

มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลก  
ทางวัฒนธรรมของประเทศไทย  
**Legal Measures in the Managed to Conserve the  
Cultural Heritage of Thailand**

ตราดุลย์ นรนิติผดุงการ<sup>1</sup>,

มัลลิกา พินิจจันทร์<sup>2</sup> และ วัชร เนติวานิชย์<sup>3</sup>

<sup>1,2</sup>มหาวิทยาลัยรามคำแหง, <sup>3</sup>สำนักประธานศาลฎีกา

**Tradul Noranitiphadungkarn<sup>1</sup>,  
Mallika Pinijchan<sup>2</sup> and Watchara Neitivanich<sup>3</sup>**

<sup>1,2</sup> Ramkhamhaeng University, Thailand

<sup>3</sup>Office of the President of the Supreme Court  
Corresponding Author, E-mail: analaumon@aru.ac.th

\*\*\*\*\*

## บทคัดย่อ

ศึกษาแนวทางแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมโดยศึกษาความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้อง และปัญหาข้อกฎหมายในการปฏิบัติงานเพื่ออนุรักษ์ฟื้นฟู พัฒนา และการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปแก้ไขให้การอนุรักษ์มรดกโลกเป็นไปอย่างยั่งยืน

ศึกษาประวัติ ความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม เพื่อให้ทราบถึงปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมศึกษาเปรียบเทียบหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับและเสนอแนะแนวทางกฎหมายที่เหมาะสมกับการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยและต่างประเทศ

วิเคราะห์แนวทางกฎหมายที่เหมาะสมในการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมโดยศึกษาปัญหาข้อกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการกำหนดหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ ปัญหาการบริหารจัดการเขตพื้นที่มรดกโลกทางวัฒนธรรม และปัญหาการไม่มี ส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า ตามแนวทางการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาฯ กำหนดให้รัฐภาคีสมาชิกต้องแบ่งพื้นที่จัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมออกเป็นอย่างน้อย 2 เขต ได้แก่ เขตพื้นที่คุ้มครองโบราณสถานที่ต้องมีการควบคุมอย่างเข้มงวดไม่ให้มีการสร้างสิ่งปลูกสร้างใด ๆ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากเป็นไปเพื่อการอนุรักษ์ และเขตพื้นที่แนวกันชนมีไว้เพื่อคุ้มครองเขตพื้นที่คุ้มครองโบราณสถานโดยเฉพาะด้านภูมิทัศน์

\* วันที่รับบทความ : 22 เมษายน 2567; วันที่แก้ไขบทความ 26 มิถุนายน 2567; วันที่ตอบรับบทความ : 29 มิถุนายน 2567

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทย เกิดจาก (1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีส่วนร่วมของประชาชน ในการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมส่งผลให้ประชาชนขาดสำนึกของการเป็นเจ้าของร่วม และมีส่วนรับผิดชอบในมรดกโลกทางวัฒนธรรม จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นทำให้การบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม อันได้แก่ การกำหนดเขตพื้นที่โบราณสถาน หรือมรดกทางวัฒนธรรม, การแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่มรดกทางวัฒนธรรมหรือมรดกโลกทางวัฒนธรรม และการบริหารจัดการด้านระบบบริการสาธารณะ และโครงสร้างพื้นฐานของเมืองอันที่เป็นที่ตั้งของมรดกโลกทางวัฒนธรรม ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลให้เกิดการทับซ้อนของอำนาจในการบริหารจัดการเขตพื้นที่โบราณสถานที่มีความคาบเกี่ยวกับความเป็นเมืองของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่มรดกโลกทางวัฒนธรรม มีการกำหนดเขตพื้นที่โบราณสถานทับลงบนชุมชนที่มีอยู่เดิม ทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบ (3) ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม เนื่องจากยังไม่มีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครอง ป้องกัน และอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมให้สอดคล้องตามอนุสัญญาฯ รวมถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการมรดกโลก ซึ่งปัญหาการไม่มีหน่วยงานดังกล่าวทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ของ แต่ละหน่วยงานภายใต้พระราชบัญญัติที่มีฐานะเท่าเทียมกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาการใช้ อำนาจทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน

**คำสำคัญ:** การบริหารจัดการ; การอนุรักษ์; มรดกโลก; วัฒนธรรม

## Abstract

Study the solutions to the laws related to management for the conservation of world cultural heritage by studying the opinions of the people involved. and legal problems in working to conserve, restore, develop, and manage for the conservation of world cultural heritage. In order for relevant agencies to take corrective actions to ensure sustainable conservation of World Heritage sites.

Study the history, background, concepts and theories of management for the conservation of world cultural heritage. To be aware of legal problems related to management for the conservation of world cultural heritage, study and compare related legal principles and recommend legal guidelines appropriate to management for conservation of world cultural heritage in Thailand and abroad.

