

ปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกแบบมีส่วนร่วม: นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

Participatory Management Problems of the World Heritage Site in the Historic City of Phra Nakhon Si Ayutthaya

ชาติรี มหันตรัตน์¹ ปณิตธร หอมบุญมา²

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์การวิจัยครั้งนี้เพื่อ 1) ศึกษาสภาพปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกแบบมีส่วนร่วม นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา 2) หาแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกแบบมีส่วนร่วม นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพมี 2 ขั้นตอน คือ 1) ศึกษาสภาพปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกแบบมีส่วนร่วม โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากตัวแทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง 5 หน่วยงาน รวม 10 คน เครื่องมือที่ใช้คือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหาใช้การวิเคราะห์จำแนกแยกแยะข้อมูล และ 2) ศึกษาหาแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกแบบมีส่วนร่วม โดยการจัดสนทนากลุ่มจากตัวแทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง 5 หน่วยงานรวม 10 คน ผลการศึกษพบว่า 1.สภาพปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกแบบมีส่วนร่วม นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาที่สำคัญ มี 6 เรื่อง ประกอบด้วย 1) การบุกรุกพื้นที่ 2) การขาดหน่วยงานหลักและบุคลากรเพื่อเป็นศูนย์กลางการบริหารจัดการพื้นที่ 3) การใช้ที่ดินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ 4) การเมืองท้องถิ่นภายในพื้นที่ 5) งบประมาณในการบริหารจัดการในพื้นที่ และ 6) การบังคับใช้กฎหมาย 2.แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกแบบมีส่วนร่วม ที่สำคัญ ได้แก่ 1) การกำหนดนโยบายและแผนแม่บทสำหรับการอนุรักษ์และจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติให้มีความชัดเจนและต่อเนื่อง 2) การกำหนดให้มีกฎหมายพิเศษเพื่อใช้บังคับในพื้นที่ 3) การตั้งหน่วยงานพิเศษสำหรับบริหารจัดการพื้นที่เป็นการเฉพาะ และ 4) อำนาจจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในการบริหารจัดการพื้นที่ภายใต้กฎหมายพิเศษ

คำสำคัญ: การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม พื้นที่มรดกโลก นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

Abstract

The objectives of this research were to 1) study participatory management problems of the world heritage site in the historic city of Phra Nakhon Si Ayutthaya, 2) to find a guideline for the participatory management of the world heritage site in the historic city of Phra Nakhon Si Ayutthaya using qualitative research. There are 2 steps of conducting the research: 1) study participatory

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
E-mail: Dhatreecu24@hotmail.com

² อาจารย์พิเศษ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
E-mail: pannathorn1970@gmail.com

management problems of the world heritage site by using an in-depth interview of 5 relevant government departments total of 10 people, 2) find a guideline for the participatory management of the world heritage site by using a focus group of 5 relevant government departments total of 10 people. The result revealed that 1. the problems of management issues of the world heritage site in the historical city of Phra Nakhon Si Ayutthaya are 6 main issues; 1) the area invasion, 2) lack of administration center and staffs for management, 3) the using land in the area of relevant agencies, 4) problems form local politics in the area, 5) budget for management and 6) law enforcement. 2. The guidelines for the participatory management to solve these problems consisted of; 1) clear and continuous policy and master plan for conservation and management of cultural and natural world heritage, 2) the special law to be enforced in the area, 3) establishment of a special agency to manage in the area, 4) power allocation to Phra Nakhon Si Ayutthaya province to manage all the sites based on the special law.

Keywords: Participatory management, World heritage site, Historic city of Phra Nakhon Si Ayutthaya

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของงานวิจัย

นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ได้รับการประกาศขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมจากองค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization หรือ ยูเนสโก: UNESCO ในปี พ.ศ. 2534 ในฐานะเป็นแหล่งที่มีหลักฐานยืนยันทางวัฒนธรรมหรืออารยธรรมที่ปรากฏให้เห็นอยู่ในปัจจุบัน ภายใต้ชื่อ “นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา (Historic City of Ayutthaya)” ตั้งอยู่ในพื้นที่เกาะเมืองบนเนื้อที่ 1,810 ไร่ ซึ่งปัจจุบันเมืองมรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาถือเป็นแหล่งท่องเที่ยวอันมีชื่อเสียงสำคัญของประเทศ ที่มีแหล่งทรัพยากรท่องเที่ยวทางโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปะวัตถุ และวัฒนธรรม ทำให้เมืองมรดกโลกพระนครศรีอยุธยากลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีปริมาณนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากในแต่ละปี จากการเปิดเผยของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด

