

บทที่ 2

พระนครศรีอยุธยา แนวคิดเกี่ยวกับการเป็นมรดกโลก และ การมีส่วนร่วมของท้องถิ่น

2.1 ประวัติความเป็นมาของพระนครศรีอยุธยา

พระนครศรีอยุธยาราชธานีของไทยในอดีตมีประวัติความเป็นมาอันยาวนานมีความเจริญรุ่งเรืองทั้งทางด้านการเมือง ศาสนา สังคม และวรรณกรรม ซึ่งมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ที่ปรากฏไว้เป็นหลักฐานให้คนรุ่นหลังได้ศึกษาดังนี้

2.1.1 ความสำคัญทางประวัติศาสตร์¹

กรุงศรีอยุธยาราชธานีอันยิ่งใหญ่ของชาติไทยนั้น ปัจจุบันมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาซึ่งตั้งอยู่ในเขตที่ราบลุ่มภาคกลางตอนล่างของประเทศไทยซึ่งอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครไปทางทิศเหนือประมาณ 76 กิโลเมตร ตัวเกาะเมืองซึ่งเป็นศูนย์กลางของศรีอยุธยาในอดีตถูกล้อมรอบด้วยแม่น้ำสายสำคัญ 3 สาย คือ แม่น้ำลพบุรีด้านทิศเหนือ แม่น้ำป่าสักด้านทิศตะวันออก และแม่น้ำเจ้าพระยาด้านทิศใต้และทิศตะวันตก

สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ทรงสถาปนากรุงศรีอยุธยาขึ้นเป็นราชธานีในปี พ.ศ. 1893 โดยมีศูนย์กลางของกรุงศรีอยุธยาอยู่ที่ตัวเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาในปัจจุบัน เป็นที่ตั้งของพระราชวังที่ประทับ พระอาราม และสถานที่สำคัญของเมือง รวมทั้งเป็นที่ตั้งของบ้านเรือนข้าราชการในสมัยกรุงศรีอยุธยา

จากการดำเนินการขุดค้น ขุดแต่งทางโบราณคดีในพื้นที่โดยรอบเกาะเมืองทางด้านทิศเหนือ ทิศตะวันออก (อโยธยา) และทิศใต้โดยกรมศิลปากร ปรากฏร่องรอยของชุมชนโบราณที่มีหลักฐานการตั้งถิ่นฐานและสร้างศาสนสถานมาแต่สมัยอยุธยาตอนต้นและสืบเนื่องมาจนถึงสมัยอยุธยาตอนปลาย

กรุงศรีอยุธยาดำรงความเป็นราชธานีอันยิ่งใหญ่สืบเนื่องมารวมระยะเวลา 417 ปี (ตั้งแต่ พ.ศ. 1893 – พ.ศ. 2310) มีพระมหากษัตริย์ปกครองสืบต่อมาทั้งสิ้นรวม 33 พระองค์ ซึ่งในช่วงเวลา

¹กรมศิลปากร, อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา (กรุงเทพมหานคร: บริษัทศรีเมืองการพิมพ์ จำกัด, 2543), หน้า 3-4.

ดังกล่าวกรุงศรีอยุธยามีความเจริญรุ่งเรืองทั้งทางด้านการเมือง ศาสนา สังคมและวรรณกรรม และมีสภาพตกต่ำจนต้องเสียเอกราชถึง 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2112 และ พ.ศ. 2310

สมัยอยุธยาตอนต้น

สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 หรือพระเจ้าอู่ทอง (พ.ศ. 1893 – พ.ศ. 1912) ปฐมกษัตริย์ผู้ทรงสถาปนากรุงศรีอยุธยาขึ้นในปี พ.ศ. 1893 โดยการรวบรวมเมืองที่มีความสัมพันธ์ทางด้านเครือญาติเข้าด้วยกัน ทรงขยายขอบเขตทางการเมืองขึ้นไปสู่ยังเมืองต่าง ๆ และทรงวางรากฐานด้านการปกครองโดยพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดอยู่ที่เมืองหลวง ส่วนเมืองลูกหลวงต่าง ๆ จะมีการแต่งตั้งเจ้าเมืองไปปกครองในลักษณะเครือญาติ

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991 – พ.ศ. 2031) ทรงรวบรวมบรรดาหัวเมืองสำคัญที่แต่เดิมอยู่ในการปกครองของสุโขทัยให้กลับมาอยู่ในการปกครองของอยุธยาได้และมีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองครั้งสำคัญอันเป็นรากฐานการปกครองใหม่ซึ่งถูกใช้เป็นรากฐานในการปกครองในระยะต่อ ๆ มา และถูกรวบรวมเป็นตำรา กฎหมาย เรียกว่า “กฎหมายตราสามดวง” ในสมัยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกฯ อันเป็นแบบฉบับของกฎหมายไทยในปัจจุบัน

สมัยอยุธยาตอนกลาง

สมเด็จพระมหินทราธิราช (พ.ศ. 2111 – พ.ศ. 2112) ในสมัยนี้กรุงศรีอยุธยาต้องพ่ายแพ้สงครามแก่พม่าเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2112 และตกเป็นเมืองขึ้นของพม่าเป็นระยะเวลานานถึง 15 ปี

สมเด็จพระนเรศวรมหาราช (พ.ศ. 2133 – พ.ศ. 2148) ทรงเป็นกษัตริย์นักรบที่สามารถกู้อิสรภาพของกรุงศรีอยุธยาคืนจากพม่าได้ในปี พ.ศ. 2127 การรบชนะครั้งสำคัญในสงครามขยายอาณาเขต ส่งผลให้เกิดความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยทางการเมืองแก่กรุงศรีอยุธยาในรัชกาลต่อ ๆ มา

สมัยอยุธยาตอนปลาย

สมเด็จพระนารายณ์มหาราช (พ.ศ. 2199 – พ.ศ. 2231) ทรงเจริญสัมพันธไมตรีกับชาวต่างชาติที่เข้ามาสู่กรุงศรีอยุธยาเพื่อประโยชน์ทางการค้า ศาสนา และการเมืองทำให้ได้รับเอาวิทยาการสมัยใหม่จากชาวต่างชาติเข้ามาใช้ซึ่งวิทยาการที่สำคัญ ได้แก่ รูปแบบและเทคนิคในการก่อสร้างงานสถาปัตยกรรมแบบตะวันตก ซึ่งเห็นได้จากสถาปัตยกรรมของรูปทรงตึกสมัยอยุธยาในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดลพบุรี

สมเด็จพระที่นั่งสุริยาศน์อมรินทร์ หรือพระเจ้าเอกทัศ (พ.ศ. 2301 – พ.ศ. 2310) ทรงเป็นกษัตริย์องค์สุดท้ายที่ปกครองกรุงศรีอยุธยา เพราะในรัชกาลนี้ต้องเสียกรุงให้แก่พม่าเป็นครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2310 ซึ่งส่งผลให้กรุงศรีอยุธยาต้องล่มสลายในที่สุด

สมัยกรุงธนบุรี

หลังจากสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงกอบกู้บ้านเมือง ขับไล่ทัพพม่า และประกาศอิสรภาพ ได้โปรดย้ายเมืองหลวงจากกรุงศรีอยุธยาที่ตั้งอยู่ที่กรุงธนบุรี แล้วโปรดให้อพยพชาวอยุธยาไปเป็นกำลังสำคัญอยู่ที่กรุงธนบุรี

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

เมื่อสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก เสด็จขึ้นครองราชย์เป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี และสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ขึ้นในปี พ.ศ. 2325 กรุงศรีอยุธยาถูกทิ้งร้างไป จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดให้บูรณะโบราณสถานต่าง ๆ ในอยุธยา ซึ่งนับเป็นการเริ่มกลับมาให้ความสำคัญแก่กรุงศรีอยุธยาอีกครั้ง และได้รับการพัฒนามาเป็นจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจนทุกวันนี้

2.1.2 ลักษณะทางกายภาพของพระนครศรีอยุธยา ²

ศูนย์กลางของเมืองอยุธยาคือ ส่วนที่เป็นเกาะซึ่งมีแม่น้ำและกำแพงเมืองล้อมรอบเมื่อพระเจ้าอู่ทองแรกทรงสร้างเมืองนั้นกำแพงเมืองสร้างด้วยดิน ต่อมาเปลี่ยนเป็นกำแพงอิฐในสมัยสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ (พ.ศ. 2091 – พ.ศ. 2111) กำแพงเมืองมีความยาว 12.5 กิโลเมตร หนา 5 เมตร สูง 6 เมตร มีป้อมปืนประจำอยู่โดยรอบจำนวน 16 ป้อม มีประตูเมือง 18 ประตู ประตูช่องกุด (ประตูเล็ก) 61 ประตู และประตูน้ำ 20 ประตู รวมมีประตูทั้งสิ้น 99 ประตู

อยุธยาถูกออกแบบให้เป็นเมืองน้ำ การสร้างเมืองของชาวอยุธยา จึงได้รักษาแม่น้ำลำคลองของเดิมเอาไว้ และขุดคลองเพิ่มเติมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแนวเหนือใต้ให้เป็นแนวตรง เชื่อมต่อกับแม่น้ำลำคลองของเดิม ในตัวเมืองนั้นคลองสายหลักมากกว่า 10 สายถูกขุดขึ้นใหม่ทั้งในแนวเหนือ – ใต้ และตะวันออก – ตะวันตก แบ่งพื้นที่ออกเป็นแปลงสี่เหลี่ยมขนาดเล็กจำนวนมาก ซึ่งแต่ละแปลงใช้เป็นเขตวัด เขตวัง และที่อยู่อาศัยอย่างเป็นระบบ

สิ่งก่อสร้างที่ขนานไปกับแนวคลองคือถนนซึ่งสร้างเป็นถนนดิน และถนนอิฐ สะพานที่ทอดข้ามคลองมีทั้งสะพานไม้ สะพานก่ออิฐ สะพานก่อด้วยศิลาแดง และสะพานสายโซ่ ซึ่งเป็นสะพานยกได้อีกแบบหนึ่ง รวมทั้งสิ้นกว่า 30 สะพาน

นอกตัวเมืองอยุธยาเป็นที่จึงใช้เป็นพื้นที่สำหรับการเกษตรกรรมมีแม่น้ำ ลำคลอง นำน้ำเข้าไปหล่อเลี้ยงอย่างทั่วถึง สองฝั่งแม่น้ำเหล่านั้นเป็นที่อยู่อาศัยชาวอยุธยาซึ่งจะปลูกสร้างบ้านเรือนอยู่เป็นกลุ่ม ๆ สลับไปกับวัดวาอาราม เบื้องหลังของหมู่บ้านคือทุ่งกว้างสำหรับการเกษตรกรรม

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

2.1.3 พระนครศรีอยุธยากับมรดกโลก

เนื่องจากพระนครศรีอยุธยาเป็นสมบัติทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่าโดดเด่น ดังนั้น องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (ยูเนสโก : UNESCO) จึงมีมติ ณ กรุงคาร์เธจ ประเทศตูนิเซีย เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2534 ให้ขึ้นทะเบียนไว้ในบัญชีมรดกโลกด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้³

1. อยุธยาามีความเป็นเยี่ยมในการเลือกสรรทำเลที่ตั้งเมืองในตำแหน่งที่ชุมชนของแม่น้ำ มีการออกแบบผังเมืองอย่างซับซ้อนเหมาะสมกับชุมชนที่อาศัย การสัญจรทางน้ำเป็นหลักอันเป็นธรรมชาติของการตั้งถิ่นฐานแบบไทย ๆ ลักษณะดังกล่าวเอื้ออำนวยต่อการรักษาพระนคร การป้องกันการรุกรานของข้าศึกศัตรู และการจัดระบบสาธารณูปโภคได้อย่างเหมาะสมกับสังคมเมืองจนสามารถพัฒนาการสู่ความรุ่งเรืองในยามสงบสุข

2. อยุธยาเป็นแม่แบบในการสร้างกรุงรัตนโกสินทร์ โดยได้ถ่ายทอดความงาม ความรุ่งเรืองของอยุธยาไว้ในทุกแง่มุม ไม่ว่าจะเป็นระเบียบผังเมือง การจัดวางอาคาร ชื่อสถานที่ต่าง ๆ ลักษณะสถาปัตยกรรม อาคารบ้านเรือน ตลอดจนวิถีชีวิต

3. นครประวัติศาสตร์แห่งนี้มีเอกลักษณ์ ไม่ว่าจะเป็นด้านกายภาพด้านประวัติศาสตร์ และด้านอารยธรรม ซึ่งจะหาครโบราณใดเทียบได้ในเอเชียหรือในโลกเป็นไม่มี

4. อาคารโบราณสถานแต่ละหลังในนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา มีการออกแบบทางสถาปัตยกรรมที่เป็นเอกลักษณ์โดดเด่นในภาคพื้นเอเชีย ลักษณะของสิ่งก่อสร้างหลายอย่าง เช่น เจดีย์ ปรางค์ และปราสาท มีความเป็นพิเศษไม่สามารถพบเห็นในที่อื่น ๆ แม้สิ่งก่อสร้างเหล่านี้จะมีกำเนิดมาก่อนที่กรุงศรีอยุธยาจะเรืองอำนาจ แต่ได้แสดงให้เห็นถึงความต่อเนื่องและวิวัฒนาการด้านรูปแบบทางสถาปัตยกรรมมาสู่ลักษณะที่เป็นไทยแท้ และไม่สามารถสร้างทดแทนได้ในปัจจุบัน

นอกจากสถาปัตยกรรมแล้ว จิตรกรรม และศิลปวัตถุต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องก็มีความเป็นเอกลักษณ์ในด้านรูปแบบ การออกแบบ ฝีมือช่าง การคัดเลือกวัสดุ การผสมผสาน และเป็นสิ่งหายาก สิ่งเหล่านี้เป็นตัวแทนที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิด ความเชื่อ และความสามารถเชิงสร้างสรรค์ของชาวไทยในสมัยอยุธยาที่เผยแพร่อิทธิพลทางวัฒนธรรมไปยังประเทศเพื่อนบ้านข้างเคียง เช่น ลาว และ กัมพูชา เป็นต้น

2.1.4 โบราณสถานสำคัญทั้งในและนอกเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา

ในปัจจุบันจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นเสมือนกระจกเงาที่สะท้อนให้เห็นภาพในอดีตของกรุงศรีอยุธยาได้เป็นอย่างดี ดังปรากฏเป็นหลักฐานทางโบราณสถานประเภทปราสาท ราชวัง กำแพงเมือง และวัดวาอารามต่าง ๆ จำนวนมากอันเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ ซึ่งแสดงให้เห็นถึง

³สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, พระนครศรีอยุธยา:มรดกโลกล้ำค่าภูมิปัญญา เลื่องลือ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2548), หน้า 7.

ความรุ่งเรืองในอดีตของบรรพชนไทย แต่ปัจจุบันโบราณสถานดังกล่าวกำลังประสบปัญหาการ อนุรักษ์ และถูกทำลายอย่างรวดเร็วไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาบ้านเมือง โครงการอุทยานประวัติศาสตร์ พระนครศรีอยุธยาจึงได้ตั้งเป้าหมายดำเนินการสำรวจแหล่งโบราณสถานที่เหลืออยู่ทั้งหมดในปัจจุบัน เพื่อเป็นแนวทางในการอนุรักษ์ และกำหนดขอบเขตโบราณสถานต่อไป ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เห็นชอบแผนแม่บทโครงการอนุรักษ์และพัฒนานครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ระยะที่ 1 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2536 และมีการแบ่งพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาเป็น 7 พื้นที่ดังนี้⁴

1. พื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์พระราชวังโบราณ

เป็นที่ประทับของพระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยา แต่เดิมอยู่ในบริเวณที่เป็น วัดพระศรีสรรเพชญ์ ต่อมาเมื่อถึงสมัยพระบรมไตรโลกนาถ พ.ศ. 1991 โปรดให้ย้ายพระราชวังขึ้นไป สร้างใหม่ทางเหนือริมแม่น้ำลพบุรี และอุทิศพระราชวังให้เป็นวัดพระศรีสรรเพชญ์สำหรับประกอบ พระราชพิธีต่าง ๆ ของพระมหากษัตริย์ มีลักษณะแผนผังแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

- 1) เขตพระราชฐานชั้นนอก
- 2) เขตพระราชฐานชั้นกลาง
- 3) เขตพระราชฐานชั้นใน

ประกอบด้วยพระที่นั่งต่าง ๆ ดังนี้

(1) พระที่นั่งสุริยาสน์อมรินทร์ สมเด็จพระนารายณ์ฯ โปรดให้สร้างบนพระที่นั่ง เบญจรัตนปราสาท ซึ่งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถโปรดให้สร้างขึ้น เดิมเรียกว่า “พระที่นั่ง สุริยามรินทร์” ต่อมาสมเด็จพระเจ้าบรมโกศให้เปลี่ยนชื่อเป็น “พระที่นั่งสุริยาสน์อมรินทร์”

(2) พระที่นั่งสรรเพชญ์ปราสาท สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ โปรดให้สร้างขึ้นเป็นที่ ประทับในการเสด็จออกว่าราชการและรับแขกเมือง

(3) พระที่นั่งวิหารสมเด็จ ซึ่งสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง โปรดให้สร้างขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2186 ตรงพระที่นั่งมณฑลภิเษกซึ่งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงสร้างแล้วถูกเพลิงไหม้ไป

(4) พระที่นั่งจักรวรรดิไพชยนต์ สมเด็จพระเจ้าปราสาททองโปรดให้สร้างขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2175 พระราชทานนามว่า “พระที่นั่งสิริยโสธรมหาพิมานบรรยงค์” ใช้เป็นที่ประทับทอดพระเนตร การฝึกทหาร ประลองอาวุธและขบวนแห่ทางสถลมารค

(5) พระที่นั่งบรรยงก์รัตนาศน์หรือพระที่นั่งท้ายสระ สมเด็จพระเพทราชาโปรดให้ สร้างขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2231 เพื่อเป็นที่ประทับฝ่ายใน

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

(6) พระที่นั่งตรีมุข ไม่ปรากฏว่าสร้างในรัชสมัยใด เมื่อปี พ.ศ. 2451 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดให้สร้างพลับพลาขึ้นบริเวณที่สร้างพระที่นั่งตรีมุขเดิม เพื่อประกอบพิธีบวงสรวงอดีตบูรพกษัตริย์กรุงศรีอยุธยา เมื่อพระองค์เสด็จขึ้นครองราชย์ครบ 40 ปี

(7) พระที่นั่งทรงปืน ไม่ปรากฏว่าสร้างในรัชสมัยใด เมื่อสมเด็จพระเพทราชาทรงสร้างพระที่นั่งบรรยงก์รัตนาศน์ โปรดให้สร้างพระที่นั่งทรงปืนเป็นท้องพระโรงเสด็จออกขุนนาง

วัดพระศรีสรรเพชญ์

เดิมเป็นพระราชวังที่สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ทรงสร้างขึ้น ต่อมาสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงอุทิศให้เป็นวัดสำหรับประกอบพระราชพิธีต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 1991 ภายในวัดประกอบด้วยเจดีย์บรรจุพระบรมอัฐิธาตุของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 3 พระวิหารพระศรีสรรเพชญ์ ที่สร้างขึ้นในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 เมื่อปี พ.ศ. 2035 และ พ.ศ. 2042 ตามลำดับ โดยภายในพระวิหารหลวงประดิษฐาน “พระศรีสรรเพชญ์” ซึ่งพระองค์โปรดให้หล่อขึ้นในปี พ.ศ. 2043 ส่วนพระเจดีย์อีกองค์หนึ่งนั้นได้รับการสร้างขึ้นในสมัยพระบรมราชาธิราชที่ 4 พระราชโอรสของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 เพื่อบรรจุพระบรมอัฐิของพระราชบิดา

วัดมหาธาตุ

เป็นวัดที่สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 (ขุนหลวงพะงั่ว) โปรดให้สถาปนาขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 1917 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปรารักษ์องค์ประธานได้พังทลายลงมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจนเหลือเท่าที่เห็นในปัจจุบัน

วัดราชบูรณะ

เป็นวัดที่สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) โปรดให้สถาปนาขึ้นในปี พ.ศ. 1967 บริเวณที่ถวายเป็นพระเพลิงพระศพเจ้าอ้ายพระยาและเจ้ายี่พระยา พระเชษฐาของพระองค์ซึ่งสิ้นพระชนม์เนื่องจากการรบแย่งชิงราชสมบัติ

วัดพระราม

เป็นวัดที่สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) โปรดให้สถาปนาขึ้นบริเวณที่ถวายเป็นพระเพลิงพระบรมศพสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ในปี พ.ศ. 1912 ต่อมาได้รับการปฏิสังขรณ์ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและสมัยพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ

วิหารพระมงคลบพิตร

พระมงคลบพิตร เป็นพระพุทธรูปขนาดใหญ่ สันนิษฐานว่าสร้างในสมัยอยุธยาตอนต้น เพราะมีลักษณะศิลปะอุททองผสมกับศิลปะสุโขทัย แต่เดิมประดิษฐานอยู่ภายในมณฑปจนถึง พ.ศ. 2285 สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศจึงได้โปรดให้ปฏิสังขรณ์โดยเปลี่ยนหลังคาซึ่งเป็นมณฑปมาเป็นวิหาร

ในปี พ.ศ. 2310 วิหารพระมงคลบพิตรถูกไฟไหม้ เครื่องบนหักพังลงมา พระเม้าพิและพระกรข้างขวาพระมงคลบพิตรหักไป พระยาโบราณราชธานินทร์ (พระเดชะกูปต์) ครั้นดำรงตำแหน่งสมุหนเทศาภิบาลมณฑลอยุธยาได้ทำการบูรณะไว้ด้วยปูนปั้น ส่วนพระวิหารได้รับการบูรณะใหม่ในปี พ.ศ. 2499 สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และในปี พ.ศ. 2535 จึงได้มีการลงรักปิดทององค์พระมงคลบพิตรใหม่ทั้งองค์ดังที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน

เจดีย์ศรีสุริโยทัย

เจดีย์ศรีสุริโยทัย สร้างขึ้นในสมัยสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ ในบริเวณที่พระราชทานเพลิงพระศพสมเด็จพระศรีสุริโยทัย ณ วัดสวนหลวงสบสวรรค์ เพื่อเป็นอนุสรณ์สถานถวายแด่สมเด็จพระศรีสุริโยทัยซึ่งทรงเป็นวีรสตรีของกรุงศรีอยุธยา

2. พื้นที่ในเกาะเมืองนอกเขตอุทยานประวัติศาสตร์พระราชวังจันทร์เกษม

พระราชวังจันทร์เกษมหรือวังหน้า สมเด็จพระมหาธรรมราชาธิราชโปรดให้สร้างขึ้นราว พ.ศ. 2120 เพื่อให้เป็นที่ประทับของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ในขณะที่พระองค์ยังเป็นพระยุพราชครองเมืองพิษณุโลก และใช้เป็นที่ประทับของกรมพระราชวังบวรฯ องค์ต่อมาตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี เมื่อครั้งเสียกรุงแก่พม่า วังจันทร์เกษมถูกไฟไหม้ชำรุดทรุดโทรมมากจนกระทั่งปี พ.ศ. 2310 ถูกไฟไหม้จนหมด พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นถึงความสำคัญจึงโปรดเกล้าฯ ให้สร้างพระราชวังใหม่ตามเค้าโครงเดิมในสมัยอยุธยาและโปรดให้สร้างสิ่งก่อสร้างเพิ่มเติม ดังนี้

1. พลับพลาจักรมุข เป็นท้องพระโรงสำหรับว่าราชการ
2. พระที่นั่งพิมานรัตยา เป็นที่ประทับชั่วคราว และเคยใช้เป็นที่ว่าการมณฑลอยุธยา
3. พระที่นั่งพิชัยสถิตย์ลักษณะ ใช้เป็นหอคูหา เดิมสมัยสมเด็จพระนารายณ์โปรดให้สร้างไว้คู่ซีก

วังหน้านี้ได้รับการบูรณะในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งโปรดให้พระยาโบราณราชธานินทร์เป็นผู้ควบคุมงานบูรณะและใช้เป็นพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติมาจนกระทั่งปัจจุบัน

วัดสุวรรณดาราราม

เป็นวัดสำคัญประจำราชวงศ์จักรี สมเด็จพระปฐมบรมมหาชนกแห่งพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ซึ่งแต่เดิมชื่อ “ทองด้วง” เป็นผู้สร้างและให้ชื่อว่า “วัดทอง” ต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกฯ เสด็จขึ้นครองราชเป็นรัชกาลที่ 1 แห่งราชวงศ์จักรีแล้ว จึงโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อใหม่ว่า “วัดสุวรรณดาราราม”

3. พื้นที่นอกเกาะเมืองด้านทิศตะวันออกวัดพนัญเชิง

พงศาวดารเหนือระบุว่า เป็นวัดที่พระเจ้าสายน้ำผึ้งเป็นผู้สร้าง และพระราชทานนามว่า “วัดพระเจ้าพระนางเชิง” มีพระเจ้าพนัญเชิง ซึ่งสร้างขึ้นในปี พ.ศ. 1867 เป็นพระประธานภายในพระวิหาร

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดให้ปฏิสังขรณ์ใหม่ทั้งองค์ ในปลายปี พ.ศ. 2397 แล้วพระราชทานนามใหม่ว่า “พระพุทธรูปไตรรัตนนายก” ชาวบ้านเรียกกันทั่วไปว่า “หลวงพ่อโต”

วัดใหญ่ชัยมงคล

เป็นวัดที่สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) โปรดให้สร้างขึ้นบริเวณที่ปลงพระศพเจ้าแก้วเจ้าไทย ซึ่งสิ้นชีพิตักษัยด้วยโรคหิวอดโรค เมื่อ พ.ศ. 1900 เพื่อให้เป็นสำนักสงฆ์คณะป่าแก้ว ซึ่งปฏิบัติตามทางวิปัสสนาธุระ และยังเป็นที่พักพิงของสมเด็จพระสังฆราชฝ่ายขาว หรือฝ่ายอรัญวาส ในสมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราชได้ทรงกระทำยุทธหัตถีชนะพระมหาอุปราชาจึงโปรดให้สร้างพระเจดีย์ไว้เป็นที่ระลึก พระราชทานนามว่า “พระเจดีย์ชัยมงคล”

กลุ่มโบราณสถานในเขตอยุธยา

ได้แก่ วัดมเหยงคณ์ ด่านกมเหยงคณ์ วัดช้าง วัดสี่กัศมุด วัดสมณโกฏฐานราม วัดจักรวรรดิ และวัดนางคำ ส่วนใหญ่เป็นวัดที่ไม่ปรากฏหลักฐานเกี่ยวกับประวัติการสร้าง มีเพียงวัดมเหยงค์เท่านั้นที่ปรากฏหลักฐานในพระราชพงศาวดารว่าสร้างขึ้นในรัชสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 1967

ในปี พ.ศ. 2542 กรมศิลปากรได้ดำเนินการขุดแต่งและปรับปรุงสภาพแวดล้อมโบราณสถานกลุ่มนี้ จากการศึกษาเปรียบเทียบหลักฐานประเภทสถาปัตยกรรมและโบราณวัตถุ สามารถกำหนดอายุได้ว่า ส่วนใหญ่เป็นวัดโบราณที่สร้างขึ้นมาแต่สมัยอยุธยาตอนต้น และได้รับการบูรณะเรื่อยมาจนกระทั่งสมัยอยุธยาตอนปลาย

หมู่บ้านญี่ปุ่น

ชาวญี่ปุ่นได้เข้ามาตั้งหลักแหล่งอยู่ในกรุงศรีอยุธยาเพื่อเข้ามาทำการติดต่อค้าขายและเป็นทหารรับจ้าง พระมหากษัตริย์ไทยได้พระราชทานที่ดินและจ้างชาวญี่ปุ่น เพื่อทำสงครามและต่อต้านการก่อกบฏ ชุมชนญี่ปุ่น ซึ่งต่อมากลายเป็นชุมชนเลือดผสมจึงเป็นส่วนหนึ่งของสังคมเมืองอยุธยา จนกระทั่งเสียกรุงในปี พ.ศ. 2310

ปัจจุบันทางสมาคมไทย – ญี่ปุ่น ได้สร้างอาคารจัดแสดงขึ้นบริเวณที่เคยเป็นหมู่บ้านญี่ปุ่นเดิม เพื่อให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวและเป็นอนุสรณ์สถานระหว่างไทยและญี่ปุ่น

4. พื้นที่นอกเกาะเมืองด้านทิศตะวันตก

วัดไชยวัฒนาราม

เป็นวัดที่สมเด็จพระเจ้าปราสาททอง โปรดให้สร้างขึ้นในบริเวณบ้านเดิมของพระพันปีหลวง ใน พ.ศ. 2173 เพื่อเป็นอนุสรณ์แสดงชัยชนะที่มีต่อเขมร จึงได้ทำการจำลองแบบปราสาทนครวัดมาสร้างไว้

ในพระราชพงศาวดารระบุว่าวัดไชยวัฒนารามนี้ ใช้เป็นสถานที่พระราชทาน เพ็ญสพเจ้านายเชื้อพระวงศ์หลายพระองค์ เช่น พระเจ้าลูกเธอฝ่ายในของสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง สมัยสมเด็จพระเจ้าเสือ และสมัยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ นอกจากนี้ในสมัยสมเด็จพระสุริยาสน์อมรินทร์ (พระเจ้าเอกทัศ) ยังปรากฏว่ามีการใช้วัดนี้เป็นที่ตั้งค่ายในการรบกับพม่าด้วย

5. พื้นที่นอกเกาะเมืองด้านทิศเหนือ

วัดภูเขาทอง

ปรากฏในพระราชพงศาวดารว่า สมเด็จพระรามาธิบดีฯ โปรดให้สร้างวัดนี้ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 1930 ครั้นถึง พ.ศ. 2112 พระเจ้าหงสาวดีบุเรงนองยกทัพเข้ามาตีกรุงศรีอยุธยาได้ จึงสร้างเจดีย์องค์ใหญ่ขึ้นเพื่อเป็นอนุสรณ์สถานถึงชัยชนะ ต่อมาถึงสมัยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศโปรดให้บูรณปฏิสังขรณ์องค์พระเจดีย์และพระอารามทั้งหมดใน พ.ศ. 2288 โดยเฉพาะเจดีย์ประธานพระองค์โปรดให้เปลี่ยนทรงเจดีย์ให้เจดีย์เหลี่ยมย่อมุมไม้สิบสอง ดังนั้น ฝีมืออย่างพม่าเดิมจึงเหลือเพียงฐานประตักยณเท่านั้น หลังจากนั้นจึงได้รับการบูรณะในปี พ.ศ. 2500 และปี พ.ศ. 2540 ตามลำดับ

วัดหน้าพระเมรุ

ตามตำนานกล่าวว่าพระองค์อินทร์ในรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ทรงสร้างขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2047 พระราชทานนามว่า “วัดพระเมรุราชิการาม” ต่อมาเรียกกันภายหลังว่า “วัดหน้าพระเมรุ”

พระราชพงสาวดารกรุงศรีอยุธยา ระหว่างก่อนที่สมเด็จพระมหาจักรพรรดิจะทรงทำสัญญาสงบศึกกับพระเจ้าหงสาวดีบุเรงนอง เมื่อ พ.ศ. 2092 ได้โปรดให้พนักงานปลูกราชฐานฐานาร (พลับพลา) ระหว่างวัดหน้าพระเมรุออกไปเล็กน้อย

วัดนี้ได้รับการบูรณะซ่อมแซมมาหลายสมัยตั้งแต่สมัยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ และสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระยาไชยวิชิต (เผือก) ผู้รักษาพระนครศรีอยุธยา ใน พ.ศ. 2378 และ พ.ศ. 2381 และสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในปี พ.ศ. 2402 ตามลำดับ