Analyze appropriate legal approaches to management for the conservation of world cultural heritage. By studying legal problems in Thailand related to the problem of determining the main agency responsible for management. Problems in the management of the World Cultural Heritage Area and the problem of not having Public participation in the conservation of world cultural heritage. The information obtained from the interviews found that According to the guidelines for implementing the convention Require member states to divide the World Cultural Heritage management area into at least two zones: the protected area of ancient sites where strict control is required to prevent the construction of any buildings, and the local

administrative organization. In addition to being for conservation and the buffer zone is specifically intended to protect the protected area of ancient monuments. Landscaping

The research results found that Problems with the management for the conservation of the World Cultural Heritage in Thailand arise from (1) legal problems regarding the lack of public participation In preserving world cultural heritage, people lack a sense of collective ownership. and is responsible for World Cultural Heritage. From the above problems, management for the conservation of Thailand's world cultural heritage is not as effective as it should be.. (2) Legal problems regarding management for the conservation of world cultural heritage, including the designation of ancient sites. or cultural heritage, zoning use in cultural heritage areas or world cultural heritage and management of public service systems and the infrastructure of the city that is home to a world cultural heritage site This problem results in an overlapping of powers in the management of ancient sites that overlap with the urbanization of related agencies in the World Cultural Heritage area. The area of the ancient site has been designated on top of the existing community. causing the people to be affected (3) legal problems in determining the authority and duties related to the management for the conservation of the World Cultural Heritage. This is because there is still no main agency responsible for formulating policies regarding the protection, protection, and conservation of World Cultural Heritage in accordance with the Convention. Including agencies that are responsible for adjudicating disputes in the event of conflicts between agencies related to the management of World Heritage Sites. The problem of not having such an agency causes the use of powers and duties of Each agency under the Act has equal status. This results in problems in the overlapping use of authority between agencies

**Keywords;** Management; conservation; World Heritage; culture

## บทนำ

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติของโลกค.ศ. 1972 (Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage A.D, 1972) เป็นหนึ่งในสามอนุสัญญาที่สำคัญของ UNESCO ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ในสภาพปัจจุบันเห็นได้ว่า การคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมเป็นที่ตระหนักของทุกประเทศทั่วโลกในการอนุรักษ์ การปกป้องรักษา สงวนรักษาและการบูรณปฏิสังขรณ์โบราณสถานดังกล่าวให้มีการคงไว้ ซึ่งความเป็นของแท้ดั้งเดิมมิให้สูญสลายและเสื่อมโทรมนั้นถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่การกระทำดังกล่าวจะเป็นการคงไว้ซึ่งความเป็นของแท้ดั้งเดิมหรือไม่นั้น อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมจึงถือได้ว่าเป็นข้อตกลงในการยอมรับและการให้ความร่วมมือในการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การพัฒนาเทคนิค การเงิน เพื่อการคุ้มครองและหยุดยั้งการสูญสลายและเสื่อมโทรมของแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ

ประเทศไทยได้เข้าเป็นรัฐสมาชิกขององค์การ UNESCO ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2492 ต่อมา องค์การ UNESCO ได้มีมติรับรองอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติของโลก ค.ศ. 1972 (Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage A.D. 1972) เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 โดยมีประเทศต่าง ๆ ให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นประเทศภาคี

อนุสัญญาดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 โดยภาคีสมาชิกเริ่มแรก 20 ประเทศ จนถึงปัจจุบันมีประเทศภาคีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 193 ประเทศ

สำหรับประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกดังกล่าว เมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2530 ปัจจุบัน มีมรดกโลกที่ขึ้นทะเบียนทั้งสิ้น 7 แห่ง แบ่งเป็น มรดกโลกทางธรรมชาติ 3 แห่ง และมรดกโลกทางวัฒนธรรม 4 แห่ง ได้แก่ (1) นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา (Historic City of Ayutthaya) (2) เมืองประวัติศาสตร์สุโขทัยและเมืองบริวาร (Historic Town of Sukhothai and Associated Historic Towns) (3) แหล่งโบราณคดีบ้านเชียง (Ban Chiang Archaeological Site) และ (4) เมืองโบราณศรีเทพและโบราณสถานสมัยทวารวดี (The Ancient Town of Si Thep and its Associated Dvaravati Monuments)

ในภาพรวมที่ผ่านมา การบริหารจัดการ การอนุรักษ์และการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมยังไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วยปัจจัยและเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ เขตพื้นที่มรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา มีอาณาบริเวณอยู่ในพื้นที่ที่มีความซับซ้อนหลายหน่วยงานด้วยกัน ภายใต้การจตุระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่นั้น ความเป็นเมืองได้ถูกกำหนดให้อยู่ในการควบคุมและกำกับดูแลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนกลาง โดยมีองค์กรและหน่วยงานย่อย ๆ อีกจำนวนหลายแห่ง ทำหน้าที่ดูแล อนุรักษ์ และคุ้มครองเมืองมรดกโลกตามภารกิจ บทบาท อำนาจและหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไปบางพื้นที่ขึ้นอยู่กับการดำเนินงานราชพัสดุ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ หรือส่วนราชการอื่น ๆ บางแห่งอยู่ในพื้นที่ของภาคเอกชนซึ่งมีกรรมสิทธิ์หรือหลักฐานทางทะเบียนโฉนดที่ดิน แม้ว่าจะเป็นเมืองเก่าและเป็นพื้นที่ที่มีการควบคุมสิ่งก่อสร้างภายในเมืองก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถห้ามการพัฒนาและความเจริญในท้องถิ่นได้ โดยปัจจุบันยังคงมีการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนและร้านค้าภายในเขตพื้นที่มรดกโลกและพื้นที่โดยรอบอย่างต่อเนื่อง มีการปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างลงในพื้นที่ของวัดร้าง การบุกรุกพื้นที่ การทำลายโบราณสถาน และการอ้างกรรมสิทธิ์ของตนในที่ดินภายในเขตบริเวณเมืองเก่า ความขัดแย้งกันทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน ฉะนั้นเมื่อมีจุดมุ่งหมายแตกต่างกันบนพื้นที่ภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่เดียวกัน จึงส่งผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับไม่มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์โดยตรงและไม่มีการกำหนดพื้นที่ในรูปแบบของแผนแม่บทและกฎหมายกำหนดพื้นที่อย่างชัดเจนว่าให้สถานที่หรือเขตพื้นที่ใดเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองโบราณสถานแบบเข้มงวด เนื่องจากมีโบราณสถานที่มีความสำคัญอย่างมากในทางประวัติศาสตร์ และเขตใดเป็นเขตพื้นที่กันชนที่สามารถอนุญาตให้ชุมชนอยู่อาศัยหรือประกอบธุรกิจได้

