิการ พัฒนา (Transfer of Development Right: TDR) ภาคประชาชนหรือชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วม ดำเนินการอนุรักษ์อย่างแข็งขันและได้รับการยอมรับในบทบาทอย่างเป็นทางการเป็นประจำ เป็นต้น นอกจากนี้ ควรส่งเสริมการอนุรักษ์ให้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในภูมิภาคต่าง ๆ ผ่านการจัดประกวดต้นแบบ การอนุรักษ์ให้กับโบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ และถอดบทเรียนเป็นพื้นที่ต้นแบบ หรือแนวทางปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ให้กับพื้นที่อื่น ๆ นำไปประยุกต์ใช้

(๖.๔) การจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้รองรับ การดำเนินกิจกรรมในภาพรวม กองทุนดังกล่าวควรมีสถานะ “นิติบุคคล” เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ในการบริหารจัดการ รวมทั้งจัดตั้งสำนักงานและคณะกรรมการขึ้นมากำหนดนโยบายและพิจารณา อนุมัติการใช้จ่ายของกองทุน โดยเปิดให้ประชาชนหรือเอกชนสามารถนำเงินบริจาคหักลดหย่อนรายได้ ให้ ๒ เท่าของยอดเงินบริจาค ทั้งนี้ การส่งเสริมและสนับสนุนเงินบริจาคให้แก่กองทุน สามารถให้ ผู้บริจาคระบุวัตถุประสงค์การให้เพื่อการใช้จ่ายของกองทุนเป็นการทั่วไป หรือกำหนดให้เงินที่ได้เพื่อการ สนับสนุนแบบเฉพาะเจาะจงตามความประสงค์ของผู้บริจาคให้กับแหล่งโบราณสถานและมรดก ทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้แห่งใดแห่งหนึ่งก็ได้

๔.๒.๓ บทวิเคราะห์แนวทางอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

จากกรอบแนวคิดการพิจารณาศึกษาแนวทางอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรม อย่างยั่งยืน ซึ่งคณะทำงานนำมาใช้เป็นกรอบแนวทางการวิเคราะห์นโยบาย กฎหมาย บทบาท ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนภารกิจด้านการอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมของไทย เพื่อค้นหาช่องว่าง (gap) ที่สะท้อนผ่านกรณีศึกษา จำนวน ๑๔ กรณี อันเป็นข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ ที่สะท้อนให้เห็นสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ ในช่วงที่ผ่านมา เพื่อจัดทำเป็น (ร่าง) ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายและนโยบาย และนำมารับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากผู้มีส่วน ได้ส่วนเสียหลากหลายภาคส่วนให้มีความรัดกุมมากและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผลการสังเคราะห์ประเด็นปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการอนุรักษ์และดูแลมรดก ทางวัฒนธรรมของไทย ในช่วงที่ผ่านมาจากการวิเคราะห์กรณีศึกษาพบว่า แต่ละกรณีศึกษาได้ชี้ให้เห็น สภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันออกไป ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สืบเนื่องจากกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และดูแล โบราณสถานและแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม ในบางกรณีไม่มีกฎหมายรองรับความต้องการของ ประชาชนที่ต้องการยกระดับการอนุรักษ์และดูแลไปสู่ระดับสากล ดังเห็นได้จาก การที่เจ้าอาวาสวัด

พระธาตุพนมวรมหาวิหารและภาคประชาชนในพื้นที่จังหวัดนครพนม เป็นผู้นำเสนอรายงานการดำเนินการขอขึ้นทะเบียนพระธาตุพนมเป็นมรดกโลก กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความไม่มั่นใจต่อหน่วยงานภาครัฐในการให้การสนับสนุน และชี้ให้เห็นถึงปัญหาความล่าช้าของกฎหมายที่ไม่มีกรอบแนวทางปฏิบัติ มาตรฐาน และกระบวนการสนับสนุนที่ชัดเจนของหน่วยงานภาครัฐ

นอกจากนี้ การที่แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานนั้น กฎหมายระบุให้การดำเนินการปรับปรุง ซ่อมแซม บูรณะ ปฏิสังขรณ์ พัฒนา หรือใช้ประโยชน์จากพื้นที่ จำเป็นต้องขออนุญาตจากทางกรมศิลปากรก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้ เป็นภาพสะท้อนให้ว่าการอนุรักษ์โบราณสถานในช่วงที่ผ่านมา มีลักษณะการ “ผูกขาด” จนก่อให้เกิดแรงกดดันต่อกรมศิลปากร ทั้งที่แหล่งโบราณสถานหลายแห่งตั้งอยู่ในพื้นที่ของวัด ที่ธรณีสงฆ์ ที่ราชพัสดุ หรือเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของเอกชน ขณะที่ในภาพรวมยังขาดการระดมทรัพยากรและการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างเพียงพอ บทเรียนที่สะท้อนปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวได้เป็นอย่างดี ได้แก่ กรณีเทศบาลตำบลสาวะถี จังหวัดขอนแก่น ได้ร้องขอให้มีการประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบูรณะซ่อมแซมโบสถ์วัดโพธิ์ชัยให้อยู่ในสภาพใช้งานได้อย่างปลอดภัย และกรณีเครือข่ายภูมิบ้านภูมิเมืองกาญจน์ จังหวัดกาญจนบุรี ได้ร้องขอให้ยุติการให้สัมปทานแก่ภาคเอกชนพื้นที่โรงงานกระดาษไทยและส่งเสริมการอนุรักษ์และบริหารจัดการพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม

สถานการณ์เกี่ยวกับปัญหาจากกรณีศึกษาที่ได้หยิบยกมาในข้างต้น ชี้ให้เห็นถึง “ความล่าช้า” ของกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันหลายฉบับด้วยกันทั้งกฎหมายหลัก ได้แก่ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (แก้ไขปรับปรุงล่าสุด พ.ศ. ๒๕๓๕) กฎหมายท้องถิ่นและกฎหมายส่งเสริมการกระจายอำนาจ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (แก้ไขปรับปรุงล่าสุด พ.ศ. ๒๕๖๐) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ (แก้ไขปรับปรุงล่าสุด พ.ศ. ๒๕๖๑) และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๖๔ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการทบทวน วิเคราะห์ และให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไข ปรับปรุง และเพิ่มเติม

ประเด็นต่อมา จะเห็นได้ว่าแม้ที่ผ่านมาจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และดูแลโบราณสถาน และแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ประเภทอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก แต่หลายกรณีพบว่า ไม่มีการบังคับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ดังเช่น เหตุการณ์รื้อถอนอาคารป่าไม้ภาคแพร่ จังหวัดแพร่ ซึ่งต่อมาพบว่า หน่วยงานของรัฐซึ่งรับผิดชอบดูแลอยู่พื้นที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน กรณีการบุกรุกแหล่งโบราณคดีหัวเขาแดง จังหวัดสงขลา กรณีเจ้าอาวาสวัดกลางศรีเชียงใหม่ จังหวัดขอนแก่น ที่ได้ร้องขอรับการอุดหนุนและส่งเสริมแหล่งเรียนรู้ด้านโบราณสถาน

นอกจากนี้ยังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวเขตโบราณสถานจนทำให้เกิดข้อพิพาทหรือความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติระหว่างกรมศิลปากรกับหน่วยงานต่าง ๆ หรือแม้แต่การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานและภาคเอกชนที่รับสัมปทานในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานปรากฏโดยทั่วไป

สภาพการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งมาจากข้อจำกัดด้านขีดความสามารถของกรมศิลปากรทั้งในมิติโครงสร้าง อัตรากำลัง กระบวนการทำงาน ระบบการพิจารณาอนุมัติและอนุญาต ระบบตรวจสอบ ติดตาม และกำกับดูแล และมีมติอื่น ๆ ส่งผลให้การอนุรักษ์และดูแลแหล่งโบราณสถานของประเทศในภาพรวม ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันกฎหมายบางฉบับที่แต่ละหน่วยงานนำไปบังคับใช้อาจมีความขัดแย้งหรือขาดเอกภาพด้านมาตรฐานในทางปฏิบัติ รวมทั้งขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการเข้าร่วมตรวจสอบติดตามการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ และขาดกลไกรองรับในการจัดการปัญหากรณีที่มีการร้องทุกข์หรือร้องเรียน เพื่อให้เกิดการตรวจสอบ ป้องกัน และแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที

ประเด็นที่สาม หลายกรณีพบว่า จุดเริ่มต้นของสถานการณ์ปัญหาต่าง ๆ ที่พบมาจากการขาดความตระหนักรู้ มิได้เห็นความสำคัญ และขาดองค์ความรู้ในการอนุรักษ์และบริหารจัดการที่ถูกต้อง อาทิ การรื้อถอนอาคารป่าไม้ภาคแพร่ จังหวัดแพร่ ที่ไม่เพียงกระทำผิดขั้นตอนทางกฎหมายเท่านั้น แต่การว่าจ้างเอกชนดำเนินการรื้อถอนยังมิได้เป็นไปตามหลักทางวิชาการในการอนุรักษ์อีกด้วย ในบางกรณีพบว่า ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐยังมิได้ให้ความใส่ใจหรือให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์และพัฒนามรดกทางวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่อง ดังเช่น กรณีที่ภาคประชาชนได้ร้องขอให้มีการติดตามการก่อสร้างโครงการจัดตั้งพิพิธภัณฑสถานธรรมชาติและศูนย์การเรียนรู้อัลกุรอาน จังหวัดนราธิวาส เนื่องจากกรมศิลปากรมิได้ตั้งงบประมาณสนับสนุนที่ต่อเนื่องส่งผลทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการก่อสร้าง หรือกรณีที่มูลนิธิพระคชบาล ได้ร้องขอให้กรมศิลปากรที่ดำเนินการโครงการซ่อมเพนียดคล้องช้างคืนเสาหัวตะลุง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา นอกจากนี้ ความท้าทายใหม่ของการอนุรักษ์และดูแลแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมยังเกี่ยวข้องกับมุมมอง “นิยาม” และ “คุณค่า” ที่แตกต่างกันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาและส่งเสริมองค์ความรู้ให้แพร่หลายแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน และประชาชนทั่วไป กรณีตัวอย่างที่ชัดเจน คือ เหตุการณ์ที่กลุ่มรักชาติภุณยนต์ สมาคมสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม (SCONTE) และกลุ่ม Docomomo Thai ขอให้ผู้บริหารธนาคาร ยูโอบี (ประเทศไทย) ทบทวนการออกแบบปรับปรุงภายนอกอาคารภุณยนต์ (Robot Building) กรุงเทพมหานคร ในอนาคตประเด็นเหล่านี้ถือเป็นโจทย์ที่มีความท้าทายต่อการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น

จากกรณีศึกษาที่ได้หยิบยกมาให้เห็นในข้างต้นนี้ ชี้ให้เห็นว่าในภาพรวมประเทศไทยยังขาดการเหลียวแล ขาดกระบวนการสร้างตระหนักรู้ถึงคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรม หน่วยงานของรัฐมีข้อจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้บางประเภท ภาคประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดความรู้ความเข้าใจกระบวนการและวิธีการอนุรักษ์ที่ถูกต้องทั้งในทางกฎหมายและหลักวิชาการ รวมทั้งกระบวนการอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมมีความเป็นพลวัตและเผชิญโจทย์ความท้าทายใหม่ๆ มากขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องมีกระบวนการพัฒนาชุดองค์ความรู้ให้ทันสมัย