อยุธยา (2562) พบว่า การท่องเที่ยวของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปี 2561 มีการขยายตัวมากกว่าปีที่ผ่านมา ทั้งผู้มาเยี่ยมชมและสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวซึ่งเป็นตัวเลขสูงสุดเท่าที่เคยมีมา และมีแนวโน้มว่าจะเติบโตเพิ่มขึ้นในปี 2562 และอีก 2-5 ปีข้างหน้า อย่างไรก็ตามจากการเติบโตอย่างรวดเร็วสำหรับการท่องเที่ยว อาจทำให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นที่น่าวิตกกังวลเรื่องความสมดุลจากการขยายตัวของเมือง เพื่อรองรับการท่องเที่ยวและการอนุรักษ์โบราณสถาน เพื่อการคุ้มครองแหล่งมรดกโลกมิให้ต้องถูกทำลาย ซึ่งหากมิได้มีการบริหารจัดการที่ดี อาจนำไปสู่ความเสี่ยงต่อการถูกถอดถอนจากการเป็นเมืองมรดกโลกได้ ขณะที่ในพื้นที่เมืองมรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาเองยังประสบกับปัญหาที่สำคัญอื่น ๆ เช่น การบุกรุกพื้นที่มรดกโลก เนื่องจากเป็นพื้นที่เมืองใหม่ที่ทับซ้อนเมืองหลวงเก่าทำให้มีประชาชนอยู่อาศัยก่อนที่จะมีการประกาศขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกและที่เข้ามาอยู่ใหม่ ทำให้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่บดบังทัศนียภาพที่สวยงามของแหล่งมรดกโลกและเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย นอกจากนี้การขยายตัวของเมืองเพื่อรองรับการท่องเที่ยวอย่างรวดเร็ว ยังส่งผลกระทบต่อการบริหาร

จัดการพื้นที่มรดกโลก เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายสำหรับใช้บริหารจัดการพื้นที่เมืองมรดกโลกโดยการเฉพาะตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 ทำให้ประสบปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่ นอกจากนี้ในพื้นที่เมืองมรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ยังประสบปัญหาอื่น ๆ อีกหลายประการ เช่น การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานในพื้นที่ เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการประสานงานและสร้างปัญหา ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานในที่สุด สำหรับปัญหา การบุกรุกพื้นที่มรดกโลก เป็นปัญหาที่สำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงในการถูกถอดถอนจากการเป็นเมืองมรดกโลกของนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาได้ พรพรรณ โปร่งจิตร์ (2561) จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงสภาพปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกแบบมีส่วนร่วม นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ตลอดจนหาแนวทางการแก้ไขปัญหา ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนงานในการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกแบบมีส่วนร่วมนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกแบบมีส่วนร่วมนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) คือ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ได้แก่หัวหน้าส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่เมืองมรดกโลก นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา 5 หน่วยงาน จำนวน 10 คน และกลุ่ม

ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่เมืองมรดกโลก นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา 5 หน่วยงาน จำนวน 10 คน

1.3.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าครอบคลุมประเด็น

1) สภาพปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา 2) แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972

3. วิธีดำเนินการวิจัย

3.1 กลุ่มตัวอย่าง

วิธีการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เริ่มต้นโดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในพื้นที่ จำนวน 10 คน จาก 5 หน่วยงาน เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา จากนั้นได้จัดการสนทนากลุ่ม (Focus Group) โดยกำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ด้วยการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในพื้นที่ จำนวน 10 คน จาก 5 หน่วยงาน

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือแบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) โดยมีประเด็นคำถามหลักครอบคลุมในเรื่องเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา โดยผู้วิจัยได้นำแบบสัมภาษณ์ให้ผู้เชี่ยวชาญ 5 ท่านตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการจัดการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้วิจัยได้สร้าง