ปัญหาในการจัดการเมืองประวัติศาสตร์สุโขทัยและเมืองบริวารมีลักษณะคล้ายกับการบริหารจัดการมรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เนื่องจากการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกในขณะนั้นไม่มีการกำหนดพื้นที่ในรูปแบบของแผนแม่บทและกฎหมายกำหนดพื้นที่อย่างชัดเจนว่าให้สถานที่หรือเขตพื้นที่ใดเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองโบราณสถานแบบเข้มงวด และเขตใดเป็นเขตพื้นที่กันชน ซึ่งการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกทั้ง 2 แหล่งมีปัญหาเกี่ยวกับประชาชนในเรื่องพื้นที่ทับซ้อน ซึ่งปัญหาหลักของการทับซ้อนในมรดกโลกเมือง

ประวัติศาสตร์สุโขทัยและเมืองบริวารคือปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย และเรื่องการประกอบอาชีพของประชาชนในพื้นที่ที่อาศัยรอบบริเวณอุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งต่างจากปัญหาพื้นที่ที่ทับซ้อนของเมืองมรดกโลกอยุธยาที่เกิดจากการขยายตัวทางกายภาพ เพื่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยต่าง ๆ การสร้างอาคารที่บดบังทัศนียภาพที่สวยงาม อย่างไรก็ตาม การปกป้องรักษาเกี่ยวกับแนวเขตก็เป็นปัญหาเช่นเดียวกัน เพียงแต่คนละรูปแบบและความรุนแรงต่างกัน โดยพื้นที่มรดกโลกอยุธยาการบุกรุกพื้นที่ที่เกิดจากการใช้เป็นที่พักอาศัยการดำเนินชีวิตและการค้าขาย ในขณะที่มรดกโลกสุโขทัยการบุกรุกพื้นที่ที่เกิดจากการต้องการพื้นที่เพื่อใช้ในการทำมาหากินทางการเกษตร (จิราหนู โสภา และคณะ, 2554: 142)

ปัญหาในการจัดการมรดกโลกแหล่งโบราณคดีบ้านเชียงจะแตกต่างจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากมรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา และมรดกโลกเมืองประวัติศาสตร์สุโขทัย เพราะแหล่งโบราณคดีบ้านเชียงไม่มีปัญหาพื้นที่ที่ทับซ้อน เนื่องจากพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตมรดกโลกมีขนาดเล็กโดยมีชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เพียงชุมชนเดียว คือ ชุมชนเชื้อสายลาวพวนที่อพยพมาจากประเทศลาวเมื่อประมาณ 200 ปีมาแล้ว (หมายเหตุอาเซียน, 2564) ทำให้ปัญหาที่เกี่ยวกับการบุกรุกพื้นที่จึงยังมีไม่มากนัก ปัญหาสำคัญของการจัดการมรดกโลกแหล่งโบราณคดีบ้านเชียงจึงมีอยู่ประการเดียวคือปัญหาการจัดการมรดกโลกในด้านท่องเที่ยวเชิงยั่งยืน เนื่องจากมรดกโลกแหล่งโบราณคดีบ้านเชียงมีขนาดเล็กมากเมื่อเทียบกับมรดกโลกอีก 2 แห่งทำให้ขาดการสนใจในการเข้ามาท่องเที่ยว (ชลธิ เจริญรัฐ, 2551: 8) ประกอบกับงบประมาณที่ได้จากภาครัฐมีไม่มากพอจึงจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ และหน่วยงานในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องจัดกิจกรรมและจุดท่องเที่ยวเพิ่มเติมจากเดิม

แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมแห่งที่ 4 ของไทย คือ เมืองโบราณศรีเทพและโบราณสถานสมัยทวารวดีนั้น เนื่องจากเพิ่งได้รับการขึ้นทะเบียน จึงยังไม่พบปัญหาในการจัดการมรดกโลก แต่เนื่องจากลักษณะทางกายภาพใกล้เคียงกับเมืองประวัติศาสตร์สุโขทัยและเมืองบริวาร แต่มีขนาดเล็กกว่ามีประชาชนอาศัยอยู่ไม่มากจึงอาจคาดการณ์ได้ว่าปัญหาในการจัดการมรดกโลกน่าจะมีความคล้ายคลึงกัน แต่ความรุนแรงของปัญหาอาจจะน้อยกว่า เนื่องจากการกำหนดพื้นที่อย่างชัดเจนในแผนแม่บททำให้สถานที่หรือเขตพื้นที่ใดเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองโบราณสถานแบบเข้มงวด และเขตใดเป็นเขตพื้นที่กันชน ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น พบว่าการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวพื้นที่มรดกโลกเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานหลาย ๆ ฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลมากกว่าคนในชุมชน ทั้งในเขตพื้นที่มรดกโลกเมืองประวัติศาสตร์สุโขทัยและเมืองบริวารและพื้นที่มรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา โดยพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ และโบราณสถาน เป็นหน้าที่ของกรมศิลปากรในการบริหารจัดการดูแลรักษา พัฒนาให้คงอยู่ในสภาพเดิม ในขณะที่หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับชุมชน ชาวบ้าน ความสะอาด การจัดการขยะสาธารณสุขเป็นหน้าที่ของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับความปลอดภัยเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ส่วนการประชาสัมพันธ์ การตลาดในการชักจูงผู้คน นักท่องเที่ยวให้มีโอกาสได้เข้า