ประเด็นที่สี่ จากกรณีศึกษาพบว่า ปัจจุบันมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และดูแลโบราณสถาน สิ่งปลูกสร้าง/พื้นที่ทางประวัติศาสตร์ และมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่น ๆ ก่อให้เกิดความสับสนและความไม่ชัดเจนในการขับเคลื่อนงานด้านการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมในภาพรวม แต่ละหน่วยงานยึดถือกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไป ตัวอย่างสำคัญ เช่น “โบราณสถาน” “โบราณสถานระดับชาติ” “โบราณสถานระดับท้องถิ่น” “อาคารอนุรักษ์” “อาคารทรงคุณค่า” “เมืองเก่า” “ย่านชุมชนเก่า” ฯลฯ ในบางกรณีพบว่า สิ่งปลูกสร้างแห่งเดียวกัน แต่อยู่ในพื้นที่ซ้อนทับหรือมีปัญหาด้านความเป็นเจ้าของและความเป็นเจ้าภาพในการอนุรักษ์และดูแล เช่น โบราณสถานที่ตั้งอยู่ในเขตวัด ที่ธรณีสงฆ์ กรมธนารักษ์ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีแนวทางในการอนุรักษ์ ดูแล พัฒนา และใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกัน จนบางครั้ง ก่อให้เกิดข้อพิพาท ความขัดแย้ง หรือการผลักระหว่างความรับผิดชอบ ขณะเดียวกันมีแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่น ๆ ที่ยังขาดการรับรองทางกฎหมายเกิดขึ้นมาทำลายภาครัฐ เช่น มรดกสถาปัตยกรรมสมัยใหม่ ดังนั้น หากพิจารณาในภาพรวมจะเห็นได้ว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐต้องมีการทบทวนการกำหนดนิยามและวางหลักเกณฑ์การจัดแบ่งประเภทมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ให้มีความชัดเจน มีความครอบคลุม และแบ่งบทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ให้ชัดเจน เพื่อให้การทำงานเชิงบูรณาการเกิดเป็นเอกภาพ ลดความสับสน และไม่เกิดการใช้ทรัพยากรซ้ำซ้อนในการอนุรักษ์และบริหารจัดการ

ประเด็นสุดท้าย จากการทบทวนและวิเคราะห์กรณีศึกษาพบว่า แม้หน่วยงานภาครัฐบางส่วนมีความพยายามส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและชุมชน เพื่อให้เกิดกลไกความร่วมมือในการอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมร่วมกันในระดับพื้นที่ แต่หลายกรณีพบว่า ยังขาดกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมที่คำนึงถึงครอบคลุมคนทุกกลุ่ม (inclusive) จนนำไปสู่ความความขัดแย้งหรือข้อพิพาทตามมา ตัวอย่างกรณีที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน ได้แก่ ตัวแทนประชาชนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา คัดค้านโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ศูนย์ศึกษาประวัติศาสตร์อยุธยาที่น่าเอาสิ่งตกแต่งครุภัณฑ์สมัยใหม่มาใช้ปรับปรุงและตกแต่งภูมิทัศน์ กรณีภาคีเครือข่ายรักษ์เมืองเก่าแพร่ ร้องขอให้มีการทบทวนผลการศึกษาออกแบบปรับปรุงภูมิทัศน์ถนนเลียบริมแม่น้ำยมจังหวัดแพร่ เนื่องจากกระบวนการของภาครัฐขาดการมีส่วนร่วมและคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ไม่ทั่วถึง และกรณีเครือข่ายภูมิบ้านภูมิเมืองกาญจน์ ร้องขอให้ยุติการให้สัมปทานแก่ภาคเอกชนพื้นที่โรงงานกระดาษไทยและขอให้ภาครัฐส่งเสริมการอนุรักษ์และบริหารจัดการพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม เป็นต้น

นอกจากนี้ หากพิจารณาในภาพรวมจะเห็นได้ว่า การขับเคลื่อนการอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมในทุกระดับกำลังประสบปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรและงบประมาณอย่างมาก ภาคเอกชนขาดแรงจูงใจในการให้การสนับสนุน แม้หน่วยงานภาครัฐจะมีการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายและกองทุนประเภทต่าง ๆ รองรับแต่ยังไม่เพียงพอ ขณะเดียวกันแม้ที่ผ่านมาหลายหน่วยงานพยายามบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐที่ร่วมอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้เข้าด้วยกันในแหล่งอนุรักษ์ เช่น การแสดง เทศกาล ประเพณีท้องถิ่น การละเล่น การส่งเสริมการจำหน่ายและบริการจากภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่ในภาพรวมยังมีลักษณะความร่วมมือที่ใช้โครงการเป็นฐาน (Project-based) หรือเป็นการทำงานร่วมกันแบบชั่วคราว (Ad hoc) เท่านั้น ขาดการจัดทำแผนแม่บทเชิงบูรณาการที่ชัดเจนในการบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้

และหลายกรณีพบว่า เป็นการมีส่วนร่วมที่จำกัดเฉพาะหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน หรือมีภาคเอกชนบางกลุ่มเท่านั้นที่มีบทบาทหลัก ขณะที่ภาคประชาชนและชุมชนเป็นเพียงผู้รับบริการหรือได้รับประโยชน์จากการใช้พื้นที่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ดังนั้น หากพิจารณาในภาพรวมจะเห็นได้ว่า สถานการณ์ปัญหาและข้อจำกัดในการอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมของไทยที่ผ่านมาอยู่ด้วยกัน ๕ ประเด็นหลัก ได้แก่ ๑) ปัญหากฎหมายล้าหลังและไม่เหมาะสมกับบริบทแวดล้อมต่าง ๆ ๒) ปัญหาการไม่บังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ ๓) ปัญหาการขาดความตระหนักรู้ แรงจูงใจ และองค์ความรู้ที่ถูกต้อง ๔) ปัญหานิยามของโบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ชัดเจน และ ๕) ปัญหาการขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนอย่างครอบคลุม

เมื่อคณะทำงานได้สังเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ จึงได้ร่วมกันวิเคราะห์ กำหนดแนวทางแก้ไข และออกแบบ (ร่าง) ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายและนโยบาย สำหรับเป็นกรอบแนวทางแก้ไขปัญหาและรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเบื้องต้น ๖ ข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑) การแก้ไขและพัฒนากฎหมายที่มีอยู่เดิมหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐต้องให้ความสำคัญกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชนและสมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น รวมทั้งพัฒนากฎหมายใหม่เพื่อยกระดับการทำงานเชิงบูรณาการของภาคส่วนต่าง ๆ อย่างครอบคลุม

๒) พัฒนากลไกกำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ โดยมุ่งเน้นการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามของภาคประชาชน พัฒนากลไกของภาครัฐให้มีความโปร่งใสและดำเนินอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล และกำหนดมาตรการเชิงป้องกันและแก้ไขที่มีประสิทธิภาพ

๓) การบริหารจัดการความรู้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผ่านหลักสูตรพัฒนาบุคลากรภาครัฐ หลักสูตรการศึกษาของเด็กและเยาวชน และสื่อต่าง ๆ

๔) จัดทำคู่มือคำแนะนำการดำเนินการอนุรักษ์และโครงการก่อสร้างสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง

๕) พัฒนาระบบการขึ้นทะเบียนโบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ ตลอดจนจัดทำรายการบัญชี สิ่งปลูกสร้าง/พื้นที่อนุรักษ์ (list of heritage buildings and sites) ให้เกิดความครอบคลุมและเป็นเอกภาพ

๖) สร้างแรงจูงใจให้เกิดการสนับสนุนจากภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปร่วมอนุรักษ์ ทั้งการอำนวยความสะดวกและสนับสนุนให้เกิดการอนุรักษ์แก่ภาคเอกชนและประชาชน การสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การลดหย่อนภาษี การจ่ายเงินเยียวยา ชดเชย และช่วยเหลือ การสร้างแรงจูงใจทางสังคม เช่น การยกย่องเชิดชูเกียรติ การให้รางวัล การสร้างหอเกียรติยศ ตลอดจนสนับสนุนให้ภาครัฐจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้รองรับการดำเนินกิจกรรมในภาพรวม

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวของคณะทำงานมีลักษณะของการมุ่งเน้นข้อเสนอการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาในลักษณะความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลเท่านั้น แต่บทเรียนจากหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จในการอนุรักษ์และดูแลแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมทั้งประเภทที่จับต้องได้ (tangible cultural heritage) และมรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (intangible cultural heritage) ให้เกิดผลสัมฤทธิ์และยั่งยืนบนฐานการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุมนั้น จำเป็นต้องอาศัยการทำงานในลักษณะ “บูรณาการ (Integration)” ร่วมกับของทั้งหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนระดมการมีส่วนร่วม งบประมาณ และทรัพยากรจากภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชน สมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การขับเคลื่อนในภาพรวมของประเทศมีทิศทางที่เป็นเอกภาพ สามารถนำมรดกทางวัฒนธรรมพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ในทุกมิติ รวมทั้งสามารถนำมาเป็นพลังผลักดันเพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันไปสู่การเป็น Soft Power และประชาชนคนไทยเกิดความภาคภูมิใจในมรดกทางวัฒนธรรม จึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีและสำนักงานนายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าภาพหลักในประสานงาน สร้างความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และศึกษาทบทวนถึงแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนา กลไกขับเคลื่อนและกำกับติดตามขึ้นมารองรับต่อไป

๔.๓ ผลการจัดโครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็น เรื่อง แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนา มรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

การจัดโครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็น เรื่อง แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนา มรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน จัดขึ้นเมื่อวันวันอังคารที่ ๒๕ เดือนกรกฎาคม พ.ศ.๒๕๖๖ เวลา ๑๓.๐๐ - ๑๖.๐๐ นาฬิกา ณ อาคารรัฐสภา (สว.) เข้าร่วมประชุมที่ประกอบด้วยทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคม และสมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๕๐ คน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการจัดทำข้อเสนอแนะทางนโยบายและกฎหมาย มีความสมบูรณ์ มีความเป็นมาตรฐานสากล และสอดคล้องกับบริบทแวดล้อมการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ทั้งนี้ คณะทำงาน ได้มีการนำผลการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด ๕ ประเด็น พร้อมทั้งหยิบยกตัวอย่างกรณีศึกษา และนำเสนอ (ร่าง) ข้อเสนอแนะทางนโยบายและกฎหมายเบื้องต้น ๖ ข้อเสนอแนะ ที่ได้จัดทำขึ้นให้ผู้เข้าร่วมประชุมที่พิจารณาและให้ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ

ผลการจัดโครงการสัมมนาฯ พบว่า ผู้ให้ข้อมูลทุกภาคส่วนได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมและสถานการณ์ สภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด ตลอดจน “เห็นด้วย” และสนับสนุนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมายที่คณะทำงาน ได้จัดทำขึ้นทุกประเด็น พร้อมทั้งให้ข้อมูลเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา และยกระดับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมาย ดังนี้