เพนียดคล้องช้าง

เพนียด คือ สถานที่ที่สร้างขึ้นเพื่อใช้ในการคล้องช้างป่านามาใช้ประโยชน์ในราชการทั้งในเวลาปกติและในเวลาสงคราม แต่บางครั้งพระเจ้าแผ่นดินก็โปรดให้ทำพิธีคล้องช้างป่าให้แขกเมืองชมด้วย เช่น ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชรัชกาลปัจจุบัน

กลุ่มโบราณในเขตคลองสระบัว

ได้แก่ วัดพระงาม วัดเจ้าย่า วัดแค วัดพระยาแมน วัดจวงกลม วัดตะไกร และวัดหัตถาวาส ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ตำบลคลองสระบัว ส่วนใหญ่เป็นวัดที่ไม่ปรากฏหลักฐานเกี่ยวกับประวัติการสร้าง มีเพียงวัดพระยาแมนเท่านั้นที่ปรากฏหลักฐานในพระราชพงสาวดารว่าได้รับการปฏิสังขรณ์ครั้งใหญ่ในรัชกาลสมเด็จพระเพทราชาเมื่อ พ.ศ. 2233

จากการศึกษาเปรียบเทียบหลักฐานประเภทสถาปัตยกรรมและโบราณวัตถุ สามารถกำหนดอายุได้คร่าว ๆ ว่า ส่วนใหญ่เป็นวัดโบราณที่ได้รับการสร้างขึ้นมาสมัยอยุธยาตอนต้นและได้รับการบูรณะเรื่อยมาจนกระทั่งถึงสมัยอยุธยาตอนปลาย บางวัดปรากฏหลักฐานว่าได้ถูกใช้งานในสมัยรัตนโกสินทร์ด้วย ได้แก่ วัดตะไกร และวัดจวงกลม

6. พื้นที่นอกเกาะเมืองด้านทิศใต้

พื้นที่นอกเกาะเมืองด้านทิศใต้จะมีวัดและสิ่งปลูกสร้างที่สำคัญดังนี้

วัดพุทไธสวรรย์

ตั้งอยู่ริมแม่น้ำตรงข้ามกับพระนครด้านใต้ในบริเวณเวียงเหล็กที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงโปรดให้สร้างขึ้นในปี พ.ศ. 1896 เพื่อเป็นที่ระลึกถึงบริเวณที่พระองค์เคยเสด็จมาประทับอยู่ก่อนสร้างกรุงศรีอยุธยา

ปัจจุบันวัดพุทธไสยวรรยยังมีโบราณสถานเหลืออยู่จำนวนมาก เช่น ปรangk์ประธานวิหารคด และตำหนักสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ ที่ผนังภายในตำหนักฯ มีภาพเขียนสีในสมัยอยุธยา เรื่องทศชาติชาดกและเรื่องสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ไปนมัสการพระพุทธบาทที่ลังกาทวีป

บริเวณหน้ามุขปรangk์ประธานนั้น เดิมมีรูปพระเจ้าอู่ทองตั้งอยู่ ต่อมาใน พ.ศ. 2327 พระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นเทพพลภักดิ์ ซึ่งบัญชาการกรมพระคชบาล เสด็จออกไปชมพินียดทรงพบเข้า จึงกราบทูลมายังสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกฯ พระองค์จึงโปรดให้เชิญเทวรูปนั้นลงมากรุงเทพมหานคร แล้วโปรดให้หล่อคัดแปลงใหม่เป็นพระพุทธรูปทรงเครื่องหุ้มเงินทั้งองค์ และโปรดให้ประดิษฐานไว้ ณ หอพระเทพบิดร ภายในวัดพระศรีรัตนศาสดารามในปัจจุบัน ส่วนผนังภายในตำหนักพระพุทธโฆษาจารย์มีภาพจิตรกรรมสมัยอยุธยาเรื่องทศชาติชาดก และเรื่องสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ไปนมัสการพระพุทธบาทที่ลังกาทวีปอันเป็นจิตรกรรมฝาผนังที่ทรงคุณค่ายิ่งแห่งหนึ่งในปัจจุบัน

หมู่บ้านโปรตุเกส

ชาวโปรตุเกสได้เข้ามาติดต่อกับกรุงศรีอยุธยาครั้งแรกในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 มีอยู่ด้วยกัน 3 นิกาย คือ นิกายเยซูอิต นิกายฟรานซิสกัน และนิกายโดมินิกันได้สร้างหมู่บ้านอยู่บริเวณริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาทางด้านใต้ของเกาะเมืองปัจจุบันบนพื้นที่บริเวณนั้นปรากฏโบราณสถานจำนวน 3 แห่ง คือ ชานเปาโล ชานโดมิงโก และชานเปรโต โดยโบราณสถานชานเปรโตนั้น เข้าใจว่าเป็นโบสถ์ที่สมเด็จพระเจ้าทรงธรรมโปรดให้สร้างขึ้นเพื่อเป็นศาสนสถานของชาวโปรตุเกสนับว่าเป็นโบสถ์แห่งแรกที่สร้างขึ้นในแผ่นดินไทย

ในปี พ.ศ. 2527 กรมศิลปากรและมูลนิธิกุลเบงเกียนประเทศโปรตุเกสได้เข้ามาดำเนินการขุดแต่งบูรณะปรับปรุงโบราณสถานในบริเวณหมู่บ้านโปรตุเกส และสร้างอาคารจัดแสดงให้เป็นแหล่งศึกษาและแหล่งท่องเที่ยวที่น่าสนใจอีกแห่งหนึ่ง

7. พื้นที่นอกเหนือจากที่ระบุไว้แล้วภายในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

เช่น วัดนิเวศธรรมประวัติ วัดชุมพลนิกายาราม อำเภอบางปะอิน วัดไม้รวก อำเภอบางบาล และปราสาทนครหลวง อำเภอนครหลวง เป็นต้น

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับมรดกโลก

“มรดกโลก” คือ แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติที่มีความโดดเด่นเป็นเลิศในระดับสากล เมื่อได้รับการยอมรับให้เป็นแหล่งมรดกโลกไม่ว่าจะมีที่ตั้งอยู่ในขอบเขตดินแดนของ

ประเทศใดก็ตาม ถือได้ว่าแหล่งนั้นเป็นมรดกของมนุษยชาติทั้งปวง แหล่งมรดกโลกสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้⁵

1. แหล่งมรดกทางวัฒนธรรม (Cultural Heritage) หมายถึง สถานที่ซึ่งเป็นโบราณสถาน ไม่ว่าจะเป็นงานทางด้านสถาปัตยกรรม ประติมากรรม จิตรกรรม หรือแหล่งโบราณคดีทางธรรมชาติ เช่น ถ้ำ หรือกลุ่มสถานที่ก่อสร้างหรือแยกเชื่อมต่อกันที่มีความเป็นเอกลักษณ์หรือแหล่งสถานที่สำคัญที่อาจเป็นผลงานฝีมือมนุษย์ หรือเป็นผลงานร่วมกันระหว่างธรรมชาติและมนุษย์ รวมทั้งพื้นที่ที่น่าเป็นแหล่งโบราณคดี ซึ่งสถานที่เหล่านี้มีคุณค่าล้ำเลิศในทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ มนุษยวิทยา หรือวิทยาศาสตร์

2. แหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ (Natural Heritage) หมายถึง สภาพธรรมชาติที่มีลักษณะทางกายภาพ และชีวภาพอันมีคุณค่าเด่นชัดในด้านความล้ำเลิศ หรือวิทยาศาสตร์ หรือสถานที่ซึ่งมีสภาพทางธรณีวิทยา และภูมิประเทศที่ได้รับการวิเคราะห์แล้วว่าเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของพันธุ์พืชและสัตว์ ซึ่งถูกคุกคามหรือเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของพืชหรือสัตว์ที่หายาก เป็นต้น

3. ภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม (Cultural Landscape) หมายถึง พื้นที่ประวัติศาสตร์ และสิ่งแวดล้อมเกิดจากการหล่อหลอมองค์ประกอบหลาย ๆ อย่าง ซึ่งรวมถึงกิจกรรมของมนุษย์ที่มีความสำคัญเท่ากับตัวอาคารรวมทั้งองค์ประกอบทางที่ว่างและสิ่งแวดล้อมโดยรอบ โดยเป็นการออกแบบภูมิทัศน์ที่สร้างขึ้นโดยความตั้งใจของมนุษย์ หรือเป็นผลมาจากสังคม เศรษฐกิจ และความเลื่อมใสในศาสนา รวมถึงชาวสัตว์โบราณ และอาจเกิดจากกลุ่มวัฒนธรรมหรือองค์ประกอบทางธรรมชาติที่เป็นผลจากการเจริญเติบโต มีบูรณภาพทางประวัติศาสตร์ ซึ่งหมายถึง ความสมบูรณ์ทางวัตถุ และสภาพที่ไม่มีข้อบกพร่องของวัตถุหรือที่ตั้ง ซึ่งเป็นผลจากการเจริญเติบโตหรือเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

จะเห็นได้ว่าแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมประกอบด้วยคุณสมบัติต่าง ๆ ซึ่งมีใช้แต่เฉพาะอนุสรณ์สถานที่สำคัญ บริเวณประวัติศาสตร์และสวนประวัติศาสตร์เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงสิ่งแวดล้อมทั้งหมดที่มนุษย์สร้างขึ้น และทรัพยากรมรดกทางวัฒนธรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับคุณค่าของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมนั้น ๆ ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดที่จะจำแนกลักษณะของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมเพื่อจะได้ทราบถึงคุณค่าความสำคัญที่เกี่ยวข้องและยังเป็นประโยชน์แก่การกำหนดขั้นตอนนโยบายเพื่อป้องกันและการปฏิบัติรักษาที่ชัดเจน

⁵ สำนักงานโบราณคดีและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติที่ 3 พระนครศรีอยุธยา กรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ, **มรดกไทย-มรดกโลก** (กรุงเทพมหานคร : บริษัท กราฟิคฟอร์แมท (ไทยแลนด์) จำกัด, 2543), หน้า 64.

2.2.1 ความหมายมรดกโลก

อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกได้นิยามความหมายของแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมไว้ในมาตรา 1 โดยให้มีความหมายครอบคลุมถึงสิ่งต่าง ๆ ดังนี้⁶

1. อนุสรณ์สถาน (Monuments) หมายถึง ผลงานทางสถาปัตยกรรม ผลงานประติมากรรม หรือจิตรกรรมขนาดใหญ่ ส่วนประกอบหรือโครงสร้างของหลักฐานทางธรรมชาติทางโบราณคดี จารึก ถ้ำที่อยู่อาศัย และร่องรอยหลากหลายผสมผสานกันที่สะท้อนถึงภูมิปัญญาของคนในอดีตซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นจากมุมมองทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ หรือวิทยาศาสตร์ ในระดับสากลโลก

2. กลุ่มอาคาร (Groups of Buildings) หมายถึง กลุ่มอาคารที่มีความกลมกลืนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เชื่อมต่อกัน หรือแยกจากกันเพราะลักษณะของสถาปัตยกรรม หรือความเข้ากันสนิทเป็นเนื้อเดียวกันหรือการจัดวางในด้านภูมิทัศน์ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นจากมุมมองทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ หรือวิทยาศาสตร์ในระดับสากลโลก

3. แหล่ง (Sites) หมายถึง ผลงานการกระทำของมนุษย์ หรือผลพวงระหว่างผลงานของธรรมชาติและของมนุษย์ และบริเวณที่รวมถึงแหล่งโบราณคดี ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นจากมุมมองทางประวัติศาสตร์ สุนทรียศาสตร์ ชาติพันธุ์วิทยา หรือนุษยวิทยาในระดับสากลโลก

คำว่าอนุสรณ์สถานและแหล่งประวัติศาสตร์ในทางสากล ตรงกับคำว่า Monuments and Sites หมายถึง สิ่งที่เกี่ยวข้องพฤติกรรมของคนในอดีต ซึ่งสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ (International Council on Monuments and Sites, ICOMOS) ได้บัญญัติความหมายเอาไว้ซึ่งสอดคล้องกับกฎบัตรสากลแห่งเมืองเวนิซว่าด้วยการสงวนรักษาและบูรณะอนุสรณ์สถานและแหล่งที่ตั้ง หรือเรียก

⁶ Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage 1972, Article 1;

For the purpose of this Convention, the following shall be considered as "cultural heritage":

monuments: architectural works, works of monumental sculpture and painting, elements or structures of an archaeological nature, inscriptions, cave dwellings and combinations of features, which are of outstanding universal value from the point of view of history, art or science;

groups of buildings: groups of separate or connected buildings which, because of their architecture, their homogeneity or their place in the landscape, are of outstanding universal value from the point of view of history, art or science;

sites: works of man or the combined works of nature and man, and areas including archaeological sites which are of outstanding universal value from the historical, aesthetic, ethnological or anthropological point of view.

สั้นๆ ว่า กฎบัตรสากลแห่งเมืองเวนิสที่ได้คำจำกัดความเอาไว้ว่า⁷ อนุสรณ์สถานและแหล่งประวัติศาสตร์นั้นมิได้หมายถึงเฉพาะแต่งานก่อสร้างทางสถาปัตยกรรมอย่างเดียว แต่ยังครอบคลุมถึงสถานที่ตั้งของเมืองหรือชนบท ซึ่งพบหลักฐานของอารยธรรมอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นพิเศษ ที่นั่น และเป็นหลักฐานของความเจริญก้าวหน้าที่สำคัญหรือเป็นหลักฐานเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ สำหรับความหมายนี้มีได้นำมาใช้กับงานศิลปะที่ยิ่งใหญ่เพียงเท่านั้น แต่ยังใช้กับผลงานธรรมชาติที่มีผู้สร้างสรรค์ขึ้นในอดีตที่มีความสำคัญทางวัฒนธรรมขึ้นเมื่อกาลเวลาล่วงเลยไปอีกด้วย

ส่วนคำว่า อุทยานประวัติศาสตร์นั้น กฎบัตรแห่งเมืองฟลอเรนซ์ได้ให้คำนิยามไว้ว่า⁸ อุทยานประวัติศาสตร์ คือ ส่วนประกอบของสถาปัตยกรรมและการตกแต่งภูมิทัศน์ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในมุมมองด้านประวัติศาสตร์หรือศิลปะ ดังนั้น จึงให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วย โดยอุทยานประวัติศาสตร์จะประกอบด้วยส่วนของสถาปัตยกรรมที่มีส่วนประกอบที่สำคัญ คือ พื้นฐานไม้มาแต่ดั้งเดิมและสิ่งที่มีชีวิตซึ่งสามารถที่จะเสื่อมสลายและฟื้นฟูขึ้นใหม่ได้ รูปลักษณะของอุทยานประวัติศาสตร์จึงสะท้อนถึงความสมดุลอย่างยั่งยืนระหว่างวัฏจักรแห่งฤดูกาลกับการเจริญเติบโต และเสื่อมสลายของธรรมชาติ รวมทั้งความปรารถนาดีของศิลปินและช่างฝีมือในอันที่จะรักษาสภาพเดิมของอุทยานให้คงไว้อย่างถาวรตลอดไป อุทยานประวัติศาสตร์ยังรวมทั้งสวนสาธารณะขนาดเล็กและสวนสาธารณะขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นสวนที่จัดขึ้นเป็นระเบียบแบบแผนหรือเป็นเพียงภูมิประเทศ (landscape) เท่านั้น

⁷ International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites, 1964, Article 1;

The concept of a historic monument embraces not only the single architectural work but also the urban or rural setting in which is found the evidence of a particular civilization, a significant development or a historic event. This applies not only to great works of art but also to more modest works of the past which have acquired cultural significance with the passing of time.

⁸ The Florence Charter, 1982, Article 1; A historic garden is an architectural and horticultural composition of interest to the public from the historical or artistic point of view. As such, it is to be considered as a monument.

Article 2; The historic garden is an architectural composition whose constituents are primarily vegetal and therefore living, which means that they are perishable and renewable. Thus its appearance reflects the perpetual balance between the cycle of the seasons, the growth and decay of nature and the desire of the artist and craftsman to keep it permanently unchanged.

Article 6; The term "historic garden" is equally applicable to small gardens and to large parks, whether formal or "landscape."

นอกจากนั้น ยังมีการกล่าวถึงเมืองประวัติศาสตร์เมืองเก่าเอาไว้ว่าต้องมีช่วงอายุอยู่ช่วงใดช่วงหนึ่งหรือหลายช่วงเวลาในอดีต หรือตั้งแต่ช่วงเวลาในอดีตเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันเมืองเหล่านี้จะมีหลายลักษณะและแตกต่างกันตามขนาดเนื้อหาทางวัฒนธรรม การตั้งถิ่นฐานและการใช้ประโยชน์ของเมืองนั้น โดยหากจะแบ่งประเภทของเมืองได้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้⁹

1) เมืองร้าง (Dead City) หมายถึง เมืองที่เคยเจริญรุ่งเรืองในอดีตก่อนจะถูกทิ้งร้างไปจนถึงปัจจุบัน เช่น นครวัด ปอมเปอี เป็นแหล่งศึกษาและท่องเที่ยวที่ตัวเมืองยังคงความสมบูรณ์เช่นในอดีต

2) เมืองที่มีพัฒนาการจากอดีตมาถึงปัจจุบัน หรือเมืองเก่าที่มีชีวิต (Living City) หมายถึง เมืองที่มีการใช้งานอย่างสืบเนื่องจากอดีตมาถึงปัจจุบันโดยไม่ขาดสาย แสดงถึงความรุ่งเรือง ความตกต่ำ การฟื้นฟู และชีวิตของเมืองที่พัฒนาการมาตามเวลา เป็นเมืองที่ยังคงมีกิจกรรมโดยเฉพาะกิจกรรมทางเศรษฐกิจอยู่ เช่น โรม ปารีส เวนิซ อูรชยา โดยเมืองลักษณะนี้ผจญกับความเสื่อมโทรมหรือถูกทำลายตัวเมืองทางประวัติศาสตร์ หรือหลายลักษณะ เช่น

(1) การขาดการนำทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมทำให้ประชาชนอพยพเข้า หรือออกเมือง จึงทำให้เมืองเสื่อมสภาพ

(2) ระบบเศรษฐกิจที่คล่องเกินไปเป็นสาเหตุให้มีการรื้อถอนสิ่งก่อสร้างในอดีตลงเพื่อสร้างอาคารใหม่ โดยไม่คำนึงถึงความสอดคล้อง และสภาพแวดล้อมและบรรยากาศเมือง

(3) จำนวนประชากรที่ไม่คงที่ และสาเหตุจากความไม่สะดวกสบายในระบบจราจร และอื่น ๆ ทำให้ประชาชนหนีออกจากศูนย์กลางเมือง ทิ้งให้ศูนย์กลางเมืองซึ่งเป็นศูนย์กลางทางประวัติศาสตร์ของเมืองอยู่ในลักษณะเสื่อมสภาพ

เนื่องจากกฎบัตรแห่งเมืองฟลอเรนซ์ได้กล่าวเอาไว้ว่า¹⁰ อุทยานประวัติศาสตร์เป็นโบราณสถานที่มีชีวิต ดังนั้น ในการส่งเสริมการอนุรักษ์อุทยานประวัติศาสตร์และเมืองเก่าจึงต้องคำนึงถึงเครื่องมือทางการเมืองที่ยังคงมีพลวัต (Dynamic Political Instruments) มากกว่าวิธีการที่หยุดนิ่งหรือเน้นเฉพาะทางด้านเทคนิค (Static or Technical Means) ซึ่งจะช่วยให้เมืองหยุดการเจริญเติบโต และให้ผลร้ายกับพื้นที่อนุรักษ์ไปด้วย ดังนั้น การบริหารจัดการเมืองเก่าที่ยังมีชีวิตอยู่จะต้องให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าการเน้นทางด้านกายภาพ แต่สำหรับเมืองที่ตายแล้ววิธีการจะเน้นที่การสร้างสรรค์ หรือจัดเตรียมที่ว่าง (space) และลักษณะภูมิทัศน์ให้ สอดคล้องกับ

⁹ กองโบราณคดี, เอกสารกองโบราณคดี หมายเลข 1/2532 ทฤษฎีและแนวปฏิบัติการอนุรักษ์อนุสรณ์สถานและแหล่งโบราณคดี (กรุงเทพมหานคร : บริษัท หิรัญพัฒน์ จำกัด, 2532), หน้า 143-147.

¹⁰ The Florence Charter, 1982, Article 3; As a monument, the historic garden must be preserved in accordance with the spirit of the Venice Charter. However, since it is a living monument, its preservation must be governed by specific rules which are the subject of the Present charter.

สิ่งแวดล้อมที่มีการอนุรักษ์ การควบคุม ควรจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางด้านกายภาพมากกว่าการพิจารณาการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม¹¹

2.2.2 การขึ้นทะเบียนมรดกโลก

การพิจารณาแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมซึ่งได้รับการจัดว่ามีมาตรฐานในระดับสากลเพื่อขึ้นบัญชีเป็นมรดกโลกนั้น แหล่งมรดกนั้นจะต้องมีคุณค่าและก่อให้เกิดความสำคัญในระดับสากล และแหล่งมรดกนั้นเป็นตัวอย่างที่โดดเด่นซึ่งต้องใช้การบำรุงรักษาอยู่บนมาตรฐานที่ชัดเจนและแน่นอน ดังนั้น เพื่อเป็นการประกันว่าจะมีการนำมาตราการที่มีประสิทธิภาพและการใช้ได้นั้นนำมาใช้ในการปกป้อง อนุรักษ์ ปฏิสังขรณ์และจัดแสดงแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งแหล่งมรดกนั้นจะต้องอยู่ในดินแดนของประเทศสมาชิกตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกได้อย่างเหมาะสมมิให้เกิดการลดถอย ความเป็นของดั้งเดิมหรือเกิดการทำให้เสื่อมคุณค่าไป จึงต้องมีการประเมินเพื่อให้แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมนั้นขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก เพื่อเป็นรากฐานที่สำคัญจะแสดงให้เห็นถึงคุณค่าของแหล่งมรดกนั้น และยังสนับสนุนให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของโบราณสถานของประเทศชาติ และทำให้องค์กรหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินการและความรู้ความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน

2.2.2.1 เกณฑ์มาตรฐานของการเป็นแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม

แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่มีคุณสมบัติตามคำนิยามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกในมาตรา 1 นั้น จะได้รับการพิจารณาขึ้นทะเบียนมรดกโลกทางวัฒนธรรมได้จะต้องมีลักษณะที่แสดงไว้ตาม “แนวทางการปฏิบัติเพื่อการส่งเสริมสนับสนุนอนุสัญญามรดกโลก” (Operational Guidelines for the World Heritage Convention) หรือเรียก สั้นๆ ว่า “แนวทางการปฏิบัติการในส่วนที่ II.D”¹²

¹¹ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แนวทางปฏิบัติและมาตรการอนุรักษ์ พัฒนา และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เมืองเก่าและพื้นที่โดยรอบ (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2550), หน้า 15.

¹² 77. The Committee considers a property as having outstanding universal value (see paragraphs 49-53) if the property meets one more of the following criteria Nominated properties shall therefore;

(I) represent a masterpiece of human creative genius.

(II) exhibit an important interchange of human values, over a span of time or within a cultural area of the world, on developments in architecture or technology, monumental arts, town- planning or landscape design.

1. เกณฑ์การพิจารณาขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรม ได้แก่

หลักเกณฑ์ข้อที่ 1 เป็นตัวแทนที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นเอกลักษณ์ด้านศิลปกรรมหรือตัวแทนของความงามที่มีลักษณะเฉพาะตัว และเป็นผลงานชิ้นเอกที่ได้รับการสร้างสรรค์อันชาญฉลาดยิ่งจากอัจฉริยภาพด้านศิลปะอย่างแท้จริง หรือ

หลักเกณฑ์ข้อที่ 2 เป็นสิ่งที่มีอิทธิพลอย่างยิ่งในการผลักดันให้เกิดรูปแบบและพัฒนาสืบต่อมาในด้านการออกแบบทางสถาปัตยกรรม อนุสรณ์สถาน ประติมากรรม ศิลปะถาวรวัตถุ สวน การวางผังเมือง และภูมิทัศน์ ตลอดจนการพัฒนาศิลปกรรมที่เกี่ยวข้อง หรือการพัฒนาการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ ซึ่งการพัฒนาเหล่านั้นเกิดขึ้นในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง หรือบนพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดทางวัฒนธรรมของโลก หรือ

หลักเกณฑ์ข้อที่ 3 เป็นสิ่งที่แสดงถึงความเป็นเอกลักษณ์ที่หายากยิ่ง หรืออย่างน้อยต้องเป็นพยานหลักฐานอย่างพิเศษที่แสดงขนบธรรมเนียม ประเพณี หรืออารยธรรม ซึ่งยังหลงเหลืออยู่ หรืออาจสูญหายไปแล้ว หรือ

หลักเกณฑ์ข้อที่ 4 เป็นตัวอย่างของลักษณะโดดเด่นของสิ่งก่อสร้างอันเป็นตัวแทนของการพัฒนาทางด้านวัฒนธรรม สังคม ศิลปกรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีอุตสาหกรรม หรือภูมิทัศน์ซึ่งแสดงภาพขั้นตอนที่มีความสำคัญในประวัติศาสตร์มนุษยชาติ หรือ

หลักเกณฑ์ข้อที่ 5 เป็นตัวอย่างของลักษณะอันเด่นชัดเจนของขนบธรรมเนียมประเพณีแห่งสถาปัตยกรรม วิธีการก่อสร้าง การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ หรือการใช้พื้นที่ ซึ่งเป็นตัวแทนของวัฒนธรรมที่มีความเปราะบางด้วยตัวมันเอง หรือเสื่อมสลายได้ง่าย เพราะผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมที่ไม่สามารถกลับคืนดังเดิมได้ หรือการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ หรือในสถานะแวดล้อมพิเศษหรือไปรวมกับมาตรการอื่นๆ หรือ

หลักเกณฑ์ข้อที่ 6 มีความคิดหรือความเชื่อที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุการณ์หรือจารีตประเพณีที่ยังคงปฏิบัติกันอยู่ หรือกับแนวความคิดหรือความเชื่อกับผลงานศิลปกรรมและวรรณกรรม หรือบุคคลที่มีความสำคัญหรือความโดดเด่นยิ่งประวัติศาสตร์สากลโลก

นอกจากเกณฑ์มาตรฐานดังที่กล่าวมาแล้ว แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมจะต้องผ่านเกณฑ์การตรวจสอบที่สำคัญอีก 2 ข้อ ซึ่งแหล่งมรดกที่ได้รับการเสนอชื่อจำเป็นต้องดังนี้

(III) bear a unique or at least exceptional testimony to a cultural tradition or to a civilization which is living or which has disappeared.

(IV) be an outstanding example of a type of building, architectural or technological ensemble or landscape which illustrates (a) significant stage (s) in human history.

(V) be an outstanding example of a tradition human settlement, land – use, or sea-use which is representative of a cultures (or cultures), or human interaction with the environment especially when it has become vulnerable under the impact of irreversible change.

1) ได้รับการตรวจพิสูจน์ความเป็นของแท้ดั้งเดิม (Test of Authenticity) ในเรื่องของการออกแบบวัสดุก่อสร้างฝีมือช่างและการออกแบบ และในกรณีของสภาพแหล่งที่ตั้งและภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมจะรวมถึงลักษณะพิเศษที่โดดเด่น และองค์ประกอบต่างๆ ซึ่งต้องมีการพิสูจน์ว่าแหล่งมรดกนั้นเป็นของแท้ดั้งเดิม มิใช่ของที่ทำขึ้นมาใหม่ซึ่งลอกเลียนแบบมาจากที่อื่น

2) แหล่งมรดกนั้นต้องได้รับความคุ้มครองพอสมควรซึ่งประเทศสมาชิกที่เสนอแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมเพื่อให้พิจารณานั้นต้องแสดงความตั้งใจ (Political Will) ในการสงวนรักษาโดยมีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมรองรับ และมีการปกป้องแหล่งนั้นโดยการนำมาตรการดั้งเดิมที่มีอยู่มาใช้ในการดำเนินงาน เพื่อเป็นหลักประกันว่าได้มีการดำเนินการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมนั้นให้ได้รับการคุ้มครองอย่างถาวร ดังนั้น พระราชบัญญัติที่ใช้ในการปกป้องแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมทั้งมาตรการเพื่อการปกป้องดั้งเดิมที่มีอยู่จึงเป็นส่วนที่จำเป็นและต้องได้รับการกล่าวถึงอย่างชัดเจน ในขณะที่ดำเนินการเสนอชื่อเพื่อขึ้นบัญชีมรดกโลกนอกจากนี้ต้องมีการสงวนรักษาความสมบูรณ์ของแหล่งวัฒนธรรม โดยเฉพาะในแหล่งที่เปิดให้สาธารณชนเข้าชมเป็นจำนวนมากนั้น ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องเสนอหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม โดยจะต้องครอบคลุมถึงแนวทางการจัดการ การอนุรักษ์ และการเข้าถึงแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมของประชาชนด้วย

2. ความเป็นของแท้ดั้งเดิม (Authenticity)

ความเป็นของแท้ดั้งเดิม ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญในการประเมินแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมโดยใช้อธิบายเพิ่มเติมให้กับความหมายของการเป็นแหล่งมรดกที่มีวัสดุเป็นของเดิม (original) หรือมีความแท้ (genuine) ซึ่งเก่าแก่และเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ความเป็นของแท้ดั้งเดิมทางประวัติศาสตร์ โดยทั่ว ๆ ไปจะต้องสะท้อนให้เห็นถึงระยะเวลาในการก่อสร้าง และการใช้สอยในระยะเวลาต่างๆ กันตามประวัติศาสตร์ โดยแหล่งมรดกที่ผ่านการตรวจสอบความเป็นของแท้ดั้งเดิมจะดำรงไว้ซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแต่ดั้งเดิมเสมือนเมื่อแรกสร้าง หรือได้แสดงถึงการมีวิวัฒนาการตลอดระยะเวลาตามประวัติศาสตร์ ซึ่งจากแนวทางการปฏิบัติเพื่อการส่งเสริม สนับสนุนอนุสัญญามรดกโลก (Operational Guidelines for the World Heritage Convention) ส่วนที่ II.E ได้กำหนดความเป็นของแท้ดั้งเดิมที่ต้องได้รับการพิจารณาเพื่อที่จะนำเสนอขึ้นบัญชีมรดกโลกไว้ดังนี้¹³

1) วัสดุดั้งเดิม (Materials) โดยวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างโบราณสถานนั้นต้องวัสดุแท้ดั้งเดิม มีประวัติทางธรณีวิทยาเป็นหลักฐาน และเป็นเครื่องหมายสำคัญตามยุคสมัยในทางประวัติศาสตร์และผ่านกระบวนการทางการคำนวณอายุสมัยของวัสดุนั้นแล้ว

¹³ กรมศิลปากร, แนวทางการจัดการโบราณสถานในบัญชีมรดกทางวัฒนธรรมของโลก (กรุงเทพมหานคร : กรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ, 2538), หน้า 68-70.