มาซึมซับความงดงาม ศิลปะ วัฒนธรรม และความยิ่งใหญ่ที่ซ่อนตัวอยู่ในโบราณสถาน เป็นหน้าที่ของการท่องเที่ยวไทย ซึ่งก็พบว่าหน่วยงานภาครัฐมีบทบาทมากกว่าประชาคมในท้องถิ่นอยู่อย่างมาก ซึ่งหากสามารถทำให้ประชาคมในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการจะเป็นการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ ปกป้อง รักษาแหล่งท่องเที่ยวในเมืองมรดกโลกซึ่งจะเป็นผลดีต่อการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต่อไป (จิราณัฐ โสภา และคณะ, 2554: 163)

จากปัญหาในการจัดการมรดกโลกที่ขึ้นทะเบียนของไทยที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ และแต่ละฉบับมีจุดมุ่งหมายในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกแตกต่างกันทำให้ขาดความร่วมมือในการอนุรักษ์มรดกโลก ผู้วิจัยขอสรุปประเด็นปัญหา เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกของไทยที่ขึ้นทะเบียนแล้ว และจะขึ้นทะเบียนต่อไปในอนาคตดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม

การขาดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดการมรดกโลกทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน 3 ฝ่ายคือ 1) กรมศิลปากร 2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการพัฒนาจังหวัดในด้านการท่องเที่ยว และ 3) หน่วยงานของจังหวัดที่ดำเนินนโยบายร่วมกับกรมศิลปากรในการฟื้นฟูเขตโบราณสถาน พื้นมรดกโลก โดยเขตโบราณสถานเป็นพื้นที่ตามประกาศของกรมศิลปากรจึงมีความเข้มงวดในการจัดการพื้นที่ กรมศิลปากรมีอำนาจในการเพิกถอนหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างบนพื้นที่มรดกโลก เทศบาล หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ ในการอนุญาตให้มีสิ่งปลูกสร้างร้านค้าเพื่อทำให้เกิดรายได้ทั้งจากการขายของที่ระลึก ขายอาหารและบริการนักท่องเที่ยว รวมถึงมีอำนาจในการจัดระบบบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ ดังนั้น เมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอนุญาตให้ประชาชนสามารถตั้งร้านค้าเพื่อกระตุ้นให้เกิดรายได้กับจังหวัดแต่การอนุญาตดังกล่าวทำให้เกิดผลกระทบ หรือบดบังทัศนียภาพโบราณสถาน กรมศิลปากรจึงมีอำนาจให้รื้อถอนแสดงให้เห็นถึงปัญหาการใช้อำนาจที่ทับซ้อนกัน

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม

การบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง 1) กรมศิลปากร ในฐานะเจ้าพนักงานที่มีอำนาจภายใต้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ และเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในการบูรณะ ซ่อมแซม อนุรักษ์โบราณสถาน 2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแล จัดทำบริการสาธารณะสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และจัดทำแผนแม่บทในการพัฒนาเมือง 3) หน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย และ 4) ภาคเอกชน หรือภาคประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตมรดกโลกทางวัฒนธรรมหรือเขตโบราณสถาน

ด้วยเหตุที่ว่าเมืองเก่าที่มีโบราณสถานทุกแห่งในประเทศไทยถือเป็นเมืองเก่าที่ยังมีชีวิต หมายถึงเมืองที่ยังมีกิจกรรมโดยเฉพาะกิจกรรมทางเศรษฐกิจอยู่ ดังนั้น เมื่อมีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว รวมถึงการส่งเสริมด้านการท่องเที่ยว และการขยายตัวเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรทำให้เกิดความต้องการพื้นที่สำหรับที่อยู่อาศัย และสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานมากขึ้นส่งผลให้เกิดพื้นที่ทับซ้อนระหว่างเมืองใหม่และเมืองเก่าอันนำมาสู่การบุกรุก ดัดแปลงรื้อถอนโบราณสถาน ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่สามารถสรุปได้ 3 ประการ คือ 1) การกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดเขตพื้นที่โบราณสถานหรือมรดกทางวัฒนธรรม รวมถึง การประกาศเขตพื้นที่เพิ่มเติมของกรมศิลปากรที่ไม่สอดคล้องกับการอยู่อาศัยและการประกอบอาชีพของประชาชนในพื้นที่ 2) การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ให้สอดคล้องกับความเป็นของแท้ดั้งเดิมของโบราณสถาน เพื่อไม่ให้เกิดมีการก่อสร้างอาคารที่บดบังทัศนียภาพทำให้คุณค่าของพื้นที่โบราณสถาน และบรรยากาศความเป็นเมืองเก่าลดน้อยลงไป 3) การกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานของเมือง เนื่องจากเขตพื้นที่มรดกโลกมีการทับซ้อนกับที่ดินของเอกชนซึ่งอยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเพื่อให้บ้านเมืองเจริญก้าวหน้า แต่การพัฒนาดังกล่าวก่อให้เกิดความขัดแย้งกับการอนุรักษ์มรดกโลกจึงเกิดผลกระทบต่อการอนุรักษ์มรดกโลก