ตารางที่ ๔.๓ ผลการจัดโครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็น เรื่อง แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

ข้อมูลเพิ่มเติม /สภาพปัญหา และข้อจำกัด	ข้อคิดเพิ่มเติมต่อ (ร่าง) ข้อเสนอของคณะทำงาน
๑. พัฒนากฎหมายเดิมและยกร่างกฎหมายใหม่	
กฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน - ปัจจุบันกรมศิลปากร อยู่ระหว่างการพัฒนาและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน (ยังไม่แล้วเสร็จ) - ปัจจุบันมีหลายหน่วยงานทำหน้าที่อนุรักษ์และดูแลโบราณสถาน และแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม รวมทั้งมีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานที่สลับซับซ้อนคาบเกี่ยวกัน - กรมศิลปากรมีบทบาทด้านการสนับสนุน (Support) อยู่แล้ว แต่อาจมีข้อจำกัดด้านกระบวนการ/ขั้นตอน และประเภทของมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้เฉพาะบางส่วน - กระบวนการขอขึ้นทะเบียนโบราณสถานมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนและต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาค่อนข้างนาน - กฎหมายว่าด้วยโบราณสถานขาดความยืดหยุ่น - กฎหมายว่าด้วยโบราณสถานยังขาดบทบัญญัติให้ความรู้เข้าใจในภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมของโบราณสถานที่เกี่ยวข้องที่บ่งบอกหรือเชื่อมโยงถึงวิถีชีวิต กฎหมายท้องถิ่นและกระจายอำนาจ - องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีศักยภาพที่แตกต่างกันในการรับการถ่ายโอนเพื่อดูแลแหล่งโบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่น ๆ โดยส่วนใหญ่ “ขาดความพร้อมรับการถ่ายโอน” โดยมีสาเหตุสำคัญจาก ๑) ข้อจำกัดด้านการขาดบุคลากรและผู้เชี่ยวชาญ ๒) ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ๓) ผู้บริหารท้องถิ่นไม่เห็นคุณค่า ความสำคัญ และมองว่าไม่จำเป็นต้องรับเป็นภาระในการอนุรักษ์และดูแล ๔) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องไม่เอื้ออำนวย	เห็นด้วย - ควรพัฒนากฎหมายว่าด้วยโบราณสถานให้มีความยืดหยุ่น (Flexible) มากยิ่งขึ้น เพื่อให้กระตุ้นให้เกิดการร่วมกันอนุรักษ์และส่งเสริมโบราณสถาน มรดกทางวัฒนธรรม และภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม จากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนอย่างมีส่วนร่วม สามารถเป็นเครื่องมือการพัฒนาเศรษฐกิจระดับพื้นที่ได้ - ควรกระจายอำนาจบทบาทด้านการอนุรักษ์โบราณสถานระดับท้องถิ่น ผ่านการถ่ายโอน (Devolution) ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพในพื้นที่เป็นผู้ดูแล โดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจฯ และปรับบทบาทให้กรมศิลปากรเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) พร้อมกับสนับสนุนและเตรียมความพร้อมให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถอย่างเพียงพอทั้งด้านองค์ความรู้ งบประมาณ และเครื่องมือที่จำเป็นอื่น ๆ - ควรกระจายอำนาจการกำหนดผังเมืองด้านการอนุรักษ์ โดยหากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ ควรกำหนดให้มีการจัดทำผังเมืองเป็นการเฉพาะได้ โดยจัดตั้งคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัด - ทุกหน่วยงานพร้อมให้การสนับสนุน การอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ อาทิ ■ กรมศิลปากร ให้การสนับสนุนทางวิชาการ ■ กรมธนารักษ์ ดูแล อนุรักษ์ และควบคุมอาคารทรงคุณค่าในพื้นที่ราชพัสดุ ■ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดูแลและอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่า และมีกองทุนสิ่งแวดล้อมสนับสนุน ■ กรมการศาสนา บูรณะ ปฏิสังขรณ์ ทำนุบำรุง ศาสนสถานและอาคารทรงคุณค่า ■ กรมส่งเสริมวัฒนธรรม มีภารกิจด้านการขึ้นทะเบียนมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ และ

ข้อมูลเพิ่มเติม /สภาพปัญหา และข้อจำกัด	ข้อคิดเพิ่มเติมต่อ (ร่าง) ข้อเสนอของคณะทำงาน
เช่น การบูรณะซ่อมแซมวัด การให้เงินสนับสนุนภาคเอกชน เป็นต้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๖๔ - เป็นระเบียบที่มุ่งเน้นการส่งเสริมและสนับสนุน ไม่ใช่การบังคับให้ดำเนินการ - สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการจัดทำแผนงานด้านการอนุรักษ์และพัฒนาย่านชุมชนเก่าแล้ว คาดว่าจะครบทุกภูมิภาคภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๒	สามารถดำเนินการพัฒนาจัดกิจกรรม/โครงการในพื้นที่มรดกวัฒนธรรมที่จับต้องได้ไปพร้อมกันได้ ■ กรุงเทพมหานคร ดูแลด้านผังเมือง เช่น ป้องกันภัยคุกคาม ดูแลสภาพชุมชนและวัฒนธรรม และการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ■ สถาบันการศึกษา ทำหน้าที่สำรวจ ศึกษา และรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และเป็นผู้ถ่ายทอดองค์ความรู้แก่เด็ก เยาวชน นักเรียน นักศึกษา และประชาชนในพื้นที่ - เห็นด้วยกับการมีกฎหมายจัดตั้ง “องค์การมหาชน” อนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ และควรให้มีบทบาท อำนาจ และหน้าที่ ครอบคลุมการสนับสนุนส่งเสริมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้และมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ในลักษณะบูรณาการอย่างครอบคลุม
๒. พัฒนากลไกกำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ	
- การประกาศแนวทางการอนุรักษ์ไม่ชัดเจน มีผลต่อการปฏิบัติในการร่วมดูแลโบราณสถานของหลายหน่วยงานเกิดข้อจำกัดในการพัฒนาพื้นที่ - ปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้รับการถ่ายโอนโบราณสถาน จำนวน ๓๙ แห่งจาก ๕๐๐ กว่าแห่ง มีประเด็นปัญหาการดูแลพื้นที่ซ้อนทับหรือเกี่ยวเนื่องกันระหว่างกรมศิลปากรกับกรุงเทพมหานครในบางประเด็น อาทิ นิยามของโบราณสถาน เขตโบราณสถาน และอำนาจบางประการกรณีที่เป็น (เช่น ภัยพิบัติ) ซึ่งต้องขออนุญาตจากกรมศิลปากรและใช้ระยะเวลาดูแลค่อนข้างนาน - อาคารทรงคุณค่าในพื้นที่ราชพัสดุ (กรมธนารักษ์) ประสบปัญหาด้านการจัดสรรงบประมาณ เป็น “หน่วยงานเจ้าภาพ” ในการอนุรักษ์และดูแลอาคาร หลายกรณีพบว่า ส่วนราชการที่ใช้อาคารราชพัสดุไม่จัดสรรงบประมาณเพื่อดูแลและอนุรักษ์อาคารทรงคุณค่า และบางกรณีส่วนราชการมีข้อจำกัดด้านอาคารสถานที่	เห็นด้วย - ควรมุ่งเน้นการทำงานในลักษณะบูรณาการ และกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้แต่ละประเภทให้มีความชัดเจน - ควรดำเนินการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ให้เกิดสภาพบังคับจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่แรกเริ่ม - ควรจัดทำมาตรฐานด้านราคากลาง (เหมือนราคากลางของกรมบัญชีกลาง) ของงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และดูแลโบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่น ๆ

ข้อมูลเพิ่มเติม /สภาพปัญหา และข้อจำกัด	ข้อคิดเพิ่มเติมต่อ (ร่าง) ข้อเสนอของคณะทำงาน
- กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเกี่ยวกับโบราณสถาน ไม่มีรายละเอียดและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดราคา คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างฯ มีความไม่มั่นใจ - การจัดซื้อวัสดุบางประเภทต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ต้องใช้ระยะเวลานานเข้านาน	
๓. พัฒนาระบบบริหารจัดการองค์ความรู้แก่ประชาชน และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง	
- กรมศิลปากร เคยมีข้อเสนอแนะการพัฒนาหลักสูตรและชั่วโมงเรียนเกี่ยวกับการสร้างจิตสำนึกและให้ความรู้โบราณสถานแก่กระทรวงศึกษาธิการ แต่ไม่ได้รับการตอบสนอง และระบบการศึกษายังมีข้อจำกัดด้านความรู้ของครูผู้สอน - กรมการศาสนา มีการดำเนินกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้วัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้เป็นหลัก เช่น ทศนศึกษา ค่ายธรรมะ	<u>เห็นด้วย</u> - ควรมีการส่งเสริมและสนับสนุนองค์ความรู้แก่เด็กและเยาวชน โดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเริ่มจากแหล่งเรียนรู้ทางประวัติศาสตร์ในท้องถิ่นหรือจังหวัดของตนเอง และให้สถานศึกษา (เช่น โรงเรียน กศน. มหาวิทยาลัย) เป็นผู้มีบทบาทหลักในการสร้างความรู้ความเข้าใจการจัดทำข้อมูลพื้นฐาน ภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมรวมถึงบริบทที่เกี่ยวข้องของและเป็นตัวกลางในการขับเคลื่อนงานด้านอนุรักษ์ - ควรส่งเสริมการเรียนรู้ครอบคลุมมรดกทางวัฒนธรรมทั้งสองมิติ ทั้งมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ควบคู่กัน โดยบูรณาการพัฒนาชุดองค์ความรู้ในระดับพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน และควรยกระดับการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจด้วยกระบวนการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต - ควรมีกระบวนการสร้างตระหนักรู้ในคุณค่า จิตสำนึก และองค์ความรู้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ให้เข้ามามีส่วนร่วมอนุรักษ์และดูแลโบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่น ๆ โดยบทบาทสำคัญในการให้ความรู้ควรเป็นความร่วมมือกันระหว่างกรมศิลปากร สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมโยธาธิการและผังเมือง หรืออาจมอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญเป็นที่ปรึกษาก็ได้ - ควรพัฒนาและยกระดับทุนวัฒนธรรม หรือมรดกทางวัฒนธรรมทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้สู่ Soft Power - ควรสร้างค่านิยม และรสนิยมด้านการอนุรักษ์ในกลุ่มประชาชน