2) ฝีมือช่างดั้งเดิม (Workmanship) แสดงถึงหลักฐานซึ่งเป็นสิ่งของหรือเครื่องหมายต่างๆ ที่แสดงถึงกลวิธีการใช้เทคโนโลยีในสิ่งก่อสร้างแต่ดั้งเดิมนั้น ทั้งในด้านโครงสร้างและสร้างวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง

3) การออกแบบดั้งเดิม (Design) เป็นลักษณะการแสดงออกทางด้านศิลปะ สถาปัตยกรรม วิศวกรรม หรือในด้านการออกแบบใช้สอย โดยในการจัดตั้งแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมนั้นต้องสื่อความหมายดั้งเดิมทางศิลปะความคิดในด้านการใช้สอยให้ชัดเจน การออกแบบที่เกี่ยวกับแหล่งประวัติศาสตร์ บริเวณพื้นที่หรือภูมิทัศน์ของแหล่งนั้น จึงจะต้องอ้างอิงถึงความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างกันด้วย

4) สภาพแหล่งที่ตั้งดั้งเดิม (Setting) โดยสถานที่ตั้งและภูมิทัศน์ของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม เป็นต้นว่า สวนหรืออุทยานทางประวัติศาสตร์ คุณค่าทางด้านทิวทัศน์ของเมืองจะต้องมีความสัมพันธ์กับยุคสมัยในการก่อสร้างแหล่งนั้นด้วย

แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมจะต้องดำรงไว้ซึ่งความเป็นอันเดียวกัน ถ้าหากทรัพยากรเดิมถูกทำลายลง การสร้างเลียนแบบก็ไม่สามารถสนองต่อมาตรการหรือไม่ต้องตามเกณฑ์ในด้านการอนุรักษ์ เพราะความเป็นของแท้ดั้งเดิมของเนื้อวัสดุได้สูญหายไปซึ่งความเป็นของแท้ดั้งเดิมในเนื้อวัสดุถือว่าเป็นมาตรการพื้นฐานที่ควรระลึกถึงก่อน ส่วนความเป็นของแท้ดั้งเดิมทางการออกแบบและฝีมือช่างนั้น เมื่อรวมกับความเป็นของแท้ดั้งเดิมในสภาพแหล่งที่ตั้งแล้วจะทำให้ความเป็นแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และตรงตามคำนิยามในหลักการสากล

2.2.2.2 การเสนอชื่อและการพิจารณาขึ้นทะเบียนบัญชีมรดกโลก

อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกได้กำหนดเอาไว้ว่าการเสนอแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติเพื่อให้บรรจุไว้ในบัญชีรายชื่อแหล่งมรดกโลกนั้น จะกระทำได้โดยรัฐบาลแห่งประเทศสมาชิกในอนุสัญญานั้น หรือผู้มีอำนาจอธิปไตยเหนือแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาตินั้นๆ เท่านั้น ประเทศสมาชิกอื่นๆ หรือประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกในอนุสัญญา รวมทั้งหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ ไม่อาจเป็นผู้เสนอได้ แต่หากเป็นแหล่งมรดกซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในอาณาเขต หรืออำนาจอธิปไตย หรือเขตอำนาจศาลมากกว่าหนึ่งประเทศ การเสนอชื่อนั้นจะต้องไม่เป็นเหตุให้เกิดการโต้แย้งจากประเทศสมาชิกผู้เสนอว่าจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณานี้แต่อย่างใด¹⁴

ระเบียบการพิจารณาเสนอชื่อเพื่อขึ้นบัญชีแหล่งมรดกโลกนั้นจะต้องเสนอแหล่งมรดกโลกนั้นให้เข้ามาอยู่ในบัญชีเบื้องต้น (Tentative Lists) เสียก่อน เพื่อที่จะได้มีข้อมูลจากบรรดาประเทศสมาชิกว่าแหล่งมรดกที่ประเทศนั้นเห็นว่ามีค่าสำคัญที่สุดมีอะไรบ้างซึ่งจะเป็นข้อมูล

¹⁴สำนักงานโบราณคดีและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติที่ 3 กรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ, มรดกไทย-มรดกโลก, หน้า 68.

เบื้องต้นเพื่อใช้ในการเปรียบเทียบกับสิ่งที่เรียกว่าโครงการ “Global Strategy” โดยต้องขึ้นทะเบียนในบัญชีนี้เสียก่อนจึงจะมีสิทธิ์ยื่นเพื่อเสนอขึ้นทะเบียนมรดกโลกได้ในภายหลัง

สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับและพิจารณาเอกสารต่างๆ ประกอบการนำเสนอแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติของประเทศต่างๆ เพื่อดำเนินการต่อไปคือสำนักเลขานุการคณะกรรมการมรดกโลก ศูนย์มรดกโลก สำนักงานใหญ่องค์การยูเนสโก กรุงปารีส โดยหลักการของการพิจารณาแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติที่ได้รับการเสนอให้เป็นมรดกโลกดังกล่าวแล้วนั้น จะได้รับการพิจารณาประเมินคุณค่าและเกณฑ์การเป็นมรดกโลกตามขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งขั้นแรกเริ่มจากประเทศสมาชิกเสนอรายชื่อเข้ามาพร้อมกับเอกสารในการประกอบการเสนอแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและชาตินั้นเป็นมรดกโลกตามมาตรา 11 ของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก โดยต้องยื่นบัญชีรายการแสดงถึงโบราณวัตถุและสิ่งก่อสร้างต่างๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมหรือทางธรรมชาติที่ตั้งอยู่ในดินแดนของตน และประเทศสมาชิกล้วนเห็นว่าแหล่งมรดกนั้นมีความเหมาะสมที่จะได้รับการบรรจุไว้ในบัญชีรายชื่อแหล่งมรดกโลก รวมทั้งเอกสารแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับที่ตั้ง และคุณค่าความสำคัญต่างๆ ประกอบมาพร้อมกัน ซึ่งถ้าเอกสารต่าง ๆ นั้นครบถ้วนแล้วจะส่งไป แต่ระหว่างนี้ถ้าหากเอกสารนั้นไม่เรียบร้อยก็จะส่งกลับไปยังประเทศสมาชิกเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติม¹⁵ โดยได้กำหนดให้วันที่ 30 มิถุนายน เป็นวันสุดท้ายของการรับเอกสารในการนำเสนอ

¹⁵Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage 1972, Article 11; 1) Every State Party to this Convention shall, in so far as possible, submit to the World Heritage Committee an inventory of property forming part of the cultural and natural heritage, situated in its territory and suitable for inclusion in the list provided for in paragraph 2 of this Article. This inventory, which shall not be considered exhaustive, shall include documentation about the location of the property in question and its significance. 2) On the basis of the inventories submitted by States in accordance with paragraph 1, the Committee shall establish, keep up to date and publish, under the title of "World Heritage List," a list of properties forming part of the cultural heritage and natural heritage, as defined in Articles 1 and 2 of this Convention, which it considers as having outstanding universal value in terms of such criteria as it shall have established. An updated list shall be distributed at least every two years. 3) The inclusion of a property in the World Heritage List requires the consent of the State concerned. The inclusion of a property situated in a territory, sovereignty or jurisdiction over which is claimed by more than one State shall in no way prejudice the rights of the parties to the 4) The dispute. Committee shall establish, keep up to date and publish, whenever circumstances shall so require, under the title of "list of World Heritage in Danger", a list of the property appearing in the World Heritage List for the conservation of which major operations are necessary and for which assistance has been requested under this Convention. This list shall contain

ประจำปี หลังจากนั้นแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติจะได้รับการประเมินคุณค่า และนำเสนอให้คณะกรรมการมรดกโลกพิจารณาตัดสินในการประชุมใหญ่สามัญประจำปีของปี ถัดไป¹⁶

การกำหนดรายชื่อมรดกโลกเป็นงานที่ยากลำบาก คณะกรรมการจะต้องใช้ความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาคุณค่า ลักษณะอันโดดเด่นของโบราณสถานหรือสถานที่ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม รูปแบบทางธรณีวิทยา สภาพโดยธรรมชาติของภูมิประเทศ แหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตหรือสัตว์ป่า ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของมรดกวัฒนธรรมทางธรรมชาติด้วย ในเบื้องต้นการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารนั้นจะมีพื้นฐานตั้งอยู่บนข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะทางวิชาการจากองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้จัดเตรียมข้อมูลการประเมินแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติแต่ละแหล่งไว้ แล้วจึงส่งต่อไปให้หน่วยงานที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกว่าเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาในทางวิชาการในการตรวจสอบ ซึ่งได้แก่ สภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ (ICOMOS) และสถาบันระหว่างชาติว่าด้วยการสงวนรักษาแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม (International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property, ICCROM) ซึ่งจะพิจารณาในส่วนของแหล่งวัฒนธรรม และสหภาพการอนุรักษ์โลก (The International Union for Conservation of Nature, IUCN) ซึ่งจะพิจารณาในส่วนของแหล่งมรดกธรรมชาติ ทั้งนี้จะต้องมีการส่งผู้เชี่ยวชาญออกไปสำรวจพื้นที่ที่มี

an estimate of the cost of such operations. The list may include only such property forming part of the cultural and natural heritage as is threatened by serious and specific dangers, such as the threat of disappearance caused by accelerated deterioration, large-scale public or private projects or rapid urban or tourist development projects; destruction caused by changes in the use or ownership of the land; major alterations due to unknown causes; abandonment for any reason whatsoever; the outbreak or the threat of an armed conflict; calamities and cataclysms; serious fires, earthquakes, landslides; volcanic eruptions; changes in water level, floods and tidal waves. The Committee may at any time, in case of urgent need, make a new entry in the List of World Heritage in Danger and publicize such entry immediately. 5) The Committee shall define the criteria on the basis of which a property belonging to the cultural or natural heritage may be included in either of the lists mentioned in paragraphs 2 and 4 of this article. 6) Before refusing a request for inclusion in one of the two lists mentioned in paragraphs 2 and 4 of this article, the Committee shall consult the State Party in whose territory the cultural or natural property in question is situated. And 7) The Committee shall, with the agreement of the States concerned, co-ordinate and encourage the studies and research needed for the drawing up of the lists referred to in paragraphs 2 and 4 of this article.

¹⁶สำนักงานโบราณคดีและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติที่ 3 กรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ, **มรดกไทย-มรดกโลก**, หน้า 68.

การเสนอชื่อ แล้วรายงานกลับมายังคณะกรรมการที่ชื่อว่า BUREAU เมื่อได้พิจารณาข้อมูลการประเมินคุณค่าที่องค์กรที่ปรึกษาต่างๆ ได้นำเสนอแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวจึงจะมีมติเป็นข้อเสนอแนะว่า แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติใด ๆ ควรได้รับการบรรจุไว้ในบัญชีรายชื่อมรดกโลกหรือไม่ หรือควรได้รับข้อมูลเพิ่มเติมจากองค์กรที่ปรึกษา หรือจากประเทศสมาชิกผู้นำเสนอแหล่งมรดกนั้น จนสุดท้ายคณะกรรมการมรดกโลกพิจารณาข้อเสนอแนะของคณะกรรมการบริหารร่วมกับข้อมูลประเมินคุณค่าและข้อเสนอแนะขององค์กรที่ปรึกษาก่อนจะตัดสินใจในการประชุมใหญ่สามัญประจำปีในเดือนธันวาคมของทุกปีว่าแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติแห่งใดควรได้รับการขึ้นทะเบียนไว้เป็นบัญชีรายชื่อมรดกโลก¹⁷

จะเห็นได้ว่าขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณา เพื่อการขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติไว้ในบัญชีรายชื่อแหล่งมรดกโลกนั้น เป็นการดำเนินการที่เคร่งครัดและละเอียดรอบคอบ ดังนั้น แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติที่ถูกเสนอเป็นจำนวนมากจึงยังมิได้รับการยอมรับให้เป็นแหล่งมรดกโลกเนื่องจากไม่ผ่านขั้นตอนการพิจารณาที่เข้มงวดนี้

โดยผลที่ประเทศสมาชิกจะได้รับหลังจากแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาตินั้นได้รับการขึ้นทะเบียนบัญชีมรดกโลกแล้ว ดังนี้¹⁸

1. เกิดจิตสำนึกในการร่วมกันยกย่องและปกป้องแหล่งมรดกที่สำคัญของโลก
2. ส่งเสริมให้ชุมชนร่วมมือกันอนุรักษ์และนำเสนอแหล่งมรดกโลกนั้นต่อนานาชาติรวมทั้งมีการตั้งคณะทำงานควบคุมและกำหนดแนวทางในการดำเนินงานที่เหมาะสม
3. เกิดการศึกษาและวิจัยทางวิทยาศาสตร์ รวมทั้งได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมเพื่อและคุ้มครองแหล่งมรดกโลก
4. ได้รับความช่วยเหลือในการฝึกอบรมบุคลากรในการอนุรักษ์แหล่งมรดกทางวัฒนธรรม
5. มีสิทธิติดตั้งเครื่องหมายมรดกโลก (The Emblem) ณ แหล่งที่ตั้ง

2.2.2.3 การถอดถอนจากบัญชีการเป็นมรดกโลก

ตามมาตรา 11 ของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกได้นำคำนิยามของบัญชีรายชื่อมรดกโลกที่อยู่ในภาวะอันตรายเอาไว้ว่าให้ความหมายรวมถึงแหล่งมรดกโลกที่ได้รับอันตรายอย่าง

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

¹⁸ นิคม มุสิกคามะ, แนวปฏิบัติในการสงวนรักษาโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) (กรุงเทพมหานคร : รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2548), หน้า 25.

รุนแรงในองค์ประกอบบางส่วน หรือมีความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วรุนแรง ซึ่งอาจเป็นเหตุให้แหล่งมรดกโลกนั้นเสื่อมสลายหายไป หรือเป็นแหล่งมรดกที่มีโครงการหรือกิจกรรมพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐหรือเอกชนเพื่อขยายเมือง หรือส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือมีการทำลายอันมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือเกิดจากความผิดของเจ้าของที่ดิน หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากอันหาสาเหตุมิได้ หรือมีการปล่อยปละละทิ้งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง หรือเกิดการจลาจล หรือสงคราม หรือความหายนะ หรือกลียุค อันได้แก่ อัคคีภัยที่ร้ายแรง แผ่นดินไหว แผ่นดินถล่ม ภูเขาไฟระเบิด การเปลี่ยนแปลงระดับน้ำ น้ำท่วม และกระแสน้ำ โดยในกรณีฉุกเฉิน คณะกรรมการมรดกโลกอาจบรรจุแหล่งมรดกโลกดังกล่าวไว้ในบัญชีมรดกโลกที่อยู่ภาวะอันตราย และจะมีการเผยแพร่สาธารณะในทันทีเมื่อใดก็ได้ ซึ่งแหล่งมรดกโลกที่มีชื่ออยู่ในบัญชีมรดกโลกที่อยู่ในภาวะอันตรายนั้นถือว่าแหล่งมรดกโลกนั้นมีความจำเป็นต้องได้รับการดำเนินการอนุรักษ์ครั้งใหญ่หรือได้รับความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน

จะเห็นได้ว่าในกรณีที่แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในบัญชีรายชื่อมรดกโลกได้รับการคุกคามจากการดำเนินการใด ๆ เช่น โครงการพัฒนาต่างๆ สงคราม ฯลฯ จนมีแนวโน้มอย่างชัดเจนหรืออย่างแอบแฝงว่าแหล่งมรดกโลกนั้นกำลังเผชิญหน้ากับภาวะอันตราย และมีการกำหนดขั้นตอนหลังจากการแจ้งเรื่องดังกล่าวไปยังประเทศเจ้าของแหล่งมรดกโลกแล้ว ถ้าปรากฏว่าเจ้าของแหล่งมรดกโลกนั้นยังคงเพิกเฉย หรือทำการปรับปรุงได้ไม่ดีเท่าที่ควร อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกได้กำหนดให้มีการพิจารณาขึ้นทะเบียนให้แหล่งมรดกโลกนั้น อยู่ในบัญชีมรดกโลกที่อยู่ในภาวะอันตรายได้ ทั้งนี้เพื่อการพิจารณากำหนดแผนปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งในการคุ้มครองและฟื้นฟูแหล่งมรดกโลกนั้นอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง โดยต้องมีการประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกนั้นไว้ด้วย ตามปกติแล้วการพิจารณาให้แหล่งมรดกโลกแหล่งใดเป็นแหล่งมรดกโลกที่อยู่ในภาวะอันตรายควรได้รับความยินยอมจากประเทศสมาชิกซึ่งมีอำนาจอธิปไตยเหนือแหล่งมรดกโลกนั้น ๆ โดยคณะกรรมการมรดกโลกต้องทำการหารือกับประเทศสมาชิกมีอำนาจอธิปไตยเหนือแหล่งมรดกโลกนั้น ๆ ไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินการใด ๆ เพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งมรดกโลกคณะกรรมการมรดกโลกก็อาจมีมติให้แหล่งมรดกโลกนั้นเป็นแหล่งมรดกโลกในภาวะอันตรายได้ โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากประเทศสมาชิกแต่อย่างใด¹⁹ โดยในขั้นตอนก่อนที่จะถอดถอนแหล่งมรดกโลกให้ออกจากบัญชีรายชื่อมรดกโลกนี้ประเทศสมาชิคนั้นๆ สามารถร้องขอความช่วยเหลือจากทางคณะกรรมการมรดกโลกได้ ทั้งด้านคำแนะนำในการจัดการ รวมไปถึงการขอเงินช่วยเหลือ ซึ่งในส่วนของการช่วยเหลือในการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งมรดกโลกนั้นกองทุนมรดกโลกจะพิจารณาให้แก่เฉพาะสมาชิกที่กำลังประสบปัญหาวิกฤตอย่างหนักเท่านั้น

¹⁹สำนักงาน โบราณคดีและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติที่ 3 กรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ, มรดกไทย-มรดกโลก, หน้า 65.

ข้อกำหนดในการคัดชื่อแหล่งมรดกโลกออกจากบัญชีรายชื่อแหล่งมรดกโลก²⁰

คณะกรรมการมรดกโลก จะพิจารณาคัดชื่อแหล่งมรดกโลกออกจากบัญชีแหล่งมรดกโลกได้ตามระเบียบที่ว่าไว้ในกรณี

1. แหล่งมรดกโลกนั้นได้รับความเสียหายจนสูญเสียลักษณะที่ชัดเจนของตนเอง
2. แหล่งมรดกโลกนั้นได้รับการบุกรุกทำลายโดยมนุษย์ระหว่างการพิจารณา

หรือไม่ได้รับการจัดการตามมาตรการหรือโครงสร้างแผนงานต่างๆ ตามระยะเวลาที่ประเทศสมาชิกละเมิดต่อคณะกรรมการ

ดังนั้น หากมีความเสียหายใดๆ เกิดขึ้นแก่แหล่งมรดกโลก ประเทศสมาชิกที่เป็นเจ้าของแหล่งมรดกโลกจะต้องแจ้งให้ฝ่ายเลขานุการมรดกโลกทราบทันที เมื่อเลขานุการได้รับแจ้งถึงความเสียหายที่มีต่อแหล่งมรดกโลกนั้น ๆ ว่าทราบจากประเทศสมาชิกหรือจากแหล่งข้อมูลใดก็ตาม ก็จะทำให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ กับประเทศสมาชิกแล้วจะแจ้งให้คณะทำงานตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม ยกเว้นแต่จะมีความเห็นจากประธานคณะกรรมการมรดกโลกว่า ไม่ควรดำเนินการพิจารณาต่อไป รวมทั้งต้องขอความเห็นจากองค์กรที่ปรึกษาต่าง ๆ คือ ICOMOS ICCROM และ IUCN เพื่อมอบให้คณะทำงานนำไปประกอบการพิจารณา ในที่สุดคณะกรรมการมรดกโลกจะตรวจสอบข้อมูลและความเห็นของคณะทำงาน แล้วจึงพิจารณาออกเสียงโดยถือตามจำนวนเสียง 2 ใน 3 ของที่ประชุมพิจารณาเพื่อคัดชื่อแหล่งมรดกโลกออกจากบัญชีมรดกโลกดังกล่าว แต่จะต้องเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกละเมิดได้แสดงเหตุผลและตอบคำถามต่าง ๆ ร่วมด้วย และต้องผ่านการตรวจสอบการมีคุณลักษณะตามที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง

ดังนั้น การยกเลิกสิทธิของการเป็นแหล่งมรดกโลกจึงไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะต้องผ่านขั้นตอนต่างๆ มากมายนับตั้งแต่การตัดสินใจไปยังประเทศเจ้าของแหล่งมรดกโลก เพราะแม้จะได้รับการขึ้นทะเบียนในบัญชีมรดกโลกในภาวะอันตรายแล้ว แต่สิทธิในการจัดการแหล่งมรดกโลกนั้นยังเป็นของเจ้าของประเทศนั้น โดยยูเนสโกจะเข้ามาเกี่ยวข้องในหน้าที่ของการเป็นเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาเท่านั้นเพื่อช่วยดูแลในการตรวจสอบข้อมูลต่างๆ และให้ความช่วยเหลือเท่าที่จำเป็น

2.2.3 การจัดการและวิธีการอนุรักษ์โบราณสถานที่อยู่ในแหล่งมรดกโลก

การอนุรักษ์โบราณสถานนั้น กฎบัตรสากลแห่งเมืองเวนิซได้ให้คำนิยามเอาไว้ในข้อ 6 ว่า หมายความว่ารวมถึง การสงวนรักษาบริเวณแหล่งที่ตั้งในขอบเขตที่เหมาะสมกับขนาดของโบราณสถานด้วย ที่ใดก็ตาม แหล่งที่ตั้งเดิมยังคงสภาพปรากฏอยู่จะต้องเก็บรักษาไว้จะยินยอมให้มีสิ่ง

²⁰ กรมศิลปากร, ร่างมาตรฐานและแนวปฏิบัติของกรมศิลปากรในการดำเนินการโบราณสถานโบราณคดี และการพิพิธภัณฑ (กรุงเทพมหานคร : กรมศิลปากร, ม.ป.ป.), หน้า 12.

ปลูกสร้างใหม่ มีการรื้อทำลาย หรือมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขที่อาจเปลี่ยนความสัมพันธ์ของมวลและสีในแหล่งที่ตั้งโบราณนั้นไม่ได้²¹

การอนุรักษ์แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมเป็นการจัดการที่ซับซ้อนซึ่งต้องอาศัยความชำนาญในหลักการและแนวทางสากลในการอนุรักษ์ นักอนุรักษ์จึงต้องได้รับการฝึกฝนอบรมอย่างเข้มงวดในเรื่องวิธีการและขั้นตอนที่ถูกต้องเหมาะสม การวางโครงการอนุรักษ์ในแต่ละโครงการจึงควรได้รับการศึกษาและประเมินผลโดยละเอียดถึงวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ คุณค่าของแหล่งมรดก และการประเมินผลทางกายภาพมีอิทธิพลต่อการวางรูปแบบของวิธีการอนุรักษ์ วัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดในการอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกคือ การพยายามคงไว้ซึ่งสภาพดั้งเดิมของโบราณสถานนั้นๆ จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างขั้นตอนซึ่งมีลักษณะเฉพาะในการอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกนั้นขึ้นมา โดยลำดับแรกต้องสร้างพื้นฐานการปกป้องและการรักษาคุณค่าของทรัพยากรทางวัฒนธรรม เพื่อให้แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมนั้นได้รับการพิจารณาขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก วิธีการอนุรักษ์ต้องประกันได้ว่าจะป้องกันความเป็นของแท้ดั้งเดิมของแหล่งมรดกได้ โดยสามารถยืดระยะเวลาสภาพความสมบูรณ์ของโบราณสถานนั้นได้ รวมทั้งควรให้แหล่งมรดกโลกนั้นได้ทำหน้าที่ประโยชน์ใช้สอยตามประเพณีที่มีมาแต่ดั้งเดิม โดยต้องมีการควบคุมมิให้เกิดความเสียหายต่อความสมบูรณ์ของโบราณสถานนั้นได้ หากการใช้งานของแหล่งมรดกโลกนั้นไม่อาจกระทำได้อย่างต่อเนื่อง ก็ต้องมีการปรับใช้ให้เหมาะสมโดยขึ้นกับแผนงานหรือโครงการที่วางไว้ โดยต้องจัดการให้เกิดการยอมรับถึงลักษณะเด่นๆ ในด้านคุณค่าสากล และตระหนักถึงบทบาททางการศึกษาของแหล่งมรดกนั้นด้วย

คุณค่าของแหล่งมรดกโลกที่แตกต่างกันแสดงให้เห็นว่า ควรเลือกใช้วิธีการอนุรักษ์ที่ต่างกันในแต่ละแหล่งมรดกโลกให้เหมาะสม ซึ่งคุณค่าบางอย่างอาจนำไปสู่การบูรณะปฏิสังขรณ์ที่เกินขอบเขต และการเร่งรัดการพัฒนาจะส่งผลให้เกิดการทำลายความเป็นของดั้งเดิมได้ ดังนั้นการวิวัฒนาการอย่างเป็นระบบจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับวิธีการอนุรักษ์และยุทธวิธีในการอนุรักษ์ที่เหมาะสม

2.2.3.1 แนวคิดและหลักการอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรม

การอนุรักษ์ที่ดีต้องดำเนินไปโดยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับสังคม คือ มีทั้งการรักษาคุณค่าดั้งเดิมของสิ่งนั้นๆ ซึ่งในกฎบัตรสากลแห่งเมืองเวนิซเองก็ได้กำหนดแนวทางในการอนุรักษ์ไว้ในข้อ 2-5 ไว้ว่า การอนุรักษ์และบูรณะโบราณสถานจะต้องนำเอาวิทยาการและเทคนิคในทุก

²¹ International Charter for Conservation and Restoration of Monuments and Sites, 1964, Article 6; The conservation of a monument implies preserving a setting which is not out of scale. Wherever the traditional setting exists, it must be kept. No new construction, demolition or modification which would alter the relations of mass and colour must be allowed.

สาขา ที่อาจนำมาใช้ในการศึกษาและคุ้มครองมรดกทางสถาปัตยกรรมมาใช้ในการดำเนินการ โดยมีจุดมุ่งหมายในการอนุรักษ์และบูรณะโบราณสถานอยู่กับการคุ้มครองโบราณสถานเหล่านั้น ในความเป็นงานศิลปะไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าความเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ซึ่งพื้นฐานในการอนุรักษ์นั้นโบราณสถานจำเป็นจะต้องได้รับการดูแลรักษาอย่างถาวร การอนุรักษ์โบราณสถานจะดำเนินการสะดวก หากโบราณสถานนั้นสามารถสนองวัตถุประสงค์บางประการที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมด้วย จึงควรสนับสนุนการใช้สอยในลักษณะนี้แต่จะต้องไม่เปลี่ยนแปลงผังบริเวณหรือการตกแต่งของอาคาร โดยที่ความต้องการเปลี่ยนแปลงเพื่อการใช้สอยเปลี่ยนไปอาจได้รับอนุญาตให้กระทำได้ในขอบเขตข้างต้นนี้เท่านั้น²²

นอกจากนั้นในกฎบัตรแห่งเมืองฟลอเรนซ์เองก็ได้มีการกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์อุทยานประวัติศาสตร์เอาไว้ว่า การอนุรักษ์อุทยานประวัติศาสตร์ขึ้นอยู่กับภาระหน้าที่ซึ่งลักษณะเฉพาะและการประเมินคุณค่าเพื่อขึ้นบัญชีโบราณสถาน และต้องมีการดำเนินการในหลายรูปแบบ ได้แก่ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการบูรณะ ซึ่งในบางกรณีที่มีความจำเป็นอาจแนะนำให้มีการสร้างรูปแบบขึ้นมาใหม่ ส่วนการคงไว้ซึ่งการเป็นของแท้ดั้งเดิมของอุทยานประวัติศาสตร์ขึ้นอยู่กับรูปแบบที่ได้รับการจัดสัดส่วนส่วนประกอบต่าง ๆ เช่นเดียวกันกับการตกแต่ง และการเลือกสรรพันธุ์พืชหรือวัสดุอื่น ส่วนการดำเนินการเกี่ยวกับการรักษา การอนุรักษ์การบูรณะ หรือการสร้างรูปแบบใหม่ขึ้นมาของอุทยานประวัติศาสตร์ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอุทยานนั้นต้องคำนึงถึงลักษณะต่างๆ ซึ่งเป็นส่วนประกอบของอุทยานทั้งหมดไปพร้อมกัน การแยกดำเนินการไปที่ละขั้นตอนอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกภาพของโบราณสถานนั้นได้²³

²² International Charter for Conservation and Restoration of Monuments and Sites, 1964 Article 2; The conservation and restoration of monuments must have recourse to all the sciences and techniques which can contribute to the study and safeguarding of the architectural heritage.

Article 3; The intention in conserving and restoring monuments is to safeguard them no less as works of art than as historical evidence.

Article 4 CONSERVATION; It is essential to the conservation of monuments that they be maintained on a permanent basis.

Article 5; The conservation of monuments is always facilitated by making use of them for some socially useful purpose. Such use is therefore desirable but it must not change the lay-out or decoration of the building. It is within these limits only that modifications demanded by a change of function should be envisaged and may be permitted.

²³ The Florence Charter, 1982, Article 9; The preservation of historic gardens depends on their identification and listing. They require several kinds of action, namely maintenance,

การอนุรักษ์จึงไม่เพียงเป็นการเก็บรักษาสีเก่าแก่โบราณเท่านั้น หากยังต้องศึกษาค้นคว้าและนำคุณค่าที่ได้รับมาเผยแพร่กลับไปสู่สังคมอย่างกว้างขวางอีกครั้งเป็นการยกระดับสังคมให้หันมาสนใจในศิลปะและวัฒนธรรมมากขึ้น ดังนั้น การอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม จึงต้องเป็นการอนุรักษ์เพื่อรักษาสภาพศิลปกรรมให้พ้นจากการเสื่อมสลายโดยธรรมชาติและกาลเวลา พร้อมทั้งพัฒนามรดกทางวัฒนธรรมให้กลับมาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมปัจจุบันให้ได้ โดยการศึกษาโครงสร้าง ชนิด และส่วนประกอบของโบราณสถาน โบราณวัตถุ หาสาเหตุที่ก่อให้เกิดการชำรุด กำจัดสิ่งที่ก่อให้เกิดความชำรุดเสียหายโดยไม่ทำให้โบราณสถานและโบราณวัตถุนั้นเกิดการเปลี่ยนแปลง กิดหาวิธีการรักษาโบราณสถานและหาโบราณวัตถุนั้นๆ ด้วยวิธีที่เหมาะสม เพื่อให้อยู่ในสภาพคงทนต่อไปได้ การเก็บรักษาและการจัดแสดงซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะรองรับโบราณสถานและโบราณวัตถุที่ได้รับการสงวนรักษาไว้เป็นขั้นสุดท้าย

แนวคิดที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมที่สำคัญในทางสากลนั้นจะเน้นให้การอนุรักษ์ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ซึ่งปรากฏอยู่ในแนวทางการปฏิบัติการเพื่อการส่งเสริมสนับสนุนอนุสัญญามรดกโลก (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention) ในส่วนที่ II.E ได้แก่

1. ความเป็นของแท้ดั้งเดิม (Authenticity)

โดยแนวทางการปฏิบัติได้กำหนดให้แหล่งมรดกที่ได้รับการเสนอชื่อว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ (i) ถึง (vi) นั้น จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขแห่งความเป็นของแท้ดั้งเดิมด้วย โดยต้องมีเอกสารประกอบในการแสดงให้เห็นถึงความเป็นของแท้ดั้งเดิมซึ่งสามารถนำมาใช้ในการตรวจสอบแหล่งมรดกแต่ละแหล่งได้ การที่จะมีความรู้ความเข้าใจในคุณค่าของความเป็นมรดกโลกนั้นจะขึ้นอยู่กับแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมที่มีมาแต่ดั้งเดิมและที่จะมีในภายหน้าด้วย สิ่งเหล่านี้นับว่าเป็นความจำเป็นพื้นฐานในการเข้าถึงลักษณะต่าง ๆ ของความเป็นของแท้ดั้งเดิม

ในการตัดสินใจเกี่ยวกับคุณค่าของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม และความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูลนั้นอาจจะแตกต่างกันตามแต่ละแหล่ง แม้จะเป็นแหล่งที่คล้ายคลึงกันก็ตาม

conservation and restoration. In certain cases, reconstruction may be recommended. The authenticity of a historic garden depends as much on the design and scale of its various parts as on its decorative features and on the choice of plant or inorganic materials adopted for each of its parts.