### 3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีส่วนร่วมของประชาชน ในการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม

กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่มีหน้าที่ในการอนุรักษ์มรดกโลกโดยไม่มีกฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ด้วย จึงทำให้ประชาชนไม่เห็นความสำคัญและไม่ให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์มรดกโลกเท่าที่ควร ปัจจุบันการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน และโบราณวัตถุของชาติเป็นภารกิจหลักของกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม โดยไม่มีกฎหมายของประเทศไทยกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถานที่อยู่ในชุมชน ทำให้ประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ไม่ได้มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ ในบางครั้งยังถูกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขับไล่ออกจากพื้นที่เพราะมีปัญหาการรุกรานโบราณสถาน ประชาชนในพื้นที่คิดว่าโบราณสถานจำเป็นต้องมีผู้คนเพราะทำให้โบราณสถานดูไม่แห้งแล้ง โบราณสถานต้องมีชีวิตและต้องอยู่ร่วมกับคนได้ ดังนั้นการบริหารจัดการโบราณสถานที่ถูกวิธีจำเป็นจะต้องทำให้มั่นใจว่าจะไม่มีกิจกรรมใด ๆ ทำลายหรือส่งผลกระทบในระยะยาวต่อโบราณสถาน และส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่อยู่ร่วมกับโบราณสถานได้อย่างยั่งยืน

จากกรณีปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นถึงความสำคัญของการกำหนดแผนแม่บทและกฎหมายกำหนดพื้นที่อย่างชัดเจนว่าให้สถานที่หรือเขตพื้นที่ใดเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองโบราณสถานแบบเข้มงวด และเขตใดเป็นเขตพื้นที่กันชนตามอนุสัญญาฯ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ทับซ้อนกันหลายหน่วยงานในการบริหารจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่สำคัญต่าง ๆ การกำหนดจึงควรศึกษาถึงหน่วยงานใดต้อง

มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก เพื่อหาแนวทางการบริหารจัดการ มาตรการทางกฎหมาย มาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาทางออกหรือรูปแบบการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ให้การบริหารจัดการเมืองมรดกโลกเป็นไปอย่างสันติวิธีและมีแนวคิดที่มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน อาทิเช่น ภาคพลเมือง ภาครัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องโดยมีวัตถุประสงค์เป้าหมายเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและจังหวัดที่มีมรดกโลกทางวัฒนธรรมตั้งอยู่ ตลอดจนเพื่อประโยชน์สาธารณะสำหรับมวลมนุษยชาติ รวมทั้งการเผยแพร่ความรู้และสร้างความเข้าใจให้แก่ทุกภาคส่วน เพื่อเสนอแนะและหาแนวทางแก้ไขปัญหาาร่วมกันต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาประวัติ ความเป็นมา แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม
- 2) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม
- 3) เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรม
- 4) เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม

### ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทย เป็นการศึกษาการวิจัยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยและเป็นไปตามกรอบแนวคิด ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์ (Interview) มีขั้นตอนการดำเนินการวิจัย ดังนี้

#### 1) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

สำหรับข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วยข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูลที่ผู้วิจัยได้จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หนังสือรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ รายงานการประชุม ภาพถ่าย เอกสารที่แสดงให้เห็นถึงกระบวนการ การบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์ โบราณสถาน มรดกทางวัฒนธรรม และมรดกโลกทางวัฒนธรรม รวมไปถึงการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (in-depth interview) เกี่ยวกับประเด็น มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการมรดกโลกของประเทศไทยในปัจจุบันจากนักกฎหมายผู้เชี่ยวชาญ ด้านโบราณคดีหรือนักกฎหมายผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระหว่างประเทศ, นักวิชาการด้านโบราณคดีหรือ



นักประวัติศาสตร์, ข้าราชการกรมศิลปากร และข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการดังกล่าว จากนั้นกฎหมายผู้เชี่ยวชาญด้านโบราณคดี หรือกฎหมายระหว่างประเทศ, ข้าราชการกรมศิลปากร, ข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ผู้นำชุมชน หรือประชาชนที่อาศัยในพื้นที่เขตมรดกโลก

## 2) การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ ประมวลผลโดยการวิเคราะห์ข้อมูล การบรรยายเชิงวิเคราะห์ และการสรุปตีความ ดังนี้

(1) การหาคุณภาพเครื่องมือ โดยการทดสอบความเที่ยงตรงของเนื้อหา (Content Validity) ผู้ศึกษานำแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นเสนอให้ผู้เชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ และผู้เชี่ยวชาญทางด้านวัดและประเมินผลจำนวน 3 คน ตรวจสอบความถูกต้องด้านโครงสร้างเนื้อหา และภาษาเพื่อให้มีความสมบูรณ์ตรงตามความเข้าใจของผู้ให้สัมภาษณ์ และสามารถวัดได้ตรงกับเรื่องที่ต้องศึกษา แล้วนำมาปรับปรุงให้เหมาะสม มีความถูกต้อง

(2) วิเคราะห์ข้อมูลเอกสารโดยรวบรวมประเด็น ศึกษาปัญหา วิเคราะห์ปัญหา และจัดทำบทสรุปเพื่อแก้ไขปัญหาโดยเน้นที่แนวทางเชิงปรัชญา และบทบัญญัติของกฎหมายเป็นหลัก