ข้อมูลเพิ่มเติม /สภาพปัญหา และข้อจำกัด	ข้อคิดเพิ่มเติมต่อ (ร่าง) ข้อเสนอของคณะทำงาน
๔. จัดทำคู่มือคำแนะนำการดำเนินการอนุรักษ์แก่เจ้าหน้าที่และวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง	
- กรมศิลปากร เคยมีการจัดทำคู่มือปฏิบัติสำหรับ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง แต่อาจไม่มีความครอบคลุม - ทุกรูปแบบของมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ และไม่มีการอพยพ มีข้อจำกัดในการปฏิบัติจริง (คู่มือฉบับล่าสุดที่กรุงเทพมหานครใช้ มีการเผยแพร่เมืองประมาณ ๒๐ ปีที่ผ่านมา) - กรมธนารักษ์ ได้มีการจัดทำแนวทางปฏิบัติและ คู่มือการอนุรักษ์อาคารทรงคุณค่า แบ่งออกเป็น ๓ ลักษณะ ได้แก่ ๑) การอนุรักษ์ขั้นต้น ๒) การอนุรักษ์ขั้นสูง และ ๓) การควบคุมอาคาร	<u>เห็นด้วย</u> - ควรมีการอพยพคู่มือและแนวทางปฏิบัติ ในการดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถาน และมรดกทาง วัฒนธรรมที่จับต้องได้ของหน่วยงานต่าง ๆ ให้ทันสมัย - ควรมีการจัดทำคู่มือและแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ ทั้งความเหมาะสมและสอดคล้องกับ ลักษณะโดยทั่วไปของโครงสร้าง สถาปัตยกรรม ภูมิสถาปัตยกรรม หรือศิลปกรรม ในแต่ละพื้นที่แต่ละท้องถิ่น หรือภูมิภาคนั้นๆ
๕. พัฒนาระบบการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่น ๆ	
- ที่ผ่านมามีการถกเถียงเกี่ยวกับ “นิยาม” และ “ประเภท” ของมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ ประเภทต่าง ๆ หลายครั้ง เช่น เกณฑ์ด้านอายุ ความสำคัญทางโบราณคดี อายุ คุณค่าทางสังคม และประวัติศาสตร์ ฯลฯ - กรมศิลปากร ■ มีการแบ่งประเภทมรดกทางวัฒนธรรม ที่จับต้องได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่ โบราณสถาน และอาคารอนุรักษ์ (อาศัย กฎหมายปกครอง) แต่มีปัญหาการ ประเมินคุณค่า (Value) แตกต่างกัน ระหว่าง นักโบราณคดี สถาปนิก และ ช่างศิลป์ ■ เจ้าของกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง จำนวนหนึ่งไม่ทราบว่า สามารถขอขึ้น ทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐเป็น โบราณสถาน หรืออาคารประเภทอื่น ๆ ได้ - สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการสำรวจ “ย่านชุมชนเก่า” แล้วมากกว่า ๖๑๓ แห่ง	<u>เห็นด้วย</u> - ควรแบ่งประเภทของมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ให้ชัดเจนในลักษณะ “นิยามกลาง” เป็นมาตรฐานสำหรับหน่วยงานทุกแห่ง และกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบให้ชัดเจนในการดูแลแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้แต่ละประเภท แต่ในการอนุรักษ์และทำงานร่วมกันควรเป็นไปในลักษณะบูรณาการ (Integration) ทั้งนี้ มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ในภาพรวม ควรมีการแบ่งประเภทให้ชัดเจน อาทิ ๑. โบราณสถาน สามารถจำแนก ๒ ระดับ ๑.๑ โบราณสถานระดับชาติ ๑.๒ โบราณสถานระดับท้องถิ่น ๒. อาคารควรรค่าแก่การอนุรักษ์ ๒.๑ อาคารอนุรักษ์ในเขตกรุงรัตนโกสินทร์ ๒.๒ อาคารอนุรักษ์เขตเมืองเก่า ๒.๓ อาคารอนุรักษ์นอกเขตเมืองเก่า ๓. มรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นสิ่งหามิทรัพย์ เช่น โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ฯลฯ - ควรให้สถาบันการศึกษาในพื้นที่เป็นตัวกลางในการสำรวจและรวบรวมฐานข้อมูล ทั้งข้อมูลพื้นฐาน ภูมิโนเวศวัฒนธรรม และบริบทแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการ

ข้อมูลเพิ่มเติม /สภาพปัญหา และข้อจำกัด	ข้อคิดเพิ่มเติมต่อ (ร่าง) ข้อเสนอของคณะทำงาน
- กรุงเทพมหานคร คู่มือโบราณสถาน ๓๙ แห่ง และมีอาคารที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ (ไม่รวม โบราณสถาน) ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครที่อยู่ในความดูแลโดยส่วนใหญ่อายุไม่เกิน ๘๐-๑๐๐ ปี - กรมธนารักษ์ ■ มีการสำรวจและจัดทำรายการ “อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นที่ราชพัสดุที่มีลักษณะยังทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปกรรม หรือสถาปัตยกรรม ที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ไว้” (เรียกโดยย่อว่า อาคารทรงคุณค่า) บนพื้นที่ราชพัสดุ โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญ สถาปัตยกรรม/ภูมิสถาปัตยกรรม/การรังผังสะท้อนความเป็นยุคเก่าทางกายภาพ และสอดคล้องกับบริบทสังคม อายุไม่น้อยกว่า ๕๐ ปี ประวัติความเป็นมามีแหล่งอ้างอิงชัดเจน มีคุณค่าทางวิชาการ/สังคม ได้รับรางวัลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ■ ปัจจุบันกรมธนารักษ์มีการจัดทำรายการอาคารทรงคุณค่า จำนวน ๑๓๖ แห่ง โดยมีกระบวนการพิจารณาร่วมกันจาก ๓ ฝ่าย ได้แก่ กรมธนารักษ์ กรมศิลปากร	อนุรักษ์แหล่งโบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่น ๆ
๖. สร้างแรงจูงใจให้เกิดการสนับสนุนจากภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปร่วมอนุรักษ์	
- กรมศิลปากร เคยมีการระดมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในท้องถิ่น ผ่านรูปแบบอาสาสมัครชื่ออาสาสมัครท้องถิ่น (อส.มต.)^{๖๔} แต่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากไม่มีการให้ค่าตอบแทน - กรมศิลปากร เคยมีการดำเนินนโยบายให้สิทธิพิเศษทางภาษีแก่เอกชน แต่มีข้อจำกัดด้าน	<u>เห็นด้วย</u> - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกและสร้างความเข้าใจแก่ภาคเอกชน ขณะที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรทำหน้าที่ให้การอุดหนุนงบประมาณ กรณีหน่วยงานของรัฐมีงบประมาณจำกัด สามารถเข้าไปช่วยเหลือโดยการ

^{๖๔} จัดตั้งขึ้นตามโครงการอาสาสมัครท้องถิ่นในการดูแลรักษามรดกทางศิลปวัฒนธรรมของชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อพัฒนาระบบ อาสาสมัครท้องถิ่น (อส.มต.) เพื่อให้ประชาชนอาสาสมัครเข้ามาทำหน้าที่ช่วยดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุในพื้นที่หมู่บ้านไม่ให้ชำรุดหักพังหรือสูญหาย และสามารถปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากรได้ในกิจกรรมการสำรวจทางวิชาการหรือการบูรณปฏิสังขรณ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ในการดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุได้ทั่วประเทศ และจะแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของโบราณสถาน โบราณวัตถุได้อย่างเป็นผลดีอีกด้วย

ข้อมูลเพิ่มเติม /สภาพปัญหา และข้อจำกัด	ข้อคิดเพิ่มเติมต่อ (ร่าง) ข้อเสนอของคณะทำงาน
งบประมาณและการะในการกำกับดูแลให้เกิดความครอบคลุมและต่อเนื่อง - สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มี “กองทุนสิ่งแวดล้อม” ทำหน้าที่ให้การส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์และดูแลย่านชุมชนเก่า และจัดสรรงบประมาณสนับสนุนอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าในปัจจุบัน ข้อจำกัดปัจจุบัน คือ ประชาชนโดยส่วนใหญ่ในชุมชนยังขาดแรงจูงใจในการเข้ามามีส่วนร่วม ยกเว้น ประชาชนที่มีฐานะดี มักให้ความสำคัญและอยากเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง - กรมธนารักษ์พบว่า ที่ผ่านมามีภาคเอกชนไม่มีแรงจูงใจในการเข้าร่วมประมูลหรือรับสัมปทานเพื่อดูแลโบราณสถานบนพื้นที่ราชพัสดุบางแห่ง เพราะต้องใช้งบประมาณค่อนข้างสูง อาคารเหล่านั้นจึงถูกปล่อยทิ้งร้างในที่สุด - มีการบุกรุกพื้นที่เขตโบราณสถานและราชพัสดุของชาวบ้านบางแห่ง ทำให้เกิดความขัดแย้งวิธีแก้ไขในปัจจุบันคือ ตั้งคณะกรรมการร่วม และจำกัดระยะเวลาเช่าพื้นที่ การควบคุมการต่อเติมซ่อมแซมอาคาร เป็นต้น	แบ่งโซนพื้นที่ใช้ประโยชน์ของอาคารเพื่อกระตุ้นให้เห็นความสำคัญมากขึ้น - ควรมีมาตรการขอย้ายโอนสิทธิการพัฒนา (Transfer of Development Right หรือ TDR) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพ หรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพราะ TRD เป็นเครื่องมือที่ถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาทางด้านผังเมือง เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับเจ้าของที่ดินจากการบังคับใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมและสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาที่ดินจากภาคเอกชนได้ - ควรกำหนดเงื่อนไขให้เอกชนเจ้าที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐเปิดพื้นที่ให้สาธารณชน โดยเจ้าของกรรมสิทธิ์/สิทธิครอบครองโบราณสถานหรือมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้อง ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐและกองทุนต่าง ๆ ว่า จะต้องเปิดให้พื้นที่สาธารณะชนสามารถเข้าชมได้ และให้สถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องเป็นตัวกลาง นำเงินที่ได้จากการขายสิทธิการพัฒนาเป็นตัวกลางในการรองรับการเบิกจ่ายแบ่งเป็นงวดๆ ตามลำดับ ซึ่งจะทำให้ชะลอเงินที่ภาคเอกชนจะได้รับสำหรับการอนุรักษ์ เพราะหากจ่ายเงินงวดเดียวอาจทำให้ความตระหนักและบทบาทในการอนุรักษ์ของภาคเอกชนไม่ยั่งยืน - ควรยกเว้นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ให้ภาคเอกชนเจ้าของกรรมสิทธิ์/สิทธิครอบครองโบราณสถานหรือมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องที่เข้ามามีส่วนร่วมและขึ้นทะเบียนเพื่อการอนุรักษ์ - ควรพัฒนาโบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่น ๆ ควบคู่ไปกับการพัฒนาในมิติแวดล้อมและคุณภาพชีวิต จะทำให้ได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น - ควรพัฒนากลไกขับเคลื่อนงานอนุรักษ์ระดับท้องถิ่น โดยใช้รูปแบบคณะกรรมการร่วม (Committee) เช่น ตัวแทนท้องถิ่น ตัวแทนด้านหน่วยงานอนุรักษ์ ผู้เชี่ยวชาญ สถาปนิก สถาปนิกในการให้ความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ที่ถูกต้อง

บทที่ ๕

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน เพื่อศึกษาและทบทวนสถานการณ์และสภาพปัญหาด้านการอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่น ๆ รับฟังและรวบรวมข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยมีการทบทวนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับประกาศ และคำสั่งต่าง ๆ ของส่วนราชการ มีการทบทวนบทเรียนจากต่างประเทศที่มีการจัดการมรดกทางวัฒนธรรมที่ดีและเป็นที่ยอมรับ ๓ ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น นอกจากนี้ ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาที่ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ (evidence-based) ด้วยการศึกษาและวิเคราะห์จากรายงานกรณีที่มีการร้องเรียนเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา จำนวน ๑๔ กรณีศึกษา ซึ่งได้มีการสัมภาษณ์ข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้อง การลงพื้นที่ภาคสนามสอบถามข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ตลอดจนการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็น เรื่อง แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน ณ อาคารรัฐสภา (สว.) จากหลายภาคส่วน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สถาบันวิชาการ และสถาบันวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๕๐ คน เพื่อให้ได้ข้อสรุปเชิงสังเคราะห์ที่มีความสมบูรณ์