คำถามที่ใช้ในการสนทนากลุ่มโดยการวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อกำหนดคำถามการสนทนากลุ่มให้ครอบคลุมแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกแบบมีส่วนร่วม โดยนำคำถามที่ใช้ให้ผู้เชี่ยวชาญ 5 ท่านตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) แล้วจึงนำไปใช้

4. สรุปผลการวิจัย

4.1 ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า สภาพปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาที่สำคัญประกอบด้วย 1) การบุกรุกพื้นที่ 2) การขาดหน่วยงานหลักและบุคลากรเพื่อเป็นศูนย์กลางการบริหารจัดการพื้นที่ 3) การใช้ที่ดินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ 4) การเมืองท้องถิ่นภายในพื้นที่ 5) งบประมาณในการบริหารจัดการในพื้นที่ และ 6) การบังคับใช้กฎหมาย

4.2 ผลการสนทนากลุ่ม พบว่า แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่แบบมีส่วนร่วม ได้แก่ 1) การกำหนดนโยบายและแผนแม่บทสำหรับการอนุรักษ์และจัดการมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติให้มีความชัดเจนและต่อเนื่อง 2) การกำหนดให้มีกฎหมายพิเศษเพื่อใช้บังคับในพื้นที่ 3) การตั้งหน่วยงานพิเศษสำหรับบริหารจัดการพื้นที่เป็นการเฉพาะ และ 4) อำนาจจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในการบริหารจัดการพื้นที่ภายใต้กฎหมายพิเศษ

5. อภิปรายผล

5.1 ปัญหาที่พบเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ได้แก่

5.1.1 การบุกรุกพื้นที่ เป็นปัญหาที่สะสมมาอย่างยาวนาน เนื่องจากมีประชาชนอาศัยอยู่ก่อนประกาศขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก และปัจจุบันมีการบุกรุกเพื่อสร้างเป็นที่อยู่อาศัยและการค้าเพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยว สอดคล้องกับงานวิจัยของ อมรา วีระวัฒน์ และนรินทร์ สังข์รักษา (2561) ที่ทำการศึกษาวิจัย

เรื่อง การจัดการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์อย่างยั่งยืนในเขตมรดกโลกพระนครศรีอยุธยาพื้นที่ที่ต้องทบทวนผลการศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาการบุกรุกพื้นที่โบราณสถานเป็นปัญหาที่สำคัญ ที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ซึ่งผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน ควรร่วมกันระดมความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบด้วย นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับ ผลสรุปการจัดทำแผนแม่บทของกรมศิลปากร (2561) ซึ่งเห็นว่า การบุกรุกพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการถูกถอนต่อการเป็นมรดกโลก ซึ่งองค์การ การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือยูเนสโก ยื่นข้อเรียกร้องให้จัดระเบียบพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และ ทำ การปรับปรุงแก้ไขปัญหา บริเวณ อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ก่อนที่จะถูกถอนทะเบียนออกจากมรดกโลก ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นในพื้นที่เพื่อรับผิดชอบในการบริหารจัดการพื้นที่โดยตรง

5.1.2 ขาดหน่วยงานหลักและบุคลากรเพื่อเป็นศูนย์กลางการบริหารจัดการพื้นที่ ปัจจุบันพื้นที่ดังกล่าวมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบดูแลซึ่งการทำหน้าที่ไม่สัมพันธ์ และสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ ต่างคนต่างคิด ต่างทำ ทำให้การบริหารงานร่วมกันขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ จำนวนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านบริหารจัดการพื้นที่ไม่เพียงพอ ส่งผลให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น ความขัดแย้งด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงาน การบังคับใช้กฎหมาย สอดคล้องกับงานวิจัยของอรอนงค์ โกวิทเสถียรชัย และวชิรวิษญ์ สิริชัยพงศ์กุล (2556, หน้า 64-79) ทำการศึกษาวิจัยถึงการบริหารจัดการนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษา พบว่า การบริหารจัดการพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ยังประสบปัญหาเรื่องความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เช่น มีหน่วยงานซึ่งเป็นตัวแทนรับผิดชอบคำสั่งจากหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางได้แก่ กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม กับหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด และยังมีหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่เทศบาล