## ผลการวิจัย

มาตราทางกฎหมายเกี่ยวกับการการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยในปัจจุบัน ยังไม่มีประสิทธิภาพในการนำมาปรับใช้เท่าที่ควร เพราะยังมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ดังนี้

1) ศึกษาประวัติ ความเป็นมาแนวความคิดในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมนั้นเริ่มก่อตัวขึ้นมาตั้งแต่สมัยโบราณ งานศิลปะ สถาปัตยกรรม ประเพณี หรือภูมิปัญญาท้องถิ่นในยุคแรก ๆ การอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมอาจเกิดขึ้นจากความเชื่อทางศาสนา เช่น การรักษาวัดวาอารามหรือสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ให้คงอยู่เพื่อแสดงความเคารพต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์และบรรพชน ในช่วงศตวรรษที่ 18-19 แนวคิดเรื่องการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมได้พัฒนาและขยายขอบเขตมากขึ้น จากเดิมที่มุ่งเน้นเฉพาะแหล่งโบราณคดีหรือศาสนสถาน ก็เริ่มให้ความสำคัญกับการรักษาอาคารเก่าแก่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรม รวมถึงการสงวนรักษาศิลปวัตถุ เอกสารโบราณ และหลักฐานทางวัฒนธรรมอื่น ๆ ด้วย

2) ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม

จากการศึกษาพบว่า การขึ้นทะเบียนพื้นที่เขตโบราณสถานของประเทศไทย หรือในต่างประเทศใช้คำว่าพื้นที่มรดกทางวัฒนธรรม และการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์ เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม ภายใต้พระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ส่วนการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรมเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ พ.ศ.2559 โดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมสำหรับการขึ้นทะเบียนมรดกโลกทางวัฒนธรรม หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำหรับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติแล้วแต่กรณี

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีส่วนร่วมของประชาชน ในการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม จากการศึกษพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายอื่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่ได้กำหนดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้กำหนดสิทธิ และหน้าที่ของบุคคลในอันที่จะอนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม และร่วมมือ สนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม รวมถึงกำหนดหน้าที่ของรัฐให้มีหน้าที่อนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น และของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม จากการศึกษพบว่า เกิดจากสาเหตุหลัก 3 ประการคือ

(1) การกำหนดเขตพื้นที่โบราณสถาน หรือมรดกทางวัฒนธรรม

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดเขตพื้นที่และการขึ้นทะเบียนโบราณสถานเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมศิลปากร ตามพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ซึ่งการกำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าวถ้าอธิบดีมีความเห็นว่าเป็นสิ่งปลูกสร้างใดเป็นโบราณสถานสมควรได้รับการอนุรักษ์จะมีการประกาศขึ้นทะเบียน ซึ่งการขึ้นทะเบียนดังกล่าวอาจเป็นเพียงสิ่งปลูกสร้างเดี่ยว หรือสิ่งปลูกสร้างที่เชื่อมต่อกันในลักษณะทางสถาปัตยกรรม หรือโดยความสอดคล้องกลมกลืน หรือโดยสถานที่จากสภาพภูมิทัศน์ ในทางปฏิบัติเมื่ออธิบดีกรมศิลปากรเห็นว่าพื้นที่ใดมีความน่าจะเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์หรือมีความเกี่ยวข้องกับโบราณสถานเดียวก็จะมีการประกาศให้เขตดังกล่าวเป็นเขตพื้นที่โบราณสถาน หรือเขตอุทยานประวัติศาสตร์ แม้ว่าจะยังไม่มีการขุดสำรวจพื้นที่ตามประกาศขึ้นทะเบียนทั้งหมดก็ตาม อันเนื่องมาจากแนวความคิดด้านการอนุรักษ์ และส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการขาดงบประมาณของกรมศิลปากร ซึ่งกรมศิลปากรอาจมีการประกาศเขตพื้นที่โบราณสถานเพิ่มเติมอีกหลายครั้งหากเห็นว่าพื้นที่โดยรอบเขตพื้นที่โบราณสถานที่ได้ประกาศขึ้นทะเบียนที่เหลือน่าจะ

ก่อให้เกิดสิ่งปลูกสร้าง หรือทำให้ภูมิทัศน์ของเขตพื้นที่โบราณสถานที่เคยขึ้นทะเบียนไว้เปลี่ยนแปลงไป ดังเช่นกรณีมรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา และมรดกโลกเมืองประวัติศาสตร์สุโขทัยและเมืองบริวาร

(2) การแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่มรดกทางวัฒนธรรมหรือมรดกโลกทางวัฒนธรรม

จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยในการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมให้มีประสิทธิภาพเกิดจากความชัดเจนในการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้ใครมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดการแบ่งการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ และหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรม แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติผังเมืองที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำผังเมืองโดยแบ่งการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ออกเป็น 13 ลักษณะ แต่การแบ่งการใช้ประโยชน์ดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ซึ่งกำหนดให้มีการแบ่งการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เป็น 2 ส่วนคือเขตพื้นที่ควบคุมอย่างเข้มงวด และเขตพื้นที่กันชน ซึ่งปรากฏในการขึ้นทะเบียนมรดกโลกทางวัฒนธรรม 2 แห่งหลังของประเทศไทย ได้แก่ มรดกโลกแหล่งโบราณคดีบ้านเชียง และ มรดกโลกเมืองโบราณศรีเทพและโบราณสถานสมัยทวารวดี