๕.๑ สรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาด้านการอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่น ๆ

จากการสังเคราะห์ข้อมูลจากกรณีศึกษา ๑๔ กรณี และผลการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากหลายหลายภาคส่วน พบว่า สถานการณ์เกี่ยวกับสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดด้านการอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่น ๆ ของประเทศไทย มีดังนี้

๕.๑.๑ ปัญหากฎหมายล้าหลังและไม่เหมาะสมกับบริบทแวดล้อมต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (แก้ไขปรับปรุงล่าสุด พ.ศ. ๒๕๓๕) ให้ความสำคัญคุ้มครองเฉพาะกรณีโบราณสถานที่ได้รับการจดทะเบียน ขณะที่กรมศิลปากรมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างองค์กรและอัตรากำลังไม่เพียงพอ และมีกระบวนการพิจารณาซับซ้อนและใช้ระยะเวลาดำเนินการนาน ส่งผลให้การอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ในภาพรวมมีอุปสรรคในการทำงาน และกฎหมายดังกล่าวยังขาดบทบัญญัติให้ความรู้เข้าใจในภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม และหลายหน่วยงานยึดถือกฎหมายและระเบียบแตกต่างกันหลายฉบับ

นอกจากนี้ การดำเนินการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ผ่านมานั้นไปที่ความสนใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ “ขาดความพร้อมรับการถ่ายโอน” โดยมีสาเหตุสำคัญจาก ๑) ขาดบุคลากรและผู้เชี่ยวชาญ

๒) ขาดแคลนงบประมาณ ๓) ผู้บริหารท้องถิ่นไม่เห็นคุณค่า ความสำคัญ และมองว่าภาระ ๔) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องไม่เอื้ออำนวย เป็นต้น

๕.๑.๒ ปัญหาการไม่บังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐอย่างจริงจัง ทั้งการปกป้องคุ้มครอง เฝ้าระวัง ซ่อมแซม บูรณะ ปฏิสังขรณ์ และบริหารจัดการในมิติอื่น ๆ โบราณสถานและอาคารควรค่าแก่การอนุรักษ์หลายแห่งถูกทิ้งร้าง ถูกบุกรุกทำลาย ใช้ประโยชน์อย่างไม่ถูกต้อง มีการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนทางกฎหมายและถูกต้องทางหลักวิชาการ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่อาจกระทบต่อโบราณสถานหรือมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่น ๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่า กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเกี่ยวกับโบราณสถานไม่มีรายละเอียดและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดราคา และการจัดซื้อวัสดุบางประเภทต้องนำเข้าจากต่างประเทศต้องใช้ระยะเวลานานเข้านาน ส่วนอาคารทรงคุณค่าในที่ราชพัสดุมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับความเป็นเจ้าภาพระหว่างกรมธนารักษ์และผู้เข้าในการตั้งงบประมาณเพื่อการอนุรักษ์และดูแล

๕.๑.๓ ปัญหาการขาดความตระหนักรู้ แรงจูงใจ และองค์ความรู้ที่ถูกต้อง จากการศึกษาพบว่า บุคลากรของรัฐและประชาชนบางส่วน ยังขาดจิตสำนึกในคุณค่า ความหวงแหน และองค์ความรู้ในการดูแลและอนุรักษ์โบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่ถูกต้อง บางกรณีหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงไม่ตระหนักเห็นความสำคัญ และทิศทางการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมมีความท้าทายมากขึ้นในการให้นิยามและคุณค่าที่แตกต่างกันของหลากหลายภาคส่วน

๕.๑.๔ ปัญหา นิยามของโบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ชัดเจน จากการศึกษาพบว่า มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้มีผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง และอำนาจหน้าที่ด้านการอนุรักษ์ของหน่วยงานภาครัฐมีความแตกต่างกัน เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงจากการมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น กรมศิลปากร มีการจำแนกสิ่งปลูกสร้างทางประวัติศาสตร์ ๒ ประเภท ได้แก่ “โบราณสถาน” และ “อาคารอนุรักษ์” กรมธนารักษ์มีการสำรวจและจัดทำรายการ “อาคารราชพัสดุที่ทรงคุณค่าต่อการอนุรักษ์” จำแนกออกเป็นอาคารที่เป็นโบราณสถานและไม่เป็นโบราณสถาน สำนักงานนโยบายและแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีการสำรวจและจัดทำแผนยุทธศาสตร์อนุรักษ์ “ย่านชุมชนเก่า” เป็นต้น สภาพปัญหาเหล่านี้ ส่งผลให้ปัจจุบันการอนุรักษ์และดูแลแหล่งโบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ในภาพรวมของประเทศ ขาดการนิยามที่ชัดเจน ภารกิจหน้าที่การอนุรักษ์และดูแลมีลักษณะแตกกระจาย (fragmentation) ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน ไม่มีการจัดทำรายการฐานข้อมูลทะเบียนและบูรณาการอย่างเป็นระบบ และขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการในภาพรวม

๕.๑.๕ ปัญหาการขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนอย่างครอบคลุม กระบวนการบริหารจัดการแหล่งโบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ในปัจจุบัน แม้มีการเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม แต่ในทางปฏิบัติมีข้อจำกัดและมักมีปัญหาความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่บ่อยครั้ง เนื่องจากขาดการคำนึงถึงการมีส่วนร่วมที่ครอบคลุมคนทุกกลุ่ม (inclusiveness) นอกจากนี้ ในบางกรณีภาครัฐมีการปรับปรุงและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์ โดยไม่คำนึงถึงมิติ “คุณค่า (value)” จากมุมมองที่แตกต่างกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

๕.๒ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

จากการพิจารณาศึกษาในครั้งนี้พบว่า ประเทศไทยควรมีการทบทวนและแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม และพัฒนาการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ และพัฒนากฎหมายใหม่เพื่อจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อรับผิดชอบเชิงบูรณาการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

๕.๒.๑ แก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบด้วย

(๑) ทบทวน ปรับปรุง และแก้ไข พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (แก้ไขปรับปรุงล่าสุด พ.ศ. ๒๕๓๕) กรมศิลปากร ควรกำหนดหลักเกณฑ์ประเภทโบราณสถาน ๒ ระดับ ได้แก่ โบราณสถานระดับชาติ และโบราณสถานระดับท้องถิ่น และถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการอนุรักษ์และดูแลโบราณสถานระดับท้องถิ่นทั้งหมดตามหลักการกระจายอำนาจ และให้กรมศิลปากรมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุน (supporter) และผู้กำกับดูแล (regulator) ในระยะนี้ กรมศิลปากรควรเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างหน่วยงานรองรับทั้งส่วนกลางและสำนักงานศิลปากรภาค มีการกำหนดตำแหน่งผู้รับผิดชอบในการพิจารณาอนุมัติและอนุญาตให้ชัดเจนและครอบคลุมการให้บริการแต่ละภูมิภาค ดำเนินการพัฒนากฎอัตรากำลังที่เพียงพอ รวมทั้งพัฒนาระบบการให้คำปรึกษาแนะนำและระบบการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล เพื่อรองรับบทบาทในการเป็นผู้สนับสนุนและกำกับดูแลการอนุรักษ์และดูแลแหล่งโบราณสถานระดับท้องถิ่น รวมทั้งพัฒนามาตรฐานราคากลางของวัสดุและครุภัณฑ์เพื่อการซ่อมบำรุงโบราณสถาน

สำหรับในกระบวนการการอนุรักษ์และดูแลโบราณสถานระดับท้องถิ่น มีแนวทางดำเนินการแบ่งออกเป็นระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว ดังนี้

ระยะสั้น กรมศิลปากร ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กำหนดนิยามความหมายหลักเกณฑ์การพิจารณาในการแบ่งประเภทระหว่างโบราณสถานระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้ชัดเจน ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการสำรวจโบราณสถานทุกประเภทที่มีอยู่ทั่วประเทศ และจัดทำรายการบัญชีแหล่งโบราณสถานที่จำแนกโบราณสถานระดับชาติและระดับท้องถิ่นออกจากกัน กำหนดแนวเขตของแหล่งโบราณสถานระดับชาติและระดับท้องถิ่นแต่ละแห่งให้ชัดเจน ในระยะนี้ กรมศิลปากร ควรเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้าง อัตรากำลัง งบประมาณ ระบบการส่งเสริม สนับสนุน และให้คำปรึกษาแนะนำ ระบบการพิจารณาอนุมัติและอนุญาต และระบบกำกับ ติดตาม ประเมินผล เพื่อรองรับบทบาทดังกล่าวเพื่อให้เกิดการทำงานสอดคล้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ

ระยะปานกลาง กรมศิลปากร ร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และสมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนกระจายอำนาจด้านการอนุรักษ์และดูแลแหล่งโบราณสถานระดับท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์การอุดหนุน งบประมาณ กรอบมาตรฐานการและคู่มือปฏิบัติในการดำเนินการอนุรักษ์และดูแลแหล่งโบราณสถานระดับท้องถิ่นที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการเผยแพร่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับทราบ ในระยะนี้ กรมศิลปากรควรมีการเตรียมความพร้อม

ด้านโครงสร้าง อัตรากำลัง งบประมาณ และแผนงานต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนให้อนุรักษ์และดูแลโบราณสถานระดับท้องถิ่น

ระยะยาว ประกาศและบังคับใช้แผนกระจายอำนาจด้านการอนุรักษ์และดูแลแหล่งโบราณสถานระดับท้องถิ่น ให้เงินอุดหนุน ให้คำปรึกษาแนะนำ และดำเนินการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการอนุรักษ์และดูแลแหล่งโบราณสถานระดับท้องถิ่น กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดได้รับการพิจารณาเพื่อถ่ายโอนภารกิจด้านการอนุรักษ์และดูแลแหล่งโบราณสถาน จะต้องจัดทำแผนงานด้านการอนุรักษ์และดูแลบนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และผู้ประกอบการวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ควรทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลโบราณสถาน ได้แก่ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (แก้ไขปรับปรุงล่าสุด พ.ศ. ๒๕๖๑) และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อแก้ไข ปรับปรุง และเพิ่มเติม แนวทางการอนุรักษ์และดูแลโบราณสถานที่อยู่ภายในวัด ที่ธรณีสงฆ์ หรืออาคารทรงคุณค่าบนพื้นที่ที่ราชพัสดุ เพื่อกำหนดมาตรฐานการอนุรักษ์และดูแลโบราณสถานให้เกิดความชัดเจน

(๒) ทบทวน ปรับปรุง และแก้ไข พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ ควรเพิ่มบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในการอนุรักษ์และดูแลแหล่งโบราณสถานระดับท้องถิ่น และมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ระดับท้องถิ่น เช่น มรดกสถาปัตยกรรม อาคารทรงคุณค่า หรืออื่น ๆ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท รวมทั้งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำบัญชีรายการแหล่งโบราณสถาน และแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่น ๆ ทุกประเภท