อยู่ในพื้นที่ เป็นเหตุให้การทำงานร่วมกันในพื้นที่ประสบปัญหาเรื่อง การประสานงานและสร้างความขัดแย้งขึ้นระหว่างหน่วยงานในพื้นที่

5.1.3 การใช้ที่ดินในพื้นที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นปัญหาอันสืบเนื่องมาจาก หลายหน่วยงานมีรายได้จากการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ โดยที่แต่ละหน่วยงานไม่มีแผนการใช้พื้นที่อย่างเป็นระบบ ส่งผลให้เกิดการทับซ้อนด้านผลประโยชน์จากการใช้พื้นที่ ดังกล่าว ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน สอดคล้องกับงานวิจัยของชาติชาย มหาศิตะ และชาติริ มหันตรัตน์ (2558, หน้า 197-206) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง มรดกโลกอำนาจความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาวิจัย พบว่า ในพื้นที่ที่มีหลายหน่วยงานทำหน้าที่ตามกฎหมายของตนเอง เช่น กรมศิลปากร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้การใช้อำนาจทับซ้อนในพื้นที่ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาคควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่โดยตรง

5.1.4 ปัญหาการเมืองท้องถิ่นภายในพื้นที่ เป็นปัญหาที่เกิดจากการขัดกันด้านนโยบายของส่วนราชการในพื้นที่ ที่มีทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ ซึ่งมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น การดำเนินการตามภารกิจต่าง ๆ ในพื้นที่อาจไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง โดยเฉพาะการหลีกเลี่ยงการดำเนินการใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อคะแนนเสียงของตนได้

5.1.5 ด้านงบประมาณสำหรับการบริหารจัดการพื้นที่ เนื่องจากพื้นที่เมืองมรดกโลกมีจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นที่ต้องใช้งบประมาณเพื่อ ดูแล ซ่อมแซม โบราณสถาน โบราณวัตถุ และสิ่งสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์และเพียงพอต่อปริมาณนักท่องเที่ยว ซึ่งแต่ละหน่วยงานในพื้นที่มิได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นการล่วงหน้า ขณะที่บางหน่วยงานได้รับการจัดสรร

งบประมาณไม่เพียงพอในการอนุรักษ์และซ่อมแซมบำรุงรักษาโบราณสถานอย่างต่อเนื่องได้ ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาค คือ ควรจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบสำหรับใช้ในกิจการต่าง ๆ ให้เพียงพอ

5.1.6 การบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ เป็นปัญหาที่สำคัญ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานในพื้นที่มีกฎหมายภายในใช้บังคับของแต่ละหน่วยงาน ทำให้การตีความ การบังคับใช้กฎหมาย ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้เกิดการละเว้นการบังคับใช้กฎหมายของบางหน่วยงาน ส่งผลให้ไม่สามารถควบคุมความเป็นระเบียบในพื้นที่ได้อย่างเป็นระบบ ทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น การบุกรุกพื้นที่ สอดคล้องกับงานวิจัยของ สุนีย์ ทองจันทร์ และคณะ (2556) ซึ่งทำการศึกษาวิจัย ถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการ โบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ ในเกาะเมืองจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาวิจัย พบว่า หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านโบราณสถาน โบราณวัตถุ ซึ่งได้แก่ กรมศิลปากร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกพระนครศรีอยุธยา ซึ่งต่างใช้อำนาจของตนตามกฎหมาย ทำให้เกิดการซ้ำซ้อนในการใช้กฎหมายทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายหลักที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ บัณฑิตถึงลาภ (2558) ศึกษาวิจัยถึง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ผลการศึกษาวิจัย พบว่า พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมานานและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะบทบัญญัติที่ให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานและกำหนดเขตที่ดินเป็นของโบราณสถาน ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งระหว่าง

กรมศิลปากรกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองพื้นที่โบราณสถาน จึงเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้มีความชัดเจน