(3) การบริหารจัดการด้านระบบบริการสาธารณะ และโครงสร้างพื้นฐานของเมืองอันเป็นที่ตั้งของมรดกโลกทางวัฒนธรรม

4) จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยกำหนดให้บริหารจัดการด้านบริการสาธารณะ และโครงสร้างพื้นฐานของเมืองเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยมีอำนาจและหน้าที่ตามบทบัญญัติกฎหมายในการจัดทำระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง เช่น ระบบไฟฟ้า ระบบประปา โครงข่ายถนน, การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมถึง การบำรุงรักษาศิลปะ จาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

## อภิปรายผลการวิจัย

1) ศึกษาประวัติ ความเป็นมาแนวความคิดในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมนั้นเริ่มก่อตัวขึ้นมาตั้งแต่สมัยโบราณ เมื่อมนุษย์เริ่มตระหนักถึงคุณค่าของสิ่งที่บรรพบุรุษได้สร้างสรรค์และสั่งสมไว้ไม่ว่าจะเป็นศิลปะ สถาปัตยกรรม ประเพณี หรือภูมิปัญญาท้องถิ่นในยุคแรก ๆ การอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมอาจเกิดขึ้นจากความเชื่อทางศาสนา เช่น การรักษาวัดวาอารามหรือสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ให้คงอยู่เพื่อแสดงความเคารพต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์และบรรพชน ในช่วงศตวรรษที่ 18-19 แนวคิดเรื่องการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมได้พัฒนาและขยายขอบเขตมากขึ้น จากเดิมที่มุ่งเน้นเฉพาะแหล่งโบราณคดีหรือศาสนสถาน ก็เริ่มให้ความสำคัญกับการรักษา

อาคารเก่าแก่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรม รวมถึงการสงวนรักษาศิลปวัตถุ เอกสารโบราณ และหลักฐานทางวัฒนธรรมอื่น ๆ ด้วย

## 2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม

(1) การกำหนดเขตพื้นที่โบราณสถาน หรือมรดกทางวัฒนธรรม การประกาศพื้นที่เพื่อขึ้นทะเบียนเป็นเขตพื้นที่โบราณสถานของกรมศิลปากร ยังขาดหลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตพื้นที่ ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และขาดการพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของประชาชนในปัจจุบัน ซึ่งพื้นที่หลายส่วนแม้จะเป็นพื้นที่โบราณสถานในอดีตแต่ในปัจจุบันกลายเป็นชุมชนที่ประชาชนใช้เป็นที่อยู่อาศัยมาเป็นเวลานาน วิธีการกำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้ในบางครั้งมีการกำหนดเขตพื้นที่โบราณสถานทับลงบนชุมชนที่มีอยู่เดิม ทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการประกาศขึ้นทะเบียน ดังนั้นจึงควรที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมศิลปากรในการกำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าว

(2) การแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่มรดกทางวัฒนธรรมหรือมรดกโลกทางวัฒนธรรม เนื่องจากไม่มีการกำหนดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ให้สอดคล้องกับความจำเป็น หรือตามสภาพการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ในปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของอำนาจในการใช้พื้นที่ดังกล่าว เห็นได้อย่างชัดเจนตามอุทยานประวัติศาสตร์ทั่วประเทศไทย เนื่องจากอธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจในการประกาศเขตโบราณสถานเพียงรูปแบบเดียวตามพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ จึงทำให้เขตโบราณสถานส่วนใหญ่ที่ถูกประกาศขึ้นทะเบียนมีขนาดใหญ่และมีการซ้อนทับไปกับชุมชนที่อยู่อาศัยดั้งเดิม และส่งผลให้เกิดการทับซ้อนของอำนาจในการบริหารจัดการเขตพื้นที่โบราณสถานที่มีความคาบเกี่ยวกับความเป็นเมือง ระหว่างกรมศิลปากรและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัญหาดังกล่าวจะยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นหากเขตพื้นที่โบราณสถานใดได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรมเพราะต้องมีข้อปฏิบัติอื่นที่ต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ เพิ่มเติม

(3) การบริหารจัดการด้านระบบบริการสาธารณะ และโครงสร้างพื้นฐานของเมืองอันที่เป็นที่ตั้งของมรดกโลกทางวัฒนธรรม การกำหนดเขตพื้นที่เพียงรูปแบบเดียวของกรมศิลปากร ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน และความไม่ชัดเจนของการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานของเมืองในพื้นที่เขตโบราณสถาน หรือมรดกโลกทางวัฒนธรรม ทำให้เกิดปัญหาว่าหน่วยงานใดเป็นผู้ปฏิบัติ เนื่องจาก การทับซ้อนของพื้นที่ทำให้เกิดการใช้อำนาจทับซ้อนของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กฎหมายแต่ละฉบับ เช่น การปรับปรุงถนน การขยายถนนหรือการจัดทำทางเดินเท้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยลำพังสำหรับเมืองทั่วไป เมื่อเมืองนั้นมีการขึ้นทะเบียนเขตโบราณสถาน โดยเฉพาะขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม การดำเนินการดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตจากกรมศิลปากรก่อน จึงจะสามารถดำเนินการได้ ส่งผลให้ การจัดทำบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานของเมือง ซึ่งควรเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อมีการประกาศเขตโบราณสถาน

ทับซ้อนกับเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรส่วนท้องถิ่นดังกล่าวไม่สามารถทำได้เต็มที่หากพื้นที่นั้นอยู่ในเขตพื้นที่โบราณสถานหรือมรดกโลกทางวัฒนธรรม

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีส่วนร่วมของประชาชน ในการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน รวมถึงการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยที่ผ่านมาขาดการมีส่วนร่วม คือ การรับรู้และยอมรับจากประชาชนหรือชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตพื้นที่มรดกทางวัฒนธรรม รวมถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมโดยเฉพาะที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ส่งผลให้ประชาชนขาดสำนึกของการเป็นเจ้าของร่วม และมีส่วนรับผิดชอบในมรดกโลกทางวัฒนธรรมดังกล่าว ทำให้ประชาชนบางส่วนเกิดการตั้งคำถามว่า การที่พื้นที่ของตนได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกแล้ว พื้นที่ของตนได้อะไรกลับมา นอกจากเรื่องการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนในภายหลัง นอกจากปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าวแล้ว ประชาชนบางส่วนยังรู้สึกว่าการที่มีมรดกโลกในพื้นที่ทำให้การดำเนินชีวิตของตนยุ่งยากขึ้น

4) ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครอง ป้องกัน และอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมให้สอดคล้องตามอนุสัญญาฯ รวมถึงหน่วยงานที่ ทำหน้าที่เฉพาะในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการมรดกโลก ซึ่งจากปัญหาการไม่มีหน่วยงานดังกล่าวทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานภายใต้พระราชบัญญัติที่มีฐานะเท่าเทียมกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะ 2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับมรดกโลกทางวัฒนธรรมในฐานะเจ้าของพื้นที่ตามกฎหมายที่ต่างกัน ได้แก่ กรมศิลปากรใช้อำนาจภายใต้พระราชบัญญัติ โบราณสถานฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ปัญหาการทับซ้อนของการใช้อำนาจดังกล่าวมีตั้งแต่การออกใบอนุญาตต่าง ๆ เช่น การอนุญาตก่อสร้าง รื้อถอน ซ่อมแซม ปรับปรุง ไปจนถึงการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การก่อสร้าง หรือปรับปรุงถนน เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลให้การบริหารจัดการมรดกโลกเกิดปัญหา ขาดความเป็นเอกภาพ และไร้ประสิทธิภาพ

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยในครั้งนี้

1.1 จากผลการวิจัย พบว่าแนวความคิดในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมนั้นเริ่มก่อตัวขึ้นมาตั้งแต่สมัยโบราณ ดังนั้นควรสร้างสรรค์และส่งเสริมงานศิลปะ สถาปัตยกรรม ประเพณี หรือภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเป็นการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมและเชื้อทางศาสนา เช่น การรักษาวัดวาอารามหรือสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ให้คงอยู่เพื่อแสดงความเคารพต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์และบรรพชนรุ่นหลัง

1.2 จากผลการวิจัย พบว่าแนวความคิดในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมนั้นเริ่มก่อตัวขึ้นมาตั้งแต่สมัยโบราณ ดังนั้นควร จัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ในการปกป้องและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมอย่างเป็นระบบมากขึ้น

1.3 จากผลการวิจัย พบว่า การบริหารจัดการมรดกโลกโดยตรง ทั้งยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ใช้ในการบริหารจัดการมรดกโลก ดังนั้นควร มีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่ใช้ในการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลก.

1.4 จากผลการวิจัย พบว่า กฎหมายของประเทศไทยไม่ได้กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นควร จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ดูแล รักษา และอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมในพื้นที่

## 2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป

2.1. ควรกำหนดขั้นตอนการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อขึ้นทะเบียนไว้ในกฎหมายเฉพาะที่จะร่างขึ้นใหม่ โดยต้องมีขั้นตอนในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนตั้งแต่ การเสนอเขตพื้นที่ในชุมชนของตนเพื่อขึ้นทะเบียน

2.2. ให้มีการบัญญัติกฎหมายใหม่ และแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมของไทย จะทำให้การบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมมีความเป็นเอกภาพ มีประสิทธิภาพ และมีความยั่งยืนยิ่งขึ้นต่อไป

2.3 ควรกำหนดขั้นตอนการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อขึ้นทะเบียนไว้ในกฎหมายเฉพาะที่จะร่างขึ้นใหม่ โดยต้องมีขั้นตอนในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนตั้งแต่ การเสนอเขตพื้นที่ในชุมชนของตนเพื่อขึ้นทะเบียน

## เอกสารอ้างอิง

จิราณุช โสภา และคณะ. (2554). รายงานวิจัยเรื่อง ศักยภาพการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเมืองมรดกโลกของประเทศไทยกรณีศึกษา: อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย- ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชรและอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาเพื่อการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.

ชลธิ์ เจริญรัฐ. (2551). รายงานวิจัยเรื่อง การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแหล่งมรดกโลก บ้านเชียง. อุดรธานี: มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี.

หมายเหตุอาเซียน. (2564). มรดกโลกในไทย 1: แหล่งโบราณคดีบ้านเชียง. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2567. แหล่งที่มา: [http:// aseannotes.blogspot.com/2014/07/1\\_2378.html](http://aseannotes.blogspot.com/2014/07/1_2378.html)

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.  
พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (แก้ไขเพิ่มเติม  
ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549  
พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ พ.ศ. 2535  
พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.  
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรม  
และทางธรรมชาติ พ.ศ.2559