(๓) ทบทวน ปรับปรุง และแก้ไข พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ควรกำหนดบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลและอนุรักษ์แหล่งโบราณสถานระดับท้องถิ่น และแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมทั้งที่จับต้องได้และมรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ทุกประเภท รวมทั้งวางหลักเกณฑ์การพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจด้านการอนุรักษ์และดูแลโบราณสถานระดับท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างก่อนระดับบน (Subsidiarity) พร้อมทั้งมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อวิเคราะห์และประเมินความพร้อมและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอน อาทิ ทักษะคน จิตสำนึก องค์กรความรู้ งบประมาณ บุคลากร และทรัพยากร ความตื่นตัวและความพร้อมในการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ เป็นต้น

๕.๒.๒ พัฒนากลไกกำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ ได้แก่ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล ผ่านระบบฐานข้อมูล และระบบจัดการเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียน มีการระบุหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ มีการบูรณาการกระบวนการทางกฎหมายฉบับต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ พัฒนาระบบการตรวจการและตรวจสอบ

เข้มข้น นอกจากนี้ควรกำหนดมาตรการเชิงป้องกัน (preventive measures) และมาตรการเชิงแก้ไข (corrective measures) ในกรณีที่พบโครงการพัฒนาของรัฐส่งผลกระทบต่อแหล่งมรดกวัฒนธรรมประเภทต่าง ๆ หากหน่วยงานของรัฐ ผู้สัมปทานการเพิกเฉยหรือละเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ควรเพิ่มบทลงโทษที่รุนแรง รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีระบบตรวจการและตรวจสอบที่เข้มข้นยิ่งขึ้น และควรกำหนดวิธีและขั้นตอนระงับการก่อสร้างเร่งด่วนเป็นการชั่วคราวได้

๕.๒.๓ การบริหารจัดการความรู้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ผ่านหลักสูตรการศึกษาฝึกอบรมของหน่วยงานภาครัฐ การบรรจุเนื้อหาเข้าไปในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน และส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างความรู้ จิตสำนึก ห่วงเห่น สร้างรสนิยมซาบซึ้งในคุณค่าผ่านทั้งสื่อต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับลักษณะพฤติกรรมของแต่ละกลุ่มและช่วงวัย และการนำมรดกทางวัฒนธรรมไปใช้ให้เกิด Soft Power ในลักษณะต่าง ๆ รวมทั้งสนับสนุนให้สถาบันการศึกษาของรัฐ พัฒนาหลักสูตรผลิตกำลังคนด้านการอนุรักษ์ทั้งในสายอาชีพและอุดมศึกษา

นอกจากนี้ ควรจัดตั้ง “สถาบันพัฒนาวิชาชีพด้านการอนุรักษ์” และ/หรือ จัดทำ “หลักสูตรอบรมทางวิชาชีพทางด้านการอนุรักษ์” เพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ จัดฝึกอบรมและพัฒนาศักยภาพ และออกใบประกอบวิชาชีพ (license) ด้านการอนุรักษ์ให้แก่ผู้ประกอบการวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาปนิก ภูมิสถาปนิก วิศวกร นักบริหารจัดการแหล่งมรดกวัฒนธรรม ช่างฝีมือและช่างก่อสร้างที่เกี่ยวข้องชาญาด้านการอนุรักษ์ และอื่น ๆ เพื่อให้บุคลากรเหล่านี้สามารถนำไปใช้เป็นหลักฐานในการรับการจัดจ้าง การให้คำปรึกษาแนะนำ รับรองแบบก่อสร้างหรือแบบปรับปรุง ซ่อมแซม และพัฒนาแหล่งโบราณสถานและแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมอื่น ๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต่าง ๆ ได้

๕.๒.๔ จัดทำคู่มือคำแนะนำการดำเนินการอนุรักษ์และโครงการก่อสร้าง หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมกับสถาบันพัฒนาวิชาชีพด้านการอนุรักษ์ที่จัดตั้งขึ้น เพื่อร่วมมือกันพัฒนาคู่มือและแนวทางปฏิบัติ สำหรับเจ้าหน้าที่และวิชาชีพที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ โดยมีการจำแนกแนวทางปฏิบัติที่ครอบคลุมทั้ง “มาตรฐานกลาง” ของประเทศ และ “มาตรฐานเฉพาะ” ให้สอดคล้องกับลักษณะทางสถาปัตยกรรม ศิลปกรรม และประวัติศาสตร์แต่ละพื้นที่

๕.๒.๕ กำหนดนิยามและประเภทมรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นมาตรฐานกลาง และพัฒนาระบบทะเบียนรายการให้เป็นเอกภาพ โดยกำหนดนิยามและประเภทของมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้และมรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ให้เกิดความชัดเจน มีมาตรฐานกลางที่ทุกฝ่ายยอมรับและใช้ร่วมกัน มีกระบวนการสำรวจ รวบรวม และจัดทำบัญชีรายการสิ่งปลูกสร้าง/พื้นที่อนุรักษ์ (list of heritage buildings and sites) และบูรณาการระบบฐานข้อมูลให้มีมาตรฐานและเป็นเอกภาพ

๕.๒.๖ พัฒนามาตรการจูงใจให้เกิดการสนับสนุนการอนุรักษ์จากภาคเอกชนและภาคประชาชน ประกอบด้วย

(๑) เสริมสร้างองค์ความรู้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานภาครัฐร่วมกับสมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง หรือสถาบันพัฒนาวิชาชีพด้านการอนุรักษ์ที่จัดตั้งขึ้น ส่งมอบ

องค์ความรู้ แนวทางปฏิบัติ คู่มือ และเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อยกระดับบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นผู้อนุรักษ์ความสะอาด คอยเสริมสร้างความรู้เข้าใจแก่ภาคเอกชนและระดมการมีส่วนร่วมชุมชน ในการอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรม รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งกลไกระดับท้องถิ่น เช่น เครือข่าย สมาคม มูลนิธิ องค์กรไม่แสวงกำไร วิสาหกิจชุมชน วิสาหกิจเพื่อสังคม เป็นต้น

(๒) กำหนดมาตรการสร้างแรงจูงใจทางด้านเศรษฐกิจที่หลากหลาย ประกอบด้วย

๑) กรณีภาคเอกชนไม่มีศักยภาพ ภาครัฐควรสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการร่วมอนุรักษ์ของเอกชน โดยให้ค่าตอบแทนที่เป็นธรรมต่อเจ้าของ เช่น เงินปรับปรุงและซ่อมแซมอาคาร

๒) ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่เอกชนที่มีศักยภาพที่เข้าร่วมการอนุรักษ์ สามารถนำรายการค่าใช้จ่ายขอลดหย่อนภาษีเงินได้ต่อกรมสรรพากรได้ ๒ เท่าของค่าใช้จ่ายจริง

๓) ทบทวนและแก้ไขมาตรการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอื่น ๆ ที่ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้าร่วมการอนุรักษ์มากยิ่งขึ้น อาทิ ภาษีเงินได้ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีมรดก ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น

๔) ให้เงินเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงผลกระทบตาม บริบทหรือสภาพแวดล้อมที่ตั้งของแหล่งโบราณสถานหรือมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้นั้น ๆ เช่น ศักยภาพทางเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว อุตสาหกรรม เป็นต้น ทั้งนี้ ภาคเอกชนที่ได้รับงบประมาณ สนับสนุนงบประมาณ เยียวยา หรือได้สิทธิยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีในข้อ ๑) - ๔) จะต้องอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลจากรัฐและเปิดให้สาธารณชนเข้าเยี่ยมชมได้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด

(๓) มาตรการสร้างแรงจูงใจทางด้านสังคม ประกอบด้วย การยกย่องเชิดชูเกียรติ การให้ รางวัล การสร้างหอเกียรติยศ เป็นต้น โดยจัดสรรให้กับทั้งภาคเอกชนเจ้าของกรรมสิทธิ์โอนสิทธิการ พัฒนา (Transfer of Development Right: TDR) ภาคเอกชน ภาคประชาชน และชุมชนที่เข้ามามี ส่วนร่วมดำเนินการอนุรักษ์อย่างแข็งขัน นอกจากนี้ ควรจัดประกวดต้นแบบการอนุรักษ์ให้กับ โบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรม และถอดบทเรียนเป็นพื้นที่ต้นแบบหรือแนวทางปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ให้กับพื้นที่อื่น ๆ นำไปประยุกต์ใช้ต่อไป

(๔) การจัดตั้งกองทุนนิติบุคคลของภาครัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์และดูแลมรดก ทางวัฒนธรรมของภาครัฐ และส่งเสริมให้ภาคประชาชนจัดตั้งกองทุนเพื่อการอนุรักษ์ในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อเปิดให้ประชาชนหรือเอกชนสามารถบริจาคเงินสนับสนุนการอนุรักษ์และบริหารจัดการมรดก ทางวัฒนธรรมเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะได้ พร้อมทั้งให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้บริจาค สามารถลดหย่อนภาษีได้ ๒ เท่าของยอดบริจาคจริง ทั้งนี้ ภาครัฐควรมีการติดตามและประเมินขีด ความสามารถด้านรายได้ของกองทุนภาคประชาชนที่จัดตั้งขึ้น เพื่อให้การส่งเสริมและสนับสนุน งบประมาณให้เพียงพอต่อการขับเคลื่อนงาน เช่น อุดหนุนงบประมาณภาครัฐ การส่งเสริมกิจกรรม จัดหารายได้เข้ากองทุน การให้สิทธิประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาค การดำเนินธุรกิจ เพื่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) และการส่งเสริมศิลปินในท้องถิ่นเพื่อผลิตสินค้า และบริการเป็นรายได้เข้ากองทุน เป็นต้น

๕.๒.๗ มีกฎหมายช่วยส่งเสริม สนับสนุน และวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อร่วมกันอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ทุกประเภทอย่างครอบคลุม เช่น กำหนดวิธีและขั้นตอนในการขออนุญาตก่อสร้าง ปรับปรุง รื้อถอน ซ่อมแซม พัฒนาภูมิทัศน์ และการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นต้น โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) อย่างทั่วถึงทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สมาคมวิชาชีพ และชุมชนโดยรอบอย่างครอบคลุม (inclusive) มีการเปิดพื้นที่สร้างการมีส่วนร่วมสาธารณะ (public sphere) มีการประเมินผลกระทบและประโยชน์ที่ครอบคลุมทุกมิติ (multi-disciplinary) มีกระบวนการตัดสินใจมุ่งเน้นฉันทามติ (consensus) และมีการติดตามให้การดำเนินการเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างครบถ้วนและเคร่งครัด (regulatory compliance) กำหนดบทลงโทษกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว และกำหนดวิธีและขั้นตอนในการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์และการโอนสิทธิการพัฒนา (transfer of development rights) เพื่อให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการมรดกทางวัฒนธรรมได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๕.๒.๘ มีการพัฒนากฎหมายเพื่อจัดตั้ง “สถาบัน” ในรูปแบบคณะกรรมการร่วม (committee) หลายฝ่ายที่เป็นตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐ และภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้อย่างบูรณาการเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนงานด้านการอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เกิดการทำงานร่วมกันในเชิงบูรณาการและสร้างความร่วมมือหนุนเสริมซึ่งกันและกันระหว่างมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ มีการกำหนดนิยามและประเภทมรดกทางวัฒนธรรมให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและบูรณาการฐานข้อมูลมรดกทางวัฒนธรรมอย่างเป็นเอกภาพ ทำให้เกิดความชัดเจนด้านอำนาจหน้าที่และบทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งทำหน้าที่ด้านการศึกษา วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ด้านมรดกทางวัฒนธรรม กำหนดแนวทางและมาตรการจูงใจต่าง ๆ เพื่อส่งเสริม และสนับสนุนภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมให้เกิดความยั่งยืน และยุทธศาสตร์เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถด้าน Soft Power ของประเทศไทยให้เข้มแข็ง และสามารถแข่งขันได้อย่างโดดเด่นในระดับนานาชาติ