5.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ได้จากการวิจัยมี ดังนี้

5.2.1 ด้านการกำหนดนโยบายและการวางแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และจัดการมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งกำหนดนโยบายให้มีความชัดเจนและต่อเนื่องเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage) สอดคล้องกับงานวิจัยของ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2556) ศึกษาวิจัยเรื่อง พுகามเส้นทางสู่ความเป็นมรดกโลก ผลการศึกษาวิจัยพบว่า แนวทางการแก้ไขปัญหสำหรับการพัฒนา มรดกโลกพระนครศรีอยุธยา คือ การกำหนดนโยบายต้องให้มีความชัดเจน ส่วนแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ นั้น ควรเร่งจัดทำแผนแม่บทให้มีความต่อเนื่องเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม และยังคงสอดคล้องกับบทสรุปการจัดทำแผนแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนาของกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม (2561) ซึ่งเห็นว่า ภายหลังจากสิ้นแผนแม่บท พ.ศ. 2536-2544 แล้ว กรมศิลปากรยังใช้แผนแม่บทฉบับเดิมอยู่และยังพบปัญหาต่าง ๆ หลายประการ เช่น การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของแต่ละหน่วยงาน การบุกรุกพื้นที่ก่อสร้างอาคารทับซ้อนกับโบราณสถาน ยานการค้าโบราณ แนวถนนคูคลองโบราณ ปัญหาการจราจรและสิ่งแวดล้อม ซึ่งแผนแม่บทฉบับเดิมที่ใช้อยู่ยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ดังนั้น ประเทศไทยควรมีการจัดทำแผนแม่บทขึ้นบังคับใช้โดยเร่งด่วนเพื่อการอนุรักษ์และคุ้มครองเมืองมรดกโลกอย่างยั่งยืน

5.2.2 ด้านกฎหมาย วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การบริหารจัดการและการสนับสนุนงบประมาณเพื่อ

การศึกษา การป้องกันคุ้มครองการอนุรักษ์การบริหารทางการศึกษา และการฟื้นฟูมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ เห็นว่า ควรบัญญัติกฎหมายพิเศษขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะในพื้นที่มรดกโลก สอดคล้องกับงานวิจัยของ ชาติชาย มหาศิตะ และชาติรี มหันตรัตน์ (2558) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง มรดกโลก อำนาจ ความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาวิจัย พบว่า ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะโดยตรงสำหรับใช้บริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก ให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลก แต่ใช้กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหลายฉบับในปัจจุบัน ดังนั้น ควรมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะสำหรับใช้บริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก

5.2.3 การละเว้นการดำเนินการใด ๆ ที่อาจทำลายมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ เนื่องจากปัจจุบันพื้นที่ดังกล่าวขาดความเหมาะสมในโครงสร้างและกลไกการทำงานของหน่วยงานทั้งทางตรงและทางอ้อมในการป้องกันการทำลายมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติที่เป็นมาตรฐานขององค์การยูเนสโก ทำให้การทำงานของหน่วยงานในพื้นที่ไม่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาคือ ควรตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นบริหารจัดการพื้นที่เป็นการเฉพาะ และควรเปิดโอกาสให้หน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ผู้แทนชุมชน เข้ามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการมรดกนั้น อาจมีความเสี่ยงต่อการถูกถอนจากการเป็นมรดกโลกได้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ พรพรรณ โปร่งจิตร์ (2561, หน้า 148-158) ที่ศึกษาวิจัยเรื่องนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาและเมืองบริวาร: การถอดถอนจากการเป็นมรดกโลก ผลการศึกษาวิจัยพบว่า อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยามีความเสี่ยงต่อการถูกถอนจากการเป็นเมืองมรดกโลกได้ เนื่องจากการบริหารจัดการมรดกโลกไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาการคุ้มครองมรดกโลกฯ ที่กำหนดไว้ให้รัฐภาคีต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อ

การคุ้มครองและอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรม
ดังนั้น จึงควรจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นเพื่อทำหน้าที่
บริการจัดการในพื้นที่มรดกโลกโดยเร็ว