MAINTENANCE, CONSERVATION, RESTORATION, RECONSTRUCTION

Article 10; In any work of maintenance, conservation, restoration or reconstruction of a historic garden, or of any part of it, all its constituent features must be dealt with simultaneously. To isolate the various operations would damage the unity of the whole.

โดยต้องมีการพิจารณาถึงสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมของแหล่งมรดกนั้นด้วย แหล่งมรดกที่เป็นไปตามเงื่อนไขความเป็นของแท้ดั้งเดิมได้นั้นจะต้องมีการนำเสนอโดยแสดงผ่านทางคุณลักษณะต่างอันประกอบด้วย

- 1) รูปแบบและการออกแบบ
- 2) วัสดุและรูปทรง
- 3) การใช้สอยและหน้าที่
- 4) ความคิด เทคนิค และระบบจัดการ
- 5) แหล่งที่ตั้ง และสภาพแวดล้อม
- 6) ภาษา และรูปทรงของวัฒนธรรม
- 7) จิตวิญญาณ และความรู้สึก
- 8) ปัจจัยภายใน และภายนอกอื่นๆ

โดยในส่วนของจิตวิญญาณและความรู้สึกนั้นจะเป็นสิ่งชี้้นำที่สำคัญเกี่ยวกับคุณสมบัติและความรับรู้ของแหล่งมรดกเหล่านั้น เช่น การแสดงว่าในสังคมจะสามารถรักษาซึ่งขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมได้อย่างต่อเนื่องหรือไม่ แหล่งข้อมูลดังกล่าวจะต้องมีการอธิบายอย่างละเอียดเกี่ยวกับช่วงฝีมือ ประวัติศาสตร์ สังคม และมิติทางวิทยาศาสตร์ของแหล่งมรดกที่ตรวจสอบ แหล่งข้อมูลจึงหมายถึงลักษณะทางกายภาพ ลายลักษณ์อักษร คำบอกเล่า และแหล่งข้อมูลที่มีรูปร่างซึ่งทำให้ทราบถึงธรรมชาติ ลักษณะเฉพาะ ความหมาย และประวัติศาสตร์ของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมนั้น ในส่วนของความเป็นของแท้ขึ้นจากการสร้างรูปแบบขึ้นมาใหม่ของซากโบราณคดีหรือสิ่งก่อสร้างทางประวัติศาสตร์นั้นต้องเป็นการกระทำเมื่อมีการนิเทศเท่านั้น และจะได้รับการยอมรับให้กระทำได้เมื่อกระทำไปบนพื้นฐานและไม่เกินกว่าที่จะคาดคะเนได้จากความรู้พื้นฐานที่สมบูรณ์ในเรื่องนั้น รวมทั้งบันทึกข้อมูลรายละเอียดที่มีด้วย

2. ความเป็นเอกลักษณ์ (Identity)

โดยแนวทางการปฏิบัติได้กำหนดให้แหล่งมรดกโลกที่ได้รับการเสนอชื่อในการขึ้นทะเบียนบัญชีมรดกโลกนั้นจะต้องแสดงให้เห็นถึงความสำคัญทางวัฒนธรรมหรือทางธรรมชาติซึ่งมีความพิเศษและมีความสำคัญต่อมนุษยชาติทั้งปัจจุบันและอนาคต การปกป้องแหล่งมรดกให้มีความมั่นคงถาวรเป็นความสำคัญสูงสุด ประเทศสมาชิกจะต้องนำเสนอคุณค่าของแหล่งมรดกทั้งในด้านคุณค่าทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาในส่วนของความเป็นเอกลักษณ์ก่อนที่จะขึ้นทะเบียนมรดกโลกด้วย โดยคณะกรรมการจะพิจารณาถึงคำอธิบายในส่วนของความเป็นเอกลักษณ์ ซึ่งถือเป็นกุญแจสำคัญในการอ้างอิงเพื่อป้องกันผลกระทบในอนาคต และสามารถกำหนดวิธีการจัดการแหล่งมรดกนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นหลักประกันในส่วนของ การปกป้องแหล่งมรดกในด้านความน่าสนใจความสำคัญหรือคุณค่า แต่มุ่งในส่วนของการ

เป็นเอกลักษณ์ที่โดดเด่นที่แหล่งมรดกนั้นได้รับเลือกจากมุมมองในระดับสากล สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่าแหล่งมรดกที่มีความน่าสนใจและความสำคัญในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น มิใช่ว่าจะสามารถขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกได้ในทันที นอกจากนั้นในการเสนอชื่อแหล่งมรดกเพื่อขึ้นบัญชียังต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงพันธกรณีของประเทศสมาชิกที่จะสงวนรักษาแหล่งมรดกนั้น โดยต้องมีการนำรูปแบบของนโยบาย กฎหมาย วิทยาศาสตร์ เทคนิค การบริหารจัดการ และการลงทุนมาใช้ในการพัฒนาและเสนอแนะเพื่อจะปกป้องแหล่งมรดกและความเป็นเอกลักษณ์ของแหล่งนั้นด้วย

3. ความกลมกลืนหรือบูรณาภาพกับสภาพแวดล้อมโดยรวม (Integrity)

โดยแนวทางการปฏิบัติได้กำหนดให้แหล่งมรดกโลกที่ได้รับการเสนอชื่อในการขึ้นทะเบียนบัญชีมรดกโลกนั้น จะต้องแสดงให้เห็นถึงเงื่อนไขแห่งความกลมกลืน ซึ่งความกลมกลืนนี้จะเป็นตัววัดถึงความสมบูรณ์และมั่นคงของแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ การตรวจสอบเงื่อนไขของความกลมกลืนนั้น แหล่งมรดกนั้นจะต้อง

- 1) รวมถึงส่วนต่างๆ ที่จำเป็นในการแสดงถึงความโดดเด่นเป็นสากลของแหล่งมรดกนั้น
 - 2) เป็นขนาดที่เหมาะสมต่อการรับรองในการเป็นตัวแทนที่สมบูรณ์ของลักษณะและกระบวนการซึ่งถ่ายทอดความหมายของแหล่งมรดกนั้น
 - 3) ทนทานต่อผลกระทบอันเลวร้ายจากการพัฒนาและการทอดทิ้ง
- สิ่งต่างๆ ดังกล่าวนี้อาจจะต้องได้รับการนำเสนอให้เห็นและอธิบายถึงความกลมกลืนได้ด้วย สำหรับแหล่งมรดกที่ได้รับการเสนอชื่อว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ (i) ถึง (vi) นั้น โครงสร้างทางกายภาพของแหล่งมรดกและรูปร่างที่สำคัญของแหล่งมรดกมีความจำเป็นในการถ่ายทอดให้เห็นถึงคุณค่าของแหล่งมรดกนั้นด้วย นอกจากนั้นในส่วนของภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม เมืองประวัติศาสตร์และแหล่งมรดกอื่นที่มีความจำเป็นและมีความสัมพันธ์กับแหล่งมรดกนั้นก็ต้องได้รับการรักษาเอาไว้ด้วย

นอกจากการสร้างแนวคิดในการอนุรักษ์แล้ว ต้องมีการศึกษาถึงแนวทางในการนำไปปฏิบัติในแหล่งมรดกโลกนั้นจริงด้วย โดยต้องขั้นตอนและกระบวนการที่เหมาะสมคือ

- 1) ก่อนการปฏิบัติการอนุรักษ์หรือการบูรณปฏิสังขรณ์โบราณสถานจะต้องมีการศึกษาทางโบราณคดีเสียก่อน
- 2) ต้องรักษาโบราณสถานและสภาพแวดล้อมบริเวณโดยรอบให้คงสภาพเดิมหรือมีความสมดุลมากที่สุดเท่าที่จะทำได้
- 3) ไม่ควรแต่งเติมรูปทรง โครงสร้าง หรือรายละเอียดทางศิลปกรรมโดยพลการ
- 4) โครงสร้างอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกควรมีการประชุมระดมความคิดเพื่อประมวลหาแนวทางการปฏิบัติทั้งด้านแนวคิดและวิธีการ ทั้งในส่วนที่เป็นมหภาค (ผังเมือง) และใน

ส่วนที่เป็นจุดภาค (โบราณสถานแต่ละแห่ง) เป็นกรณีไป ทั้งก่อนการปฏิบัติงานและในระหว่างการทำงาน

5) แนวคิดอนุรักษ์จะต้องเป็นแกนนำ ส่วนเทคนิคและวิธีการควรเป็นเครื่องมือที่นำไปสู่การอนุรักษ์โบราณสถานแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมที่เหมาะสม

6) การวางแผนงานและขั้นตอนภาคสนามนั้น ควรจะประมวลผลมาจากคณะกรรมการจากทุกสาขาวิชาเกี่ยวข้อง เช่น สถาปนิก วิศวกรการอนุรักษ์ นักโบราณคดี นักประวัติศาสตร์ศิลปะ นักนิเวศวิทยา ช่างเทคนิคเฉพาะงาน ฯลฯ

หลักเกณฑ์ในการดำเนินการ ควรปฏิบัติดังนี้

1) ให้ใช้วัสดุเดิมเท่าที่จะใช้เทคนิคเข้าช่วยได้ หรืออย่างน้อยที่สุดจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อการดำเนินงานในอนาคต

2) ให้ค้นคว้าหาหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับแหล่งมรดกโลกนั้น และเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแหล่งมรดกโลกนั้นแก่ผู้ที่สนใจ

3) เก็บรักษาโบราณวัตถุเท่าที่มีอยู่ในบริเวณโบราณสถานนั้นๆ ให้ได้จำนวนมากที่สุดและคงสภาพเดิมให้มากที่สุด

4) ถ้าจำเป็นต้องทำการเสริมสร้างบางส่วนก็ควรให้มีความกลมกลืนกับของเดิมทั้งในด้านของสี ผิว รูปร่าง และขนาด แต่ขนาด แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ควรให้เด่นเทียบเท่าโบราณสถานดั้งเดิม และผู้ชมจะต้องสามารถมองออกได้ว่าส่วนใดคือส่วนที่สร้างขึ้นใหม่ และส่วนใดคือส่วนที่มีมาแต่ดั้งเดิม

2.2.3.2 แนวทางในการอนุรักษ์โบราณสถานที่อยู่ในแหล่งมรดกโลก

ในปัจจุบันได้มีการนำแนวทางในการอนุรักษ์โบราณสถานที่อยู่ในแหล่งมรดกโลกมาใช้มีอยู่หลายวิธีด้วยกัน ได้แก่

1. การป้องกันทางกฎหมาย (Protection)

เป็นการกระทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สภาพต่างๆ ของโบราณคดี หรือบริเวณประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมนั้นคงสภาพอยู่ต่อไปอย่างยั่งยืน รวมถึงการป้องกันทางกายภาพของแหล่งมรดกโลกเพื่อให้แน่ใจว่าปลอดภัยจากการถูกรบกวนหรือการทำลาย และการถูกบุกรุกพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นแหล่งมรดกโลกซึ่งสามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า ดังนั้น ในการจัดให้มีบริเวณพื้นที่กันชน(Buffer Zones)จึงสามารถป้องกันบริเวณประวัติศาสตร์จากการถูกรบกวนได้เป็นอย่างดี²⁴

²⁴ กรมศิลปากร, แนวทางการจัดการโบราณสถานในบัญชีมรดกโลกทางวัฒนธรรมของโลก, หน้า 63.

จากกฎบัตรแห่งเมืองฟลอเรนซ์ข้อ 23 ได้กำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบมีภาระในการนำมาตรการทางกฎหมายและระเบียบการปกครองที่เหมาะสมมาใช้ในการระบุรายละเอียดและขึ้นทะเบียนโบราณสถาน รวมทั้งการปกป้องคุ้มครองอุทยานประวัติศาสตร์ภายใต้คำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญที่ทรงคุณวุฒิ การสงวนรักษาอุทยานประวัติศาสตร์นั้นต้องจัดทำภายในกรอบของแผนการใช้ที่ดิน โดยจะต้องระบุไว้ในเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบยังมิภาระในการนำเอามาตรการทางการเงินมาช่วยในการบำรุงรักษา อนุรักษ์ และบูรณะอุทยานประวัติศาสตร์หรือสร้างรูปแบบขึ้นมาใหม่ในกรณีที่เป็น²⁵ และตามแนวทางการปฏิบัติการเพื่อการส่งเสริมสนับสนุนอนุสัญญามรดกโลก (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention) ได้มีการกำหนดมาตรการป้องกันทางกฎหมายเอาไว้ในส่วนที่ II.F.²⁶ ดังนี้

โดยกำหนดให้แหล่งมรดกที่ได้ขึ้นบัญชีมรดกโลกแล้วจะต้องมีการบัญญัติกฎหมาย การออกข้อกำหนด การจัดตั้งและการวางแผนทางมาตรการป้องกันทางกฎหมาย รวมถึงการกำหนดเขตแดนที่เหมาะสม โดยประเทศสมาชิกแต่ละประเทศจะแสดงถึงมาตรการการป้องกันที่เพียงพอในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ตามที่แหล่งมรดกนั้นๆ ตั้งอยู่ โดยในการเสนอชื่อขึ้นทะเบียนนั้นต้องมีการเพิ่มเติมในส่วนของเนื้อหาสาระสำคัญให้มีถ้อยคำที่ชัดเจนซึ่งสามารถแสดงถึงแนวทางการป้องกันทางกฎหมายที่จะนำมาใช้ในการปกป้องแหล่งมรดกได้ และสามารถป้องกันการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงซึ่งส่งผลกระทบในแง่ลบต่อคุณค่าความโดดเด่นสากล หรือความสมบูรณ์หรือคุณค่าดั้งเดิมของแหล่งมรดกนั้นได้

นอกจากนั้น ยังมีการวางแผนการป้องกันทางกฎหมายโดยการกำหนดเขตแดน ซึ่งโครงสร้างของเขตแดนนั้นถือว่าเป็นสิ่งสำคัญ ในการสร้างมาตรการในการป้องกันทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเพื่อการขอเสนอชื่อขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลก โดยเขตแดนจะต้องได้รับการร่างขึ้นมาเพื่อเป็นการประกันถึงการแสดงออกซึ่งความโดดเด่นเป็นสากล รวมทั้งความ

²⁵ The Florence Charter, 1982, Article 23.

²⁶ Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, II.F;

98. Legislative and regulatory measures at national and local levels should assure the survival of the property and its protection against development and change that might negatively impact the outstanding universal value, or the integrity and/or authenticity of the property. States Parties should also assure the full and effective implementation of such measures.

99. the delineation of boundaries is an essential requirement in Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention 25 the establishment of effective protection of nominated properties. Boundaries should be drawn to ensure the full expression of the outstanding universal value and the integrity and/or authenticity of the property.

สมบูรณ์และคุณค่าดั้งเดิมของแหล่งมรดกนั้นด้วย สำหรับเขตแดนของแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมนั้นจะต้องร่างขึ้นมาโดยแสดงทั้งพื้นที่และคุณลักษณะที่ต้องแสดงให้เห็นได้ชัดแจ้งถึงความโดดเด่นเป็นสากลของแหล่งมรดกนั้นเพื่อให้พื้นที่นั้นๆ เป็นแนวทางในการวิจัยที่จะช่วยเหลือและสนับสนุนความรู้ความเข้าใจให้มากยิ่งขึ้นด้วย

การป้องกันทางกฎหมายจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายและการวางแผนซึ่งมุ่งที่จะเป็นหลักประกันในการป้องกันแหล่งมรดกโลกนั้นจากการถูกทำลายซึ่งเกิดขึ้นจากปัจจัยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเกิดจากการกระทำของบุคคล การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม ภัยธรรมชาติ หรือจากการพัฒนาและการขยายตัวของเมือง การป้องกันทางกฎหมายจึงถือเป็นแนวทางที่สนับสนุนให้มีการกระทำที่ถูกต้องเหมาะสม และสร้างขึ้นมาควบคู่ไปกับการให้อำนาจในการลงโทษผู้กระทำความผิด ส่วนการป้องกันทางกายภาพจะรวมถึงการควบคุมดูแลการต่อเติมโบราณสถาน หรือแม้กระทั่งเคลื่อนย้ายวัตถุที่อาจเป็นอันตรายไปเก็บไว้ในที่ปลอดภัย

2. การสงวนรักษา (Preservation)

การสงวนรักษานั้นเป็นการกระทำ หรือกระบวนการใช้มาตรการต่างๆ ที่เหมาะสมเพื่อจะดำรงรักษาสภาพของอาคารและองค์ประกอบส่วนอื่นที่ละเอียดปราณีต หรือเป็นศิลปสถาปัตยกรรมให้คงรูปแบบเดิมไว้ด้วยวัสดุก่อสร้างแบบเดิม และวิธีการสร้างอย่างเดิมเช่นที่เคยทำมาในอดีต เช่น การก่ออิฐโดยใช้ปูนแห้งหรือปูนน้ำอ้อย การใช้รักในการประดับหน้าบรรณเก่าแบบเดิม ฯลฯ โดยวิธีการปฏิบัติงานแบบนี้อาจมีการเสริมสร้างความมั่นคงของฐานหรือส่วนต่าง ๆ ในเบื้องต้นเท่าที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ โดยการอนุรักษ์นี้ต้องมีของเดิม 70-80% และอาจเพิ่มเติมเพียง 20-30% เท่านั้น

วัตถุประสงค์เพื่อที่จะหาวิธีที่จำเป็นในการรักษาแหล่งมรดกโลกนั้นให้คงอยู่ในสภาพเดิมที่เคยเป็นอยู่ ดังจะเห็นได้จากกฎบัตรสากลแห่งเมืองเวนิซข้อ 8 ที่กำหนดให้งานประติมากรรม งานจิตรกรรมหรือสิ่งตกแต่งซึ่งเป็นองค์ประกอบที่รวมเข้าเป็นโบราณสถานจะถูกแยกออกจากโบราณสถานได้ ในกรณีที่เป็นวิธีเดียวเท่านั้นที่จะสงวนรักษาองค์ประกอบนั้นไว้ได้²⁷ ซึ่งมาตรการในการสงวนรักษานี้รวมถึงการหมั่นตรวจตราอย่างสม่ำเสมอ และการบำรุงรักษาแบบหมุนเวียนและแบบประจำ นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึงการซ่อมแซมเล็กๆ น้อยๆ ซึ่งจะต้องกระทำเพื่อให้มั่นใจถึงความสมบูรณ์ของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมนั้น ในทางปฏิบัติหมายถึงต้องเป็น

²⁷ International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites, 1964, Article 8; Items of sculpture, painting or decoration which form an integral part of a monument may only be removed from it if this is the sole means of ensuring their preservation.

การรักษาโบราณสถานให้พ้นจากการทำลายและการเสื่อมสภาพ รวมไปถึงการถูกระทำโดยน้ำ สารเคมีต่างๆ แมลง สัตว์ วัชพืช และแหล่งมรดกโลกนั้นต้องได้รับการดูแลรักษาเมื่อตรวจพบและทำให้คืนสู่สภาพดีดังเดิม ดังนั้น การสงวนรักษาศิลปกรรมเพื่อให้คงสภาพเดิมมากที่สุด เป็นการหยุดการเสื่อมสลายอันเกิดจากธรรมชาติ และสาเหตุอื่น โดยจะไม่มีการต่อเติมให้ผิดแผกไปจากเดิม

เกณฑ์มาตรฐานสำหรับการสงวนรักษา (Standards for Preservation)²⁸

1) การสงวนรักษาจะเป็นการดำเนินการเพื่อบำรุงไว้ซึ่งลักษณะรูปทรงบูรณภาพและวัสดุต่างๆ ของโบราณสถานสิ่งก่อสร้าง หรือพื้นที่บริเวณแหล่งมรดกโลกนั้น แต่หากเป็นการสร้างขึ้นใหม่หรือการปฏิสังขรณ์อย่างกว้างขวางจะไม่นับเป็นกรรมวิธีในการสงวนรักษาที่กล่าวถึงมาในที่นี้

2) การสงวนรักษาจะเป็นการรวมเทคนิคและวิทยาการต่างๆ เพื่อการยับยั้งหรือชะลอการเสื่อมสภาพหรือการผุพังของโบราณสถานนั้นไว้ โดยการจัดตั้งโครงการเพื่อบำรุงรักษาซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างเป็นประจำและต่อเนื่อง

3. วิทยาศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์ (Science for Conservation)

เป็นการรักษาแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมให้ปลอดภัย หรือสงวนรักษาให้คงสภาพดั้งเดิมจากการถูกทำลายหรือจากความเปลี่ยนแปลง รวมถึงการทำให้คงสภาพยืนยาวขึ้น หลักการทั่วไปในการอนุรักษ์นั้นกำหนดเอาไว้ในกฎบัตรสากลแห่งเมืองเวนิซ ข้อ 7 ว่าโบราณสถานไม่สามารถถูกแยกออกจากประวัติศาสตร์ ในส่วนที่โบราณสถานเองเป็นประจักษ์พยาน และไม่สามารถแยกออกจากแหล่งที่ตั้งโบราณสถานนั้นถูกสร้างขึ้น จึงไม่อนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายโบราณสถาน ไม่ว่าจะเป็นการย้ายทั้งแหล่งหรือเพียงบางส่วน เว้นแต่เมื่อได้พิสูจน์แล้วด้วยเหตุผลที่สำคัญยิ่งในระดับชาติหรือนานาชาติ²⁹

โดยทั่วไปของวิทยาศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์นั้นหมายถึงวิธีการต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการรักษาโบราณสถาน แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมหรือเมืองประวัติศาสตร์โดยมุ่งหมายเพื่อการสงวนรักษาความเป็นของแท้ดั้งเดิม และความสมบูรณ์ของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม

²⁸ สำนักงานโบราณคดีและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติที่ 3 กรมศิลปากร กระทรวง ศึกษาธิการ, **มรดกไทย-มรดกโลก**, หน้า 114.

²⁹ International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites, 1964, Article 10; Where traditional techniques prove inadequate, the consolidation of a monument can be achieved by the use of any modern technique for conservation and construction, the efficacy of which has been shown by scientific data and proved by experience.

ด้วยกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งวิธีการเหล่านี้รวมถึงการบำรุงรักษา การซ่อมแซม การทำให้มั่นคง แข็งแรง และการผัดกลิ้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่บริเวณในเมืองหรือภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์จะเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่บริเวณในเมืองหรือภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์จะเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการผสมผสานซึ่งนำไปสู่การดำเนินการจัดการ ซึ่งต้องพิจารณาควบคู่ไปกับคุณค่าและความเป็นของแท้ดั้งเดิม นอกจากนี้วิทยาศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์ ยังใช้สำหรับการอนุรักษ์ส่วนประกอบของโบราณสถาน โบราณวัตถุ และวัสดุต่างๆ วิธีการอนุรักษ์ยัง ใช้สำหรับการอนุรักษ์ส่วนประกอบของโบราณสถาน โบราณวัตถุ และวัสดุต่างๆ

วิธีการอนุรักษ์จะหมายถึงความถึง การป้องกันรักษาวัสดุดั้งเดิม การทำความสะอาด และการทำให้โบราณสถานมีความมั่นคงแข็งแรงเท่านั้น ทั้งนี้วิทยาศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์ ยังรวมถึง การปรับแต่งให้กลมกลืนเข้ากับของเดิมหรือของที่มีอยู่แล้ว และยังสามารถนำมาปรับใช้ใน ชีวิตประจำวันหรือวิถีชีวิตของสังคมในปัจจุบัน หรืออาจเป็นการสร้างสรรค์ของใหม่ให้มีความ กลมกลืน และส่งเสริมกับของเก่าที่มีอยู่ ซึ่งนอกจากจะเป็นการอนุรักษ์ในแง่กายภาพ เช่น โบราณสถาน หรือโบราณวัตถุแล้ว อาจเป็นการอนุรักษ์ในแง่ของคติความเชื่อหรือเทคโนโลยีความรู้ ความสามารถ ดั้งเดิมให้ดำรงอยู่ต่อไป แต่อาจมีการประยุกต์หรือมีการพัฒนาให้ร่วมสมัยมากขึ้น โดยมีพื้นฐานจาก ของที่มีอยู่เดิม อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งการอนุรักษ์ก็อาจหมายถึงการทำลายด้วย แต่เป็นการทำลายสิ่ง ปกคลุมบางอย่างเพื่อเปิดเผยให้คุณค่าแท้จริงของสิ่งนั้นปรากฏออกมา

4. การเสริมความมั่นคงแข็งแรงทางวิศวกรรม (Consolidation)

การกระทำหรือกระบวนการต่างๆ ในการใช้มาตรการที่เหมาะสม เพื่อทำให้ สถานที่สำคัญในทางประวัติศาสตร์มีความสามารถทนต่อการเปลี่ยนแปลงหรือสภาพทางภูมิศาสตร์ หรือทำให้โครงสร้างทางสถาปัตยกรรมที่ไม่แข็งแรงหรือเสื่อมสภาพมีความแข็งแรง ปลอดภัยและ มั่นคงด้วยการใช้ค้ำยัน ดังให้ได้รับทราบตามสภาพเดิมดังที่เคยปรากฏมาแต่ในอดีต

กฎบัตรสากลแห่งเวนิซได้กำหนดแนวทางในการเสริมความมั่นคงแข็งแรงทาง วิศวกรรมเอาไว้ในข้อ 10 โดยในกรณีที่เทคนิคที่ใช้มาดั้งเดิมไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ การเสริมความ มั่นคงแข็งแรงของโบราณสถานอาจสัมฤทธิ์ผลได้โดยการใช้เทคนิคสมัยใหม่ในการอนุรักษ์และการ ก่อสร้าง ทั้งนี้ ประสิทธิภาพของเทคนิคจะต้องมีข้อมูลทางวิชาการยืนยัน และมีประสบการณ์ การนำมาใช้เป็นเครื่องพิสูจน์³⁰ จะเห็นได้ว่าการเสริมความมั่นคงแข็งแรงทางวิศวกรรมนั้นจึงเป็น วิธีการเพิ่มเติมทางกายภาพหรือเป็นการเพิ่มติดเข้าไปใหม่ หรือค้ำยันวัสดุต่างๆ ตรงตัวโบราณสถานนั้น ในแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าสภาพของโบราณสถานนั้นจะสามารถทนทานอยู่ ต่อได้ หรือทำให้เกิดความสมบูรณ์ในทางโครงสร้างของโบราณสถาน แต่วิธีเสริมความมั่นคงแข็งแรง นั้นก็สามารถส่งผลในทางลบได้ โดยส่งผลกระทบทางกายภาพในระยะสั้นและระยะยาวคือเกิดความ

³⁰ Ibid., Article 10.

เปลี่ยนแปลงกับวัสดุดั้งเดิม และหากจะทำให้คืนสู่สภาพเดิมก็จะทำได้ยาก ถ้าหากกระทำไปโดยไม่มี ความเข้าใจในวิธีดังกล่าวที่ชัดเจน³¹

เกณฑ์มาตรฐานสำหรับการเสริมสร้างความมั่นคง (Standards for Consolidation)³²

1) การเสริมสร้างความมั่นคง เป็นการทำให้โครงสร้างของโบราณสถานมีความ แข็งแรงมั่นคงขึ้นอีกครั้งด้วยวิธีเพิ่มความแข็งแรงให้กับโครงสร้างรับน้ำหนัก หรือโดยการยับยั้งการ เสื่อมสภาพพังทลายของวัสดุอื่นซึ่งผลกระทบต่อโครงของโบราณสถานนั้น และยังเป็น การเสริมสร้างความ มั่นคงเพื่อให้สภาพของโบราณสถานนั้นสามารถทนทานต่อสภาวะอากาศได้อีกครั้ง

2) การเสริมสร้างความมั่นคงแข็งแรงจะต้องเป็นไปในลักษณะที่เป็นการก่อสร้าง ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปลักษณะของโบราณน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และเมื่อจำเป็นจะต้อง ดำเนินการเพิ่มเสริมความแข็งแรงให้โครงสร้างของโบราณสถานนั้นมั่นคงขึ้นมาใหม่ ก็ต้องกระทำ อย่างมีขีดจำกัดที่เป็นไปได้ เพื่อจะได้ไม่เป็นการรบกวนหรือทำให้สุนทรียภาพและทัศนียภาพทาง ประวัติศาสตร์ของแหล่งมรดกโลกนั้นเสียหายไป ยกเว้นเมื่อการดำเนินการอย่างมีขีดจำกัดดังกล่าวจะมีผล ให้เกิดการตัดแปลง หรือก่อให้เกิดการตัดแปลง หรือก่อให้เกิดการทำลายวัสดุหรือพื้นที่ที่สำคัญทาง ประวัติศาสตร์นั้น

5. การบูรณะ (Restoration)

เป็นการกระทำหรือกระบวนการที่ทำให้รูปทรงของโบราณสถาน หรือรายละเอียด ส่วนปลีกย่อยต่างๆ ทางสถาปัตยกรรม และบริเวณพื้นที่ตั้งซึ่งเคยมีอยู่ในประวัติศาสตร์นั้นกลับคืนมาสู่ รูปแบบเดิมที่เคยเป็นมา การบูรณะจึงเป็นการทำให้วัตถุที่เคยสูญเสียรูปร่างปรากฏคืนสู่สภาพเดิม ตามคำนิยามที่ปรากฏในข้อ 9 แห่งกฎบัตรสากลแห่งเมืองเวนิซ โดยอาจจะต้องเอาส่วนซึ่งต่อเติมใน ภายหลังออกหรือเสริมส่วนอื่นเพื่อทดแทนส่วนดั้งเดิมที่หายไปตามบันทึกหรือจดหมายเหตุจาก ประวัติศาสตร์ หรือจากข้อสันนิษฐานของร่องรอยเดิมที่ยังอยู่ โดยวิธีการเช่นนี้ ของดั้งเดิมอาจมีเพียง ซากหรือฐานของอุโบสถหรือวิหารเพียง 20-30% เท่านั้น ส่วนบูรณะนั้นอาจมากถึง 70-80% วัตถุประสงค์ของการบูรณะนั้นไม่เพียงแต่เพื่อจะอนุรักษ์ความสมบูรณ์ของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม เท่านั้น แต่ยังจะทำให้คุณค่าทางวัฒนธรรมมีความชัดเจนขึ้นและช่วยทำให้ลักษณะรูปแบบดั้งเดิมดีขึ้น ด้วย³³ กฎบัตรสากลแห่งเมืองเวนิซได้กำหนดขั้นตอนของการบูรณะเอาไว้ในข้อ 9 ต้องเป็นการ ดำเนินการที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะสาขาวิชา โดยมุ่งที่จะสงวนรักษาและแสดงคุณค่าแห่ง

³¹ กรมศิลปากร, แนวทางการจัดการโบราณสถานในบัญชีมรดกโลกทางวัฒนธรรมของโลก, หน้า 64.

³² สำนักงานโบราณคดีและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติที่ 3 กรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ, มรดกไทย-มรดกโลก, หน้า 114.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64-65.