การทำงานในลักษณะดังกล่าวถือเป็นมิติใหม่ในด้านการปฏิรูปการอนุรักษ์และดูแลมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศไทย ต้องอาศัยการขับเคลื่อนเชิงบูรณาการของทั้งหน่วยงานภาครัฐ และภาคส่วนอื่น ๆ จำนวนมาก จึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจของ “นายกรัฐมนตรี” และให้ “สำนักนายกรัฐมนตรี” เป็นเจ้าภาพหลักในการพิจารณาศึกษาความเป็นไปได้และรูปแบบที่เหมาะสมในการจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะกล่าวขึ้น โดยสามารถนำ “(ร่าง) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนเชิงบูรณาการเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน พ.ศ...” ที่ได้จัดทำขึ้นนี้เป็นกรอบแนวทางดำเนินการต่อไปได้

(ร่าง)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนเชิงบูรณาการเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนา
มรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน
พ.ศ.

เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนงานเชิงบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาชน และวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง ในการอนุรักษ์และพัฒนา มรดกทางวัฒนธรรมมีเอกภาพ เกิดการส่งเสริมและสนับสนุนอนุรักษ์และพัฒนา มรดกทาง วัฒนธรรมทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ของประเทศในระดับชาติและท้องถิ่นที่เกื้อหนุนซึ่งกัน และกันอย่างมีระเบียบแบบแผน มีการแบ่งเบาภาระของหน่วยงานภาครัฐภายใต้หลักการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเสริมอำนาจให้ภาคประชาชนเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วม ในการอนุรักษ์และพัฒนา มรดกทางวัฒนธรรมเป็นไปอย่างทั่วถึงและยั่งยืน รวมทั้งเพิ่มขีด ความสามารถในการแข่งขันด้าน Soft Power ของไทยในระดับนานาชาติ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยยุทธศาสตร์การ ขับเคลื่อนเชิงบูรณาการเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนา มรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน พ.ศ.

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“มรดกทางวัฒนธรรม” หมายถึง ผลงานสร้างสรรค์ของชนในชาติที่เป็นสมบัติ ทางวัฒนธรรมอันมีคุณค่าที่ตกทอดมาจากรุ่นก่อนเป็นประจักษ์พยานของพัฒนาการ ทางประวัติศาสตร์ รวมถึงสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ได้สร้างขึ้น และระบบนิเวศซึ่งเป็นทรัพยากร ที่มีคุณค่าไม่สามารถหาทดแทนได้ที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมที่โดดเด่นและเอกลักษณ์ของพื้นที่

มีการสืบทอดมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและควรค่าแก่การสืบสานต่อไปในอนาคต มรดกทางวัฒนธรรมในที่นี่ให้ครอบคลุมทั้งมรดกทางวัฒนธรรมทั้งที่จับต้องได้ และมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้

“มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้” หมายถึง มรดกวัฒนธรรมที่เป็นรูปธรรมซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถจับต้องและมองเห็นได้ เช่น โบราณสถาน อนุสาวรีย์ สถาปัตยกรรม อาคาร กลุ่มอาคาร ย่านชุมชนท้องถิ่น เมืองเก่า แหล่งประวัติศาสตร์ แหล่งโบราณคดี อาคารอนุรักษ์ แหล่งภูมิศาสตร์ประวัติศาสตร์ ภูมิวัฒนธรรม โบราณวัตถุและผลงานศิลปะแขนงต่าง ๆ เป็นต้น

“มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้” หมายถึง มรดกวัฒนธรรมที่เป็นนามธรรมซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถจับต้องหรือแสดงออกมาทางกายภาพได้ เช่น ภูมิปัญญาความรู้ ความหมาย ความเชื่อ ความสามารถ ขนบธรรมเนียมประเพณี จารีตที่บุคคลหรือชุมชนได้สร้างสรรค์ขึ้น เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการดำรงชีวิตอยู่ และได้ถ่ายทอดจากรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่งมาจนถึงปัจจุบัน

“การอนุรักษ์และพัฒนาามรดกทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน” หมายถึง การบริหารจัดการมรดกวัฒนธรรมให้ดำรงคุณค่าไว้ เพื่อสร้างความเข้าใจ และทำให้เกิดความตระหนักในความสำคัญทางวัฒนธรรมโดยคำนึงถึงความสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมายุทธศาสตร์การขับเคลื่อนเชิงบูรณาการเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาอย่างยั่งยืน

ข้อ ๔ ให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนเชิงบูรณาการเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาามรดกทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน เรียกโดยย่อว่า “อมว.” ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง

(๓) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกระทรวงวัฒนธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมศิลปากร ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท และผู้แทนสมาคมวิชาชีพด้านการอนุรักษ์ เป็นกรรมการ

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถ มีผลงานหรือประสบการณ์ในสาขาต่าง ๆ ได้แก่ โบราณคดี ประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม ภูมิสถาปัตยกรรม ศิลปกรรม อนุรักษ์แหล่งมรดกวัฒนธรรม ประเพณี ชาติพันธุ์ พัฒนาชุมชน กฎหมาย ประชาสัมพันธ์ การมีส่วนร่วม และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้านละหนึ่งคน รวมจำนวนไม่เกินสิบห้าคน เป็นกรรมการ

(๕) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวนสองคน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๔) คนหนึ่ง เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง

ข้อ ๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามข้อ ๔ (๔) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์
- (๓) ไม่เป็นบุคคลมีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือบุคคลล้มละลาย
- (๔) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกเพราะกระทำความผิด
- (๕) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- (๖) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

ข้อ ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามข้อ ๔ (๔) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และมีการแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๕ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทน ให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งตนแทน แต่ในกรณีที่วาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระเหลืออยู่

ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน จะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้ และในกรณีนี้ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระ หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นคงอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ข้อ ๗ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามข้อ ๔ (๔) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๕
- (๖) นายกรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องหรือทุจริตต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ
- (๗) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

ข้อ ๘ การประชุมของคณะกรรมการจะต้องจัดให้มีการประชุมอย่างน้อยปีละสองครั้ง และต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม หากรองประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ข้อ ๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ศึกษา ทบทวนและให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายต่อไปนี้

- ก. พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ข. พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ค. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ง. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ
- จ. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ฉ. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ช. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ซ. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒
- ฌ. พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓
- ฎ. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. ๒๕๕๙

ฏ. กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และประกาศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนา มรดกทางวัฒนธรรม ตามที่คณะกรรมการเห็นชอบ

(๒) พัฒนากลไกกำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ เพื่อให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนเชิงบูรณาการเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนา ดำเนินการอย่างเอกภาพและประสิทธิภาพ

(๓) ผลักดัน ส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดการจัดตั้งสถาบันและ/หรือหลักสูตร พัฒนาวิชาชีพด้านการอนุรักษ์ เพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ จัดฝึกอบรมและพัฒนา ศักยภาพ และออกใบประกอบวิชาชีพด้านการอนุรักษ์ให้แก่ผู้ประกอบการวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง เช่น วิศวกร สถาปนิก ช่างศิลป์ ช่างฝีมือ และอื่น ๆ

(๔) ดำเนินการ หรือมอบหมายหน่วยงานอื่น ๆ ให้ทำหน้าที่การวางกรอบมาตรฐานและจัดทำคู่มือแนะนำการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนามรดกทางวัฒนธรรม

(๕) ศึกษา ทบทวน และให้ข้อเสนอแนะในการกำหนดนิยามความหมาย การแบ่งประเภทมรดกทางวัฒนธรรม และการแบ่งบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนามรดกทางวัฒนธรรม

(๖) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการบูรณาการระบบฐานข้อมูลด้านการอนุรักษ์และพัฒนามรดกทางวัฒนธรรม รวมทั้งมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการสำรวจรวบรวมและบันทึกข้อมูล และจัดทำบัญชีรายการมรดกทางวัฒนธรรมประเภทต่าง ๆ

(๗) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการรับการถ่ายโอนภารกิจ ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก ให้ความรู้ คำปรึกษาแนะนำ ส่งเสริม สนับสนุน และสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อร่วมกันอนุรักษ์และพัฒนามรดกทางวัฒนธรรมเป็นไปอย่างยั่งยืน

(๘) ศึกษา ทบทวน และให้ข้อเสนอแนะการแก้ไขหรือเพิ่มมาตรการจูงใจทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เกิดการสนับสนุนการอนุรักษ์และพัฒนามรดกทางวัฒนธรรมจากภาคเอกชนและภาคประชาชน

(๙) ผลักดัน ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนามรดกทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืนของภาครัฐ และภาคประชาชน รวมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนให้มีกิจกรรมที่สร้างรายได้ให้กับกองทุนที่ได้จัดตั้งขึ้น

(๑๐) บูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาชน สมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนการอนุรักษ์และพัฒนามรดกทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

(๑๑) อำนวยการและประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการด้านการอนุรักษ์และพัฒนามรดกทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(๑๒) ส่งเสริม สนับสนุน กำกับดูแล และให้คำปรึกษาแนะนำแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนการอนุรักษ์และพัฒนามรดกทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน ให้เป็นไปตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการด้านการอนุรักษ์และพัฒนามรดกทางวัฒนธรรม ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรี

(๑๓) กำกับ ติดตาม และประเมินผลตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการด้านการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรี

(๑๔) ให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและอนุมัติเกี่ยวกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการด้านการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน รวมทั้งโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้ นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการดังกล่าว

(๑๕) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีหรือแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

(๑๖) สนับสนุนให้มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานของรัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ที่รับผิดชอบเพื่อดำเนินงานตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรี

(๑๗) ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ และให้ความรู้เกี่ยวกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในข้อ (๒) รวมทั้งโครงการ กิจกรรม และผลงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

(๑๘) ดำเนินการ ส่งเสริม สนับสนุน เพื่อให้เกิดการศึกษา วิจัย พัฒนาองค์ความรู้ และใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้ ด้านการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

(๑๙) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๒๐) ดำเนินการพัฒนาและส่งเสริมงานการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ข้อ ๑๐ ให้นำความในข้อ ๘ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการ โดยอนุโลม

ข้อ ๑๑ ให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความร่วมมือและสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

ข้อ ๑๒ ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี ให้รับผิดชอบการดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการตามข้อ ๙ (๒) รายงานความก้าวหน้าของแผนงานหรือโครงการต่อคณะกรรมการ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อ ๑๓ ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ

ข้อ ๑๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจออกกระเปียบประกาศและคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่

นายกรัฐมนตรี

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมศิลปากร. (๒๕๕๑). **คู่มือการดูแลรักษาโบราณสถาน**. นนทบุรี : โรงพิมพ์วารสารส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

กรมศิลปากร. (๒๕๕๓). **การอนุรักษ์โบราณสถาน: การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน**. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงวัฒนธรรม.