5.2.4 การให้อำนาจอธิปไตยแก่รัฐภาคีมี
อำนาจเต็มในการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก ซึ่งได้แก่
จังหวัดพระนครศรีอยุธยาควรมีอำนาจในการบริหาร
จัดการพื้นที่อย่างเต็มที่ภายใต้กฎหมายพิเศษที่จัดตั้งขึ้น

6. ข้อเสนอแนะ

6.1 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งนี้

6.1.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ กรมศิลปากร
สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม ควรเร่งจัดทำนโยบายและแผน
แม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนามรดกประวัติศาสตร์
พระนครศรีอยุธยาให้มีความชัดเจน และให้มีความต่อเนื่อง
ของแผนแม่บทฯ ฉบับเดิมอย่างเร่งด่วน

6.1.2 ควรจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นเป็น
การเฉพาะสำหรับการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก เพื่อให้
สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทาง
วัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 โดยรัฐบาล
ควรจัดสรรงบประมาณพิเศษให้เพียงพอสำหรับหน่วยงานที่
จัดตั้งขึ้น

6.1.3 ควรบัญญัติให้มีกฎหมายพิเศษขึ้นใช้
บังคับเป็นการเฉพาะสำหรับในพื้นที่เมืองมรดกโลกนคร
ประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

6.2 ข้อเสนอแนะในครั้งต่อไป

6.2.1 ควรศึกษารูปแบบ ลักษณะ ตลอดจน
อำนาจหน้าที่ขององค์กรพิเศษที่จะจัดตั้งขึ้นเป็น
การเฉพาะ เพื่อให้การบริหารจัดการในพื้นที่มรดกโลก
นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาเป็นไปอย่างมี
ประสิทธิภาพ

6.2.2 ควรศึกษาถึงรูปแบบ ลักษณะและ
องค์ประกอบของกฎหมายพิเศษที่บัญญัติขึ้นใช้บังคับ
เป็นการเฉพาะในพื้นที่มรดกโลกนครประวัติศาสตร์
พระนครศรีอยุธยา โดยละเอียด

7. เอกสารอ้างอิง

กรมศิลปากร. (2561). แผนแม่บทการอนุรักษ์และ
พัฒนามรดกประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา
พ.ศ. 2561- 2570. ม.ป.ท.

ชาติชาย มหาคีตะ และชาติรี มหันรัตน์. (2558). มรดก
โลก อำนาจ ความขัดแย้งและการ
เปลี่ยนแปลงนครประวัติศาสตร์
พระนครศรีอยุธยา. วารสารบัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต, 11(1), 197-206.

บัณฑิต ถึงลาภ. (2558). ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ
โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และ
พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.
ม.ป.ท.

พรพรรณ โปรงจิตร์. (2561, มกราคม-ธันวาคม). นคร
ประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาและเมือง
บริวาร: การถอดถอนจากการเป็นมรดกโลก.
วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ศรีนครินทรวิโรฒ. 21, 148-158.

สุนีย์ ทองจันทร์ และคณะ. (2556). ปัญหาการบังคับ
ใช้กฎหมายในการบริหารจัดการโบราณสถาน
โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์
ในเกาะเมืองจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.
กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดอยุธยา.
(2562). การท่องเที่ยวของอยุธยาในปี
2561. สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2562,
จาก [https://ayutthaya.mots.go.th/
news_view.php?nid=415](https://ayutthaya.mots.go.th/news_view.php?nid=415)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2556).
พுகาม : เส้นทางสู่ความเป็นมรดกโลก.
กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง.

อมรา วีระวัฒน์ และนรินทร์ สังข์รักษา. (2561,
พฤษภาคม-สิงหาคม). การจัดการท่องเที่ยว
เชิงสร้างสรรค์อย่างยั่งยืนในเขตมรดกโลก

พระนครศรีอยุธยา : พันธกิจที่ต้องทบทวน.

วารสารวิชาการ Veridian E-Journal

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร,

11 (2), 1-15.

อรอนงค์ โกวิทเสถียรชัย และวชิรวิชญ์ สิริชัยพงศ์กุล.

(2556). การบริหารจัดการนครประวัติศาสตร์

พระนครศรีอยุธยา. วารสารจัดการธุรกิจ

มหาวิทยาลัยบูรพา, 2(2), 64-79.