สุนทรียภาพและประวัติศาสตร์ของโบราณสถาน รวมทั้งอยู่บนพื้นฐานของความเคารพต่อวัสดุดั้งเดิม และเอกสารที่เป็นของแท้ การบูรณะจะต้องหยุดทันที ณ จุดที่เราต้องคาดคะเนสันนิษฐาน ในกรณีที่มีความจำเป็นส่วนที่เพิ่มเติมเข้าไปจะต้องระบุให้ชัดเจนสามารถแยกออกได้จากองค์ประกอบทางสถาปัตยกรรมเดิมของโบราณสถาน และมีการประทับตราระยะเวลาที่ดำเนินการ ซึ่งการบูรณะในกรณีใดๆ ก็ตาม จะต้องมีการศึกษาทางโบราณคดีและประวัติศาสตร์เกี่ยวกับโบราณสถานก่อนเสมอ³⁴ ดังนั้น การบูรณะจึงถือว่าการอนุรักษ์ขั้นที่สูงขึ้นไปกว่าการสงวนรักษาอีกขั้นหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการเก็บรวบรวมเอาชิ้นส่วนเสียหายแตกทำลายมาต่อเติมหรือทำให้ดูดีขึ้นมาใหม่ โดยยึดหลักทำให้เหมือนเดิมมากที่สุด อาจมีการเสริมโครงสร้างภายในให้แข็งแรงขึ้นตลอดจนวิธีอื่น ๆ

เกณฑ์มาตรฐานสำหรับการบูรณะ (Standards for Restoration)³⁵

1) พยายามทำให้โบราณสถานนั้นเป็นไปตามเจตนารมณ์ดั้งเดิม หรือดัดแปลงโบราณสถานหรือภูมิทัศน์ของโบราณสถานนั้นให้น้อยที่สุด

2) เมื่อต้องการเพิ่มความแข็งแรงให้กับโครงสร้างของโบราณสถาน หรือต้องมีการติดตั้งระบบต่างๆ เพื่อป้องกันภัยที่อาจเกิดขึ้น ต้องดำเนินการโดยปิดบังสิ่งเหล่านั้นอย่างมิดชิดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อไม่เป็นการรบกวนหรือทำให้สุนทรียภาพและภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ของแหล่งมรดกโลกนั้นเสียไป

3) เมื่อต้องดำเนินการบูรณะแหล่งมรดกโลกนั้น การดูแลและจัดการทางด้านวัสดุ ดั้งเดิมทางโบราณคดีต้องดำเนินงานภายใต้ความเห็นชอบจากผู้เชี่ยวชาญทางโบราณคดี

นอกจากนั้น คณะกรรมการว่าด้วยโบราณวัตถุและศิลปวัตถุยังได้เสนอแนวทางเกี่ยวกับมาตรฐานของการบูรณะโบราณสถานเอาไว้ดังนี้

1) ในการบูรณะให้คำนึงถึงความมั่นคงแข็งแรงของโบราณสถานโดยพยายามหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงและทำลายโบราณสถานนั้น

³⁴ International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites, 1964, Article 9; The process of restoration is a highly specialized operation. Its aim is to preserve and reveal the aesthetic and historic value of the monument and is based on respect for original material and authentic documents. It must stop at the point where conjecture begins, and in this case moreover any extra work which is indispensable must be distinct from the architectural composition and must bear a contemporary stamp. The restoration in any case must be preceded and followed by an archaeological and historical study of the monument.

³⁵ กรมศิลปากร, แนวทางการจัดการโบราณสถานในบัญชีมรดกโลกทางวัฒนธรรมของโลก, หน้า 115.

2) ในการบูรณะเพื่อความงามและเอกภาพของสถาปัตยกรรมจะต้องคำนึงถึงโบราณสถานที่เหลืออยู่ ห้ามอาศัยเพียงแค่การสันนิษฐานเพียงอย่างเดียว โดยต้องมีการศึกษาความเป็นมาของโบราณสถานนั้นและจะต้องศึกษาจากส่วนที่เป็นของแท้ดั้งเดิม ไม่ใช่จากส่วนที่ต่อเติมขึ้นภายหลัง

3) ในการบูรณะโบราณสถานที่เก่าแก่มากจนหาความเกี่ยวข้องกับอารยธรรมสมัยใหม่ไม่ได้ ไม่ควรจะทำการต่อเติมเสริมต่อ แต่ควรจะใช้วิธีรีโนเวตและทำรากฐานให้มั่นคงและประกอบได้รูปเดิม คือ การเอาส่วนที่แตกหลุดไปแล้วแต่ยังพอหาพบได้บริเวณนั้นมาประกอบให้เป็นรูปเดิม ถ้าจำเป็นต้องต่อเติมก็ต้องทำเพื่อความสมดุลหรือเพื่อความแข็งแรงเท่านั้น

4) การบูรณะโบราณสถานขึ้นใหม่ ควรใช้วิธีการที่คล้ายของเดิมและการบูรณะไม่ควรจะไปเปลี่ยนรูปร่างของโบราณสถานนั้นๆ

5) วัตถุที่มีคุณค่าทางศิลปะเป็นอนุสรณ์ทางประวัติศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นของยุคสมัยใด ควรจะเก็บรักษาเอาไว้ให้ดี ซึ่งการพิจารณาว่าชิ้นส่วนวัตถุชิ้นใดมีความสำคัญเท่าใด ไม่ควรจะเป็นความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการบูรณะแต่เพียงผู้เดียว

6) สิ่งก่อสร้างที่เกิดขึ้นใหม่ ในบริเวณใกล้เคียงกับโบราณสถาน ควรระวังไม่ให้ขนาดสี และแบบไปทำลายคุณค่าของโบราณสถานนั้นๆ

7) การต่อเติมที่จำเป็นต้องทำเพื่อความมั่นคงแข็งแรงของโบราณสถานไม่ว่าจะเป็นเพียงบางส่วนหรือทั้งหมด ควรต่อเติมให้น้อยที่สุด และง่ายที่สุดเท่าที่จะทำได้ การสร้างรูปแบบขึ้นมาใหม่ทั้งหมด (reconstruction) จะทำได้กับโบราณสถานที่มีทรงเรขาคณิตเรียบๆ และไม่มีลวดลายตกแต่งเท่านั้น

8) ส่วนต่อเติมที่สร้างขึ้นใหม่จะต้องแสดงไว้ให้เห็นอย่างชัดเจนโดยการใช้วัสดุแตกต่างกับของเดิม หรือโดยการต่อเติมเพียงคร่าวๆ ไม่ให้มีลวดลายเช่นเดียวกับของเดิม หรือโดยการทำเครื่องหมายบอกไว้ก็ได้ ซึ่งการทำดังกล่าวทั้ง 3 ประการ นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการบูรณะต่อไปแล้ว ยังทำให้ไม่ให้เกิดการเข้าใจผิดในด้านหลักฐานประวัติศาสตร์อีกด้วย

9) การเคลื่อนย้ายของเก่าออกและเอาของใหม่เข้ามาแทนที่ควรทำโดยอาศัยหลักวิชาการทางวิทยาศาสตร์สมัยใหม่เข้าช่วย ไม่ควรกระทำโดยไม่มีหลักทฤษฎี

10) ของที่ได้จากการขุดค้นและการสำรวจต้องดูแลอย่างดีและถูกต้อง

11) การบูรณะปฏิสังขรณ์มีลักษณะที่เหมือนกันกับการขุดค้นควรทำเอกสารในรูปแบบของรายงาน ซึ่งรวบรวมจากบันทึกรายวันเกี่ยวกับการบูรณะมีภาพวาดและภาพถ่ายประกอบรายงานดังกล่าว ควรบ่งบอกถึงโครงสร้างและรูปร่างของโบราณสถานอย่างละเอียด รวมทั้งการปฏิบัติการบูรณปฏิสังขรณ์ทุกระยะ

6. การสร้างรูปแบบใหม่ขึ้นมา (Reconstruction)

การสร้างโบราณสถานขึ้นมาใหม่อีกครั้ง นอกจากนั้นยังใช้เพื่อหมายถึงงานที่ต้องทำให้สำเร็จโดยใช้วัสดุใหม่หรือเก่า หรือทั้งสองอย่างโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างสิ่งที่แยกออกจากกัน หรือสิ่งที่ส่วนประกอบบางชิ้นถูกทำขึ้นมาใหม่³⁶ การสร้างขึ้นมาใหม่จึงเป็นกระบวนการสร้างหรือทำโดยเลียนแบบขึ้นมาใหม่ทั้งหมด โดยมีรูปทรงและรายละเอียดต่างๆ ของสถาปัตยกรรมเหมือนของเดิมที่เคยมีมาในอดีตแต่ได้สูญหายไป และมีเค้าของเดิมจากรูปถ่ายในอดีต ประกอบกับข้อสันนิษฐานแสดงความเป็นไปได้ของรูปแบบในอดีตจากประวัติศาสตร์การสร้างโบราณสถานนั้นๆ การสร้างขึ้นมาใหม่จะต้องขึ้นอยู่กับความถูกต้องทางข้อมูลและหลักฐานด้านโบราณคดีและสถาปัตยกรรมมิใช่การคาดคะเน แม้ว่าการสร้างขึ้นมาใหม่จะเป็นวิธีการที่เหมาะสมในกรณีที่เกิดภัยพิบัติต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของโบราณสถาน โดยเมื่อนำมาใช้เป็นมาตรการในการย้ายที่ตั้งของโบราณสถาน หรือบางส่วนของโบราณสถานไปยังสถานที่ใหม่ก็ย่อมจะมีการสร้างขึ้นมาใหม่ แต่จะนำมาใช้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้นเพื่อปกป้องแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมจากความเสียหายทางธรรมชาติ ซึ่งได้มีการกำหนดเอาไว้ในกฎบัตรแห่งเมืองฟลอเรนซ์ ข้อ 13 ว่าด้วยลักษณะทางสถาปัตยกรรม ประติมากรรมหรือการตกแต่งทั้งที่เคลื่อนย้ายได้และไม่ได้ซึ่งผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอุทยานประวัติศาสตร์จะเคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนที่ได้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นในการอนุรักษ์หรือการบูรณะเท่านั้น³⁷

ในกฎบัตรสากลแห่งเมืองเวนิซเองก็ได้มีการกำหนดเอาไว้ในข้อ 11 ว่าจะต้องเคารพสิ่งก่อสร้างในทุกยุคสมัยของโบราณสถาน เพราะเอกภาพของรูปแบบเพียงยุคใดยุคหนึ่งไม่ใช่เป้าหมายของการบูรณะโบราณสถาน เมื่ออาคารประกอบด้วยการก่อสร้างของยุคต่างๆ ซ้อนทับกันไว้ การเปิดเผยให้เห็นชั้นล่างที่ซ่อนอยู่กระทำได้กรณีพิเศษเท่านั้น โดยมีข้อแม้ว่าชั้นที่รื้อออกไปนั้นมีสิ่งที่น่าสนใจอยู่เพียงเล็กน้อยและวัสดุส่วนล่างที่นำเสนอจะต้องมีคุณค่าอย่างสูงทางด้านประวัติศาสตร์โบราณคดีและสุนทรียภาพ และอยู่ในสภาพที่ดีพอที่จะดำเนินการได้ การประเมินความสำคัญขององค์ประกอบที่เกี่ยวข้องและการตัดสินใจที่อาจเป็นการทำลายจะขึ้นอยู่กับผู้ที่รับผิดชอบการทำงาน

³⁶ สำนักงานโบราณคดีและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติที่ 3 กรมศิลปากร กระทรวง ศึกษาธิการ, **มรดกไทย-มรดกโลก**, หน้า 65.

³⁷ The Florence charter, 1982, Article 13; The permanent or movable architectural, sculptural or decorative features which form an integral part of the historic garden must be removed or displaced only insofar as this is essential for their conservation or restoration. The replacement or restoration of any such jeopardised features must be effected in accordance with the principles of the Venice Charter, and the date of any complete replacement must be indicated.

เพียงผู้เดียวมิได้³⁸ ดังนั้น การดำเนินการสร้างขึ้นมาใหม่ดังกล่าวจึงมีความสำคัญทำให้สามารถรักษาแนวทางความถูกต้องของประวัติศาสตร์เอาไว้ได้ และเป็นประโยชน์ต่อสังคมชุมชนนั้นด้วย

เกณฑ์มาตรฐานเพื่อการสร้างรูปแบบขึ้นมาใหม่ (Standards for Reconstruction)³⁹

1) การสร้างขึ้นมาใหม่แต่เพียงบางส่วนหรือทั้งหมดให้กระทำได้ในกรณีที่มีงานนั้นมีความจำเป็นเพื่อการทดแทนส่วนสำคัญที่ขาดหายไปจากแหล่งมรดกโลก หรือทัศนียภาพแห่งสถานที่นั้น

2) การสร้างขึ้นมาใหม่ทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในแหล่งมรดกทางประวัติศาสตร์ จะมีความเหมาะสมก็ต่อเมื่อการสร้างขึ้นมาใหม่นั้น มีความจำเป็นต่อความเข้าใจ หรือต่อการอธิบายความหมายถึงคุณค่าทางแหล่งมรดกโลก หรือเมื่อไม่มีโบราณสถาน สิ่งก่อสร้าง วัตถุ หรือลักษณะทาง ภูมิทัศน์อื่นใดซึ่งมีคุณค่าสำคัญทางประวัติศาสตร์หักเหกันหลงเหลืออยู่ และเมื่อมีหลักฐานทางประวัติศาสตร์อยู่เพียงพอที่จะทำให้การสร้างขึ้นมาใหม่ให้เป็นไปในลักษณะดั้งเดิมได้อย่างถูกต้อง

3) การสร้างเลียนแบบของเดิมโดยการใช้วัสดุใหม่นั้นต้องเป็นการลอกเลียนแบบทั้งในแง่สัดส่วน องค์ประกอบ การออกแบบ สี ผิว และคุณภาพทางทัศนียภาพอื่นๆ ของส่วนที่ขาดหายไป และการสร้างขึ้นมาใหม่ของส่วนประกอบทางสถาปัตยกรรมที่ขาดหายไปนั้นให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการลอกเลียนแบบอย่างถูกต้อง โดยอาศัยหลักฐานทางประวัติศาสตร์ทางลักษณะกายภาพที่ปรากฏ หรือทางภาพถ่ายมากกว่าจะเป็นการออกแบบด้วยการคาดเดาหรือจากส่วนประกอบทางสถาปัตยกรรมที่แตกต่างกันซึ่งนำมาจากโบราณสถานอื่น

4) การสร้างขึ้นมาใหม่ของโบราณสถานหรือสิ่งก่อสร้างบนแหล่งมรดกโลก จะต้องมีการตรวจสอบทางแหล่งโบราณคดีให้ถี่ถ้วนก่อนดำเนินการใดๆ เพื่อที่จะได้ระบุและนำหลักฐานทางโบราณคดีมาใช้ในการสร้างโบราณสถานขึ้นมาใหม่

³⁸ International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites, 1964, Article 11; The valid contributions of all periods to the building of a monument must be respected, since unity of style is not the aim of a restoration. When a building includes the superimposed work of different periods, the revealing of the underlying state can only be justified in exceptional circumstances and when what is removed is of little interest and the material which is brought to light is of great historical, archaeological or aesthetic value, and its state of preservation good enough to justify the action. Evaluation of the importance of the elements involved and the decision as to what may be destroyed cannot rest solely on the individual in charge of the work.

³⁹ กรมศิลปากร, แนวทางการจัดการโบราณสถานในบัญชีมรดกโลกทางวัฒนธรรมของโลก, หน้า 116.

5) การสร้างชิ้นใหม่ให้รวมถึงมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ให้ดำรงไว้ซึ่งสิ่งดั้งเดิมที่เหลืออยู่อันรวมถึงรากฐานต่างๆ วัตถุในชั้นใต้ดิน และวัตถุย่อยอื่นๆ อีกทั้งการสร้างชิ้นใหม่ของส่วนหรือองค์ประกอบที่ขาดหายไปให้กระทำด้วยวิธีทางที่จะไม่เป็นการทำให้รูปทรงและบูรณภาพของส่วนดั้งเดิมที่เหลือเสียไป

7. วิธีการซ่อมแซมแบบจัดชิ้นส่วนเก่าใส่ตามรูปแบบเดิม (Anastylosis)

การประกอบชิ้นใหม่ของชิ้นส่วนที่มีอยู่แต่แยกออกจากกัน โดยวิธีการซ่อมแซมแบบอนัสติโลซิส มักจะใช้กับโครงสร้างของโบราณสถานที่สามารถบอกได้ชัดว่ามีองค์ประกอบส่วนใดบ้าง เช่น อิฐก่อ หินก่อ หรือไม้ขนสีก และมิใช่โครงสร้างประเภทเสาหินเดี่ยว ซึ่งวิธีซ่อมแซมแบบจัดชิ้นส่วนเก่าใส่ตามรูปแบบเดิม ถือว่าเป็นการบูรณปฏิสังขรณ์ชนิดหนึ่งที่มุ่งหวังให้เห็นลักษณะโครงสร้างของซากอาคารให้ชัดเจน โดยการนำกลับสู่รูปแบบเดิม โดยใช้วัสดุดั้งเดิมที่เหลืออยู่ซึ่งอยู่ในสภาพเหมาะที่จะใช้การได้และมีอยู่ที่แหล่งมรดกโลกนั้นอยู่แล้ว⁴⁰ ในกฎบัตรสากลแห่งเมืองเวนิซได้กำหนดแนวทางเอาไว้ในข้อ 15 ไว้ว่าอย่างไรก็ตามอย่างอื่นควรเว้นการปฏิสังขรณ์ นอกจากจะใช้วิธีการซ่อมแซมแบบอนัสติโลซิส ซึ่งเป็นการนำชิ้นส่วนที่มีอยู่กระจัดกระจายมาประกอบใหม่เท่านั้น วัสดุที่นำมาใช้ประสานชิ้นส่วนเข้าด้วยกันจะต้องแตกต่างจากวัสดุเดิมเสมอ และจะต้องใช้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นต่อการอนุรักษ์โบราณสถาน และการทำให้รูปทรงของโบราณสถานกลับสู่สภาพเดิม⁴¹

8. การซ่อมบำรุง (Maintenance)

เป็นการกระทำหรือกระบวนการในการใช้มาตรการที่เหมาะสม ในการนำสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์กลับมาใช้ให้เป็นประโยชน์เท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการซ่อมแซมหรือเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสม แต่จะต้องมีการอนุรักษ์ส่วนสำคัญทางประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรม

⁴⁰ สำนักงานโบราณคดีและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติที่ 3 กรมศิลปากร กระทรวง ศึกษาธิการ, *มรดกไทย-มรดกโลก*, หน้า 65.

⁴¹ International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites, 1964, Article 15, EXCAVATIONS;

Excavations should be carried out in accordance with scientific standards and the recommendation defining international principles to be applied in the case of archaeological excavation adopted by UNESCO in 1956. Ruins must be maintained and measures necessary for the permanent conservation and protection of architectural features and of objects discovered must be taken. Furthermore, every means must be taken to facilitate the understanding of the monument and to reveal it without ever distorting its meaning. All reconstruction work should however be ruled out "a priori". Only anastylosis, that is to say, the reassembling of existing but dismembered parts can be permitted. The material used for integration should always be recognizable and its use should be the least that will ensure the conservation of a monument and the reinstatement of its form.

และวัฒนธรรมของเดิม ณ สถานที่นั้น เช่น ต้องมีของเดิมอย่างน้อย 50-60% จะฟื้นฟูเพียง 40-50% เท่านั้น เพื่อที่จะทำให้โบราณสถานนั้นๆ มีชีวิตขึ้นมาใหม่และคงไว้ซึ่งลักษณะสภาพตามแบบเดิมที่เคยเป็นมาในอดีต กฎบัตรสากลแห่งเมืองเวนิซได้กำหนดเอาไว้ในข้อ 12 และ 13 ว่าการซ่อมแซมแทนที่ส่วนที่ขาดหายไปต้องมีความกลมกลืนกับสภาพโดยรวม แต่ในขณะเดียวกันจะต้องเห็นได้ถึงความแตกต่างไปจากส่วนดั้งเดิมเพื่อที่ว่าการบูรณะจะไม่สร้างหลักฐานด้านศิลปะหรือประวัติศาสตร์ที่เป็นเท็จ ส่วนการต่อเติมใดๆ ไม่สามารถทำได้ ยกเว้นแต่ส่วนที่ต่อเติมนั้นไม่มีผลกระทบต่อส่วนที่เป็นจุดสนใจของอาคารโบราณสถาน แหล่งที่ตั้งเดิมของโบราณสถาน สมดุลขององค์ประกอบและความสำคัญของโบราณสถานนั้นต่อสิ่งแวดล้อม⁴² และในกฎบัตรสากลแห่งเมืองฟลอเรนซ์เองก็ได้กำหนดเอาไว้ในข้อ 16 ว่าในการซ่อมแซมจะต้องเคารพต่อการพัฒนาที่ต่อเนื่องกันมาของอุทยานประวัติศาสตร์นั้น ซึ่งโดยหลักการแล้วจะต้องไม่มีการดำเนินขึ้นตอนใดเป็นพิเศษก่อนขึ้นตอนอื่น ยกเว้นในกรณีพิเศษที่ระดับของความเสียหายหรือการที่บางส่วนของอุทยานถูกทำลายไป กรณีนี้จะส่งผลให้สามารถตัดสินใจที่จะทำการซ่อมแซมได้จากหลักฐานที่ยังหลงเหลืออยู่หรือจากเอกสารหลักฐานที่เชื่อถือได้ โดยอาจดำเนินการเฉพาะในบางส่วนของอุทยานที่อยู่ใกล้เคียงกับสิ่งก่อสร้างที่ตั้งอยู่ในอุทยานเพื่อที่จะเผยให้เห็นความสำคัญของการออกแบบที่สัมพันธ์ระหว่างอุทยานกับสิ่งก่อสร้างนั้น⁴³

เกณฑ์มาตรฐานในการซ่อมบำรุงโบราณสถาน(Standards for Maintenance)⁴⁴

1) การซ่อมบำรุงโบราณสถานที่ดี ควรจะทำขึ้นเพื่อเป็นประโยชน์ที่เหมาะสมกับโบราณสถานที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ซึ่งต้องการการเปลี่ยนแปลงที่น้อยที่สุดสำหรับตัว

⁴² Article 12; Replacements of missing parts must integrate harmoniously with the whole, but at the same time must be distinguishable from the original so that restoration does not falsify the artistic or historic evidence.

⁴³ The Florence Charter, 1982, Article 16; Restoration work must respect the successive stages of evolution of the garden concerned. In principle, no one period should be given precedence over any other, except in exceptional cases where the degree of damage or destruction affecting certain parts of a garden may be such that it is decided to reconstruct it on the basis of the traces that survive or of unimpeachable documentary evidence. Such reconstruction work might be undertaken more particularly on the parts of the garden nearest to the building it contains in order to bring out their significance in the design.

⁴⁴ กรมศิลปากร, แนวทางการจัดการโบราณสถานในบัญชีมรดกโลกทางวัฒนธรรมของโลก, หน้า 111-112.

โบราณสถาน โครงสร้าง และสภาพแวดล้อมของแหล่งมรดกโลกนั้น หรือเพื่อใช้แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมนี้ตามจุดมุ่งหมายที่ได้ตั้งเอาไว้แต่เดิม

2) คุณภาพและลักษณะดั้งเดิมที่สังเกตเห็นได้ชัดของตัวโบราณสถาน โครงสร้างและสภาพแวดล้อมของแหล่งมรดกนั้นไม่ควรถูกทำลาย ถ้าเป็นไปได้ควรหลีกเลี่ยงการเคลื่อนย้ายหรือการเปลี่ยนแปลงวัตถุทางประวัติศาสตร์ หรือลักษณะสำคัญทางสถาปัตยกรรมซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจน

3) โบราณสถาน โครงสร้าง และแหล่งมรดกทั้งหมด ควรบ่งบอกถึงอายุของโบราณสถานเหล่านั้นได้โดยตัวของมันเอง ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ซึ่งไม่มีพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ และการเปลี่ยนแปลงซึ่งต้องการค้นหาลักษณะดั้งเดิมที่ปรากฏตั้งแต่แรกเริ่มจึงไม่ควรจะส่งเสริม

4) การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ซึ่งอาจเกิดตามการเวลานั้นเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ และแสดงถึงวิวัฒนาการของโบราณสถาน โครงสร้างหรือแหล่งโบราณสถาน และสภาพแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นจะต้องอาศัยความสำคัญให้เป็นที่ไปตามแนวทางที่ถูกต้องและความสำคัญนี้ควรได้รับการยอมรับและนับถือด้วย

5) การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ของรูปแบบที่สังเกตได้อย่างชัดเจน หรือตัวอย่างต่างๆ ของงานฝีมือที่มีความชำนาญ ซึ่งแสดงคุณสมบัติพิเศษเฉพาะของโบราณสถาน โครงสร้างหรือแหล่งมรดกโลกควรจะถูกปฏิบัติด้วยความระมัดระวังเป็นพิเศษ

6) ลักษณะต่างๆ ทางสถาปัตยกรรมที่เสื่อมสภาพควรได้รับการซ่อมแซมมากกว่าจะสร้างขึ้นใหม่ ในกรณีที่การสร้างขึ้นใหม่ทดแทนนั้นจำเป็นจริงๆ วัสดุใหม่ก็ควรที่จะเข้ากันได้กับวัสดุที่ถูกแทนที่ ทั้งในด้านองค์ประกอบ การออกแบบ สี สัน เนื้อวัสดุ และคุณสมบัติที่มองเห็นได้อื่นๆ การซ่อมแซมหรือการสร้างขึ้นใหม่ทดแทนลักษณะต่างๆ ทางสถาปัตยกรรมที่สูญหายไปควรจะวางอยู่บนพื้นฐานการคาดคะเนรูปแบบหรือความแตกต่างของวัตถุทางสถาปัตยกรรมที่พอหาได้จากโบราณสถานอื่นๆ

7) การทำความสะอาดพื้นผิวภายนอกของโบราณสถานหรือสิ่งก่อสร้างควรจะดำเนินการด้วยความละเอียดรอบคอบ โดยการทำความสะอาดด้วยการพ่นทรายขัด และกรรมวิธีการทำความสะอาดอื่นๆ ซึ่งเป็นอันตรายและทำลายวัสดุก่อสร้างอาคารทางประวัติศาสตร์ไม่สมควรนำมาใช้

9. การสงวนรักษาซากโบราณสถาน (Ruin Treatments)

ซากโบราณสถาน คือ สิ่งก่อสร้างที่ได้สูญเสียรูปร่างดั้งเดิมและองค์ประกอบส่วนใหญ่และได้สูญเสียความเป็นเอกภาพของรูปแบบโครงสร้างโบราณสถานนั้นไปหมดแล้ว อย่างไรก็ตาม ซากโบราณสถานอาจจะยังคงมีความสำคัญ และเป็นตัวแทนของคุณค่าเฉพาะทางวัฒนธรรมได้ เนื่องจากโบราณสถานได้สูญเสียความสมบูรณ์ทางกายภาพไปแล้ว ดังนั้น จึงเกิดปัญหาในเรื่องการผูกพันจึงควรได้รับการอนุรักษ์และสงวนรักษาเป็นกรณีพิเศษ⁴⁵ การอนุรักษ์ขอบเขต

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

และสถานที่ของซากโบราณสถานทุกแห่ง จึงต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบระมัดระวัง เพราะอาจมีผลกระทบโดยตรงต่อลักษณะทางประวัติศาสตร์ของแหล่งมรดกโลกนั้น แม้จะเป็นเพียงการต่อเติมเพื่อเสริมความมั่นคง ป้องกันหรือเป็นการรักษาโบราณสถานนั้นๆ ก็ตาม ในกฎบัตรแห่งสากลแห่งเมืองเวนิซได้กำหนดในข้อ 15 ว่าจะต้องบำรุงรักษาซากโบราณสถานและจะต้องมีมาตรการที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์อย่างถาวร มีการปกป้องคุ้มครองรูปลักษณ์ทางสถาปัตยกรรมและวัตถุที่ค้นพบ ยิ่งกว่านั้นจะต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะเอื้ออำนวยต่อการทำความเข้าใจโบราณสถานและนำเสนอโบราณสถานโดยไม่บิดเบือนความหมายใดๆ ⁴⁶ ดังนั้น การศึกษาและประเมินคุณค่าของซากโบราณสถานนั้นขึ้นอยู่กับคุณภาพ สถานที่ตั้งและบริเวณที่โบราณสถานสูญเสียความสมบูรณ์ทางกายภาพไปโดยอาศัยข้อมูลที่ได้ศึกษาไว้ก่อนแล้ว ในส่วนของการอนุรักษ์ด้วยวิธีการจัดการชิ้นส่วนได้ในรูปแบบเดิมนั้น ควรคำนึงถึงวัสดุดั้งเดิมที่หลงเหลืออยู่ที่โบราณสถานนั้นว่ามากพอที่จะซ่อมได้หรือไม่ และถ้าการอนุรักษ์นั้นจะไม่ทำให้เสียสมดุลของสภาพโบราณสถานโดยทั่วไปและคุณค่าของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม

2.2.4 อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติของ UNESCO

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ หรือ “อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก” (The World Heritage Convention) เป็นความตกลงระหว่างรัฐภาคี (States Parties) ในการยอมรับและให้ความร่วมมือในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อการคุ้มครองและอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติทั้งที่มีอยู่ในประเทศตนและประเทศอื่นให้ดำรงอยู่เป็นมรดกของมวลมนุษยชาติตลอดไป⁴⁷

วัตถุประสงค์สำคัญของอนุสัญญาฯ คือ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการคุ้มครอง และอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติให้ดำรงคุณค่าความโดดเด่นเป็นมรดกของมวลมนุษยชาติทั้งในปัจจุบันและอนาคตตลอดไป อนุสัญญาฯ ฉบับนี้ได้รับการรับรองจากรัฐสมาชิกขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติหรือยูเนสโก (UNESCO) ในการประชุมใหญ่สมัยสามัญครั้งที่ 17 ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2515 โดยอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2518 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาฯ เมื่อเดือนกันยายน 2530 ซึ่งมีสมาชิกทั้งหมดทั่วโลกในปี พ.ศ. 2533 เป็นจำนวน 125 แห่ง ประเทศที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกในอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย การคุ้มครองป้องกันการสงวนรักษา และการบูรณปฏิสังขรณ์แหล่งมรดกทางวัฒนธรรม

⁴⁶ International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites, 1964, Article 15.

⁴⁷ สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ, **เรื่องนำสู่: มรดกโลก** (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงศึกษาธิการ, ม.ป.ป.), หน้า 9.

และทางธรรมชาติที่อยู่ในประเทศของตน รวมทั้งต้องยอมรับว่าจะดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าว โดยใช้ทรัพยากรในประเทศของตนหรืออาจได้รับความช่วยเหลือจากนานาชาติเพื่อให้แหล่งมรดกโลกนั้นได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างเหมาะสมและดีที่สุด

ปัจจุบันคณะกรรมการมรดกโลก ประกอบด้วยกรรมการ 21 ประเทศ ที่ได้รับการคัดเลือกจากสมาชิก 125 ประเทศ และสามารถดำรงตำแหน่งได้คราวละ 6 ปี นอกจากนี้ ยังมีกรรมการที่ปรึกษาอีกคณะหนึ่ง คณะกรรมการชุดนี้มีชื่อว่า World Heritage ซึ่งจะมีการช่วยเหลือแก่ประเทศภาคีในการพิทักษ์รักษาแหล่งมรดกโลกที่ตั้งอยู่ในประเทศนั้นๆ โดยใช้งบประมาณจากกองทุนมรดกโลกซึ่งเป็นเงินที่ได้มาจากค่าสมาชิก เงินบริจาค และเงินดอกเบี้ยของกองทุน มรดกโลกแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ มรดกทางวัฒนธรรม (Cultural Heritage) และมรดกทางธรรมชาติ (Natural Heritage) และ UNESCO ได้ขึ้นบัญชีให้นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาเป็นมรดกโลก⁴⁸ ซึ่งได้รับการเลือกให้เป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม เมื่อปี พ.ศ. 2534 โดยผ่านการตามเกณฑ์ 1 ข้อ คือ เป็นประจักษ์พยานถึงความรุ่งเรืองของเรื่องของการขรรคมในอดีต

ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกในอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามดังที่ระบุในมาตรา 3, 4 และ 6 ของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก โดยถือเป็นภารกิจของประเทศสมาชิกแห่งอนุสัญญาในการจำแนกรายละเอียดและวิเคราะห์แยกแยะความต่างของทรัพย์สินวัตถุหรือทรัพย์สินในขอบเขตดินแดนแห่งรัฐของตนตามที่ระบุไว้ในมาตรา 1 และ 2 รวมทั้งพึงรับเป็นภาระหน้าที่ในการดำเนินงานจำแนกรายละเอียด คุ้มครอง ป้องกัน อนุรักษ์ และนำเสนอแหล่งมรดกวัฒนธรรมและแหล่งมรดกทางธรรมชาติตามที่ระบุไว้ในมาตรา 1 และ 2 ที่ตั้งอยู่ในดินแดนของตนเพื่อสืบทอดไปสู่คนรุ่นต่อไปในอนาคต ประเทศสมาชิกจะดำเนินการโดยตลอดอย่างเหมาะสมเท่าที่จะกระทำได้ด้วยทรัพยากรของรัฐเอง หรืออาจรับการสนับสนุนจากความช่วยเหลือระหว่างประเทศ หรือความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งทางด้านการเงิน เศรษฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเทคนิควิธีในบางกรณีเป็นการเฉพาะก็ได้ และประเทศสมาชิกแห่งอนุสัญญาจะต้องละเว้นการดำเนินการใด ๆ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมอันอาจเป็นการทำลายมรดกทางวัฒนธรรม และมรดกทางธรรมชาติตามที่ระบุไว้ในมาตรา 1 และ 2 อันมีที่ตั้งอยู่ในขอบเขตอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิกอื่นด้วย⁴⁹

⁴⁸ กรมศิลปากร, แนวทางการจัดการโบราณสถานในบัญชีมรดกทางวัฒนธรรมของโลก, หน้า 13.

⁴⁹ Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage 1972, Article 3; It is for each State Party to this Convention to identify and delineate the different properties situated on its territory mentioned in Articles 1 and 2 above.

จากพันธกรณีดังกล่าวสามารถสรุปได้เป็นการดำเนินการและการตระหนักถึงใน 4 หัวข้อใหญ่ ดังต่อไปนี้⁵⁰

1) กำหนดนโยบายและวางแผนแม่บท เพื่ออนุรักษ์และจัดการแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติที่คำนึงถึงการอนุรักษ์ที่มีประสิทธิภาพ พร้อมไปกับการใช้ประโยชน์ได้อย่างเหมาะสมของชุมชน

2) กำหนดมาตรการที่เหมาะสมด้านกฎหมาย วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การบริหารจัดการ และการสนับสนุนงบประมาณ เพื่อการศึกษาวิจัย การปกป้องคุ้มครอง การอนุรักษ์ การบริหารการศึกษา และการฟื้นฟูบูรณปฏิสังขรณ์แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ

3) ละเว้นการดำเนินการใดๆ ที่อาจจะทำลายแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติของประเทศสมาชิกอื่นๆ ทั้งโดยตรงและทางอ้อม แต่จะสนับสนุน และช่วยเหลือประเทศสมาชิกอื่นๆ ในการศึกษาวิจัย และปกป้องคุ้มครองแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติในประเทศนั้นๆ

4) อธิปไตยสูงสุดเหนือแหล่งมรดกโลกยังคงเป็นของประเทศสมาชิกซึ่งแหล่งมรดกโลกนั้นตั้งอยู่

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับโบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์

แนวความคิดเกี่ยวกับโบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ประกอบด้วย ความหมาย การรักษา และคุ้มครอง ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

2.3.1 ความหมายโบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์

“โบราณสถาน” ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) ได้ให้ความหมายไว้ใน

Article 4; Each State Party to this Convention recognizes that the duty of ensuring the identification, protection, conservation, presentation and transmission to future generations of the cultural and natural heritage referred to in Articles 1 and 2 and situated on its territory, belongs primarily to that State. It will do all it can to this end, to the utmost of its own resources and, where appropriate, with any international assistance and co-operation, in particular, financial, artistic, scientific and technical, which it may be able to obtain.

⁵⁰สำนักงานโบราณคดีและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติที่ 3 กรมศิลปากร กระทรวง ศึกษาธิการ, มรดกไทย-มรดกโลก, หน้า 64.

มาตรา 4 ว่า “อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติ ของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ในทางศิลปประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี ทั้งนี้ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย”

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น การที่จะถือว่าสิ่งใดเป็นโบราณสถานประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

1. ต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์

ความหมายคำว่า “อสังหาริมทรัพย์” ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 ว่า “อสังหาริมทรัพย์ได้แก่ ที่ดินกับทรัพย์อันติดกับที่ดินนั้น หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นอนึ่งคำว่าอสังหาริมทรัพย์ท่านหมายรวมถึงสิทธิทั้งหลาย อันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วย”

ดังนั้น จึงอธิบายความหมายของคำว่า “อสังหาริมทรัพย์” ได้แก่ ทรัพย์ดังต่อไปนี้

1) ที่ดิน ทั้งที่เป็นที่ดินที่เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ เช่น ที่ดินมีโฉนด โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และยังรวมถึงที่ดินที่มีผู้มียุติกรรมครอบครอง เช่น ที่ดินที่มี ส.ก.1 น.ส.3 น.ส.3 ก. เป็นต้น

2) ทรัพย์อันติดกับที่ดิน ได้แก่

(1) ทรัพย์ที่เกิดหรือติดกับที่ดินโดยธรรมชาติ เช่น ไม้ยืนต้น

(2) ทรัพย์ที่ติดกับที่ดินโดยมีผู้นำมาติด เช่น ตึก อนุสาวรีย์ เจดีย์ เป็นต้น

3) ทรัพย์ซึ่งประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน เช่น แม่น้ำ ลำคลอง เป็นต้น

4) สิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) สิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยตรง เช่น กรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง สิทธิใช้สอย และได้มาซึ่งดอกผล สิทธิที่จะจำหน่าย สิทธิที่จะโอน และสิทธิที่จะติดตามทวงคืนจากผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ เป็นต้น

(2) สิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยอ้อมเป็นสิทธิซึ่งไม่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยตรงแต่เป็นสิทธิที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งติดอยู่กับที่ดินอีกทอดหนึ่ง

2. โดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี องค์ประกอบนี้จะต้องพิจารณาถึงหลักการสำคัญอย่างหนึ่งอย่างใดใน 3 ประการคือ

(1) อายุของอสังหาริมทรัพย์

(2) ลักษณะการก่อสร้างของอสังหาริมทรัพย์

(3) หลักฐานเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของอสังหาริมทรัพย์

ทั้งนี้ จะต้องเป็นประโยชน์ต่อศาสตร์แขนงหนึ่งแขนงใดใน 3 แขนงนี้ คือ ศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี

“โบราณวัตถุ” ตามความหมายทั่วไปที่ปรากฏในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ระบุว่า “สิ่งของโบราณที่เคลื่อนที่ได้ เช่น พระพุทธรูป เทวรูป ศิลาจารึก มีอายุเก่ากว่า 100 ปีขึ้นไป” หากย้อนไปดูพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2543 ให้ความหมายของคำว่า “โบราณวัตถุ หมายถึง ของโบราณ”

ความหมายของคำว่า “โบราณวัตถุ” ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 บัญญัติว่า

“โบราณวัตถุ” หมายความว่า สัมหาริมทรัพย์ที่เป็นของโบราณไม่ว่าจะเป็นสิ่งประดิษฐ์ หรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือที่เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของโบราณสถาน ชากมนุษย์ หรือ ชากสัตว์ ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการประดิษฐ์ หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของ สัมหาริมทรัพย์อันเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี”

จะเห็นได้ว่า ความหมายของคำว่า “โบราณวัตถุ” ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจนกระทั่ง ถึงปัจจุบัน ซึ่งถ้าหากแยกองค์ประกอบของความหมายในปัจจุบันของ “โบราณวัตถุ” แล้วจะเป็นดังนี้

1. ต้องเป็นสัมหาริมทรัพย์ คำว่า “สัมหาริมทรัพย์” ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 140 ให้ความหมายว่า ทรัพย์สินนอกจากอสังหาริมทรัพย์ และให้หมายความถึงสิทธิอันเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้น ด้วย
2. สัมหาริมทรัพย์นั้นต้องเป็นของโบราณ (มิได้มีการกำหนดว่าอายุเท่าใด)
3. สัมหาริมทรัพย์นั้นไม่ว่าจะเป็นสิ่งประดิษฐ์ (สิ่งที่มนุษย์ทำขึ้น) สิ่งที่เกิดขึ้นตาม ธรรมชาติ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของโบราณสถาน ชากมนุษย์ หรือชากสัตว์
4. สัมหาริมทรัพย์ดังกล่าวในข้อ 3 นั้น โดยอายุ โดยลักษณะแห่งการประดิษฐ์ หรือ โดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติ เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี

“สถานที่ศักดิ์สิทธิ์” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้คำจำกัด ความว่า

“สถาน” หมายถึง ที่ตั้ง เช่น สถานเสาวภา สถานพยาบาล สถานพักฟื้น สถานบริการทารก หรือถ้าใช้ประกอบกับคำอื่น หมายถึง ที่ แห่ง เช่น โบราณสถาน ศาสนสถาน ปุชนียสถาน

“ศักดิ์สิทธิ์” หมายถึง สิ่ง que เชื่อถือว่ามีอำนาจบันดาลให้สำเร็จดังประสงค์ เช่น สิ่งศักดิ์สิทธิ์ วัตถุมงคลศักดิ์สิทธิ์

สถานที่ศักดิ์สิทธิ์⁵¹ หมายถึง สถานที่อันได้แก่ โบราณสถาน ศาสนสถาน ปุชนียสถานที่ประชาชนให้ความเคารพนับถือเพราะเชื่อว่ามีอำนาจบันดาลให้สำเร็จดังประสงค์ได้

จะเห็นได้ว่า ความหมายของคำว่า “สถานที่ศักดิ์สิทธิ์” ไม่มีการบัญญัติความหมายที่ ครอบคลุมไว้แต่อย่างใด มีเพียงแต่คำจำกัดความที่มีความหมายใกล้เคียงเท่านั้น

⁵¹ สำนักโบราณคดี กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม, แนวทางการอนุรักษ์โบราณสถานสำหรับ พระสงฆ์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักโบราณคดี กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม, 2550), หน้า 55-56.

ดังนั้น สถานที่ศักดิ์สิทธิ์ จึงหมายถึง บริเวณ หรืออาคาร หรือสิ่งก่อสร้างใดๆ ที่อยู่ในบริเวณเกาะเมืองจังหวัดพระนครศรีอยุธยา หรืออยู่ในเขตขึ้นทะเบียนโบราณสถาน อาทิ พระพุทธรูป วิหารวัดมงคลพิตร และพระราชอนุสาวรีย์พระเจ้าอู่ทอง เป็นต้น⁵² และโบราณวัตถุ รวมทั้งมิได้เป็นโบราณสถานและโบราณวัตถุ แต่ตั้งอยู่ในพื้นที่มรดกโลก

แต่พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) ไม่ได้มีการบัญญัติความหมายของคำว่า “สถานที่ศักดิ์สิทธิ์” เอาไว้ เพียงแต่บัญญัติความหมายรวมไว้กับคำว่า “โบราณสถาน” ไว้ในมาตรา 4 ดังนั้น สถานที่ศักดิ์สิทธิ์จึงรวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณสถาน โบราณวัตถุ และแหล่งโบราณคดี เท่านั้น

สถานที่ศักดิ์สิทธิ์ที่อยู่ในเขตโบราณสถาน และโบราณวัตถุต้องได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) ด้วย

2.3.2 การรักษาและคุ้มครองโบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์

แนวคิดเกี่ยวกับการรักษาและการคุ้มครองโบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งจัดเป็นสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมนั้นเป็นการทำให้สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมคงอยู่รับใช้สังคม หรือทำให้สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมมีชีวิตอยู่ ไม่ว่าศิลปกรรมและสถาปัตยกรรมที่มีอยู่รอบ ๆ นั้น สามารถบ่งบอกพื้นเพความเป็นมาของชุมชนนั้นได้เป็นอย่างดี หลายแห่งเป็นที่ยึดเหนี่ยวทางด้านจิตใจ เป็นสื่อที่ทำให้เกิดพลังมวลชลในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งทางด้านพัฒนา พักผ่อนหย่อนใจ ศาสนา วันสำคัญของชาติ และวัฒนธรรมประเพณีหลายกิจกรรมใช้แหล่งของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมเป็นสื่อทั้งสิ้น โดยต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน สามารถลำดับความสำคัญของการอนุรักษ์ก่อนหลังได้อย่างถูกต้องซึ่งแนวคิดในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในปัจจุบันจะมุ่งไปยังพื้นที่ที่ทำการอนุรักษ์ เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ โบราณคดีและการท่องเที่ยว⁵³ โดยการเชิญผู้รู้ของท้องถิ่นเข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือกัน ศึกษาความเป็นมา ความสำคัญทางประวัติศาสตร์และความสำคัญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมนโยบายของชาติ นโยบายของจังหวัด แนวขององค์กรภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประชากรที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ หลากหลายกระบวนการเหล่านี้ก็จะทำก็จะทำให้รู้ถึงความต้องการว่าจะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมที่แท้จริงตามลำดับความสำคัญ

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 55-56.

⁵³ กระทรวงศึกษาธิการ กรมศิลปากร, มรดกโลก : มรดกโลกทางวัฒนธรรมในประเทศไทย พิมพ์เนื่องในโอกาส 81 ปี แห่งการสถาปนากรมศิลปากร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ฉลองรัตนโกสินทร์, 2535), หน้า 26.

การรักษาและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมเป็นสิ่งที่จะต้องเสริมและป้องกันเพื่อไม่ให้มีสิ่งต่าง ๆ ที่มีชีวิต ไม่มีชีวิต ทั้งที่มนุษย์สร้างขึ้นและเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติที่อยู่รอบแหล่งศิลปกรรมมีสภาพเสื่อมโทรม ถูกทอดทิ้ง และถูกทำลาย ปัจจุบันประชากรไทยเพิ่มมากขึ้นจึงมีความต้องการที่จะที่ดินมาใช้ประโยชน์ต่างๆ มากขึ้น ซึ่งการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เพื่อสนองความต้องการมนุษย์นั้นอาจมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทั้งทางธรรมชาติและศิลปกรรม ในระยะแรกอาจเป็นการทำลายโดยไม่คำนึงถึงหรือขาดความรู้ แต่ระยะหลังมีการศึกษาสภาพแวดล้อมกันมากเพื่อหาสาเหตุการทำลายสิ่งแวดล้อม พบว่าการทำลายสิ่งแวดล้อมน่าจะเป็นความตั้งใจของบุคคลบางกลุ่ม และไปสร้างแรงจูงใจบุคคลกลุ่มอื่นที่ขาดความรู้ให้เป็นแนวร่วม ซึ่งผู้ลงมือทำลายสภาพแวดล้อมจะก่อให้เกิดผลกระทบในอนาคตอย่างใหญ่หลวง ซึ่งปรากฏให้เห็นได้จากการทำลายโบราณสถานแหล่งประวัติศาสตร์และโบราณคดีต่าง ๆ อีกประการหนึ่ง ปัจจุบันผู้ทำลายสิ่งแวดล้อมได้ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ซึ่งสามารถทำลายสิ่งแวดล้อมได้รวดเร็วและปริมาณมาก เช่น การขุดหาทรัพย์สินจึงทำให้มีการทำลายโบราณสถาน ถมดินทับโบราณสถาน บุกรุกคูเมือง กำแพงเมืองเก่า ขยายถนนขนาดใหญ่เกินไป ทำลายแบบแผนเมืองเก่า ก่อสร้างอาคารใหญ่เกินไปในเมืองเก่า จึงมีการทำลายขนาดของเมืองและพื้นที่เนื้อเมือง

การที่สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย ซึ่งบุคคลบางคนถือว่าเป็นการพัฒนา แต่การพัฒนาที่ถูกต้องต้องมีความรอบคอบและมองหลายด้านเพื่อป้องกันผลกระทบระยะยาวเนื่องจากสิ่งแวดล้อมบางประเภทเมื่อทำลายไปแล้วไม่สามารถแก้ไขได้หรือแม้แก้ไขได้ ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก ฉะนั้นการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจึงความจำเป็นและร่วมมือกันทุกฝ่าย

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนตามหลักรัฐธรรมนูญ

สิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁵⁴ มาตรา 66 ให้สิทธิแก่ประชาชนได้มีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และให้สิทธิชุมชนในการฟ้องหน่วยงานให้ปฏิบัติตามสิทธิของประชาชนได้ตามมาตรา 67 มีว่าให้ประชาชนมีสิทธิในการร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและห้ามมิให้มีการดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ก่อนที่จะมีการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบคอบรอบด้าน

อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มี

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2550), หน้า 113.

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่ม 125 ตอนพิเศษ 40 ง ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ได้อำนาจในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป⁵⁵ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ที่จะต้องบริหารแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 เพื่อให้แผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 2) ให้สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 นโยบายรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการสาธารณะที่ดี มีคุณภาพ มีความเป็นธรรม โปร่งใส และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กำหนดว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินโดยกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขโลก และสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น⁵⁶

⁵⁵สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เอกสารประกอบคำบรรยาย “โครงการเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2552), หน้า 1.

⁵⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 78.

2.5.1 แนวความคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามหลักรัฐธรรมนูญ⁵⁷

ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้ในหมวด 14 รวม 10 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 281 – มาตรา 290 สรุปว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในการกำกับดูแลให้มีมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่ การจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผลและให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด และในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาแล้วให้มีผลบังคับได้

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นพ้นจากตำแหน่ง และร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ในกรณีที่การกระทำของ

⁵⁷ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2551), หน้า 38-39.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนการกระทำ และต้อง รายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับกับการบริหารจัดการ ให้มีคณะกรรมการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลมี หน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ย่อมมีสิทธิที่จะ จัดการศึกษาอบรม และฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไป มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบ การศึกษาของชาติ และมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

ที่ผ่านมาพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542⁵⁸ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา 116 ตอน 114 ก (17 พฤศจิกายน) พ.ศ. 2542 บังคับใช้เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ และตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้กำหนดให้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ แผนปฏิบัติการได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ.2543 และวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ.2544 รวมทั้งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2544 และ วันที่ 13 มีนาคม 2545 ตามลำดับ

การดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544 ในขั้นการปฏิบัติงานยังคงมีปัญหาอันเนื่องมาจากระบบการบริหารราชการแผ่นดิน และ โครงสร้างการบริหารของกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นอยู่ไม่เอื้ออำนวยจึงเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการ ปรับเปลี่ยนระบบสู่การกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินงานจึงมีความล่าช้า ขาดการประสานสัมพันธ์ของกลไกปฏิบัติและกฎหมายที่นำมาใช้

⁵⁸ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

ในระหว่างที่บังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544 ได้มีการปฏิรูประบบราชการภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการทำงานของภาครัฐ การจัดระบบการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด แบบบูรณาการ และมีการกำหนดวิธีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด กลุ่มจังหวัด และนโยบายของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดต่าง ๆ ในแผนงานกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544

โดยที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 33 วรรคสาม กำหนดว่า ในกรณีที่สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น เพื่อให้สามารถดำเนินการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจึงมีการให้ความสำคัญในระดับนโยบายของชาติโดยกำหนดให้การกระจายอำนาจเป็นวาระแห่งชาติ มีอัตราเร่งของการดำเนินงานที่สอดคล้องคู่ขนานกันของแต่ละภารกิจที่ต้องดำเนินไปพร้อมกัน มีเป้าหมายที่ชัดเจนสำหรับทุกภารกิจที่ต้องมีการจัดกลุ่มภารกิจใหม่ มีความสอดคล้องและมีความเป็นเอกภาพระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับต้องมีฐานข้อมูลที่เชื่อมต่อเป็นภาพรวมที่จะทำให้เห็นภาพใหญ่และสามารถเห็นภาพของการเคลื่อนไหวของการถ่ายโอน รวมทั้งเร่งเสริมสร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เชื่อมโยงระบบสนับสนุนที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้น ลดขั้นตอนการปฏิบัติผ่อนคลายกฎระเบียบ นอกจากนี้ ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควรมีแผนบริหารการถ่ายโอนเพื่อให้เกิดความชัดเจนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีแผนรองรับการถ่ายโอน และที่สำคัญรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นพันธมิตรร่วมกันในการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายต่าง ๆ ของรัฐเพื่อให้เกิดการผลักดันในการบรรลุเป็นเป้าหมายของการพัฒนาประเทศ ภายใต้ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน และให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการขอรับบริการที่ตอบสนองความต้องการต่อไป จึงจำเป็นต้องทบทวนแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปรับปรุงแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยที่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแผนที่ยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบและรายงานรัฐสภาทราบรวมทั้งมีผลบังคับใช้แล้ว หากจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงในระหว่างที่แผนปฏิบัติการบังคับใช้ โดยไม่เสียหลักการเดิม ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้และรายงานคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

2.5.2 กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจ เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุตามเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ได้กำหนดกรอบแนวคิดไว้ 3 ด้าน คือ ⁵⁹

1. ความอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการแทนเพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น สนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

จากกรอบแนวคิดในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้นจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจของไทย มิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระอย่างเด็ดขาด (Independent) ที่แยกออกจากความเป็นรัฐเดี่ยว แต่เป็นเพียงการกระจายความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการบริหารงานบางประเภทที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

รับผิดชอบในการบริหารจัดการภารกิจเหล่านั้น และเป็นการกระจายความเป็นอิสระที่มีขอบเขตของอำนาจ (Autonomy within Boundary) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจทางการคลัง แม้รัฐบาลมีแนวคิดที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ของตนเองและมีความเป็นอิสระทางการคลังมากขึ้น แต่รัฐบาลก็ยังต้องทำหน้าที่บริหารงานด้านการเงิน การคลัง และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภาพรวมในระดับมหภาคของประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องรับผิดชอบในการดำเนินการที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากและเกินกว่าขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการด้วยงบประมาณของตนเอง รวมทั้งต้องทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานเท่าที่จำเป็นต่อไป โดยคำนึงถึงความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพ และความรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเปิดโอกาสให้ประชาชนภาคประชาสังคม และชุมชน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมหรือโครงการซึ่งส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตประจำวันของประชาชนและมีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบประเมินผลการบริหารและการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

2.5.3 แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ ดังนี้⁶⁰

2.5.3.1 การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กำหนดภารกิจการถ่ายโอนพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ยังขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอน รวมทั้งการสร้าง กลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารองรับ ตลอดจนการปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ภารกิจที่ถ่ายโอนจัดเป็น 6 กลุ่มภารกิจ ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56-57.

2.5.3.2 การกระจายอำนาจการเงิน การคลังและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพิจารณาภาพรวมรายได้ของท้องถิ่นมี 3 องค์ประกอบ ดังนี้

1. รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บและจัดหาเองทั้งที่เป็นภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่น
2. รายได้ที่รัฐจัดแบ่งหรือจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม
3. รายได้ประเภทเงินอุดหนุน

2.5.3.3 แนวทางการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคล

โดยการโอนบุคลากรต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งยังต้องมีความราบรื่น คล่องตัว สอดคล้องกับความจำเป็น ความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความยืดหยุ่น จูงใจให้คนทำงานในท้องถิ่นมีหลักประกันความก้าวหน้า ยึดหลักการตามระบบคุณธรรม มีกลไกดูแลความเป็นธรรม และต้องมีมาตรฐานใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ๆ

2.5.3.4 แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคม

เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ทั้งยังต้องปรับปรุงกลไกการตรวจสอบทางการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณ การให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยเสริมการทำงานตรวจสอบของภาครัฐ และส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมจัดซื้อจัดจ้างและร่วมตรวจสอบติดตามประเมินผล

2.5.3.5 การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจที่ต้องดำเนินการ ประกอบด้วย

1. การเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ

โอนภารกิจ

3. การพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัดเพื่อรองรับการถ่ายโอน

4. การปรับปรุงระบบการวางแผน ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบติดตามตรวจสอบ และระบบข้อมูล
5. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบ

2.5.3.6 การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

การแก้ไขกฎหมายมีสาระเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. การปรับปรุงกฎหมายงบประมาณเพื่อรองรับการจัดสรรเงินจากภาครัฐ
2. การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยระบบงบประมาณท้องถิ่นและระบบการตรวจสอบทางการเงินการคลัง ทั้งภายในและภายนอก
3. การปรับปรุงระบบการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงกับระบบศาลปกครอง
4. การปรับปรุงโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาค
5. การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น
6. การจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลเพื่อรองรับการถ่ายโอนข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

2.5.3.7 กลไกการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

โดยกลไกดังกล่าวจะมีหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ โดยมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องและประชาชน มีกระบวนการตัดสินใจที่รวดเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการถ่ายโอน มีการศึกษา พัฒนา และปรับปรุงกระบวนการ วิธีการ รูปแบบ และแนวทางการถ่ายโอนภารกิจอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่องและทันต่อเหตุการณ์

2.5.3.8 การสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยหน่วยราชการส่วนกลางยังคงต้องกำหนดมาตรฐานทั่วไปของการจัดบริการสาธารณะเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำกับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรฐานที่กำหนด รวมทั้งสร้างแรงจูงใจให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาคุณภาพการจัดบริการสาธารณะ โดยมีการแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ตลอดจนรัฐหรือองค์กรกลางเข้ามาร่วมทำการประเดิมร่วมกับประชาชนและประชาสังคม

2.5.4 แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักเกณฑ์ดังนี้⁶¹

1. รัฐจะกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรการเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ สร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. รัฐจะดำเนินการปรับลดบทบาทการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจโดยคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสร้างระบบติดตามตรวจสอบ กำกับดูแล และประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

2.5.4.1 การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

ความหมายของการถ่ายโอนภารกิจตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ข้อความในกฎหมาย มาตรา 30(1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

1. ภารกิจที่เป็นการดำเนินการเข้าซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี
2. ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี
3. ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

ความหมายตาม (1) หมายถึง ลักษณะภารกิจการให้บริการสาธารณะที่จะต้องถ่ายโอนในสี่ปี ได้แก่

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54-57.

1. การกิจที่ซ้ำซ้อน หมายถึง การกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามภารกิจนั้นแล้วด้วย

2. การกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการ หรือไม่เคยดำเนินการตามภารกิจนั้น

3. การกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หมายถึง การกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีผลกระทบเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย

ข้อความในกฎหมายมาตรา 30 (2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

ความหมายตาม (2) หมายถึง การกิจการให้บริการสาธารณะตาม (1) การกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อมให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายใน 10 ปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำแผนเตรียมความพร้อม และราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนแนะนำด้วยการบริหารจัดการเทคนิควิชาการ

2.5.4.2 หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ

การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนโดยยึดหลักการในการพิจารณา ดังนี้

1. การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดีการต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

2. การากิจที่กำหนดให้ถ่ายโอน พิจารณาการากิจของหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก
 สำหรับการากิจของรัฐวิสาหกิจให้ถ่ายโอนในกรณีเป็นนโยบายของรัฐหรือเมื่อ
 พิจารณาความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้วสมควรถ่ายโอน
 เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐวิสาหกิจ
 ในบางการากิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ
 เป็นการากิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ควรมี
 การกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการในลักษณะของการให้สิทธิประโยชน์พิเศษกับองค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นตอบแทน เนื่องจากการใช้ประโยชน์จากแผนงานโครงการของรัฐวิสาหกิจได้รับจากการที่
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุน หรือโดยการให้ส่วนลดจากค่าบริการของรัฐวิสาหกิจ
 หรือหักค่าใช้จ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จ่ายไปเพื่อชดเชยกับการใช้บริการของรัฐวิสาหกิจ
 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย

3. การถ่ายโอนการากิจค้ำึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชน
 ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หาก
 ผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง หรือ
 การากิจที่ถ่ายโอนมีต้นทุนสูงและเกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็อาจถ่ายโอน
 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ

ในระยะแรก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการ
 ตามมาตรา 30 (2) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือด้วยเหตุใดก็ตาม อาจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปก่อน
 จนกว่าจะครบระยะเวลาตามที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ
 แผนปฏิบัติการ

4. งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัดหรือมี
 ผลกระทบเกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่จังหวัดด้วย ให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เว้นแต่องค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดสามารถทำความเข้าใจความตกลงดำเนินการร่วมกันได้ และคณะกรรมการกระจาย
 อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบด้วย

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเมื่อรับการถ่ายโอนการากิจจากหน่วยงาน
 ของรัฐ และการบริการสาธารณะดังกล่าวจะต้องดำเนินการทั้งในและนอกเขตพื้นที่จังหวัด องค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนจะต้องดำเนินการตามภาระหน้าที่ที่ได้รับ และต้องไม่น้อยไปกว่าเดิม

6. ในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละ
 ประเภท และแต่ละแห่งจะพิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

คุณภาพในการให้บริการและประสิทธิภาพทางการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพเหล่านั้น ซึ่งจะช่วยให้อำนาจสามารถกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการถ่ายโอนภารกิจได้

7. การถ่ายโอนภารกิจต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและการประหยัดจากขนาด การลงทุนที่เหมาะสม ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพังก็สามารถร่วมกันจัดตั้งสหการ หรืออาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากกว่าดำเนินการไปก่อนได้

8. เรื่องที่เป็นนโยบายของรัฐ ในหลักการรัฐควรเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการ หรือกรณีที่โครงการดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นอาจให้มีระบบสมทบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอัตราที่เหมาะสม

9. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้เกิดประโยชน์สุข ลดขั้นตอนการปฏิบัติที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้มีการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

10. ในภาพรวมการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พิจารณาถ่ายโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ บุคลากร และทรัพย์สินภายในช่วงเวลาที่กำหนด โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน

11. การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะ และกำหนดภารกิจที่จะถ่ายโอนมิได้จำกัดเฉพาะในรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน หากแต่พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของการจัดบริการสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ

กรณีที่อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะใด กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หากแต่เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสม และประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้ว สมควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะได้เสนอคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกประกาศกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป

12. อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมถ่ายโอนเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถและสาเหตุอื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้

ทั้งนี้ ให้รัฐดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถและความรู้ด้านเทคโนโลยีด้านการบริหารจัดการ ด้านบุคลากร และความพร้อมด้านการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จนกว่าจะสามารถรับการถ่ายโอนงานหรือภารกิจได้ โดยให้มีความยืดหยุ่นในช่วงเปลี่ยนผ่าน

13. ภารกิจหนึ่ง ๆ อาจจัดแบ่งขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ ความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ โดยมีการกระจายการจัดการบริการสาธารณะตามขนาดและเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละประเภทตามขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นไปได้ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

14. การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่ง ควรคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักและหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจถ่ายโอนต้องมีแผนการถ่ายโอนที่ชัดเจนเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางแผนกำลังคนและงบประมาณล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

15. การถ่ายโอนภารกิจในแต่ละภารกิจอาจมีโครงสร้างการบริหารและ การกำกับดูแลที่แตกต่างกันได้ รวมทั้งยังคงต้องมีระบบกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันในด้านคุณภาพการให้บริการ ความยุติธรรม และความเสมอภาคระหว่างประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

16. การถ่ายโอนภารกิจโดยทั่วไป ให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้นเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ประโยชน์ได้โดยที่ดินนั้นจะโอนกรรมสิทธิ์ให้เป็นกรรมสิทธิ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ให้อยู่ในดุลพินิจของกระทรวงการคลัง

กรณีที่หน่วยงานของรัฐถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ที่หน่วยราชการเดิมเคยดำเนินการอยู่ไม่ต้องเสียค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์ และค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุเท่าที่ได้รับโอนแต่อย่างใด

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำที่ราชพัสดุที่รับการถ่ายโอนกิจการไปจัดหาประโยชน์ก่อให้เกิดรายได้หรือมีลักษณะนำไปจัดหาประโยชน์นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่ได้รับโอนแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเสียค่าเช่าและค่าธรรมเนียมพร้อมทั้งปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2547

17. หากภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่าธรรมเนียมเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ให้ค่าธรรมเนียมดังกล่าวตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.5.4.3 รูปแบบการถ่ายโอน

รูปแบบการถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ดังนั้น จึงได้กำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ 6 ลักษณะ คือ

1. ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง เป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้เอง โดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันที และขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นภารกิจที่ต้องใช้เทคนิค ทักษะ วิชาการ ความรู้ความชำนาญและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเองหรือดำเนินการเองแล้วไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่คุ้มทุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชนหรือจากหน่วยงานอื่นที่มีประสิทธิภาพ หรือเคยดำเนินการ

3. ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในลักษณะความร่วมมือหรือรูปแบบสหการ เป็นภารกิจซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรอื่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย หรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมาก และไม่คุ้มค่าหากต่างฝ่ายต่างดำเนินการเอง

4. ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ (Share Function) เป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการและบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่ การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน

5. ภารกิจที่รับยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ เป็นภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการกิจเดียวกัน และยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการอยู่ต่อไป ในกรณีนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

6. การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายเอกชนดำเนินการแทน เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และเป็นเจ้าของภารกิจแต่มอบหมายให้เอกชน ดำเนินการแทน ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้สัมปทาน เป็นต้น

1) ระยะเวลาการถ่ายโอน แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

(1) ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1 – 4 ปี (พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2547) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้และแล้วเสร็จภายใน 4 ปีโดยเป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(2) ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1 – 10 ปี (พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2553) เป็นการถ่ายโอนเนื่องจากการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในระยะ 10 ปีแรก ตามมาตรา 30 (2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แบ่งเป็น

1. ระยะเวลาถ่ายโอน 1 – 5 ปี (พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2548)

เนื่องจากจะต้องพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการใช้ระยะเวลาในการถ่ายโอนต่อเนื่องเกินกว่า 4 ปี และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่บางอย่างตามมาตรา 30 (2)

2. ระยะเวลาการถ่ายโอน 4 – 10 ปี (พ.ศ. 2547 – พ.ศ. 2553)

เนื่องจากบางภารกิจเมื่อถ่ายโอนไปแล้ว ต้องมีการพัฒนาเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ และบางภารกิจที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่บางอย่างตามมาตรา 30 (2) จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการถ่ายโอนต่อเนื่องเกินกว่า 5 ปี หรือเป็นเรื่องไม่เร่งด่วน จำเป็นต้องสร้างกลไกและระบบควบคุมมาตรฐานมารองรับเรื่องการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเรื่องภารกิจเก่าที่ต้องทำให้เกิดความสมบูรณ์

2.5.4.4 ผลการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ 6 ด้าน โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการทั่วไป รูปแบบการถ่ายโอน และระยะเวลาของการถ่ายโอน โดยจำแนกงานในแต่ละด้านที่จะต้องถ่ายโอน ขอบกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ลักษณะภารกิจ รูปแบบ ขอบเขต ระยะเวลา และเงื่อนไขในการถ่ายโอน ซึ่งไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนไปพร้อมกันขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทที่จะรับ

การถ่ายโอน รวมทั้งสร้างกลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารองรับ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง สำหรับแผนปฏิบัติการให้มีสาระสำคัญอย่างน้อย ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย
 - 1) การคมนาคมและการขนส่ง
 - 2) แผนภารกิจด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ
 - 3) แผนภารกิจด้านการผังเมือง และการควบคุมอาคาร
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย
 - 1) แผนภารกิจด้านการส่งเสริมอาชีพ
 - 2) แผนภารกิจด้านสวัสดิการสังคม
 - 3) แผนภารกิจด้านการศึกษา
 - 4) แผนภารกิจด้านการสาธารณสุข
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

ประกอบด้วย

- 1) แผนภารกิจด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพ
- 2) แผนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 3) แผนภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิต

และทรัพย์สิน

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

ประกอบด้วย

- 1) แผนภารกิจส่งเสริมการลงทุน
- 2) แผนภารกิจด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม
- 3) แผนภารกิจด้านการวางแผนและจัดทำมาตรฐานอุตสาหกรรม
- 4) แผนภารกิจด้านการท่องเที่ยว
- 5) แผนภารกิจด้านการพาณิชยกรรม
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

ประกอบด้วย

- 1) แผนภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและ

บำรุงรักษาป่า

6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ประกอบด้วย

- 1) การปกป้อง คุ้มครอง ควบคุม ดูแล รักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ

พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

2.6 การบริหารจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา

การบริหารโบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรมในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาซึ่งปัจจุบันเกิดปัญหาจากการบุกรุกพื้นที่ที่ถูกทำลายถูกโจรกรรม สิ่งปลูกสร้างที่ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยจนเกิดทัศนอุจาดอาจจะถูกถอนออกจากมรดกโลกได้ ผู้วิจัยจึงขอยกกรณีตัวอย่าง คือ การบุกรุกของพ่อค้าแม่ค้าพื้นที่มรดกโลกบริเวณวิหารพระมงคลบพิตร ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าว คือ กรมศิลปากร มูลนิธิวิหารพระมงคลบพิตร เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา และกรมธนารักษ์ เดิมร้านค้าขายของเคยตั้งอยู่ด้านหน้าบ่อหอกเหลี่ยม ซึ่งร้านค้าจะเสียค่าเช่าให้มูลนิธิวิหารพระมงคลบพิตรเดือนละ 250 บาทต่อแผง ต่อมากรมศิลปากรต้องการสร้างภูมิทัศน์ในบริเวณวิหารพระมงคลบพิตรให้สวยงาม จึงได้สร้างร้านค้าเป็นทรงไทย 24 ร้าน และต้นไม้รูปดอกเห็ด 120 ร้าน เพราะกรมศิลปากรต้องการสร้างเอกลักษณ์การตลาด และการท่องเที่ยว ต่อมาในปี 2548 กรมศิลปากรได้ย้ายร้านค้ามาอยู่ด้านหลังวิหารซึ่งย้ายมาปีแรกกรมศิลปากรเป็นผู้ดูแล และเสียค่าเช่าในราคาเดิม พอขึ้นปีที่ 2 พ่อค้าหาบเร่เริ่มเข้ามาขายของในวิหารมงคลบพิตรมีประมาณ 80 ร้าน เดิมพ่อค้าหาบเร่ขายอยู่ที่ปางช้าง โดยเริ่มเข้ามาขายของบริเวณลานจอดรถและขยายเข้ามาเรื่อยๆ จนติดกับวิหารพระมงคลและยังอยู่ถึงปัจจุบัน ทุกวันนี้ร้านค้าจะเสียค่าเช่าวันละ 20 บาทให้แก่เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ปัญหาที่เกิดขึ้นคือเจ้าของร้านค้าเดิมที่เคยขายของที่บ่อหอกเหลี่ยมขายของไม่ดี เพราะมีร้านค้ามากเกินไป อีกทั้งร้านค้าดั้งเดิมถูกย้ายมานอกวิหารพระมงคลบพิตรมาก ซึ่งผิดกับพ่อค้าเข้าที่บุกรุกมาขายใหม่จะอยู่ใกล้กว่าจึงขายของดีกว่า

ปัญหาร้านค้าที่วิหารพระมงคลบพิตรนั้นเกิดจาก 3 หน่วยงาน คือ กรมศิลปากร เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา และมูลนิธิวิหารพระมงคลบพิตร ปล่อยปละ ละเลย และบริหารจัดการที่ล้มเหลว เดิมมูลนิธิวิหารพระมงคลบพิตรเป็นผู้เช่าพื้นที่วัดมงคลบพิตรกับกรมธนารักษ์ซึ่งมีพื้นที่จำนวน 90 ไร่ ปรากฏว่าเข้าไปสักกระยะหนึ่งจะคืนพื้นที่ให้แก่กรมธนารักษ์ โดยขอเช่าเฉพาะตัววิหารพระมงคลบพิตรอย่างเดียว จึงทำเรื่องคืนพื้นที่กับกรมธนารักษ์ สำนักงานพระนครศรีอยุธยา ซึ่งกรมธนารักษ์ สำนักงานพระนครศรีอยุธยาให้ความเห็นต่อมูลนิธิว่าต้องคืนพื้นที่ดังเดิม ดังนั้นสำนักงานกรมธนารักษ์ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จึงทำเรื่องถึงกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังว่ามูลนิธิวิหารพระมงคลบพิตรต้องมาทำสัญญาเช่ากับกรมธนารักษ์ สำนักงานพระนครศรีอยุธยา แต่กรมธนารักษ์ยังไม่ได้ตอบว่ารับคืน ปรากฏว่าสำนักงานพระนครศรีอยุธยาได้ทำหนังสือให้กับเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาเช่าพื้นที่ในบริเวณวัดมงคลบพิตร จึงเป็นการทำสัญญาเช่าที่ทับซ้อนกันระหว่างมูลนิธิวิหารพระมงคลบพิตรและเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ซึ่งแนวทางของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาในการแก้ปัญหาโดยมีแผนรองรับทำการสร้างตลาดใหม่ขึ้น 2 พื้นที่ คือ บึงพระราม

และหลังศาลากลางเก่า เพื่อจูงใจให้พ่อค้าแม่ค้าย้ายมาขายของในพื้นที่ซึ่งได้ทำขึ้นใหม่ แต่พ่อค้าแม่ค้าก็ไม่ได้ย้ายออกไปเพราะไกลจากวิหารพระมงคลบพิตรและนักท่องเที่ยวก็ไม่ไปซื้อสินค้า

สรุปได้ว่าพ่อค้าแม่ค้าในพื้นที่บริเวณวิหารพระมงคลบพิตรมี 2 กลุ่มใหญ่ คือกลุ่มผู้ค้าเก่าหรือเรียกว่า กลุ่มผู้ค้าทรงไทย คือ กลุ่มที่ค้าขายที่กรมศิลปากรจัดพื้นที่อาคารทรงไทยให้จำหน่ายสินค้าที่ระลึกด้านหลังวิหารพระมงคลบพิตร และกลุ่มผู้ค้าใหม่ส่วนใหญ่เป็นรถเข็น แผงลอย และเพิงร้านค้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยทั้ง 2 กลุ่มขัดแย้งกัน ซึ่งกลุ่มผู้ค้าเก่าอ้างว่ากลุ่มผู้ค้าใหม่มาบุกรุกขายสินค้าหน้าอาคารทรงไทย จนผู้ค้าเก่าขายสินค้าไม่ดี กลุ่มผู้ค้าเก่าจึงต้องไป ทำเด็ทขายของเพื่อบุกรุกยึดทำเลทองหน้ากลุ่มผู้ค้าใหม่อีกชั้นหนึ่ง ทำให้มีการบุกรุกพื้นที่โบราณสถานรอบวิหารพระมงคลบพิตร ส่งผลให้พื้นที่วิหารพระมงคลบพิตรเสื่อมโทรม ไม่สวยงาม ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย และมีขยะเกลื่อนรอบพื้นที่ รวมถึงมีขวดเหล้า ขวดเบียร์ ขวดโซดา และขวดเครื่องดื่มต่างๆ วางทิ้งตามที่นั่งต่างๆ เป็นจำนวนมาก และเมื่อสำรวจโดยรอบตามแผงค้าที่มีการจัดไว้ให้อย่างถูกต้อง กลับไม่มีนักท่องเที่ยวมาใช้บริการ ซึ่งกลุ่มผู้ค้าเก่าจึงรวมตัวเรียกร้องความเป็นธรรมจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่อยมา ปัญหาดังกล่าวเพิ่มความรุนแรงมากขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2548-2550 โดยมีการเสนอข่าวผ่านทางสื่อต่างๆ ทั้งโทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ ในเรื่องการบุกรุกพื้นที่วัดมงคลบพิตรถึงขั้นว่าจะมีการถอดถอนอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาออกจากการเป็นมรดกโลก แม้ว่าจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจะมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการมาดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้⁶²

ปัญหาในเรื่องนี้ผู้บริหารบ้านเมืองระดับสูงและผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงได้ให้ความสนใจที่จะแก้ปัญหที่เกิดขึ้น

ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง⁶³ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ลงพื้นที่พระนครศรีอยุธยาติดตามสถานการณ์เป็นห่วงว่าอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาจะถูกถอนรายชื่อออกจากมรดกโลก พร้อมขอให้ผู้ว่าราชการใช้หลักรัฐศาสตร์ในการแก้ปัญหา โดยมีการประชุมร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด กรมศิลปากร และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อติดตามความคืบหน้าการอนุรักษ์พื้นที่มรดกโลกพระนครศรีอยุธยา เนื่องจากขณะนี้ภูมิทัศน์รอบบริเวณใจกลางมรดกโลกไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย โดยส่วนหนึ่งเกิดจากการรुकล้ำของพ่อค้าแม่ค้า ภูมิทัศน์ถูกทำลายด้วยเต็นท์ แผงลอย ความสกปรก ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการ การพัฒนาสมัยใหม่ที่มีผลกระทบต่อมรดกโลกและมีความเสี่ยงที่อาจจะถูกประเมินจากคณะกรรมการมรดกโลกว่ามรดกโลกพระนครศรีอยุธยาอยู่ในภาวะอันตรายอันส่งผลให้ประเทศเสียเกียรติภูมิและส่งผลกระทบต่อ

⁶² สัมภาษณ์ อมฤติ ผาสุกหัช, เจ้าของร้านค้าวัดมงคลบพิตร, 1 มีนาคม 2555.

⁶³ เฉลิม อยู่บำรุง, รมต. มหาดไทย ลงพื้นที่อยุธยาห่วงถูกถอดรายชื่อออกจากมรดกโลก (ให้ข่าว 3 มิถุนายน 2551). [Online 2012]. Available from: <http://www.thainews.prd.go.th>. [20 August 2012]

การปฏิบัติงานของรัฐบาล ซึ่งร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง ได้ชี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้หลักธรรมาภิบาลในการแก้ไขปัญหา คือ ใช้วิธีการให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไปทำความเข้าใจกับคนในพื้นที่และหามาตรการในการดำเนินการด้วยการจัดพื้นที่ที่เหมาะสมให้กับพ่อค้าแม่ค้าใหม่ และห้ามมิให้มีการรื้อถอนหรือบุกรุกพื้นที่นี้อีก

นายสุเทพ เทือกสุบรรณ⁶⁴ อธิบดีกรมการขนส่งทางบก โดยนายธีระ สลักเพชร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมเปิดเผยว่าที่ประชุมได้มีการหารือถึงปัญหาของนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาได้แก่

1. การพัฒนาเมืองเน้นความสมัยใหม่ โดยไม่ได้คำนึงถึงคุณค่าและความดั้งเดิมของอยุธยาเมืองเก่า

2. การขาดงบประมาณในการบริหารจัดการ

นายสุเทพ เทือกสุบรรณ⁶⁵ มีความเห็นในเรื่องของการแก้ไขปัญหาสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่มรดกโลกและพื้นที่โดยรอบ กล่าวคือ โดยสั่งให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องศึกษาแผนแม่บทการพัฒนาเมืองมรดกโลก และศึกษากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน อาทิ กฎหมายผังเมืองที่มีการออกทับซ้อนกับแผนแม่บท ซึ่งตามแผนแม่บทได้กำหนดให้มีการเสนอแต่งตั้งอนุกรรมการอีก 2 ชุด โดยแบ่งเป็นอนุกรรมการด้านวิชาการมีกรมศิลปากรเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ และคณะอนุกรรมการฝ่ายบริหาร โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นประธาน ซึ่งการออกกฎหมายผังเมืองทับซ้อนกับแผนแม่บทนั้นจึงทำให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย จนทำให้ประชาชนอาศัยช่องว่างดังกล่าวทำการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ รวมถึงแผงร้านค้าในเขตโบราณสถาน

นายธีระ สลักเพชร กล่าวว่า ปัญหาที่น่าเป็นห่วงและเห็นว่าควรได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนในขณะนี้ คือ การใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งในส่วนหน่วยงานของภาครัฐและเอกชนที่ปลูกสร้างต่างๆ จึงส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิทัศน์ รุกล้ำแหล่งโบราณสถาน รวมถึงการสร้างถนน ซึ่งมีทั้งปรับปรุงถนนเดิมและสร้างใหม่ ทั้งที่บางแห่งไม่ควรให้มีการขยายเพิ่มเติม และมีบางเส้นทางควรยกเลิกและรื้อถอนออกจากพื้นที่มรดกโลกตามแผนแม่บท ดังนั้น ที่ประชุมจึงมอบหมายให้กรมศิลปากรหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนงบประมาณประจำปี 2554 เสนอต่อคณะกรรมการอำนวยการฯ เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นต่อไป

นายธีระยังกล่าวเพิ่มเติมอีกว่า “แผนแม่บทโครงการอนุรักษ์และพัฒนานครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาได้เคยจัดทำขึ้นเพื่อใช้พัฒนาอยุธยาตั้งแต่ปี 2537-2544 ภายใต

⁶⁴ “การประชุมคณะกรรมการอำนวยการและควบคุมการดำเนินงานโครงการอนุรักษ์และพัฒนานครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา, ทำเนียบรัฐบาล,” 13 มกราคม 2553, ข่าวหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ (14 มกราคม 2553).

⁶⁵ สุเทพ เทือกสุบรรณ, รื้อแผนแม่บทแก้ปัญหามรดกโบราณสถานอยุธยา [Online 2012].

งบประมาณ 2,946.78 ล้านบาท แต่กลับได้รับงบประมาณเพียง 862.73 ล้านบาท ขณะที่คณะกรรมการอำนวยการฯ ในขณะนั้นก็ไม่มีการติดตามการทำงานของท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใดจึงส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาติดตามมา โดยส่วนใหญ่เกิดจากการพัฒนาพื้นที่ของหน่วยงานราชการ” รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม กล่าวว่า นอกจากนี้นี้ยังได้มีการเสนอให้มีการประกาศให้พื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาเป็นพื้นที่พิเศษเหมือนเกาะรัตนโกสินทร์ โดยมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเป็นผู้ดูแล ซึ่งในเรื่องนี้ที่ประชุมเห็นว่าควรมีการศึกษาให้รอบคอบอีกครั้ง

ข้อมูลจากการเสวนาทางวิชาการ⁶⁶ สืบเนื่องจากมีหนังสือร้องเรียนจากชุมชนวัดมงคลบพิตรร้องเรียนว่ามูลนิธิวิหารพระมงคลบพิตรบริหารจัดการพื้นที่บริเวณวิหารพระมงคลบพิตรล้มเหลวทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ คือ การตั้งร้านค้าในบริเวณพื้นที่มรดกโลกและโบราณสถาน หน่วยงานที่รับผิดชอบได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 จนถึงปัจจุบัน ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้สำเร็จ

ในระหว่างปี พ.ศ. 2542-2544 กรมศิลปากรได้รับงบประมาณจากโครงการเงินกู้ OCEF เพื่อการท่องเที่ยว จำนวน 54,37,000 บาท เพื่อปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์บริเวณพระมงคลบพิตร ร้านค้าและบริเวณหลังคู้มขุนแผน โดยทำการรื้อถอนร้านค้าเดิมจำนวน 120 ร้าน ก่อสร้างซุ้มทรงไทย จำนวน 148 ร้าน และย้ายร้านค้าเข้าใหม่ 120 ร้าน ส่วนที่เหลือสำรองให้กับส่วนราชการพร้อมลานจอดรถและห้องสุขาโดยกรมศิลปากรเป็นผู้ดูแลและบริหารจัดการเป็นระยะเวลา 2 เดือน ซึ่งในขณะนั้นได้มีกลุ่มห้ามเร่แผงลอย จำนวน 20 รายได้นำกรุกตั้งร้านค้าหน้าวิหารพระมงคลบพิตรและแนวกำแพงวัดพระศรีสรรเพชญ์ ซึ่งสำนักงานอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาได้ดำเนินการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกและ ศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษฐานบุกรุกโบราณสถาน

หลังจากกรมศิลปากรได้ดำเนินการปรับภูมิทัศน์แล้วเสร็จจึงได้ส่งมอบพื้นที่ให้กับมูลนิธิวิหารพระมงคลบพิตรและเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาเพื่อบริหารจัดการร้านค้า ลานจอดรถ ห้องน้ำ โดยพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ของสำนักงานราชพัสดุซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมธนารักษ์

ระหว่างการส่งมอบพื้นที่ให้แก่มูลนิธิวิหารพระมงคลบพิตรและเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา แต่वादิดขัดด้วยขั้นตอนด้านเอกสารจึงทำการส่งมอบพื้นที่หลายปี จึงเกิดช่องว่างในการควบคุมดูแล ทำให้ร้านค้า หาบเร่แผงลอยเข้ามาตั้งร้านค้าเป็นจำนวนมาก และปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2548-2550 ซึ่งสื่อมวลชนต่างเสนอข่าวว่าอุทยานประวัติศาสตร์

⁶⁶ คณะกรรมการวิชาการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรมมูลนิธิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมการศึกษาและส่งเสริมการบริหารจัดการมรดกวัฒนธรรมและจังหวัดพระนครศรีอยุธยา , เสวนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “การบริหารจัดการพื้นที่มรดกวัฒนธรรม จังหวัดพระนครศรีอยุธยา” กรณีศึกษา: การจัดการพื้นที่รอบวิหารพระมงคลบพิตร, โรงแรมกรุงศรีริเวอร์ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2 กุมภาพันธ์ 2555, หน้า 4.

พระนครศรีอยุธยาอาจถอดถอนออกจากมรดกโลกได้ ซึ่งเรื่องนี้จังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้แก้ไข ปัญหาโดยได้ตั้งคณะกรรมการอนุรักษ์ฟื้นฟูแก้ไขปัญหาร้านค้าข้างวิหารพระมงคลบพิตร และ พื้นที่มรดกโลกพระนครศรีอยุธยา ตามคำสั่งจังหวัดที่ 1193/2551 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2551

เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2551 จังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ประชุมคณะกรรมการอนุรักษ์ ฟื้นฟูแก้ไขปัญหาร้านค้าในวัดมงคลบพิตร และพื้นที่มรดกโลกพระนครศรีอยุธยา ครั้งที่ 1/2551 โดยที่ ประชุมได้แนวทางการแก้ไขปัญหาร้านค้าออกเป็น 2 ระยะดังนี้

1. การแก้ไขปัญหาระยะสั้น จะดำเนินการย้ายผู้ประกอบการร้านค้าที่บุกรุกอยู่บริเวณหน้า วิหารพระมงคลบพิตรเข้าไปอยู่ในพื้นที่ร้านค้าที่ว่างอยู่และในบริเวณใกล้เคียง โดยจัดให้อยู่พื้นที่ เดียวกับผู้ประกอบการค้าเดิมเพื่อให้พื้นที่เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยมูลนิธิวิหารพระมงคล บพิตรเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณ 4,840,500 บาท ในการที่จะจัดเตรียมพื้นที่ เต็นท์ สำหรับรองรับ ผู้ประกอบการที่บุกรุก

2. การแก้ไขปัญหาระยะยาว จะดำเนินการปรับปรุงลานจอดรถบริเวณด้านหลังศาลากลาง จังหวัด (หลังเก่า) เพื่อปรับปรุงลานจอดรถสำหรับนักท่องเที่ยว และนั่งรถรางต่อเพื่อเข้าชม โบราณสถานในพื้นที่ Core Zone ขณะนี้อุทยานประวัติศาสตร์ได้รับการจัดสรรงบประมาณในการ ดำเนินงานจากงบประมาณเงินกู้กระตุ้นเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2553 จำนวน 49,800,000 บาท เพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ซึ่งจะสามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ 2553 และ จะจัดสร้างร้านค้าและย้ายผู้ประกอบการในส่วนที่รुकเข้าไปขายของบริเวณดังกล่าวไปขายในพื้นที่ซึ่ง จัดเตรียมไว้

การแก้ไขปัญหาระยะยาวในระดับจังหวัดซึ่งจากการประชุมคณะกรรมการอนุรักษ์ฟื้นฟูแก้ไข ปัญหาร้านค้าข้างวิหารพระมงคลบพิตรและพื้นที่มรดกโลกพระนครศรีอยุธยามีมติมอบหมายให้ เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาดำเนินการตามแผนการจัดการเดิม โดยให้รื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่มีการต่อ เดิมร้านค้าซึ่งไม่ได้ขออนุญาตออกไป และให้หน่วยงานที่เป็นคณะกรรมการฯ ประสานงานโดยใช้ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงานเข้าดำเนินการโยกย้ายร้านที่บุกรุกโดยผิดกฎหมาย จำนวน 400 กว่ารายออกไป

ปรากฏว่าเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาได้ดำเนินการตามแผนทั้ง 2 ระยะเสร็จสิ้น แล้วแต่พ่อค้าแม่ค้าก็ไม่ยอมย้ายออกไป คณะกรรมการฯ ได้มีการประชุมหลายครั้งเพื่อหาแนว ทางแก้ไข แต่ไม่สามารถแก้ไขให้สำเร็จผลซึ่งเป็นปัญหายืดเยื้อมาจนถึงปัจจุบันนี้

นอกจากนี้ยังพบปัญหาอีกประการหนึ่ง⁶⁷ คือ กลุ่มที่ต้องการพัฒนาเมือง เช่น เจ้าของที่ดิน นักพัฒนาที่ดิน นักการเมือง รวมทั้งชาวบ้านบางส่วน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการ

⁶⁷ ดุษฎี ท้ายตะกู, “กลยุทธ์ในการอนุรักษ์พัฒนาศูนย์กลางเมืองในนครประวัติศาสตร์” **บทความอภิปราย 2549-9**, ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย (2549):2.

พัฒนาการบริการสาธารณะ เช่น การก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมถนน ซึ่งบางคนเห็นว่าการอนุรักษ์นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาไปขัดขวางความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะในย่านใจกลางเมือง ในขณะที่ผู้รับผิดชอบด้านอนุรักษ์ นักวิชาการ อีกทั้งชาวเมืองบางส่วนเต็มใจยอมรับการอนุรักษ์ จึงส่งผลให้มีความเห็นไม่ลงรอยกัน

การพัฒนาพื้นที่เกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ความแออัด ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ระเกะระกะ สิ่งปลูกสร้างอาคารสูง การขยายถนนทับคลองโบราณ การสร้างเสาไฟรูปหงส์ที่กระจายอยู่ในใจกลางเมือง การจัดการภูมิทัศน์เมืองและพื้นที่โดยรอบไม่ดีและไม่เป็นสากล ทำให้บังคับคุณค่าโดดเด่นโบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม หากการจัดระเบียบและพัฒนาไม่เป็นไปตามแนวทางของคณะกรรมการมรดกโลกกำหนดอาจส่งผลให้ถูกขึ้นบัญชีแหล่งมรดกโลกในภาวะอันตรายจนถูกถอดถอนตามขั้นตอน ปัจจุบันยังพบว่าการก่อสร้างที่มีความสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และสิ่งก่อสร้างที่ไม่สวยงาม เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและใช้ช่องว่างของกฎหมายที่ทับซ้อนกันก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างขนาดใหญ่ รุกล้ำพื้นที่มรดกโลกซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพภูมิทัศน์ และยังไม่มีการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการขออนุญาตสิ่งปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนที่อยู่ในพื้นที่เกาะเมืองอย่างจริงจัง ถึงแม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกรมศิลปากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจังหวัดพระนครศรีอยุธยาพยายามที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

นายอนุสรณ์ วงศ์วรรณ⁶⁸ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม เข้าร่วมประชุมกับทางตัวแทนของกรมศิลปากรและหน่วยงานในพื้นที่ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาซึ่งได้ผลสรุปถึง ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและเร่งแก้ไขปรับปรุงเป็นการเร่งด่วน คือ จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการในระดับรัฐบาลและท้องถิ่นเพื่อนำมาบริหารจัดการดูแลรักษามรดกโลก นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาอย่างต่อเนื่อง

ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา⁶⁹ กล่าวถึงปัญหาของการบริหารจัดการมรดกโลกพระนครศรีอยุธยา ดังนี้

1. การอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุเป็นเรื่องละเอียดอ่อน หน่วยงานที่มีหน้าที่ในด้านนี้มักจะกล่าวเสมอว่าเป็นเรื่องสำคัญ คนไทยก็บอกว่าเป็นเรื่องสำคัญ และทุกคนก็รู้ว่าเป็นเรื่องสำคัญ แต่ไม่มีใครให้ความสำคัญในเรื่องนี้อย่างจริงจัง

2. ปัจจุบันวิธีการบริหารจัดการยังไม่เหมาะสม และกันที่ดินบริเวณโดยรอบโบราณสถานและโบราณวัตถุไว้มากเกินไป ซึ่งที่ดินที่กันไว้ก็ไม่ได้นำไปทำประโยชน์ เช่น คลองไม่มีน้ำ แต่บางคลองก็มีน้ำเน่าเสีย จึงกลายเป็นที่ทิ้งขยะของชาวบ้านที่อยู่บริเวณนั้นทำให้สภาพคลองตื้นเขินและ

⁶⁸ มรดกโลก"อยุธยา"กับปัญหารุมเร้า? [Online 2012]. Available from: <http://www.oknation.net/blog/phatchara/2008/07/07>. [20 August 2012]

⁶⁹ สัมภาษณ์ วิทยา ผิวผ่อง, ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 1 กุมภาพันธ์ 2555.

สกปรก อีกทั้งสภาพถนนก็คับแคบ แต่จำนวนรถยนต์เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เทศบาลนครจะทำการขยายถนนก็ทำไม่ได้ เพราะติดคลองต้องขออนุญาตกรมศิลปากรเพื่อปรับปรุงคูคลอง แต่ก็ไม่ได้รับอนุญาต

แนวทางการแก้ไขปัญหาของผู้ให้สัมภาษณ์ คือ การสร้างจิตสำนึกที่ดีในการวางแผน และการอนุรักษ์โบราณสถาน ฯ ของพระนครศรีอยุธยา ให้คงอยู่และมีสภาพแวดล้อมที่ดี โดยเริ่มที่ตนเองให้มีความรับผิดชอบในอำนาจหน้าที่ของตนเองก่อน

สมาชิกสภาเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา⁷⁰ กล่าวว่า พื้นที่ในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาจะแบ่งออกเป็นโซนสี เช่น สิ่งก่อสร้างสูงไม่เกิน 8 เมตร จะเป็นสีแดงซึ่งเป็นพื้นที่ใกล้เคียงกับโบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก และสิ่งก่อสร้างที่สร้างได้ไม่เกิน 12 และไม่เกิน 20 เมตรก็จะจัดอยู่ในโซนสีเหมือนกัน การขออนุญาตก่อสร้างก็ต้องดูว่าเป็นพื้นที่อยู่ในโซนสีอะไร และในโซนสีนั้นๆ อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานไหนบ้าง การขออนุญาตก่อสร้างจะมีขั้นตอน เช่น จะก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างซึ่งอยู่ในโซนสีแดงต้องยื่นแบบต่อสำนักงานผังเมืองก่อน และมีกรรมการพิจารณาว่าจะอนุญาตหรือไม่ โดยมีตัวแทนจากที่สำนักงานราชพัสดุ กรมศิลปากร และเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เป็นต้น แต่ที่เราเห็นว่าทำไมยังมีการก่อสร้างที่มีความสูงเกิน หรือสิ่งก่อสร้างที่ไม่สวยงามก็เพราะว่าไม่ได้ขออนุญาต ซึ่งในเบื้องต้นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบไม่ต้องการฟ้องร้องให้รื้อถอน แต่จะใช้วิธีการเจรจากันก่อนให้รื้อถอนออกไป แต่ถ้าบอกให้รื้อถอนออกไป ถ้ายังไม่รื้อถึงจะฟ้อง ซึ่งคนที่ถูกฟ้องรู้ว่าการฟ้องร้องต้องใช้เวลานานพอสมควรก็เลยอยู่ไปเรื่อย ๆ

ข้อคิดเห็นจากบทสัมภาษณ์เกี่ยวกับเรื่องการจำกัดความสูงสิ่งปลูกสร้างในบริเวณเกาะเมือง ซึ่งมีโบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกเอาไว้จึงก่อให้เกิดผลคือทำให้มูลค่าของที่ดินลดลงและยังส่งผลกระทบต่อด้านอื่นๆ อีก ดังนี้

1. ในเขตโบราณสถาน และโบราณวัตถุ ซึ่งอยู่ใจกลางเมืองพระนครศรีอยุธยาจะไม่มีโรงแรมรองรับนักท่องเที่ยว มีแต่โรงแรมที่อยู่ตลาดเจ้าพรหม ซึ่งได้สร้างไว้ก่อนที่มีพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปะวัตถุ พพิพทธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ประกาศใช้ และตลาดหัวรอก็จะมีโรงแรมที่สูงเกิน 8 เมตรเหมือนกัน แต่ไม่ได้ใช้ชื่อโรงแรม เลี่ยงกฎหมายโดยใช้ชื่อโรงเรียนสอนการโรงแรม ปัจจุบันโรงแรมที่มีรองรับก็จะอยู่นอกเมืองออกไป บริเวณฝั่งของศาลากลางซึ่งติดกับถนนสายหลักแต่ไกลจากตัวเมือง เมื่อไม่มีโรงแรมเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว จึงทำให้นักท่องเที่ยวจะเดินทางไปกลับกรุงเทพฯ จึงส่งผลให้สูญเสียรายได้ไปมาก

⁷⁰ สัมภาษณ์ ธนวัฒน์ มงคลศิริโรจน์, สมาชิกสภาเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา, 12 มกราคม 2555.

2. การสร้างสาธารณูปโภค เช่น ปิ๊มน้ำมัน ไม่สามารถสร้างได้ สังเกตได้จากในเมืองจะมีปิ๊มน้ำมันแห่งเดียว แต่ความจริงก็สร้างไม่ได้ แต่ปิ๊มน้ำมันนี้ได้สร้างก่อนที่พระราชบัญญัติฯ ออกมา จึงดำเนินการต่อไปได้ ควรจะมีปิ๊มเพิ่มเพื่อคอยบริการนักท่องเที่ยวให้สะดวกขึ้น

3. ผังเมือง สำหรับสิ่งก่อสร้างในบริเวณพื้นที่โบราณสถาน โบราณวัตถุ นั้น ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกนั้นก็ต้องพิจารณาหลายหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องว่าสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนก็ต้องสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อความสะดวกและสร้างรายได้ การกินคืออยู่ดี เช่น สร้างถนน สร้างสะพาน รถขนส่งสาธารณะ เป็นต้น และถ้าจะรักษามรดกโลกเอาไว้ ก็ต้องย้ายสิ่งต่างๆ ไปนอกบริเวณมรดกโลก เมื่อย้ายไปแล้วก็ต้องมีพื้นที่รองรับอย่างเพียงพอ มีอาชีพ มีโรงเรียน มีมหาวิทยาลัย มีโรงพยาบาล มีงบประมาณจากรัฐไว้บริหารการย้ายชุมชน หรือเรื่องก่อสร้างต่างๆ ที่อยู่ในบริเวณโบราณสถานและโบราณวัตถุ ถามว่ากรมศิลปากรมีงบประมาณที่จะจ่ายค่าเวนคืนให้แก่ประชาชนหรือไม่ บางครั้งก็ยังมีปรากฏให้เห็น เช่น ร้านค้าด้านหลังวัดมณฑลพิตร และถ้าจะตอบสนองความต้องการนักท่องเที่ยว ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องก็ต้องสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น โรงแรม ปิ๊มน้ำมัน ตลาด แหล่งบันเทิงต่างๆ

ข้อเสนอแนะจากผู้ให้สัมภาษณ์ ต้องการให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยามีความแตกต่างจากแหล่งท่องเที่ยวจังหวัดอื่นๆ เพราะพระนครศรีอยุธยาใกล้กรุงเทพมหานคร นักท่องเที่ยวลงจากเครื่องบินเวลาเช้าและมาเที่ยวอยุธยากลางวัน กลางคืนก็กลับกรุงเทพได้ หรือต่อไปที่จังหวัดอื่นๆ ได้ ซึ่งไม่เหมือนกับภูเก็ต เชียงใหม่ นักท่องเที่ยวไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือต่างชาติก็ต้องมีที่พัก เมื่อเขาไปไหนไม่ได้ก็จะทำให้ธุรกิจที่เกิดรายได้ตามมามากมายไม่ว่าโรงแรม อาหาร บริการ และสถานบันเทิง ดังนั้น จังหวัดพระนครศรีอยุธยาก็ต้องมาคิดกันว่าจะเลือกแบบไหนระหว่างประชาชน มรดกโลก เศรษฐกิจ ซึ่งความเห็นส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์ ควรจะเลือกความต้องการของนักท่องเที่ยวเพราะจะสร้างรายได้เข้ามาสู่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาหลายภาคส่วน โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นจะมีรายได้เมื่อประชาชนมีรายได้ เศรษฐกิจในด้านอื่นๆ ก็จะตามมาเอง

ผู้อำนวยการกองช่าง สำนักงานเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา⁷¹ ผู้อำนวยการกองช่าง สำนักงานเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา กล่าวว่า เทศบาลมีภารกิจตามอำนาจหน้าที่ในหลาย ๆ ด้าน แต่มีภารกิจหลักที่อยู่ในความรับผิดชอบคือ การจัดให้มีระบบโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นบริการสาธารณะ ปัจจุบันเทศบาลฯ มีประชากรที่มีชื่อในทะเบียนบ้านประมาณ 60,000 กว่าคน แต่มีประชากรแฝงที่เข้ามาในเขตเทศบาลฯ ประมาณ 300,000 คน ทั้งนี้เนื่องจากเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา มีโบราณสถานเป็นจำนวนมาก เป็นสถานที่ท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม มีโรงพยาบาล สถาบันศึกษา และสถานที่ราชการหลายแห่ง และมีคนงานที่ทำงานในนิคมอุตสาหกรรมหลายแห่งในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มาพักอยู่ในเขตเทศบาลฯ ทำให้ปัจจุบันอาคาร หอพัก มีมากขึ้น

⁷¹ สัมภาษณ์ ผู้อำนวยการกองช่าง สำนักงานเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา, 12 มกราคม 2555.

การจราจรติดขัด ขยะมูลฝอยเพิ่มขึ้น แต่งบประมาณมีจำกัด ทำให้เทศบาลฯ มีภาระหนักไม่สามารถให้บริการสาธารณะ และจัดเก็บขยะมูลฝอยได้อย่างทั่วถึง

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการควบคุม กำกับ ดูแลการปลูกสร้างอาคารในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยาซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานนั้นอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างของหน่วยงาน เช่น กรมศิลปากรมุ่งเน้นแต่การอนุรักษ์โบราณสถานแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีระบบโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคอย่างทั่วถึง

ข้อเสนอแนะจากผู้ให้สัมภาษณ์ คือ ทุกหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบทุกระดับ จะต้องให้ความสำคัญ หาแนวทางในการบริหารจัดการมรดกโลกเกาะเมืองจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และให้ความร่วมมือกันอย่างจริงจัง

ผู้ช่วยผู้อำนวยการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักพระนครศรีอยุธยา⁷² กล่าวว่า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานพระนครศรีอยุธยาไม่มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ แต่จะมีส่วนให้ความร่วมมือในการประชาสัมพันธ์มรดกโลกให้ชาวโลกและชาวไทยได้รู้จัก โดยเป็นกรรมการในคณะกรรมการเกี่ยวกับมรดก ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานและตัวแทนสำนักงานอุทยานประวัติศาสตร์เป็นเลขานุการ โดยมีเป้าหมายหลักของการท่องเที่ยว สำนักงานพระนครศรีอยุธยา เพื่อเผยแพร่ ส่งเสริมประชาสัมพันธ์ และทำการตลาดในด้านการท่องเที่ยว

ประเด็นของข่าวมรดกโลกพระนครศรีอยุธยาอาจถูกถอดออกจากการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกก็ไม่มีผลกระทบต่อจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ เพราะชาวต่างชาติมาเที่ยวจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่วนใหญ่มาศึกษาความเก่าแก่ทางประวัติศาสตร์ แต่สำหรับคนไทยจะมาไหว้พระ และรับประทานอาหาร การที่มรดกโลกถูกทำลาย ถูกขโมย ถูกบุกรุก และทัศนอุจาด ขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของคนว่ามีความรัก ความหวงแหนสมบัติอันล้ำค่าของชาติหรือไม่ ผนวกกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพระนครศรีอยุธยาที่ส่งผลต่อมรดกโลกเช่นเดียวกัน แต่เดิม คนพระนครศรีอยุธยาเป็นสังคมเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันเป็นสังคมอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม จึงส่งผลให้พระนครศรีอยุธยา มีโรงงานจำนวนมาก เพื่อรับส่งพนักงาน จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งคนในพระนครศรีอยุธยาไม่ใช่คนพระนครศรีอยุธยาจริงๆ จะมีประชากรแฝงจำนวนมากเพราะมาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ดังนั้น จึงเกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และมีสิ่งปลูกสร้างจำนวนมาก จึงส่งผลต่อการดำเนินชีวิตดั้งเดิมของคนอยุธยา

ข้อเสนอแนะจากผู้ให้สัมภาษณ์ กล่าวว่าถ้าจะให้กรมศิลปากรมีอำนาจในการบริหารจัดการมรดกโลกเพียงหน่วยงานเดียวคงไม่ได้ ให้หลายหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่หรือมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการดีแล้ว เพราะจะเอาไว้อำนาจซึ่งกันและกัน

⁷² สัมภาษณ์ ธนวัน กาสี ผู้ช่วยผู้อำนวยการ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานพระนครศรีอยุธยา, 18 มกราคม 2555.

ส่วนประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากความขัดแย้งของ 2 หน่วยงาน คือ กรมศิลปากร และ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรมศิลปากรเป็นหน่วยงานที่เน้นการบูรณะอนุรักษ์ ส่วนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลุ่มคนอยุธยารุ่นใหม่ที่ต้องการพัฒนาบ้านเมืองให้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายที่ได้หาเสียงเอาไว้ก่อนที่ได้รับการเลือกตั้งให้ไว้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อสร้างรายได้ และความอยู่ดีกินดีของประชาชน การมีงานทำ ของคนในชุมชน การพัฒนาบ้านเมืองให้ทันสมัยให้เข้ากับกระแสโลกที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อเป้าหมายของ 2 หน่วยงานสวนทางกัน การแก้ปัญหาไม่อาจสำเร็จได้

ผู้อำนวยการอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา⁷³ กล่าวว่า สำนักโบราณคดี กรมศิลปากรทั้ง ประเทศมี 15 สำนัก และแต่ละสำนักมีพื้นที่ในการดูแลประมาณ 5-6 จังหวัด สำนักงานศิลปากรส่วนกลางดูแลเฉพาะกรุงเทพมหานคร สำนักศิลปากรเขตพื้นที่ 3 พระนครศรีอยุธยามีเขตพื้นที่พระนครศรีอยุธยา สิงห์บุรี สระบุรี และนครนายก สำนักงานอุทยานประวัติศาสตร์จะดูแลพื้นที่ในเกาะเมืองและพื้นที่โบราณสถานที่อยู่ในเกาะเมือง ซึ่งเกาะเมืองมีพื้นที่ทั้งหมด 1,810 ไร่ และประกาศขึ้นทะเบียนมรดกโลก ประมาณ 360 กว่าไร่ ซึ่งโบราณสถานและโบราณวัตถุส่วนใหญ่จะอยู่ในเมือง วัด และเขตชุมชน ซึ่งการบริหารจัดการแหล่งมรดกโลกที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกพระนครศรีอยุธยาจะมีการแต่งตั้งคณะทำงาน 2 คณะ คือ คณะกรรมการอำนวยการและควบคุมการดำเนินการ โครงการอนุรักษ์และพัฒนามรดกประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2552 โดยมีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ อธิการบดีกรมศิลปากรเป็นผู้แต่งตั้ง และมีรองอธิบดีกรมศิลปากรเป็นกรรมการ และเลขานุการ และคณะกรรมการบริหารจัดการกำกับ ควบคุม ดูแล นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา โดยมีประธานคณะกรรมการชุดแรกเป็นผู้แต่งตั้ง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นประธานและผู้อำนวยการสำนักศิลปากรที่ 3 พระนครศรีอยุธยาเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีคณะกรรมการทั้งหมด 33 คน แต่แผนพัฒนาหมุดระยะเมื่อปี 2554 จึงต้องมีการทำแผนใหม่ ซึ่งผู้ว่าราชการได้มอบหมายให้เลขานุการไปดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาใหม่ โดยในคำสั่งมีใจความว่าให้ผู้ว่าราชการใช้อำนาจในทางปกครองในการสั่งการ ตลอดจนแก้ไขปัญหาย่างเต็มที่ตามที่กฎหมายกำหนด⁷⁴ เข้ามามีส่วนร่วมการบริหารจัดการ กรมศิลปากรไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนฝ่ายเดียว ซึ่งกรมศิลปากรจะดูแลทั้งด้านวิชาการเพราะการขึ้นทะเบียนนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

⁷³ สัมภาษณ์ ชัยนันท์ บุญรัตน์ ผู้อำนวยการอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา, 1 มีนาคม 2555.

⁷⁴ คณะกรรมการการศึกษา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรมร่วมกับการ คณะอนุกรรมการศึกษาและส่งเสริมการบริหารจัดการมรดกวัฒนธรรมและจังหวัดพระนครศรีอยุธยา , เสวนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “การบริหารจัดการพื้นที่มรดกวัฒนธรรม จังหวัดพระนครศรีอยุธยา” กรณีศึกษา: การจัดการพื้นที่รอบวิหารพระมงคลบพิตร, หน้า 4.

เป็นมรดกโลกนั้นมีผลให้ประเทศไทยต้องผูกพันตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก แต่พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) ก็มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก เพราะอุทยานประวัติศาสตร์ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกเมื่อปี 2534 และประเทศไทยก็ได้แก้ไขพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เมื่อปี 2535 เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ดังกล่าว การขึ้นทะเบียนอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาเป็นมรดกโลกมีข้อเสียตรงที่ว่าเราจะทำอะไรต่อมรดกโลกก็ต้องไปดูระเบียบของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกว่าทำได้หรือไม่ อีกทั้ง การที่มีนักท่องเที่ยวมามากเกินไปก็อาจทำให้มรดกโลกเสื่อมโทรม สูญหาย และถูกทำลาย แต่ถ้าเรามีการบริหารจัดการที่ดีมรดกโลกก็สามารถอยู่กับคนและการพัฒนาบ้านเมืองได้

ข้อเสนอแนะจากผู้ให้สัมภาษณ์ คือ ผู้บริหารประเทศควรให้ความสำคัญกับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยกำหนดขอบเขตของกฎหมายผังเมืองให้สอดคล้องกับแผนแม่บทของกรมศิลปากรซึ่งปัจจุบันใช้แผนแม่บทระยะที่ 2 โดยออกกฎหมายให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบัน

แนวทางในการพัฒนาในอนาคตจากผู้ให้สัมภาษณ์ ดังนี้

1. ผลักดันทุกโครงการให้เป็นไปตามแผนแม่บทให้ประสบความสำเร็จและให้เป็นรูปธรรม แม้จะมีการโยกย้ายข้าราชการประจำก็ไม่มีปัญหา เมื่อคนใหม่เข้ามารับหน้าที่แทนก็ต้องปฏิบัติตามแผนแม่บทที่วางไว้ได้
2. พื้นฟูหมู่บ้านศิลปหัตถกรรมพื้นที่คลองท่อ โดยมีเรือล่องถึงหมู่บ้านหัตถกรรม แต่เวลานี้โครงการยังไม่ได้เริ่มเพราะมีคนบุกรุกพื้นที่บริเวณนั้นอยู่
3. จัดให้มีรถรางชมเมือง นักท่องเที่ยวจะต้องมาจอดรถในศูนย์บริเวณที่จัดให้โดยเฉพาะ และให้มีการข้อมูลการท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยว โดยจะประสานงานกับการท่องเที่ยวสำนักงานพระนครศรีอยุธยา บริษัทนำเที่ยว ซึ่งจะลดมลพิษจากรถยนต์ การจราจรไม่ติดขัด ลดจำนวนร้านค้าแผงลอย เพราะทางศูนย์จะจัดพื้นที่ให้ขายของไว้โดยเฉพาะ

คณบดี คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร⁷⁵ กล่าวว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นกับมรดกโลกพระนครศรีอยุธยา เกิดจากความเข้าใจไม่ตรงกันของแต่ละหน่วยงาน และขาดการประสานงานกันที่ดี อีกทั้งกรมศิลปากรซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจและเป็นผู้คุมกฎทั้งหมดเอาไว้ที่แข็งแกร่งไปและตรงเกินไป จึงทำให้บริหารจัดการยุ่งยากที่จะให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วม

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหจากผู้ให้สัมภาษณ์

1. ควรตั้งคณะทำงานขึ้นมาเฉพาะ แม้ว่าปัจจุบันจะมีคณะกรรมการอำนวยการและควบคุมการดำเนินงานและโครงการอนุรักษ์และพัฒนาครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาอยู่แล้ว แต่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการเหล่านั้น ซึ่งกรรมการที่ถูกตั้งขึ้นมาก็เพื่อประสานความร่วมมือในการทำงาน ทุกหน่วยงานควรจะมานั่งคุยกัน นอกจากนี้ควรมีหน่วยงานระดับสูงกว่าระดับจังหวัด

⁷⁵ สัมภาษณ์ คณบดี คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร, 16 กุมภาพันธ์ 2555.

ผลักดันการแก้ปัญหา เช่น ให้คณะกรรมการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภามีส่วนผลักดันการแก้ปัญหาให้เกิดเป็นรูปธรรม และควรรศึกษารูปแบบของการบริหารจัดการ เกาะรัตนโกสินทร์ ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมี ดร. สุเมธ ชุมสายเป็นประธาน เป็นตัวอย่าง

2. กรมศิลปากร กรมธนารักษ์ และเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาควรทบทวน บทบาท และหน้าที่ของตนว่าได้ดำเนินการอะไรไปบ้างแล้วกับการบริหารจัดการมรดกโลกพระนครศรีอยุธยา

3. พระนครศรีอยุธยาควรจะต้องเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นพิเศษเหมือนกับ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งจะทำให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการได้ง่ายขึ้น และรวดเร็วขึ้น

เจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ พระนครศรีอยุธยา⁷⁶ กล่าวว่า อำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์ คือ การก่อกำเนิดการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ในพื้นที่เกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา เพราะบุคคลใดจะก่อสร้างสิ่งใดในเกาะเมือง ต้องเขียนแบบขออนุญาตต่อกรมธนารักษ์ และกรมศิลปากรว่าพื้นที่ที่ขออนุญาตก่อสร้างนั้นอยู่ในพื้นที่ห้ามก่อสร้างหรือไม่ เช่น อยู่ในเขตโบราณสถาน โบราณวัตถุที่ขึ้นทะเบียนไว้หรือไม่ ถ้าไม่ใช่ ก็อนุญาต หลังจากนั้นก็ต้องมาขออนุญาตการสร้างกับเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา นอกจากนี้ กรมธนารักษ์ยังหน้าที่จัดเก็บรายได้จากค่าเช่าและค่าธรรมเนียมซึ่งจะเก็บตามระเบียบของกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2552 และคำสั่งของกรมธนารักษ์ที่ 296/2553 ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2553 ซึ่งในแต่ละปี กรมธนารักษ์จัดเก็บรายได้จากค่าเช่าในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ไม่มาก การที่จะแบ่งเงินมาช่วยเหลือเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาในการบริหารจัดการสาธารณูปโภค นั้นคงทำไม่ได้ เพราะกฎหมายไม่มีบัญญัติไว้ ถ้าจะให้เรื่องนี้ก็ต้องไปแก้กฎหมาย เพราะกฎหมายของกรมธนารักษ์นั้นบังคับใช้ทั่วประเทศ

แนวทางในการแก้ไขปัญหาจากผู้ให้สัมภาษณ์ คือ ควรมุ่งเน้นประสานความร่วมมือของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงและต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องในการบริหารจัดการ เพราะแต่ละหน่วยงานต่างถือกฎหมายคนละฉบับ และข้าราชการจะมีการโยกย้าย ถ้าเป็นหน่วยงานขององค์กรส่วนท้องถิ่นก็อยู่ตามวาระ ฉะนั้น ถ้าคนเดิมไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใหม่คนที่มาแทนไม่เห็นด้วยกับคนเดิมที่ทำไว้แล้ว ความต่อเนื่องก็จะขาดช่วง การแก้ปัญหาหรือการพัฒนา ก็จะหยุดชะงัก

เจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา⁷⁷ กล่าวว่า อำนาจหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาจะดูแลและจัดประโยชน์ที่ดินในวัดร้างและศาสนสมบัติกลาง โดยกรมที่ดินจะระบุว่าที่ดินบริเวณใดเป็นวัดร้าง ไม่ว่าวัดนั้นจะมีชื่อหรือไม่มีชื่อก็ตาม โดยจะขอออกโฉนดกับกรมที่ดิน ถ้าที่ดินที่ระบุว่าเป็นวัดร้าง และมีคนอยู่อาศัย ทางสำนักงานพระพุทธศาสนาก็จะให้คนเช่า และจะเก็บค่าเช่าส่งสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ถ้าในที่ดินที่เป็นวัดร้างนั้นมีโบราณสถาน โบราณวัตถุ ก็ต้องตรวจสอบว่ากรมศิลปากรได้ขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน และโบราณวัตถุและ

⁷⁶ สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ พระนครศรีอยุธยา, 1 กุมภาพันธ์ 2555.

⁷⁷ สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 18 มกราคม 2555.

ครอบคลุมที่ดินจำนวนเท่าใด และมีที่ดินส่วนที่เหลือสำนักงานพระพุทธศาสนาที่จะเป็นผู้ดูแล ตัวอย่างเช่น สี่แยกกระเชษฐมี 34 ไร่ แต่กรมศิลปากรขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานและโบราณวัตถุไม่หมด ที่ดินส่วนที่เหลือสำนักงานพระพุทธศาสนาที่จะเป็นผู้ดูแล

ถ้าพบว่ามีวัดร้างและขุดพบโบราณวัตถุต่างๆ สำนักงานพุทธศาสนาก็ต้องแจ้งให้กรมศิลปากรเข้ามาตรวจสอบ สำนักงานพุทธศาสนาก็จะไม่ให้เช่าที่ดินบริเวณดังกล่าว และจะทำป้ายประกาศว่าเป็นเขตของโบราณสถานและโบราณวัตถุ เพื่อป้องกันไม่ให้มีใครมาขุดดินหรือขุดหาวัตถุโบราณเอาไปขาย เคยมีตัวอย่างที่ชาวบ้านขุดดินในบริเวณวัดร้างไปขาย ซึ่งสำนักพระพุทธศาสนาได้ดำเนินการแจ้งให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติดำเนินการแจ้งความและดำเนินคดีกับบุคคลเหล่านั้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันที่สำนักงานพุทธศาสนาได้จัดประโยชน์จากการเช่าที่ดินบริเวณในเกาะเมืองจังหวัดพระนครศรีอยุธยา คือ ผู้เช่ารายเดิมที่ได้ทำสัญญากับสำนักงานพระพุทธศาสนาได้มีการโอนสิทธิการเช่ากันเองโดยไม่ได้แจ้งให้สำนักพระพุทธศาสนาทราบ จึงทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปทรงของสิ่งก่อสร้างไปเรื่อยๆ ซึ่งของเดิมที่สำนักพระพุทธศาสนาได้กำหนดลักษณะสิ่งปลูกสร้างไว้ผลที่ตามมาคือ สิ่งปลูกสร้างก็จะไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยและทำให้ภูมิทัศน์ในที่ดินดังกล่าวมีทัศนอุจาด ถ้าสำนักพุทธศาสนาจะขอลิขสัญญาและให้ย้ายออกไปก็เกิดปัญหาคือไม่ออก ถ้าจะออกก็ต้องฟ้องขับไล่ ซึ่งชาวบ้านก็มีข้ออ้างว่าอยู่มานานแล้วและไม่รู้จะอยู่ไหน ถ้าสำนักพุทธศาสนาใช้มาตรการทางกฎหมายก็จะมีการประท้วงและต่อต้าน

ส่วนที่ดินรอบนอกตัวเมือง สำนักงานพระพุทธศาสนาจะให้ชาวบ้านเช่าที่ปลูกบ้านและทำนา ปัญหาในเรื่องการปลูกสร้างที่จะทำให้ภูมิทัศน์อุจาดจะไม่มีอัตราค่าเช่าที่สำนักพุทธศาสนากำหนดคือ ในเขตเทศบาลถ้าเช่าพื้นที่ไม่เกิน 100 ตารางวาเพื่อปลูกบ้านตารางวาละ 12 บาท ถ้าเกิน 100 ตารางวา ละ 18 บาท ถ้าเช่าพื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล ตารางวาละ 6 บาท ซึ่งผู้เช่าส่วนใหญ่จะนับถือศาสนาอิสลาม

แนวทางแก้ไขปัญหามาจากผู้ให้สัมภาษณ์ คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องทำงานกันอย่างจริงจัง และต้องให้ความร่วมมือและมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ในการดูแลในเรื่องนี้โดยตรง ถ้าไม่รีบแก้ไขความเสียหายก็จะเกิดขึ้นมากขึ้นเรื่อยๆ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่น การจราจรในตัวเมืองเริ่มติดขัด มลภาวะมีมากขึ้น เพราะวิถีชีวิตของคนอยุธยาเปลี่ยนไปจากสังคมเกษตรกรรมเป็นพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม โรงงานอุตสาหกรรมมีมาก รถรับส่งพนักงานโรงงานก็มากตามไปด้วย ควรห้ามรถดังกล่าวเข้าบริเวณในเกาะตัวเมืองควรให้วิ่งอยู่บริเวณรอบนอกเกาะเมือง เพราะจะมีผลกระทบต่อรากฐานของโบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ เนื่องจากว่ามีความสั่นสะเทือนและเกิดมลพิษ

ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างเมืองมรดกโลก “ฮอยอัน” ประเทศเวียดนาม⁷⁸ เปรียบเทียบกับการบริหารจัดการมรดกโลกพระนครศรีอยุธยาซึ่งมีเมืองมรดกโลกด้านประวัติศาสตร์วัฒนธรรมเหมือนกับอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาและเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่มีชีวิต กล่าวคือ คนกับมรดกทางวัฒนธรรมอยู่ด้วยกัน แต่ระบบการบริหารจัดการของ 2 เมืองต่างกันมาก กล่าวคือ มรดกโลกพระนครศรีอยุธยามีปัญหาจากการบุกรุก ถูกทำลาย สูญหาย และมีสิ่งก่อสร้างที่ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยจนทำให้มีทัศนอุจาด จนกระทั่งมีการเผยแพร่ในเรื่องนี้ตามสื่อต่างๆ ว่าอาจจะถูกถอนออกจากการเป็นมรดกโลกเพราะบริหารจัดการไม่เป็นไปตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก แต่การบริหารมรดกโลก “ฮอยอัน” รัฐบาลเวียดนามได้ตั้งสมาคมฮอยอันขึ้นมาทำหน้าที่ส่งเสริมและอนุรักษ์เมืองโดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่นส่งที่ปรึกษามาทำงานร่วมกับทีมงานชาวเวียดนามจึงสามารถรักษาเมืองฮอยอันไว้เป็นเมืองมรดกโลกอันน่าภาคภูมิใจ สามารถรักษาฮอยอันไว้ได้ภายใต้บรรยากาศเก่าๆ ย้อนยุคไปในศตวรรษที่ 16-17 โดยได้รับความร่วมมือจากคนพื้นที่ยังดีเยี่ยมสามารถเรียกนักท่องเที่ยวมาเยี่ยมชมกันได้ปีละหลายล้านคน ขณะที่พระนครศรีอยุธยาบ้านเรากลับถูกปล่อยปละละเลยจนทำให้เกิดทัศนอุจาด ทั้งกลุ่มพ่อค้าแม่ค้าที่เข้าไปบุกรุกตั้งร้านค้าบริเวณโบราณสถานสำคัญ ปล่อยให้มีการก่อสร้างอาคารสมัยใหม่บดบังหรือทับพื้นที่ประวัติศาสตร์ วิธีการที่รัฐบาลเวียดนามใช้ไม่ใช่การไล่ที่ประชาชน เพื่อเอาอาคารบ้านเรือนมาเก็บรักษาไว้ แต่ยังปล่อยให้ประชาชนทำมาค้าขายในอาคารเดิมของตนต่อไป และณรงค์ให้เจ้าของของอาคารเห็นประโยชน์จากอนุรักษ์และฟื้นฟู เมืองเก่าขึ้นมาจนยอมเสียค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่ง ประโยชน์ที่เจ้าของอาคารได้รับนอกจากได้ซ่อมแซมอาคารบ้านเรือนของตนเองโดยออกเงินแค่ครั้งเดียวแล้วยังได้ประโยชน์จากทำมาค้าขายคล่องขึ้นเพราะจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้นหลังโครงการอนุรักษ์และฟื้นฟูเมืองเก่าสำเร็จ แต่แค่นี้อาจยังไม่พอ ทางรัฐบาลเวียดนามจึงมีอีกมาตรการเพื่อดึงดูดให้คนในพื้นที่เข้าร่วมโครงการโดยการเปิดอาคาร บางหลังที่มีลักษณะโดดเด่นที่เป็นศาลเจ้า สมาคมต่างๆ หรือบ้านของตระกูลเก่าแก่บางหลังให้นักท่องเที่ยวเข้าชมโดยขายเป็นตั๋วค่าเข้าชมเป็นแพคเกจ ซึ่งเพียงใบเดียวสามารถเลือกเข้าชมในอาคารตามจำนวนที่กำหนดไว้และแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งให้เจ้าของอาคารและส่วนหนึ่งได้กลายเป็นกองทุนเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูเมืองในอนาคต นั่นก็แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการบริหารจัดการเมืองฮอยอันทำให้ที่นี่กลายเป็นพิพิธภัณฑน์มีชีวิตที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ประชาชนในพื้นที่เต็มใจให้ความร่วมมือกับรัฐบาลเพราะเขาได้ประโยชน์โดยตรง

⁷⁸ จากฮอยอันถึงอยุธยา ไทยแพ้เวียดนาม (อีกแล้ว) [Online 2012]. Available from: www.bloggang.com/viewblog.php?id=mamao&date... [20 August 2012]