ธนันท์ ปูนวรรณ. (๒๕๖๖). **การจัดการมรดกทางวัฒนธรรม**. มหาวิทยาลัยขอนแก่น. เอกสารเผยแพร่ (PDF). ออนไลน์ (https://otambon.kku.ac.th/files/km_items/files/๖๕/๑.๒_การจัดการมรดกทางวัฒนธรรม_Word.pdf?๑๖๑๕๔๙๐๙๓๖.)

ปัทมา เจริญกรกิจ. (๒๕๖๓). **เมลเบิร์น : อนุรักษ์อาคารเก่า ดัดแปลงเป็นพื้นที่สาธารณะกระซางไอเดียสร้างสรรค์**. บทความออนไลน์ (<https://www.thekommon.co/heritage-buildings-melbourne/>).

ปฐมนิ ขวัญสุวรรณ และคณะ. (๒๕๕๕). **การสื่อความหมายเมืองเก่าผ่านแผนที่มรดกทางวัฒนธรรม**. บทความการประชุมนานาชาติไอโคโมสไทย ๒๐๐๗. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง.

ปฐมนิ ขวัญสุวรรณ และคณะ. (๒๕๕๖). **คู่มือมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านศิลปกรรม ประเภทย่านชุมชนเก่า**. จัดทำโดยคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง เสนอต่อ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

ปฐมนิ ขวัญสุวรรณ. (๒๕๕๘). **ย่านชุมชนเก่า: นิยาม คุณค่า กลไกการฟื้นฟู สู่ชีวิตประจำวัน**. วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

วิมลรัตน์ อิศระธรรมบุญ และคณะ. (๒๕๖๕). **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการแก้ไขอุปสรรคเชิงกฎหมาย และนโยบายภาครัฐต่อการจัดการมรดกทางวัฒนธรรม**. ภาควิชาสถาปัตยกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อ หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สำนักงานสานนโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ.

สมศักดิ์ ธรรมเวชวิทย์. (๒๕๕๙). **การบูรณะอาคารมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรม**. วารสารวิชาการ การออกแบบสภาพแวดล้อม ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มิถุนายน ๒๕๕๙).

ภาษาต่างประเทศ

Advisory Council of Historic Preservation, The National Historic Preservation Act, (<https://www.achp.gov/sites/default/files/๒๐๑๘-๐๖/nhpa.pdf>)

Agency of Cultural Affairs, Government of Japan, **各種助成金・支援制度一覧** (รายการเงินอุดหนุนและระบบสนับสนุนต่าง ๆ), .
(<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/joseishien/index.html>)

Agency of Cultural Affairs, Government of Japan, **平成๓๐年度文化遺産総合活用推進事業について** (เกี่ยวกับโครงการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรอย่างครอบคลุม ประจำปี ๒๕๖๑),
(https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/joseishien/chiiki_kasseika/h๓๐_sogokatsuyo)

Agency of Cultural Affairs, Government of Japan, **文化財** (ทรัพย์สินทางวัฒนธรรม),
(<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/index.html>)

Daphne Vanleene, Bram Verschuere, and Joris Voets. (๒๐๐๓). “**Benefits and Risks of Co-production: A Preliminary Literature Review.**” Paper for the IAS Conference on co-production of public services, Nijmegen, June ๒๐๑๕.

Department for Digital, Culture, Media, and Sport, **Principles of Selection for Listed Buildings**,
(https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/๗๕๗๐๕๔/Revised_Principles_of_Selection_๒๐๑๘.pdf)

Elke Loeffler and Tony Bovaird, “**From Participation to Co-Production: Widening and Deepening the Contributions of Citizens to Public Services and Outcomes,**” in Edoardo Ongaro and Sandra van Thiel (eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (London: Palgrave Macmillan, ๒๐๑๘),

Elke Loeffler and Tony Bovaird, “**From Participation to Co-Production: Widening and Deepening the Contributions of Citizens to Public Services and Outcomes,**” in Edoardo Ongaro and Sandra van Thiel (eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (London: Palgrave Macmillan, ๒๐๑๘).

Heritage fund, **Our People**, (<https://www.heritagefund.org.uk/about/our-people>)

Historic England, **Conservation Principles, Policies and Guidance.**
(<https://historicengland.org.uk/advice/constructive-conservation/conservation-principles/>)

Kakiuchi Emiko, National Graduate of Institute for Policy Studies, **Cultural heritage protection system in Japan: current issues and prospects for the future**, July ๒๐๑๔,
(<https://www.grips.ac.jp/r-center/wp-content/uploads/๑๔-๑๐.pdf>)

National Register, History and Education, **National Register Bulletin Guidelines for Evaluating and Nominating Properties that Have Achieved Significance Within the Past Fifty Years/}** (<https://www.nps.gov/subjects/nationalregister/upload/NRB๒๒-Complete.pdf>)

National Register, History and Education, **National Register Bulletin Guidelines for Evaluating and Nominating Properties that Have Achieved Significance Within the Past Fifty Years /** (<https://www.nps.gov/subjects/nationalregister/upload/NRB๒๒-Complete.pdf>)

National Research Institute for Cultural Properties, Tokyo, **Law for the Protection of Cultural Property last amend: law no. ๗**, March ๓๐ ๒๐๐๗, (https://en.unesco.org/sites/default/files/japan_law_protectionproperty_entno.pdf)

Technical Preservation Services, National Park Service, **Easements to Protect Historic Properties: A Useful Historic Preservation Tool with Potential Tax Benefits**, ๒๐๑๐, (<https://www.nps.gov/tps/tax-incentives/taxdocs/easements-historic-properties.pdf>)

Technical Preservation Services, National Park Service, U.S. Department of the Interior, **The Secretary of the Interior's Standards for the Treatment of Historic Properties**, (<https://www.nps.gov/tps/standards/treatment-guidelines-๒๐๑๗.pdf>)

Technical Preservation Services, National Park Service, U.S. Department of the Interior, **National Register Bulletin, How to Apply the National Register Criteria for Evaluation**, (https://www.nps.gov/subjects/nationalregister/upload/NRB-๑๕_web๕๐๘.pdf)

U.S. Department of the Interior, **Historic Preservation**, September ๒๐, ๒๐๐๖, (<https://www.doi.gov/ocl/historic-preservation>)

史跡等における歴史的建造物の復元等に関する基準の決定について (การกำหนดหลักเกณฑ์การบูรณะอาคารประวัติศาสตร์ ณ โบราณสถาน เป็นต้น), (<https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/๙๒๑๙๕๕๐๒.html>)

文化庁文化財第二課 伝統的建造物群部門 (สำนักงานกิจการวัฒนธรรม หมวด ๒ ฝ่ายอาคารดั้งเดิม), **伝統的建造物群保存地区制度の実務の手引き** (คู่มือปฏิบัติสำหรับระบบเขตอนุรักษ์อาคารแบบดั้งเดิม), **令和 3 年 3 月** (เราะะ ๓ มีนาคม), (https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/hozonchiku/pdf/๙๒๙๖๑๖๐๑_๐๑.pdf)

文化芸術推進基本計画, (แผนพื้นฐานส่งเสริมวัฒนธรรมและศิลปะ), (文化芸術推進基本計画－文化芸術の「多様な価値」を活かして、未来をつくる－（第１期（平成³⁰年³月⁶日閣議決定）. (แผนพื้นฐานเพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมและศิลปะ - ใช้ประโยชน์จาก "คุณค่าที่หลากหลาย" ของวัฒนธรรมและศิลปะเพื่อสร้างอนาคต - (ระยะที่ ๑) มติโดยคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๑),
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/hoshin/index.html)

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม พ.ศ. ๒๕๕๔

ระเบียบกรมศิลปากรว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๖๔

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๕

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

คำสั่งคณะกรรมการการศึกษา คุณธรรม จริยธรรม
ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา ที่ ๑/๒๕๖๖
เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาแนวทางการอนุรักษ์
และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน



คำสั่งคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา
ที่ ๑/๒๕๖๖

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

ด้วยคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๑๘) คือ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทู้กิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับศาสนา การอุปถัมภ์และคุ้มครองศาสนา การอนุรักษ์และการสืบสานศิลปะประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น และภูมิปัญญาชาวบ้าน การส่งเสริมศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรมวัฒนธรรม เอกลักษณ์และอัตลักษณ์ไทย พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะกรรมการได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมของชาติ

คณะกรรมการจึงเห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการอนุรักษ์และพัฒนา มรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน ขึ้น โดยคณะกรรมการประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ที่ปรึกษาคณะกรรมการ

๑. นายเนาวรัตน์ พงษ์ไพบูลย์
๒. พลเรือเอก ฐนิธ กิตติอำพน
๓. นายธนภณ วัฒนกุล

ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ

คณะกรรมการ

- | | |
|--|-------------------------------|
| ๑. พลอากาศตรีหม่อมหลวงประกิตติ เกษมสันต์ | ประธานคณะกรรมการ |
| ๒. ดร.ดนัย หวังบุญชัย | รองประธานคณะกรรมการ |
| ๓. รองศาสตราจารย์เกศินี ประทุมสุวรรณ | คณะกรรมการ |
| ๔. นายรณฤทธิ์ ธนโกเศศ | คณะกรรมการ |
| ๕. นายวสุ โพธิ์ยะนันท์ | คณะกรรมการ |
| ๖. ดร.ชัชวินธ์ ตันติเวชพาณิชย์ | คณะกรรมการ |
| ๗. ดร.หทัยา สิริพัฒนานกุล | คณะกรรมการ |
| ๘. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธิป ศรีสกุลไชยรัก | คณะกรรมการ |
| ๙. นางปองขวัญ สุขวัฒนา ลาซุส | คณะกรรมการ |
| ๑๐. นางสาวชฎิกานต์ รัตนคช | คณะกรรมการ |
| ๑๑. นายเจษฎา ลุประสงค์ | คณะกรรมการและเลขานุการ |
| ๑๒. นางสาวปาริชาติ แก้วเขียว | คณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

หน้าที่และอำนาจ

๑. ศึกษาแนวทางการพัฒนานโยบายอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรม โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ เพื่อส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการอนุรักษ์แหล่งมรดกวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงการบูรณาการการดำเนินงานของทุกภาคส่วน วิถีชีวิต และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และชุมชนท้องถิ่น

๒. รายงานผลการดำเนินงานและจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเสนอคณะอนุกรรมการด้านศิลปะและวัฒนธรรม และคณะกรรมการวิชาการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม ทราบและพิจารณาตามลำดับ

๓. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะอนุกรรมการด้านศิลปะและวัฒนธรรมและคณะกรรมการวิชาการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม มอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๖



(นายมหรรณพ เดชวิทักษ์)

ประธานคณะกรรมการวิชาการการศาสนา

คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา