

เลขที่สัญญา RDG 5640036

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

แนวทางการเสริมสร้างศักยภาพการบริหารจัดการโบราณสถาน
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจาก
กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม

POTENTIALITY FURTHERANCE GUIDELINE FOR TRANSFERRING
ARCHEOLOGICAL SITE INTENDENCE MANAGEMENT LEAD OF
THE FINEARTS DEPARTMENT TO LOCAL ADMINISTRATION.

คณะผู้วิจัย

ว่าที่ร้อยตรี ดร.ชาญคณิต อวรณ์

นายสายกลาง

จินดาสุ

อ.ภิญญพันธ์

พจนะลาวัณย์

อ.ดร.เพ็ญสุภา สุขตะ

ใจอินทร์

ชุดโครงการการส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น

และการกระจายอำนาจ (สปวท.) ประจำปี 2556

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณศูนย์ส่งเสริมและประสานงานการวิจัยเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น(สปท.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยที่สนับสนุนทุนการวิจัย

ขอขอบพระคุณนักวิชาการ นักปฏิบัติการทางวัฒนธรรมที่ได้นำมาแนวคิดและผลการศึกษามาใช้อ้างอิงและอภิปรายผลการศึกษา ตลอดจนผู้ให้การสัมภาษณ์อันปรากฏในรายชื่อในงานวิจัยนี้

ขอขอบพระคุณ รศ.ดร.ปัทมาวดี โพชนุกูล, รศ.ดร.วรุฒิ โรมรัตนพันธ์, รศ.ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง, ศ.สายันต์ ไพเราะญจิตร และ ดร.กนต์ธีร์ นุชสุวรรณ ที่ให้คำปรึกษาแก่งานวิจัยนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รศ.สุรัสวดี หุ่นพยนต์ ที่สละเวลาลงพื้นที่ภาคสนามและให้ข้อคิดที่เป็นประโยชน์ยิ่งต่อกระบวนการวิจัย

ขอขอบพระคุณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษา รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังปรากฏชื่อในงานวิจัยนี้

ว่าที่ร้อยตรี ดร.ชาญคณิต อารวรรณ์ และคณะ

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพปัญหา หลักเกณฑ์ รูปแบบและแนวทางการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมศิลปากรบนพื้นฐานการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโบราณสถาน 2) ศึกษารูปแบบและแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพภารกิจการดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

1) กรมศิลปากร โดยสำนักศิลปากรในพื้นที่ได้ถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีโบราณสถาน 3 ประเภทที่ถ่ายโอนเสร็จสิ้นแล้วคือ อาคารสาธารณะ, ซากโบราณสถานประเภทวัดร้าง และคูเมือง - กำแพงเมือง แต่นโยบายกรมศิลปากรยังไม่ชัดเจนในด้านชนิดประเภทของโบราณสถานที่จะถ่ายโอน และยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนจึงทำให้เกิดการทบทวนการถ่ายโอนโบราณสถานประเภทคูเมือง - กำแพงเมือง ซึ่งทับซ้อนเรื่องผู้ถือกรรมสิทธิ์และผู้ใช้ประโยชน์ เช่นเดียวกับข้อถกเถียงในเรื่องการถ่ายโอนโบราณสถานที่ยังใช้งานอยู่ในวัด

2) รูปแบบการดำเนินการดูแลโบราณสถานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าเป็นการริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยมาก ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับความสนใจของฝ่ายบริหาร โดยดำเนินการร่วมกับสำนักศิลปากรในพื้นที่ รูปแบบการดำเนินกิจกรรมส่วนใหญ่พบว่าเป็นการดำเนินงานในระดับการบำรุงรักษาขั้นพื้นฐาน หากเป็นการดูแลรักษา คือ การใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านการอนุรักษ์ การบูรณปฏิสังขรณ์ หรือการซ่อมแซมอื่นๆ นั้น ยังไม่พบความพร้อมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้ด้วยตนเอง จึงยังคงให้บทบาทในส่วนนี้เป็นของกรมศิลปากรผ่านกลไกการจ้างเหมาภาคเอกชนตามระเบียบราชการ ตัวอย่างการดำเนินการก่อนการถ่ายโอน มีตัวอย่างการบริหารจัดการที่ดีจากกรณีเทศบาลนครลำปาง คือ กรณีกุ๋ยาสุตา(วัดกากแก้วร้าง)และคูเมือง - กำแพงเมือง(ประตูม่า) แต่ภายหลังการถ่ายโอนเสร็จแล้วพบว่ายังไม่มีการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในส่วนการดูแลโบราณสถานอย่างชัดเจน

3) การจัดโครงสร้างองค์กรภายในหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีหน่วยงานเฉพาะด้าน ทำให้บุคลากรมีภารกิจที่เพิ่มหน้าที่มากขึ้น การขาดความพร้อมจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่รับการถ่ายโอนภารกิจ ดังนั้น การจัดตั้งคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาโบราณสถาน ร่วมกันระหว่างกรมศิลปากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ก่อนดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ จะส่งผลต่อการดำเนินงานการสำรวจ การขุดค้น ขุดแต่ง หรือการอนุรักษ์ การบูรณปฏิสังขรณ์ หรือการปรับปรุงภูมิทัศน์ รวมทั้งแผนปฏิบัติการและแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

4) กรมศิลปากรจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถาน โบราณวัตถุ ให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการโอนคืนภารกิจ หรือกรอบกฎหมายที่เป็นมาตรการเกี่ยวกับการละเลยการดูแลโบราณสถาน เช่นเดียวกับกฎหมายท้องถิ่น ยังไม่มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเนื่องเฉพาะกับการดูแลโบราณสถาน

5) อุดมการณ์ความเป็นชาติทำให้โบราณสถานที่อยู่ชุมชนท้องถิ่นผูกเงื่อนไว้กับอำนาจหน้าที่ตามกรอบกฎหมาย รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนก็ยังขาดอำนาจในการนิยามโบราณสถานในฐานะสมบัติของท้องถิ่น การปรับเปลี่ยนทัศนคติของส่วนราชการและการสร้างสิทธิขึ้นพื้นฐานในการจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรม จะทำให้มีทัศนคติในการดำเนินงานโน้มนำไปสู่การส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบและแนวทางการดำเนินงานมากขึ้น

6) แนวทางสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพการดำเนินงานตามกิจการดูแลโบราณสถาน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องบูรณาการทรัพยากรร่วมกัน ตัวอย่างการบูรณาการงบประมาณที่เป็นรูปธรรมคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนกับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเรือน กรณีโบราณสถานวัดเกาะกลาง อ.ป่าซาง จ.ลำพูน และการเสริมสร้างการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างกรมศิลปากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ และตัวแทนประชาชนในเขตรอบโบราณสถาน ตัวอย่างที่ดีคือ โครงการอนุรักษ์วิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก จ.ลำปาง รวมทั้งการแสวงหารูปแบบการใช้ประโยชน์ในพื้นที่โบราณสถาน ผ่านกิจกรรมทางวัฒนธรรม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุนให้กลุ่มประชาชนขับเคลื่อน ดังกรณีถนนสายวัฒนธรรม จ.ลำปาง ใช้โบราณสถานกุ๋ย่าสุตาเป็นพื้นที่กิจกรรมทางวัฒนธรรม เพื่อสร้างบรรยากาศทางวัฒนธรรม และส่งเสริมการท่องเที่ยว สามารถทำให้โบราณสถานมีความหมายและมีคุณค่าต่อการอนุรักษ์

Abstract

This study aimed to: 1) study the rules, forms and ways of working between local Administration and Fine Arts Department on the basis of strengthening the collective management of historic site care. 2) study the pattern and approach to capacity building the missions of historic site care of local authorities. The results are summarized below that ;

1) Fine Arts Department of the Office of Fine Arts regions in transferring the mission to care for the local governments have archaeological remains, three types of transfers are completed consist of Public buildings, ruins of abandoned and a moat - the walls ancient town , but the policy is not clear in terms of the Fine Arts Department of Antiquities to transfer and the lack of clear criteria, thus resulting in a review of dump remains of a moat - the walls, overlapping the holder. The benefits users as well as debates on the transfer also remains active in the temple.

2) A model for the care of Historic site by the local administration that was initiated by - self very little. Most depend on the interests of Leader. The activities form the majority found that the level of basic maintenance. If the treatment is Using specialized expertise in the field of conservation. The restoration Or other repairs that have not met with the local administration to take action on their own. He continues to play a role in this part of Fine Arts Department, through mechanisms contracting according to official regulations of previous transfers. There are examples of good management of Lampang City Municipality but when the transfer is complete found that there is no action plan is developed.

3) The organizational structure within the local government agencies, non-specific personnel whose mission is to add more functions. The lack of availability of so many local governments do not accept transfer mission. the establishment of conservation and development of the historic site shared between Fine Arts department ,Local government and community stakeholders to co - action before transferring mission affect the operations, exploration, excavation, digging or

conservation. The restoration or landscaping the action plan and Local Development plan in further.

4) Fine Arts Department to amend primary law on historic monuments in line with decentralization. In particular, the withdrawal of the mission or framework law may require that the neglect to the historic site. As well as local law no local ordinances issued in connection with the care of the remains.

5) The ideology of national historic sites that make the local community tie the knot with the powers and duties under the law. Including local governments and communities, it also lacks the power to define the historic local treasures. To modify the attitude of government and building up basic rights in the management of cultural resources. To make the concept operational trends lead to encourage local communities to get involved in shaping and implementing a more active approach.

6) The importance of capacity building for the implementation of administrative affairs, local government remains the need to integrate resources. A concrete example is the integration of the budget between Lamphun Provincial Administration of Ban Ruan Subdistrict Administrative Organization. The historic groups of Kao Klang Temple, Pasang province , and strengthening their participation. In particular, the Fine Arts Department, Local government agencies and represent the people in the area around the monument. A good example is Conservation Thousand Buddha Temple Vihara in Wat Pong Sanuk, Lampang province . including seeking ways to take advantage of the historic area. Through cultural activities by the local administration as an advocate for the people driven such as street culture in tama – o community use remains an area of cultural activities to create a cultural atmosphere and promotion of tourism can make a significant and valuable archaeological conservation.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การศึกษา	4
ขอบเขตการวิจัย.....	5
คำถามการวิจัย.....	5
กรอบแนวคิดการวิจัย	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	10
นิยามศัพท์.....	10
2 การจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรม การจัดการโบราณสถาน และการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถาน : แนวคิด ทฤษฎี สถานการณ์ปัญหา และการศึกษาที่ผ่านมา	11
นิยามความหมายของโบราณสถาน.....	12
ประเภทโบราณสถานไทย	14
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการโบราณสถาน.....	16
การจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรม.....	16
การอนุรักษ์โบราณสถาน.....	19
การอนุรักษ์ของต่างประเทศ : กรณีญี่ปุ่น.....	21
บทบาท อำนาจหน้าที่ของกรมศิลปากรและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ โบราณสถาน	23
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลโบราณสถาน.....	30

สารบัญ(ต่อ)

บทที่		หน้า
2	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถาน	38
	การศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับการบริหารจัดการโบราณสถาน.....	47
	งานศึกษาด้านกรอบกฎหมาย	47
	งานศึกษาด้านแนวทางการอนุรักษ์โบราณสถาน	48
	งานศึกษาด้านการบริหารจัดการโบราณสถาน	50
	งานศึกษาด้านการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถาน.....	50
3	ระเบียบวิธีวิจัย	56
	ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	56
	ขอบเขตการศึกษา.....	56
	เครื่องมือและขั้นตอนการศึกษา	58
4	บริบทและประเด็นปัญหาในการจัดการดูแลโบราณสถาน	
	: ถอดบทเรียนและประสบการณ์	61
	ข้อมูลการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานของสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน	
	และสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่.....	62
	โบราณสถานที่ยื่นทะเบียนจากกรมศิลปากรและได้รับการถ่ายโอนภารกิจ	
	จากกรมศิลปากรเสร็จสิ้นแล้ว.....	65
	โบราณสถานที่ยื่นทะเบียนจากกรมศิลปากรและอยู่ในขั้นตอน	
	การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากร	79
	ประเด็นปัญหาการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถาน	92
	การปฏิบัติการของกรมศิลปากร	92
	กลไกการกระจายอำนาจในพื้นที่	94
	ปัญหาด้านบุคลากร	95
	ปัญหาด้านกฎหมาย.....	96
	ปัญหาด้านงบประมาณ	99
	ปัญหาด้านการบริหารจัดการ	101

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
4	
ปัญหาด้านการมีส่วนร่วม	103
การบริหารจัดการโบราณสถานในรูปแบบอื่น	104
ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสำนักศิลปากรที่ 8	
จ.เชียงใหม่	104
การมีส่วนร่วมกรณีพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติหริภุญไชย จ.ลำพูน	117
โครงการอนุรักษ์วิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก อ.เมือง จ.ลำปาง	129
สังเคราะห์กระบวนการดำเนินงานเพื่อหาแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพ	133
รูปแบบและแนวทางการดำเนินงานตามชนิดโบราณสถาน	133
แนวทางการเสริมสร้างศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	136
แนวทางการเสริมสร้างศักยภาพด้านการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ...	143
5	
อภิปรายผล สรุปผล และข้อเสนอแนะ	145
บรรณานุกรม	174
ประวัติผู้วิจัย	180

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจ(Decentralization) เป็นการจัดการความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคมในทิศทางที่ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอรัฐและมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะหรือดำเนินการภารกิจอื่นใดที่จำเป็นตามที่รัฐเห็นสมควร (ปธาน สุวรรณมงคล ,2554 : 8) การกระจายอำนาจอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นมิติใหม่ของการเมืองการปกครองไทย

องค์ประกอบสำคัญของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ “การถ่ายโอนภารกิจ” อันเป็นแนวทางในการที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรที่มีอิสระในการปกครองตนเอง มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน รวมถึงมีการคลังเป็นของตนเอง เหมาะสมต่อหลักเจตนารมณ์ที่ให้ชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนร่วมและมีอำนาจในการดูแลสิ่งที่มีคุณค่าของชุมชนท้องถิ่นของตนเอง (สมคิด เลิศไพฑูรย์,2550 : 36 – 56)การถ่ายโอนภารกิจจะต้องเชื่อมโยงกับเรื่องการเงิน การคลัง งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการแบ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และกรอบแผนกำหนดการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ พ.ศ. 2543 จำนวน 6 ภารกิจ 254 ด้าน มีส่วนราชการที่ถ่ายโอน 50 กรม 7 กระทรวง (สำนักงานกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2544 : 3) หนึ่งใน 6 ภารกิจสำคัญคือ ด้านการจัดการวัฒนธรรม ศิลปะวัฒนธรรม ภูมิปัญญา จารีตประเพณี โดยกำหนดภารกิจหน้าที่ที่ต้องถ่ายโอนภารกิจไว้ 2 ด้านสำคัญคือ 1) การจัดการดูแลโบราณสถานและโบราณวัตถุ 2) การจัดการดูแลพิพิธภัณฑ์และจดหมายเหตุ ภารกิจดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับแนวนโยบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 289 คือ การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มานิต จุ่มปา,2550 : 21)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ความสามารถในการดำเนินงานทางโบราณคดี ดังที่นักวิชาการด้านโบราณคดีชุมชนได้กล่าวไว้ว่า

“...การจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีที่ให้ความสำคัญกับการจัดการโดยชาวบ้านและประชาชนในท้องถิ่น(people focus-approach) โดยมีภาคประชาชน นักวิชาการ ผู้นำชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นๆในท้องถิ่นร่วมกันจัดการ ซึ่งเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการจากเดิมที่มีภาครัฐเป็นศูนย์กลาง ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการสมัยใหม่ฝ่ายเดียว มาเน้นการจัดการแบบมีส่วนร่วมของผู้คนในท้องถิ่นมากขึ้น...”

(สายันต์ ไพเราะญจิตร, 2548 : 59.)

ปัจจุบันกรมศิลปากรมีแหล่งโบราณสถานที่จดทะเบียนตามพ.ร.บ.โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 อยู่ประมาณ 2,000 แห่ง และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ จำนวน 44 แห่ง ในช่วงปีงบประมาณ 2549 – 2553 นั้น กรมศิลปากรตั้งเป้าหมายถ่ายโอนการดูแลโบราณสถาน พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ และหอสมุด ให้แก่ท้องถิ่นจำนวน 500 รายการ แต่ทำได้ไม่ถึง 200 รายการ ถือว่า ไม่บรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้ กรมศิลปากรยังพบว่า เมื่อมีการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่นไปแล้วบางแห่งมีการดูแลน้อยลง และขาดความรู้ทางวิชาการในการบริหารจัดการ ส่งผลให้ศักยภาพการให้บริการในท้องถิ่นลดลงตามไปด้วย ดังนั้น กรมศิลปากร จึงปรับแผนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นใหม่ทั้งหมด พร้อมทั้งดำเนินการสำรวจเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมจะรับถ่ายโอนอำนาจ

ในปีงบประมาณ 2554 กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรมได้ประกาศโอนภารกิจารดูแลโบราณสถานในความรับผิดชอบของกรมศิลปากรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2554 จำนวน 22 แห่ง ได้แก่ 1.ป้อมแผลงไฟฟ้า จ.สมุทรปราการ 2.ป้อมวิเชียรโชฎก จ.สมุทรสาคร 3.โบราณสถานเมืองคูบัว หมายเลข 24 และ 25 จ.ราชบุรี 4. เวียงเจ้าเงาะ จ.อุตรดิตถ์ 5.กุ้เจ้าย่าสุดา (วัดกากแก้ว) จ.ลำปาง 6. หออะม็อก จ.ลำปาง 7.กำแพงคูเมือง จ.น่าน 8.วัดศรีโคมคำ จ.พะเยา 9.วัดพระธาตุจอมทอง จ.พะเยา 10. วัดศรีรองเมือง จ.ลำปาง 11. โบราณสถานกู่บัวมาศ จ.มหาสารคาม 12.พระพุทธรูปบาทบัวบาน จ.อุดรธานี 13.กู่บ้านเมย จ.ขอนแก่น 14.โบราณสถานธาตุนางพญา (คูห้วยธาตุ) จ.อุบลราชธานี 15.โบราณสถานหอไตรหนองขุหลุ จ.อุบลราชธานี 16.ปรางกู่ จ.ชัยภูมิ 17. ปราสาทกู่สวนแตง จ.บุรีรัมย์ 18.อาคารคลุมใบเสมาย่านกุดไผ่ จ.ชัยภูมิ 19.พระนอนวัดธรรมจักรเสมาราม จ.นครราชสีมา 20.วังเจ้าเมืองพังงา จ.พังงา 21.โบราณสถานเตาโอง

อ้าง จ.ปทุมธานี 22.เตาโบราณบ้านหมอสอ จ.กาญจนบุรี ทั้งนี้การถ่ายโอนภารกิจของกรมศิลปากร เริ่มตั้งแต่พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนจะต้องทำหน้าที่ดูแลบูรณะโบราณสถานทั้งหมด

ด้านการปฏิบัติงาน ข้อมูลจากการศึกษาพบว่า มีปีงบประมาณ 2549 องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในภาคเหนือ (17 จังหวัด) ใช้งบประมาณส่วนกลางในการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น จำนวน 765,800 บาท รองลงมา คือ การบำรุงรักษา โบราณสถาน จำนวน 100,000 บาท ใช้งบประมาณท้องถิ่นในการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น จำนวน 6,485,142 บาท รองลงมา คือ การ บำรุงรักษาโบราณสถาน จำนวน 5,205,500 บาท (ศูนย์ข้อมูลการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี : 22 – 23.) ทั้งนี้เพราะโบราณสถานในเขตวัฒนธรรมภาคเหนือตอนบน มีจำนวนมากในฐานะเป็นเมืองโบราณเช่น เมืองสุโขทัย – ศรีสัชนาลัย, เมืองหริภุญไชย, เมืองเชียงใหม่, เมืองเชียงแสน เป็นต้น

ในการปฏิบัติงานดูแลโบราณสถานและบำรุงรักษาโบราณสถานหลายแห่ง พบว่ามีความสัมพันธ์กันระหว่างบุคลากรของสำนักศิลปากรในฐานะที่เป็นหน่วยงานราชการที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคของกรมศิลปากรกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรมศิลปากรเป็นผู้ปฏิบัติงานในงานทางโบราณคดี เช่น การขุดค้น การขุดแต่ง ระบบการจ้างเหมาภาคเอกชน การจัดทำรายงานการบูรณะ เป็นต้น แต่งบประมาณเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังพบว่าโบราณวัตถุที่ขุดค้นหรือขุดแต่งจากแหล่งโบราณคดีก็ถูกส่งอนุรักษ์ไว้ภายใต้อำนาจของสำนักศิลปากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองยังไม่มีระบบการจัดการ

นอกจากนี้ การที่บุคลากรในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีตำแหน่งการปฏิบัติงานทางด้านโบราณคดีเป็นการเฉพาะ จึงทำให้บทบาทของการจัดบริการสาธารณะทางด้านการดูแลโบราณสถานต้องมีส่วนสัมพันธ์กับสำนักศิลปากร กรมศิลปากรในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งประชาชนส่วนใหญ่ในที่ตั้งโบราณสถานยังมีทัศนคติของการจัดการที่ต้องให้อยู่ภายใต้กรมศิลปากร ทั้งที่ภาคประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการได้ภายใต้หลักการจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็สามารถบริหารจัดการได้

อาจกล่าวได้ว่า ศักยภาพของการบริหารจัดการการดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ คำถามสำคัญคือ ด้วยภารกิจดังกล่าวมีลักษณะเฉพาะทางด้านเทคนิคในการปฏิบัติงาน มีภารกิจใดบ้างที่กรมศิลปากร

ถ่ายโอนมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการปฏิบัติการอย่างไร มีกรอบมาตรฐานในการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างไร จากการสังเกตการณ์ก่อนทำวิจัยพบว่า กรณีของเทศบาลนครลำปางได้ดำเนินการชุดค้นทางโบราณคดีในพื้นที่ทุ่งยี่สุตา อันเป็นแหล่งโบราณสถานที่ยกมศิลปากรถ่ายโอนให้เทศบาลนครลำปางเป็นผู้ดูแล พบว่าบทบาทส่วนใหญ่ในการดำเนินงานยังคงเป็นของสำนักงานศิลปากรที่ 7 น่าน เทศบาลนครลำปางมีบทบาทหลักในด้านงบประมาณ แม้จะมีความพยายามในการจ้างพนักงานในตำแหน่งผู้ช่วยนักวิชาการวัฒนธรรม แต่ก็ถือว่ายังไม่ใช่องค์ประกอบหลักของการบริหารจัดการโดยท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทั้งยังมีช่องว่างหลายประการที่ต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงทั้งในด้านเทศบัญญัติ การบริหารงานบุคคล งานด้านทักษะทางโบราณคดีและทางวิชาการงบประมาณ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จึงมุ่งค้นหาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคเหนือตอนบนที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากรกระทรวงวัฒนธรรม และมุ่งทำความเข้าใจถึงปัจจัยที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่มีความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นของการถ่ายโอนภารกิจของกรมศิลปากร เพื่อเป็นแนวทางการเสริมสร้างภารกิจการถ่ายโอนการดูแลโบราณสถานตลอดจนนำผลการศึกษาค้นคว้าจัดทำเป็นเสนอแนะเชิงนโยบายต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการดูแลโบราณสถานที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริหารราชการและการจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรม อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการสาธารณะสมบัติของแผ่นดินต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 ศึกษาสภาพปัญหา หลักเกณฑ์ รูปแบบและแนวทางการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมศิลปากรบนพื้นฐานการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโบราณสถาน

1.2.2 ศึกษา รูปแบบและแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพภารกิจการดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 โจทย์การวิจัย

การจัดแบ่งบทบาทของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในการดูแลโบราณสถาน บนพื้นฐานหลักการประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการ โบราณสถานควรมีแนวทางอย่างไร

1.4 คำถามการวิจัย

กระบวนการเสริมสร้างศักยภาพ เพื่อก่อให้เกิดหลักเกณฑ์ รูปแบบและแนวทางการบริหารจัดการดูแลโบราณสถานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เป็นอย่างไร

1.5 กรอบแนวคิดการวิจัย

นโยบายกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม ได้สร้างกรอบมาตรฐานในการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ การจัดการพิพิธภัณฑ์และจดหมายเหตุ(Management System Standard) ซึ่งหมายถึง ข้อกำหนดหรือขั้นตอนในการบริหาร กระบวนการทำงานต่างๆ ขององค์กร เพื่อให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน และบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ มี 3 ภารกิจ ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย,2550)

1) การบำรุงรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐานโดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับ ดูแลและให้คำแนะนำ

2) การให้บริการในพื้นที่โบราณสถาน

3) การดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด

โดยกำหนดกรอบตัวชี้วัดไว้ 4 มาตรฐานคือ

1) ด้านการให้ความรู้ ความเข้าใจ

2) ด้านการปฏิบัติการ

3) ด้านการเผยแพร่

4) ด้านการบริหารจัดการ

ภารกิจทางด้านการดูแลโบราณสถาน ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับถ่ายโอนจากกรมศิลปากร มี 3 ภารกิจ ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น,2549 : 40 – 55)

1.5.1 การบำรุงรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐานโดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับดูแล และให้คำแนะนำ

การระงับรักษาโบราณสถานไม่ให้เสื่อมสภาพ หรือหยุดยั้งการเสื่อมสภาพ โดยไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงลักษณะรูปร่างของโบราณสถานองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานรัฐโดยกรมศิลปากรก่อน จึงจะสามารถดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ในภารกิจนี้ได้ โดยอาจสามารถดำเนินการได้กับโบราณสถานระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล และสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐโดยกรมศิลปากร เช่น การกำจัดวัชพืช, การกำจัดสิ่งกีดขวาง, การรักษาความปลอดภัย เป็นต้น

1.5.2 การให้บริการในพื้นที่โบราณสถาน

กรมศิลปากรได้กำหนดไว้ว่า ภารกิจการให้บริการในพื้นที่โบราณสถานประกอบด้วย กิจกรรม ดังนี้

1) การให้บริการข้อมูลทางวิชาการ หมายถึง การนำเสนอข้อมูลทางวิชาการ แก่สาธารณชน เพื่อความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้อง รวมถึงการนำชมโบราณสถาน และการจัดทำป้ายสื่อความหมายต่างๆ ทั้งนี้ กรมศิลปากรได้กำหนดแนวทางปฏิบัติและเงื่อนไข เกี่ยวกับการให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารในพื้นที่โบราณสถานไว้ มีสาระสำคัญ จะต้องได้รับการรับรองข้อมูลจากกรมศิลปากรและเหมาะสมตามมาตรฐานวิชาการ

2) การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์หมายถึง การประชาสัมพันธ์ข่าวสารกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถาน เพื่อให้ประชาชนเห็นคุณค่า เกิดความรู้สึกหวงแหน และร่วมกันอนุรักษ์ ตลอดจนเพื่อให้รับทราบและเข้าใจการทำงานอนุรักษ์โบราณสถาน

3) การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก หมายถึง การก่อสร้าง และการบริหารจัดการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่จะให้มีขึ้นตามแผนแม่บทหรือแผนปฏิบัติการที่มีความเหมาะสมกับโบราณสถานแต่ละแห่งเช่น อาคารศูนย์ข้อมูล ร้านค้าของที่ระลึก สุขา รวมทั้งการปรับปรุงภูมิทัศน์ การจัดแต่งบริเวณส่วนไม้ประดับ ทางเท้า หรือทางสัญจร เพื่อความสะดวกในการเยี่ยมชม

4) การจัดกิจกรรมทางการศึกษาอื่นๆ หมายถึง การจัดให้มีกิจกรรมทางการศึกษาเพื่อส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนทางศิลปวัฒนธรรม การปลูกจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์และเห็นคุณค่าของภูมิปัญญาไทยนอกจากนี้ยังรวมถึงกิจกรรมเสริมหลักสูตรการศึกษา การสนับสนุนงานด้านพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

1.5.3 การดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด

วิธีการและเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด มีดังนี้

1) การซ่อมแซมเบื้องต้น ตามรูปแบบวัสดุและวิธีการดั้งเดิมเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ที่สามารถแก้ไขให้ส่วนที่ชำรุดเสียหายเล็กๆ น้อยๆ กลับสู่สภาพที่ดีใช้สอยต่อไปได้ โดยไม่กระทบต่อคุณค่าลักษณะเด่นของโบราณสถานนั้นๆ รวมถึงดำเนินการซ่อมแซมเพื่อบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้น รอคารอนุรักษ์ที่เหมาะสมซึ่งต้องการความชำนาญในลำดับต่อไป

2) การค้ำยันโบราณสถาน เป็นวิธีการบรรเทาปัญหาเสื่อมสภาพหรือการพังทลายของโบราณสถานที่เกิดขึ้น ก่อนที่จะดำเนินการอนุรักษ์ที่เหมาะสมในกรณีนั้นๆ ต่อไป

3) การสงวนรักษา หมายถึง การดูแลรักษาให้โบราณสถานคงอยู่ในสภาพที่ปรากฏอยู่และชะลอการเสื่อมสภาพที่อาจจะเกิดขึ้น ตลอดจนยับยั้งความเสียหายที่กำลังเกิดขึ้นมิให้เสียหายต่อไปโดยมีกระบวนการทางวิทยาศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้อง

หนึ่งในกิจกรรมที่ 1)-3) องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นต้องมีบุคลากรตามที่กรมศิลปากร (หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย) กำหนดไว้ เช่น นักโบราณคดี สถาปนิก วิศวกร นักวิทยาศาสตร์ นักวิชาการช่างศิลป์ และบุคลากรกลุ่มช่างเทคนิค การขออนุญาตดำเนินการต้องจัดส่งรายงานสรุปข้อมูลเบื้องต้น รายงานภาพถ่าย และแบบสภาพโบราณสถานก่อนการอนุรักษ์ต่อกรมศิลปากรเพื่อขออนุมัติดำเนินการทุกครั้ง

4) การเสริมความมั่นคงแข็งแรง เป็นการใช้วัสดุเสริมหรือเพิ่มเข้าไปในเนื้อวัสดุหรือช่วยค้ำยันเพื่อให้แน่ใจว่ามีความมั่นคงเพียงพอ

5) การบูรณะ หมายถึง การซ่อมแซมโบราณสถานโดยคำนึงถึงรูปแบบวัสดุและฝีมือช่างดั้งเดิม รวมทั้งหลักฐานทางโบราณคดีและหลักฐานอื่นๆ ในกรณีที่จำเป็นต้องเสริมสร้างส่วนที่ขาดหายไปต้องทำให้กลมกลืนกับของเดิม ในขณะเดียวกันก็ต้องแสดงถึงความแตกต่างจากวัสดุของเดิมได้

6) การปฏิสังขรณ์ หมายถึง การทำให้โบราณสถานที่เสียรูปร่างคืนสู่สภาพเดิมให้ใกล้เคียงที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยก่อสร้างขึ้นมาใหม่บนพื้นฐานความถูกต้อง และความเป็นจริงของหลักฐานทางประวัติศาสตร์ไม่บิดเบือนลักษณะดั้งเดิม ไม่ว่าจะใช้วัสดุดั้งเดิมหรือวัสดุใหม่

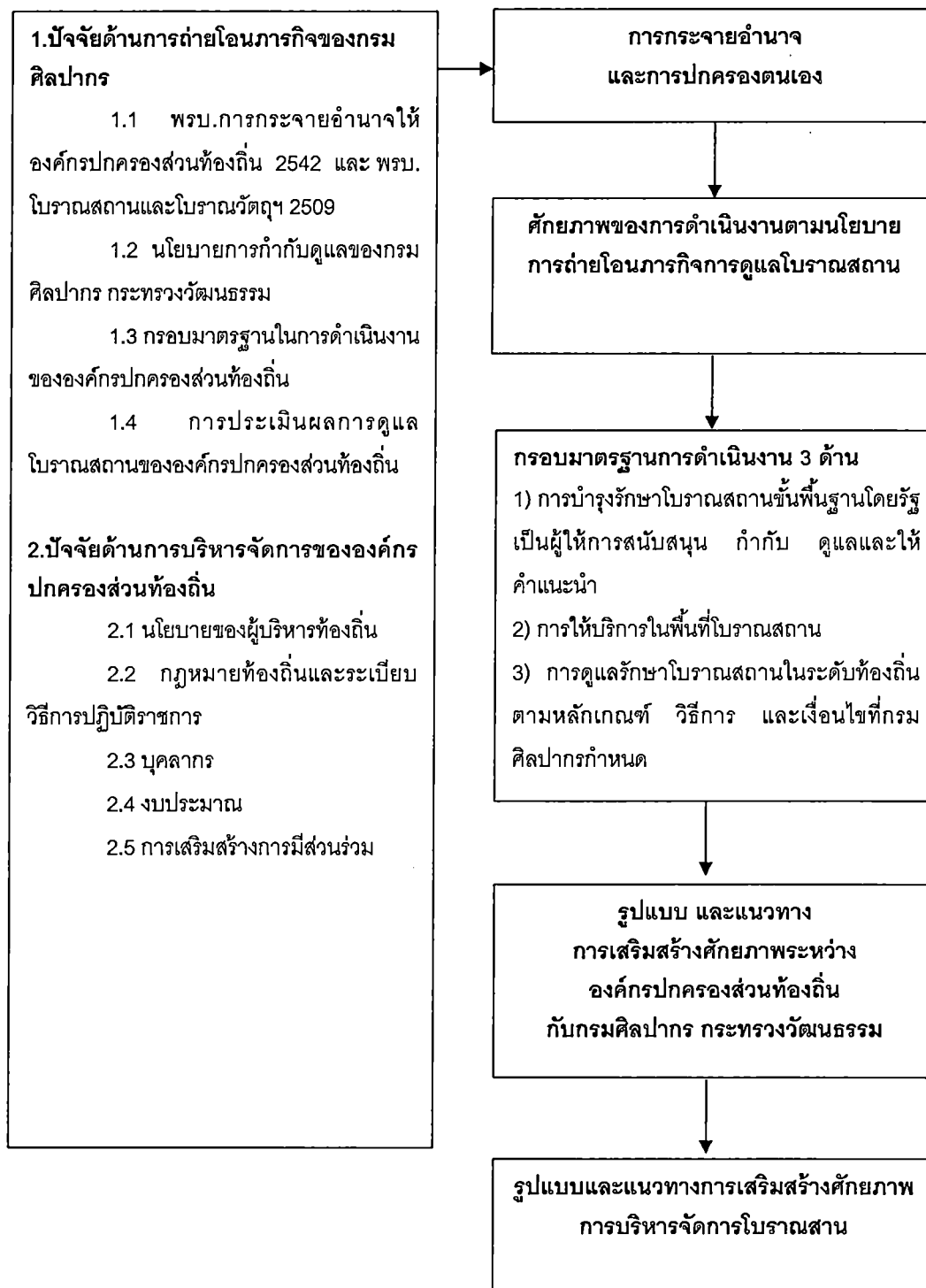
7) การประกอบคืนสภาพหรือ “อนัสติโลซิส” (Anastylosis) หมายถึง การสร้างขึ้นใหม่ โดยใช้วัสดุดั้งเดิมของโบราณสถานนำมาประกอบใหม่ ณ ตำแหน่งเดิมด้วยวิธีการก่อสร้าง

แบบเดิม เช่นการดำเนินการที่ปราสาทหินพิมาย จังหวัดนครราชสีมา และปราสาทพนมรุ้ง จังหวัดบุรีรัมย์

8) การประยุกต์การใช้สอย เป็นการปรับเปลี่ยนโบราณสถานเพื่อประโยชน์ใช้สอยใหม่ที่เหมาะสมจากพื้นฐานแนวคิดที่ว่า วิธีการอนุรักษ์สิ่งก่อสร้างที่ดีที่สุดคือ การยังคงใช้ประโยชน์จากอาคารนั้นอยู่โดยประโยชน์ใช้สอยจะไม่เปลี่ยนแปลงสิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าหากมีการเปลี่ยนแปลงก็สามารถแก้ไขกลับคืนสภาพเดิมได้ หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบน้อยที่สุด

หนึ่งในกิจกรรมที่ 4)-8) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนดไว้ ได้แก่ การมีบุคลากรที่กำหนดและการทำงานตามขั้นตอนการอนุรักษ์ ดังนั้นก่อนการดำเนินการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดส่งรายงานสรุปข้อมูลเบื้องต้น รายงานสรุปข้อมูลทางโบราณคดี แบบสภาพโบราณสถานก่อนการอนุรักษ์และหลังการขุดแต่ง แบบวิเคราะห์โบราณสถานและรายงานอ้างอิงประกอบการวิเคราะห์รูปแบบแบบอนุรักษ์ และรายการประกอบแบบ เพื่อขออนุมัติดำเนินการจากกรมศิลปากร

กรอบแนวคิดการวิจัย



1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ชุดองค์ความรู้จากการถอดบทเรียนและประสบการณ์จากกรณีศึกษาที่เป็นผลจากการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานของกรมศิลปากรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ได้รูปแบบและแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพในการบริหารจัดการโบราณสถานที่เหมาะสมต่อเงื่อนไขของแต่ละโบราณสถาน รวมทั้งศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เกิดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่จะส่งผลต่อการเตรียมความพร้อมในการกำหนดนโยบาย โครงการหรือกิจกรรมที่สามารถดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในเขตโบราณสถานที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจแล้ว หรือกำลังอยู่ในแผนการถ่ายโอน
4. เสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเพื่อให้เกิดรูปแบบและแนวทางในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองตามหลักเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

1.7 นิยามศัพท์

การถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถาน หมายถึงการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานจากกรมศิลปากร โดยกำหนดกรอบการดำเนินงาน 2 ส่วนคือ การบำรุงรักษา และการดูแลรักษา กำหนดการถ่ายโอนกลุ่มโบราณสถานในระดับท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด

บทที่ 2

การจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรม การจัดการโบราณสถาน และการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถาน : แนวคิด ทฤษฎี สถานการณ์ปัญหา และการศึกษาที่ผ่านมา

“...แต่ด้วยเหตุที่การถ่ายโอนภารกิจด้านนี้มีกฎหมายบังคับให้ดำเนินการ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2546 กรมศิลปากรจึงเริ่มถ่ายโอนภารกิจเฉพาะ การทำนุบำรุงรักษาชั้นพื้นฐานในพื้นที่โบราณสถานทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เช่นการรักษาความสะอาด ถากถางวัชพืชและกำจัดสิ่งกีดขวางในบริเวณโบราณสถาน และการปกป้องคุ้มครองรักษาความปลอดภัยโบราณ ซึ่งหากเปรียบเทียบการะงานดังกล่าวก็เปรียบได้กับงานของภารโรงและยามรักษาความปลอดภัยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่อาจจะไม่ค่อยยินดีกับภารกิจดังกล่าวเท่าไรนัก....”

(สายันต์ ไพรชาญจิตร, 2548 : 5)

ทรัพยากรทางวัฒนธรรม เป็นผลผลิตของระบบวัฒนธรรม องค์การยูเนสโก ได้แบ่งประเภทตามลักษณะที่ปรากฏหรือมีอยู่(existence)ออกเป็น 2 ประเภทคือ วัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้(intangible cultural resource) วัฒนธรรมที่จับต้องมองเห็นได้ (tangible cultural resource) เมื่อกล่าวถึงวัฒนธรรมที่จับต้องได้แล้วก็พบว่า “แหล่งโบราณคดี”(sites) เป็นส่วนหนึ่งของทรัพยากรที่อยู่ติดที่(immovable resource)(ธนิศ เลิศชาญฤทธิ, 2554 : 48) เช่นเดียวกับโบราณสถานที่เป็นทรัพยากรสำคัญประการหนึ่ง จึงจำเป็นต้องมีแนวทางการจัดการที่เหมาะสม

ในบทนี้จะกล่าวถึง แนวความคิด ทฤษฎี ประเด็นปัญหาและงานศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับโบราณสถานเพื่อเป็นพื้นฐานต่อการทำความเข้าใจในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานจากระบบการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

1.นิยามความหมายของโบราณสถาน

2.ประเภทโบราณสถานไทย

- 3.แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการโบราณสถาน
- 4.บทบาท อำนาจหน้าที่ของกรมศิลปากรและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน
- 5.กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลโบราณสถาน
- 6.องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นกับการถ่ายโอนภารกิจจัดการดูแลโบราณสถาน
- 7.การศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับการบริหารจัดการโบราณสถาน

2.1 นิยามความหมายของโบราณสถาน

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ นิยามความหมายไว้ว่า

“โบราณสถาน” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ทางศิลป ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี ทั้งนี้ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยาน ประวัติศาสตร์ด้วย

“โบราณวัตถุ” หมายความว่า สงหาทรัพย์ที่เป็นของโบราณ ไม่ว่าจะเป็นสิ่งประดิษฐ์ หรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือที่เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของโบราณสถาน ซากมนุษย์หรือซาก สัตว์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการประดิษฐ์หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของ สงหาทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ทางศิลป ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี

“ศิลปวัตถุ” หมายความว่า สิ่งที่ทำด้วยฝีมืออย่างประณีตและมีคุณค่าสูงในทางศิลป

ประเด็นการตีความทางกฎหมายคำว่า “โบราณสถาน” ตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 มาตรา 4 นั้น กล่าวว่

ก.ต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 100 ได้ บัญญัติไว้ถึงอสังหาริมทรัพย์ว่า “ที่ดินกับทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินนั้น หรือประกอบเป็นอันหนึ่งอัน เดียวกันกับที่ดินนั้น อนึ่ง คำว่าอสังหาริมทรัพย์ ท่านหมายรวมถึง สิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับ กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นด้วย” นักกฎหมายจึงวางกรอบการพิจารณาไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์ได้แก่ทรัพย์ ดังต่อไปนี้

1) ที่ดิน เป็นที่ดินที่มีเจ้าของกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน, ตราจอง ฯลฯ หรือ ที่ดินที่ มีผู้มีสิทธิครอบครอง เช่น น.ส. 3 ก. เป็นต้น

2) ทรัพย์อันติดกับที่ดิน ทรัพย์ที่เกิดหรือติดกับที่ดินโดยธรรมชาติ เช่น ไม้ยืนต้น ฯลฯ และทรัพย์อันติดกับที่ดินโดยมีผู้นำมาติด เช่น อนุสาวรีย์ เจดีย์ เป็นต้น

3) ทรัพย์ที่ประกอบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับที่ดิน เช่น แม่น้ำ ลำคลอง เป็นต้น

4) สิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ สิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์โดยตรง เช่น กรรมสิทธิ์, สิทธิครอบครอง, สิทธิใช้สอย ฯลฯ และสิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์โดยอ้อม เช่น สิทธิจำนอง เป็นต้น

ข. โดยอายุและลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของ อสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ โบราณคดี แม้ไม่มีหลักกฎหมายวางไว้อย่างชัดเจนในเรื่ององค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วนในการพิจารณา คือ อายุของ อสังหาริมทรัพย์, ลักษณะหรือรูปแบบการก่อสร้าง, หลักฐานเกี่ยวกับประวัติการก่อสร้าง แต่โดยหลักจารีตประเพณีทางกฎหมาย ก็มีการอนุโลมโดยความเข้าใจตามหลักสากลคือ

- ไม่อาจรวมเอาเฉพาะโบราณสถาน ในฐานะที่เป็นซากโบราณสถานหรือโบราณสถานที่ใช้กันอยู่เท่านั้น แต่อาจหมายถึงพื้นที่ทางกายภาพ อาจเป็นเมืองประวัติศาสตร์ หมู่บ้าน ฯลฯ ก็ได้

- การกำหนดอายุเวลาที่เหมาะสม นิยมใช้หลักเกณฑ์อายุ 100 ปี กล่าวคือ หากมีอายุเกิน 100 ปีจะใช้เกณฑ์ที่ถือว่าเป็น “โบราณสถานของชาติ” (National Heritage) หากมีอายุต่ำกว่า 100 ปี ก็จะใช้เกณฑ์ National Heritage Properties Sites (กรมศิลปากร, 2533 : 17)

สายนต์ ไพรชาญจิตร์ (2548 : 11 – 12.) ได้อธิบายให้เห็นภาพของนิยามทั้ง 3 ประเภทที่กล่าวมาข้างต้นว่า 1.โบราณสถาน 2.แหล่งโบราณคดี 3.โบราณวัตถุและศิลปวัตถุ (ตัวอย่างเช่น ในแหล่งโบราณคดี อาจมีโบราณสถานตั้งอยู่ และเมื่อดำเนินการขุดค้น ขุดแต่ง อาจพบโบราณวัตถุ เป็นต้น) โดยมีประเด็นสำคัญคือ

1) **โบราณสถาน** เป็นสิ่งก่อสร้างที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ผ่านวัสดุ เทคนิค รูปแบบ หน้าที่ใช้สอยต่างๆ โดยเน้นที่สภาพการติดที่ ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ เช่น ถ้ำที่ขุดเจาะเป็นศาสนสถาน, ปราสาทที่ก่อจากอิฐหรือหิน เป็นต้น

2) **แหล่งโบราณคดี** สถานที่ที่มนุษย์เข้าไปใช้สอยหรือทำประโยชน์ต่างๆ ทั้งที่ถาวรหรือเป็นครั้งคราว อาจมีสิ่งก่อสร้างหรือไม่ก็ได้ เช่น เหมืองแร่โบราณ, แหล่งโบราณคดีได้ทะเลที่พบซากเรือโบราณ, พื้นที่ธรรมชาติที่ใช้ประกอบพิธีกรรม เป็นต้น ทั้งนี้ตามกรอบการนิยามในกฎหมายพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.

2504 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 นั้น ถือว่าแหล่งโบราณคดีทุกประเภทให้หมายถึง โบราณสถานด้วย

3) **โบราณวัตถุและศิลปวัตถุ** วัตถุอันเป็นผลผลิตจากมนุษย์ กรณีโบราณวัตถุอาจใช้เกณฑ์อายุหรือการกำหนดอายุเป็นตัวพิจารณา เช่น ชิ้นส่วนปูนปั้นที่พบในซากโบราณสถาน เป็นต้น แต่โดยความหมายเชิงอายุนั้นอาจไม่จำเป็นเสมอไปต่อการกำหนดคุณค่า เนื่องจากหลายกรณีอาจนับรวมถึงบรรดางานศิลปกรรมต่างๆ ที่สัมพันธ์กับการดำเนินชีวิตในปัจจุบันด้วยก็ได้ เช่น เครื่องดนตรี, ของเด็กเล่น เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปคือ โบราณสถาน หมายถึง “พื้นที่” ที่มีความสัมพันธ์กับการดำรงอยู่ของมนุษย์ทั้งในอดีตหรือปัจจุบัน โดยที่แหล่งโบราณคดีทุกประเภทนั้นถือเป็นโบราณสถาน จึงอาจจะปรากฏสิ่งก่อสร้างหรือไม่ก็ได้ โดยโบราณสถานนั้นถือว่ามีคุณค่าทั้งในมิติกายภาพ ประวัติศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และรวมถึงการค้นพบวัตถุทางวัฒนธรรม ทั้งยังถือเป็นทรัพย์สินตามกฎหมาย

2.2 ประเภทโบราณสถานไทย

แม้ว่าการกำหนดกรอบการแบ่งแยกประเภทโบราณสถาน จะยังไม่ชัดเจนตามกรอบกฎหมาย แต่โดยหลักกฎหมายจารีตประเพณีแล้ว อาจจำแนกโดยใช้เกณฑ์ดังต่อไปนี้ (กรมศิลปากร, 2552 : 13 – 16.)

2.2.1 แบ่งแยกโดยพิจารณาตามหลักกรรมสิทธิ์ คือ

- 1) โบราณสถานที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย
- 2) โบราณสถานที่ไม่มีเจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

2.2.2 แบ่งโดยพิจารณาจากหลักการขึ้นทะเบียน คือ

- 1) โบราณสถานที่ขึ้นทะเบียน
- 2) โบราณสถานที่มิได้ขึ้นทะเบียน

2.2.3 แบ่งตามคุณค่าและความสำคัญ

1) โบราณสถานระดับชาติ ได้แก่

- โบราณสถานที่มีคุณค่าในด้านประวัติศาสตร์ และโบราณคดี ศิลปะ สถาปัตยกรรม วิชาการ สังคมหรือชาติพันธุ์วิทยา ฯลฯ ซึ่งมีความสำคัญไม่เฉพาะต่อชุมชนใด ชุมชนหนึ่ง

- โบราณสถานที่มีประวัติความเป็นมาเกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์และราชสำนัก โดยมีหลักฐานบ่งชี้อย่างชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น พระราชวังโบราณเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา

- โบราณสถานซึ่งมีลักษณะเด่น เป็นตัวแทนขององค์ประกอบทางสถาปัตยกรรม หรือ ศิลปกรรมที่มีคุณค่าทางสุนทรียภาพเยี่ยมยอด หรือสามารถบ่งชี้ได้ถึงพัฒนาการทางศิลปสถาปัตยกรรม

- โบราณสถานที่มีลักษณะที่หาได้ยาก และมีเหลืออยู่น้อยแหล่ง เป็นตัวแทนของรูปแบบใดๆ ที่มีลักษณะเฉพาะ

- โบราณสถานที่ยังมิได้มีการสำรวจ ดำเนินการขุดค้น ขุดแต่งทางโบราณคดี หรือ ขึ้นทะเบียนโบราณสถาน

- ซากโบราณสถานซึ่งเป็นโบราณสถานร้างที่มีความเก่าแก่ และไม่มีการใช้งานในลักษณะที่สืบเนื่องจากประโยชน์ใช้สอยดั้งเดิมของโบราณสถาน

2) โบราณสถานระดับท้องถิ่น ได้แก่

- โบราณสถานที่มีคุณค่าในด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี ศิลปะ สถาปัตยกรรม วิชาการ สังคม หรือชาติพันธุ์วิทยา ซึ่งมีความสำคัญผูกพันเป็นพิเศษเฉพาะต่อชุมชน ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเท่านั้น

- โบราณสถานซึ่งมีลักษณะที่นอกเหนือไปจากที่บ่งชี้ได้ถึงความเป็นโบราณสถานระดับชาติ

2.2.4 แบ่งตามลักษณะที่ปรากฏ ได้แก่

1) โบราณสถานที่เห็นรูปทรงชัดเจนและยังใช้ประโยชน์อยู่ เช่น ป้อม คูเมือง กำแพงเมือง บ้านเรือนที่อยู่อาศัย คู่ม ศาลากลาง แหล่งเตาเผา เครื่องเคลือบดินเผา เป็นต้น

บางแห่งอาจมีการใช้ประโยชน์อยู่ เช่น โบราณสถานที่อยู่ในวัดหรือพื้นที่ทางศาสนา ตัวอย่างเช่น วิหาร อุโบสถ พระธาตุเจดีย์ เป็นต้น

2) **ซากโบราณสถาน** บรรดาสิ่งก่อสร้างหรือวัตถุทางวัฒนธรรมที่เคยมีรูปทรง และใช้ประโยชน์มาแต่อดีต แต่มีสภาพชำรุดหรือไม่มีการใช้ประโยชน์แล้ว แต่มีคุณค่าในฐานะ มรดกวัฒนธรรม กล่าวคือ

- คูเมืองและกำแพงเมือง พบได้ในแหล่งพื้นที่เมืองโบราณ อาจปรากฏร่องรอยคูเมืองตามแผนที่หรือภาพถ่ายทางอากาศ หรืออาจมีร่องรอยเอกสารทางประวัติศาสตร์กล่าวไว้ เช่น คูเมืองและกำแพงเมืองน่าน เป็นต้น

- ถนนโบราณ เส้นทางคมนาคมทางบกที่เชื่อมต่อระหว่างเมืองสำคัญ เช่น ถนน พระร่วงในเมืองโบราณสุโขทัย เป็นต้น

- เนินดินที่ปกคลุมซากโบราณสถาน เช่น การค้นพบซากโบราณสถานขนาดใหญ่ ในเวียงโบราณกุ่มกาม อ.สารภี จ.เชียงใหม่ เป็นต้น

- พื้นที่แหล่งโบราณคดี เช่น แหล่งที่อยู่อาศัยหรือแหล่งฝังศพ แหล่งผลิตเครื่องโลหะ หรือแหล่งผลิตเครื่องปั้นดินเผา เป็นต้น

- พื้นที่แหล่งประวัติศาสตร์ สถานที่เชิงกายภาพที่มีความสัมพันธ์กับมนุษย์ในอดีตโดยเฉพาะในมิติเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ เช่น พลับพลาที่ประทับของพระมหากษัตริย์ แม้ไม่ปรากฏร่องรอยใดๆ แต่ก็มีคุณค่าต่อประวัติศาสตร์

2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการโบราณสถาน

2.3.1 การจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรม

ทรัพยากรทางวัฒนธรรม เป็นผลผลิตของมนุษย์ทั้งในอดีตและปัจจุบัน อาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทสำคัญคือ 1) ทรัพยากรทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ โดยภาพรวมแล้วประกอบด้วยวัตถุทางวัฒนธรรม (Material Culture) ในรูปลักษณะที่วัตถุชิ้นนั้นสัมพันธ์กับวัฒนธรรม ในขณะเดียวกัน วัฒนธรรมก็กำหนดวัตถุชิ้น เช่น พระพุทธรูปกับวัฒนธรรมพุทธศาสนา เป็นต้น และวัฒนธรรมที่ดำรงอยู่(Living Culture) ซึ่งมีพัฒนาการตามระบบและกลไกสังคม เช่น จากการสร้างพระพุทธรูปไปสู่การท่องเที่ยวสักการะพระพุทธรูปศักดิ์สิทธิ์ เป็นต้น และ 2) ทรัพยากรทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ เป็นผลผลิตทางด้านคติความเชื่อ ศาสนา ประเพณีพิธีกรรม คติชนวิทยา เป็นต้น ทั้งนี้การจำแนกทรัพยากรในกรณีดังกล่าวนี้ มิได้แยกขาดออกจากกันอย่างชัดเจน หากแต่มีความสัมพันธ์กัน ตัวอย่างเช่น การสร้างพระพุทธรูปก็มีตำราการกำหนดแบบแผนหรือวัสดุที่ใช้ในการสร้าง เมื่อ

สร้างเสริมก็มีพิธีกรรมรองรับเพื่อให้พระพุทธรูปนั้นมีความศักดิ์สิทธิ์จากวัตถุที่สร้างขึ้นกลายเป็นวัตถุที่มีสถานภาพในการเคารพบูชา เป็นต้น

ธนิช เลิศชาญฤทธิ (2550 : 3) กล่าวว่า เป็นศาสตร์ที่มุ่งเน้นการอยู่ร่วมกันของระบบสังคม โดยกระบวนการจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรม มี 3 ขั้นตอน ประกอบด้วย

1) การประเมินความสำคัญ (Assessing significance) เน้นการวิเคราะห์ วิจัย และสร้างคุณค่าให้กับทรัพยากรนั้น เพื่อให้หลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการแยกย่อยให้เห็นบริบทต่างๆ

2) การวางแผนจัดการ (Planning for management) เน้นการคาดการณ์แผนงาน เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ต่อการจัดการทรัพยากรนั้นๆ โดยเน้นที่กระบวนการมีส่วนร่วม

3) การกำหนดรายการจัดการ (Management program) เน้นการแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมต่อเงื่อนไข บริบทของทรัพยากรนั้นๆ อย่างเป็นกระบวนการ ซึ่งอาจดำเนินการได้หลายรูปแบบ อาทิ การเสริมความมั่นคง การบูรณะ การอนุรักษ์ การเคลื่อนย้าย การสงวนรักษา การดูแลรักษา

สายันต์ ไพเราะญจิตร (2547 : 78 – 80.) กล่าวถึงการจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรมในฐานะเป็นการเชื่อมศาสตร์กับการพัฒนาชุมชนไว้ว่า การกระทำที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมในอดีตของชุมชน เช่น โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ รวมทั้งภูมิปัญญาและวัฒนธรรมในมิติต่างๆ โดยมีความมุ่งหมายเชิงระดับ ตั้งแต่ระดับการสร้างพลังปัญญา การสร้างการมีส่วนร่วมในชุมชนให้สามารถต่อสู้ มีอำนาจต่อรอง สามารถจัดการตนเองได้ โดยประกอบด้วยปฏิบัติการ 7 ประการคือ

1) การศึกษาวิจัยหรือการสร้างองค์ความรู้ (Research Assessment) เพื่อให้เกิดชุดความรู้ในมิติต่างๆ ทั้งในเชิงกายภาพ ประวัติศาสตร์ โบราณคดี ศักยภาพข้อจำกัด และคุณค่าที่มีต่อชุมชนนั้น

2) การประเมินคุณค่าและศักยภาพของวัฒนธรรม (Research Assessment and Evolution) ชุดการประเมินเพื่อการตัดสินใจต่อการปฏิบัติการ อันจะสามารถทำให้เกิดการวางแผนการบริหารจัดการได้

3) การสงวนและการอนุรักษ์(Preservation / Conservation) หมายถึงการคงไว้ซึ่งกายภาพ และมีทิศทางการใช้วิธีการและเทคนิคเฉพาะสำหรับทรัพยากรทางวัฒนธรรมในแต่ละ

ประเภทและแต่ละพื้นที่ เช่น การสร้างข้อห้าม หรือการใช้กฎเกณฑ์ เพื่อสนองตอบการใช้ประโยชน์ของชุมชนในยืนานานที่สุดเท่าที่จะทำได้

4) การดำเนินธุรกิจชุมชนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางวัฒนธรรม (Business based management) การสร้างรายได้หรือประโยชน์ทางธุรกิจ เช่น การจัดพิมพ์หนังสือ เอกสารโปสเตอร์ การสร้างของที่ระลึก การเก็บค่าธรรมเนียมเข้าชม หรือแม้แต่การขอรับความร่วมมือกับองค์กรธุรกิจเอกชน เป็นต้น

5) การเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ (Communication) เพื่อเป็นการสื่อสารกับคนในชุมชน สถาบันหรือองค์กรต่างๆ รวมไปถึงการเชื่อมโยงกับธุรกิจชุมชน

6) การฟื้นฟู ผลิตซ้ำ และการสร้างใหม่ (Resource rehabilitation / revitalization) การนำทรัพยากรทางวัฒนธรรมนั้นมาใช้ประโยชน์ในบทบาทใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนที่กำลังเผชิญอยู่ หรือสร้างประโยชน์ในมิติอื่นๆ ใหม่ เช่น การนำรูปแบบโบราณสถาน หรือสัญลักษณ์ ลวดลายไปปรับปรุงเป็นตราสัญลักษณ์ เครื่องหมายต่างๆ ขององค์กร จังหวัด สถาบัน ชุมชน เป็นต้น

7) การใช้กฎเกณฑ์ ข้อบัญญัติ ข้อบังคับ (Enforcement) โดยชุมชนเป็นผู้กำหนด หรือใช้กฎหมายรัฐ แต่เน้นที่การเอื้ออำนวยให้ทรัพยากรทางวัฒนธรรมสามารถเป็นการพัฒนาในทิศทางที่เหมาะสม

กล่าวโดยสรุป จากแนวคิดการจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรมนั้น งานโบราณสถานถือเป็นทรัพยากรทางวัฒนธรรมที่ตั้งอยู่ในชุมชนต่างๆ การวิเคราะห์ วิจัย และสร้างคุณค่าให้กับตัวโบราณสถานถือเป็นจุดแรกเริ่มสำคัญอันจะเป็นฐานต่อการบริหารจัดการโบราณสถานในมิติต่างๆ แต่หลักการสำคัญคือ อำนาจของชุมชนที่สามารถเห็นคุณค่าร่วมกัน และสามารถมีการจัดการที่ชุมชนมีส่วนร่วม เน้นให้เกิดการใช้ประโยชน์อันเหมาะสมต่อชุมชนทั้งในระดับการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ และการมุ่งแสวงหาทิศทางการพัฒนาให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

2.3.2 การอนุรักษ์โบราณสถาน

หลักการพื้นฐานในการอนุรักษ์โบราณสถาน ประกอบด้วย (ม.ล.สุรสวัสดิ์ สุขสวัสดิ์, 2542 : 46)

- 1) การออกกฎหมายคุ้มครอง ใช้มาตรการทางกฎหมายรัฐ
- 2) การบำรุงรักษาโบราณสถานด้วยเทคนิควิธีที่ถูกต้อง
- 3) การบูรณะซ่อมแซมยึดหลักการคงสภาพเดิม หากมีการบูรณปฏิสังขรณ์(restoration) ใหม่ทั้งหมดต้องมีกรรมการที่มีผู้เชี่ยวชาญ หรือเป็นวิชาชีพ
- 4) มีงบประมาณที่เพียงพอ
- 5) กลุ่มโบราณสถานที่เป็นงานสถาปัตยกรรมของเอกชน ต้องกระตุ้นให้เจ้าของเห็นคุณค่า หากเป็นงานสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่ายิ่ง แต่ไม่สามารถใช้สอยได้ ต้องมีการใช้ประโยชน์เพื่อความอยู่รอดตามสภาพ
- 6) มีการศึกษา ค้นคว้า เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในโบราณสถานและการอนุรักษ์

หลักการอนุรักษ์โบราณสถานตาม Charte de la restauration 1931 ตามคณะกรรมการการว่าด้วยโบราณวัตถุและศิลปวัตถุ ซึ่งเป็นองค์กรที่รักษามาตรฐานการบูรณะโบราณสถานในประเทศอิตาลี และเป็นแหล่งอ้างอิงหลักการอนุรักษ์ โดยมีข้อเสนอแนวทางสำคัญไว้ว่า (อ้างถึงใน ม.ล.สุรสวัสดิ์ สุขสวัสดิ์, 2542 : 46)

- 1) ในการบูรณะให้คำนึงถึงความมั่นคงแข็งแรงของโบราณสถาน พยายามหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงและการทำลาย
- 2) ในการบูรณะเพื่อทำให้เกิดความสวยงาม เอกภาพทางสถาปัตยกรรม จะต้องคำนึงถึงโบราณสถานที่เหลืออยู่ อย่าอาศัยการสันนิษฐาน และต้องศึกษาจากส่วนที่เป็นของแท้ดั้งเดิม ไม่ใช่จากส่วนที่ต่อเติมในภายหลัง
- 3) ในการบูรณะโบราณสถานที่เก่าแก่มากจนไม่อาจหาร่องรอยได้นั้น ไม่ควรเสริมต่อ หรือต่อเติม ควรใช้วิธีรื้อและทำรากฐานให้มั่นคง ประกอบเข้ารูปเดิม คือเอาส่วนที่แตกหลุดไปแล้ว แต่ยังพอหาพบได้ มาประกอบรูปเดิม ถ้าจำเป็นต้องต่อเติม ต้องคำนึงถึงการนำเข้ามาเพื่อให้เกิดการทรงตัวหรือมั่นคงแข็งแรงเท่านั้น
- 4) การบูรณะโบราณสถานรุ่นใหม่ ควรใช้วิธีการทำให้คล้ายของเดิม และการบูรณะไม่ควรเปลี่ยนแปลงรูปร่าง

5) ชิ้นส่วนวัตถุทุกชิ้นที่มีคุณค่าทางศิลปะและประวัติศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นของยุคสมัยใด ต้องเก็บรักษา การลงความเห็นเชิงคุณค่าต่อวัตถุเหล่านั้น ไม่ควรเป็นความเห็นเฉพาะเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินโครงการแต่ผู้เดียว

6) สิ่งก่อสร้างใหม่ในบริเวณใกล้เคียงกับโบราณสถาน ควรระวังไม่ให้ขนาด สี แบบ หรือ กายภาพของสิ่งก่อสร้างใหม่ไปทำลายคุณค่าโบราณสถานนั้น

7) การบูรณะแต่ละครั้ง ควรทำเอกสารในรูปเล่มรายงาน มีภาพประกอบเชิงประจักษ์ ควรบอกโครงสร้าง รูปร่างโบราณสถานโดยละเอียด รวมทั้งรายงานการปฏิบัติงานทุกขั้นตอนของการบูรณะ

หลักการบริหารจัดการโบราณสถานของกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม อาศัยตาม พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 สามารถแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน (นิคม มุสิกคามะ, 2548 : 96 – 97.)

1) การประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน เป็นกระบวนการทางกฎหมาย โดยสำรวจ จำนวนโบราณสถานและแหล่งที่ตั้ง การประเมินค่าและการจัดลำดับความสำคัญ การกำหนดขอบเขต และประกาศขึ้นทะเบียน

2) การตรวจสภาพและคุ้มครองโบราณสถานและสภาพแวดล้อมโบราณสถาน เป็นการคุ้มครองโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนแล้ว โดยมีเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการ

3) การซ่อมแซม บูรณปฏิสังขรณ์ตามสภาพเดิม เป็นกระบวนการทางเทคนิค โดยมีหลักการสำคัญ 4 ขั้นตอนคือ การรักษาวัสดุดั้งเดิม, กระบวนการช่างฝีมือ, การรักษารูปแบบสิ่งก่อสร้าง และการควบคุมสภาพแวดล้อมดั้งเดิม

4) การซ่อมบำรุง เป็นการบำรุงรักษาสภาพของโบราณสถานไว้ให้ปลอดภัยจากการกระทำของมนุษย์ ธรรมชาติ และภัยจากอื่นๆ

5) การบริหารทางการศึกษา การศึกษาวิจัย การค้นคว้าเผยแพร่ เพื่อให้เกิดคุณค่าทางวิชาการ และกระบวนการเรียนรู้

3.3 การอนุรักษ์โบราณสถานของต่างประเทศ : กรณีญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น ถือเป็นประเทศสำคัญในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นต้นแบบสำคัญในการอนุรักษ์โบราณสถาน ถือว่าโบราณสถานเป็นภารกิจสำคัญของชาติ และท้องถิ่น กฎหมายญี่ปุ่นได้บัญญัติขอบเขตของการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีรูปร่าง (Tangible Cultural Properties) ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่ไม่มีรูปร่าง (Intangible Culture Properties) ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมพื้นเมือง (Folk-Cultural Properties) อนุสาวรีย์ (Monuments) และกลุ่มอาคารโบราณ (Groups of Historic Buildings) โดยผู้อำนวยการสำนักงานกิจการวัฒนธรรม (Commissioner of Cultural Affairs) เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งอาจได้รับคำแนะนำจากสภาคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (Council for the Protection of Cultural Property)

ระบบการคุ้มครองอาจแยกพิจารณาได้ระหว่างทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีรูปร่างและทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่ไม่มีรูปร่าง ดังนี้

1. ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีรูปร่าง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาจกำหนดให้ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีรูปร่างและมีความสำคัญสูงให้เป็นสมบัติชาติ (National Treasure) ได้ ส่วนทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีรูปร่างที่สำคัญอื่นๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมอาจยื่นคำร้องขอให้มีการขึ้นทะเบียนได้ โดยให้นำมาตรวจการคุ้มครองสมบัติของชาติมาใช้บังคับโดยอนุโลม นอกจากนี้ สำหรับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมอื่น ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาจร้องขอคำแนะนำในการบริหารจัดการจากผู้ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการวัฒนธรรม

2. ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่ไม่มีรูปร่าง กรณีที่ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีความสำคัญสูงจะอยู่ภายใต้ระบบการประกาศกำหนด (Designation) หรือคัดเลือก (Selection) ซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานกิจการวัฒนธรรมจะสามารถใช้อำนาจในการควบคุมการอนุรักษ์ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมดังกล่าวได้โดยตรง ส่วนทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่ไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการควบคุมเป็นพิเศษนั้นจะอยู่ภายใต้ระบบการจดทะเบียน (Registration) ซึ่งเป็นการยอมรับการมีอยู่ของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมและผู้ครอบครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม

การบังคับใช้กฎหมายในแหล่งประวัติศาสตร์ สถานที่สวยงามทางภูมิศาสตร์ และอนุสรณ์สถานทางธรรมชาติได้รับความเสียหายหรือเสื่อมโทรมลง ผู้ว่าการสำนักงานกิจการวัฒนธรรมอาจกำหนดคำสั่งหรือคำแนะนำเกี่ยวกับการบูรณะปฏิสังขรณ์ให้แก่องค์กรพิทักษ์รักษาหรือเจ้าของสิ่งเหล่านั้นได้ โดยผู้ว่าการสำนักงานกิจการวัฒนธรรมอาจทำการบูรณะปฏิสังขรณ์แหล่งประวัติศาสตร์ สถานที่สวยงามทางภูมิศาสตร์ และอนุสรณ์สถานทางธรรมชาติ หรืออาจมี

มาตรการป้องกันการถูกทำลาย ความเสียหาย ความเสื่อมโทรม ในกรณีเมื่อองค์กรพิทักษ์รักษาเจ้าของ หรือผู้พิทักษ์รักษาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามบทบัญญัติและเมื่อเห็นว่าไม่เหมาะสมที่จะให้องค์กรพิทักษ์รักษา เจ้าของหรือผู้พิทักษ์รักษาส่งเหล่านั้นทำการบูรณะปฏิสังขรณ์ หรือการป้องกันความเสียหายต่อไป

การอนุรักษ์โบราณสถานของญี่ปุ่น มีจุดเด่นสำคัญในด้านการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ภายหลังการปฏิรูปไทโชในช่วง พ.ศ.2455 - 2468 เกิดการถ่ายโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นใน พ.ศ.2490 รัฐบาลได้ออกกฎหมายการอนุรักษ์หลายฉบับ จน พ.ศ.2497 ได้ให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นในการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน รวมทั้งบุคคลหรือคณะบุคคลได้เองด้วย (ยงธนิศร์ พิมลเสถียร, 2555 : 101 - 119.) โดยมีการนิยามรูปแบบประเภทสิ่งก่อสร้างรวมทั้งมรดกวัฒนธรรมต่างๆ ที่หลากหลายมากกว่าคำว่าโบราณสถาน กล่าวคือ

- 1) ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่เป็นรูปธรรม ประกอบด้วยอาคารและศิลปวัตถุ
- 2) ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่เป็นนามธรรม
- 3) ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมพื้นบ้าน
- 4) อนุสรณ์สถาน มี 3 รูปแบบ คือ สถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์, พื้นที่ภูมิทัศน์สวยงาม, อนุสรณ์สถานตามธรรมชาติ
- 5) การอนุรักษ์อาคารที่มีคุณค่าในย่านที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์

กล่าวโดยสรุปคือ การอนุรักษ์ในประเทศญี่ปุ่นมิได้มีเฉพาะโบราณสถาน แต่ครอบคลุมมรดกทางวัฒนธรรมไว้อย่างครบถ้วน โดยให้ความสำคัญกับการดำเนินงานของชุมชนท้องถิ่น ทั้งให้อำนาจทางกฎหมายตามแนวทางการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้

2.4 บทบาท อำนาจหน้าที่ของกรมศิลปากรและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน

2.4.1 หน่วยงานราชการ หน่วยงานราชการในประเทศไทยที่มีบทบาทสำคัญในการอนุรักษ์ และจัดการโบราณสถานประกอบด้วย (ม.ล.สุรสวัสดิ์ สุขสวัสดิ์, 2542 : 29.)

1) กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่โดยตรง มีการจัดองค์การบริหารราชการไว้โดยเฉพาะ มีกฎหมายที่ใช้ควบคุมการปฏิบัติงานที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (และฉบับแก้ไข) รวมทั้งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 308 เกี่ยวกับกรมศิลปากร 2515

2) กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม โบราณสถานที่ตั้งอยู่ในวัด มีคณะสงฆ์เป็นผู้ใช้พื้นที่ โดยมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 รวมถึงประกาศคณะสงฆ์เรื่องการควบคุมโบราณวัตถุและศิลปวัตถุภายในวัด พ.ศ.2503 เป็นกฎระเบียบข้อบังคับในการทำงาน

3) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี จัดตั้งขึ้นใหม่ตามการบริหารราชการ พ.ศ.2545 มีความรับผิดชอบในพื้นที่วัด วัดร้าง ตลอดจนบรรดาการดูแลกรรมสิทธิ์ของวัด

4) กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ด้านการเป็นผู้ครอบครองที่ราชพัสดุ ได้แก่ที่ดินส่วนราชการที่ใช้อยู่ รวมไปถึงที่ดินที่เคยเป็นของราชการ เช่น คูเมือง กำแพงเมืองเก่า เป็นต้น กรมธนารักษ์ทำหน้าที่ควบคุมดูแล โดยมีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 และกฎกระทรวง พ.ศ.2518 ควบคุมการปฏิบัติงาน

5) สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย การจัดระเบียบและออกแบบ วางผังเมือง โดยการประกาศเขตอนุรักษ์ เช่น การกำหนดเขตอนุรักษ์ภายในกำแพงเมืองเก่า โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ควบคุมการปฏิบัติงาน

6) สำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบในด้านการดูแลสิ่งแวดล้อมทางศิลปกรรม โดยมีกฎข้อบังคับแนวทางการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม พ.ศ.2530 ควบคุมการปฏิบัติงาน

2.4.2 .กรมศิลปากรกับบทบาทและหน้าที่การดูแลโบราณสถาน

1) โครงสร้างองค์กร

ภายหลังการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543จึงมีการออกกฎกระทรวง การแบ่งส่วนราชการกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม พ.ศ. 2545 และตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2549ปรับปรุง

โครงสร้างและการบริหารของ "สำนักงานศิลปากรที่ 1-15" ซึ่งเดิมมีฐานะเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดสำนักโบราณคดีเป็น "สำนักศิลปากรที่ 1-15" ขึ้นตรงต่อกรมศิลปากร รับผิดชอบดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของกรมศิลปากรในเขตพื้นที่ส่วนภูมิภาค

สำนักศิลปากรที่ 1 - 15 ตั้งอยู่ในส่วนภูมิกาคนั้น ขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมศิลปากร แต่ละแห่งมีอำนาจหน้าที่หลักดังต่อไปนี้

(ก) ดำเนินงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ในการธำรงรักษาคุณค่าและเอกลักษณ์มรดกทางศิลปวัฒนธรรมของชาติด้านโบราณคดี โบราณสถาน พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ภาษา วรรณกรรม ประวัติศาสตร์ ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี เอกสาร หนังสือ จดหมายเหตุ นาฏศิลป์ ดุริยางคศิลป์ คีตศิลป์ สถาปัตยกรรม และศิลปกรรม

(ข) กำกับ ดูแล ให้คำปรึกษา และสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง

(ค) ปฏิบัติงานทางวิชาการด้านมรดกทางศิลปวัฒนธรรมในเขตพื้นที่รับผิดชอบ พัฒนา สร้างสรรค์ ถ่ายทอด และเผยแพร่องค์ความรู้ที่ได้จากมรดกทางศิลปวัฒนธรรม รวมทั้งเป็นศูนย์ข้อมูลด้านมรดกทางศิลปวัฒนธรรมสาขาต่างๆ

(ง) ส่งเสริมและประสานการดำเนินงานทางวิชาการของหน่วยงานในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

(จ) สร้างความรู้ ความร่วมมือ ให้คำแนะนำ และประสานงานกับจังหวัด หน่วยงานราชการอื่นๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และประชาชน ในการดำเนินงานมรดกทางศิลปวัฒนธรรม รวมทั้งขยายเครือข่ายการอนุรักษ์มรดกทางศิลปวัฒนธรรมในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

(ฉ) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ในแต่ละภูมิกาคนั้น สำนักศิลปากร จะทำหน้าที่รับผิดชอบในมิติพื้นที่และส่วนราชการภายใน กล่าวเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนนั้น ประกอบด้วยสำนักศิลปากรที่ 7 จ.น่าน และสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ ตัวอย่างเช่น สำนักศิลปากรที่ 7 จ.น่าน สำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดน่าน มีเขตพื้นที่รับผิดชอบ 4 จังหวัด คือ ลำปาง พะเยาแพร่ และน่าน มีหน่วยงานในความดูแลประกอบด้วย ฝ่ายบริหารงานทั่วไป กลุ่มโบราณคดี กลุ่มอนุรักษ์โบราณสถาน

พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติน่าน หอจดหมายเหตุแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร พระยา

2) กรรมาธิการการดูแลโบราณสถาน

ในการดำเนินงานด้านโบราณคดีและการอนุรักษ์โบราณสถานของกรรมาธิการนั้น ประกอบไปด้วยกระบวนการ 3 ขั้นตอนหลัก คือ ศึกษา อนุรักษ์ และพัฒนา

ก. ศึกษา (ขุดค้น ขุดตรวจ ขุดแต่ง จัดทำรายงานผลการศึกษาทางโบราณคดี)

เป็นกระบวนการแรกสุดในการทำงานทางโบราณคดี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติศาสตร์ อายุสมัย ปัจจัยการก่อเกิดของแหล่งโบราณคดี รวมถึงรูปแบบลักษณะของโบราณสถาน แหล่งโบราณคดี ผ่านกระบวนการขุดค้น(การขุดศึกษาชั้นดินทับถมทางโบราณคดีเพื่อลำดับพัฒนาการ การใช้งานพื้นที่) ขุดแต่ง(การขุดลอกชั้นดินที่ทับถมโบราณสถานออก เพื่อให้ปรากฏลักษณะโบราณสถานอย่างเด่นชัด เพื่อนำไปสู่การบูรณะเสริมความมั่นคงโบราณสถานนั้น ขุดตรวจ(การขุดศึกษาเบื้องต้นในพื้นที่เป้าหมาย โดยทำการขุดในจุดที่เชื่อมโยงกับสมมุติฐานที่ต้องการตรวจสอบ เพื่อให้ได้ข้อสรุปเบื้องต้นเกี่ยวกับพื้นที่ศึกษานั้น

กระบวนการศึกษาโดยการขุดค้น ขุดแต่ง ขุดตรวจทางโบราณคดีนี้ คือ ต้นทางของกระบวนการทำงานด้านโบราณคดีของกรรมาธิการ กระบวนการนี้ดำเนินการโดยมีนักโบราณคดีเป็นผู้ดำเนินการ ในปัจจุบันการทำงานของกรรมาธิการขั้นตอนนี้มีทั้งส่วนที่นักโบราณคดีของกรรมาธิการดำเนินการเองและการจ้างบริษัทเอกชนที่รับดำเนินการทางโบราณคดีเป็นผู้ดำเนินงาน (กรรมาธิการ มีเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดคุณสมบัติของบริษัทเอกชนที่จะเข้ามาดำเนินงาน เช่น บริษัทต้องมีนักโบราณคดีเป็นผู้ดำเนินงาน, บริษัทต้องเคยผ่านการทำงานทางโบราณคดีในระดับงบประมาณเดียวกัน ขนาดโครงการเดียวกัน จึงจะได้รับอนุญาตให้เข้าสู่กระบวนการแข่งขันประมูลงาน ทั้งนี้เพื่อการคัดกรองบริษัทที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมและลดความเสี่ยงด้านความพร้อมของบริษัทที่จะเข้ามารับงาน) ผลจากกระบวนการศึกษานี้ จะนำไปสู่ขั้นตอนต่อไป คือ การอนุรักษ์ และพัฒนา(ต่อยอดสร้างสรรค์)

ข. การอนุรักษ์

เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจากการขุดค้น-ขุดแต่งทางโบราณคดี เพื่อการสงวนรักษา อนุรักษ์โบราณสถานให้มีความมั่นคงแข็งแรง กระบวนการนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้

โบราณสถานที่ยังปรากฏสภาพ(หลังการขุดแต่งทางโบราณคดี) สามารถคงสภาพรูปแบบทางสถาปัตยกรรม ศิลปกรรมได้ตามลักษณะที่เป็นและถูกต้องตามหลักวิชาการ กระบวนการนี้ประกอบด้วยการทำงานของนักวิชาการหลายด้าน ทั้ง นักโบราณคดี วิศวกร สถาปนิก ช่างอนุรักษ์ ปูนปั้น ช่างอนุรักษ์จิตรกรรม ฯ ปัจจุบันการดำเนินการในกระบวนการนี้ มีการจ้างบริษัทเอกชนเข้ามาทำการอนุรักษ์และบูรณะโบราณสถานต่างๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากรที่เกี่ยวข้องกับงานด้านนั้นๆ เป็นผู้ควบคุมงาน

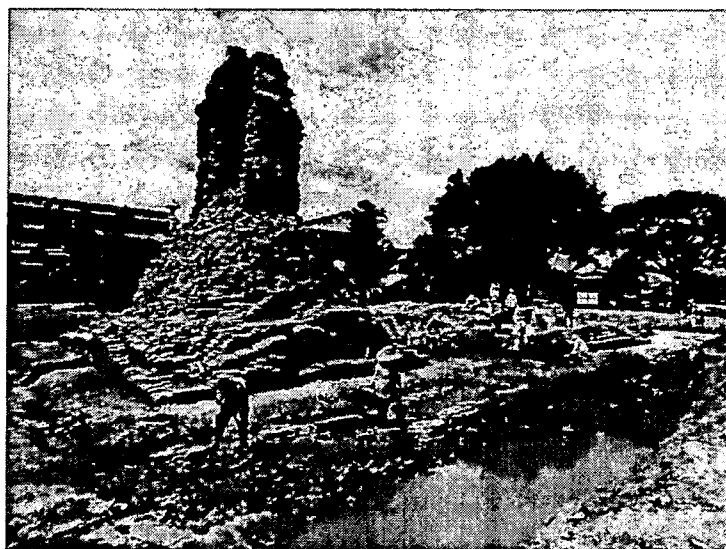
ค.การพัฒนา

เป็นกระบวนการทำงานในขั้นตอนสุดท้ายหลังจากที่ได้มีการขุดค้น-ขุดแต่งทางโบราณคดี และบูรณะเสริมความมั่นคงโบราณสถานแล้ว กระบวนการนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อพัฒนาแหล่งโบราณคดี โบราณสถาน พื้นที่ทางวัฒนธรรม ให้มีความสวยงาม สะดวก เหมาะแก่การศึกษาเที่ยวชม เป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ทางวัฒนธรรม และเพื่อการเผยแพร่ข้อมูลองค์ความรู้ที่เกิดจาก 2 กระบวนการแรก (ศึกษา และ อนุรักษ์) รวมทั้งสร้างจิตสำนึก ความหวงแหนในมรดกในศิลปวัฒนธรรม ผ่านแหล่งโบราณคดี โบราณสถาน กระบวนการนี้มีกิจกรรมหลัก คือ การปรับปรุงทัศนพื้นที่โบราณสถานและแหล่งโบราณคดี

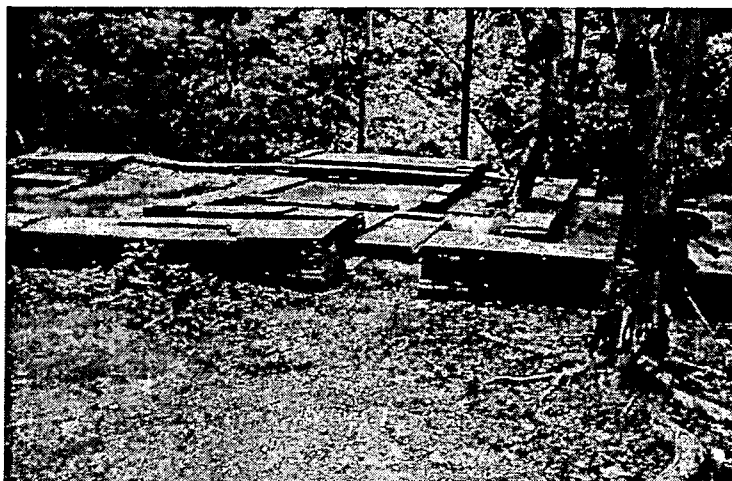
ภูมิสถาปนิก จะเป็นผู้ออกแบบภูมิทัศน์พื้นที่ให้มีความสวยงาม เหมาะสมกลมกลืน และมีสถาปนิกเป็นผู้ออกแบบอาคารภายในพื้นที่ โดยมีข้อมูลจากการ ขุดค้น-ขุดแต่งทางโบราณคดี และโบราณสถานที่ได้รับการบูรณะเสริมความมั่นคงแล้ว เป็นพื้นฐานในการออกแบบ ดังจะเห็นได้จากอุทยานประวัติศาสตร์ต่างๆ นอกจากการปรับปรุงทัศนพื้นที่แล้ว การเผยแพร่องค์ความรู้และการนำองค์ความรู้ไปต่อยอดสร้างสรรค์ก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการนี้ การเผยแพร่องค์ความรู้ทำได้ในหลายรูปแบบ ทั้งการพิมพ์แผ่นพับ พิมพ์หนังสือ รายงานทางวิชาการ การจัดอบรมหรือเสวนาในหัวข้อที่น่าสนใจ การจัดทำสารคดีฯ ทั้งนี้ความสำเร็จในการเผยแพร่ความรู้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในการเลือกรูปแบบวิธีการเผยแพร่ ที่เข้ากับกลุ่มผู้รับข้อมูล และอีกสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันและถือเป็นทิศทางการสำหรับการบริหารจัดการและประยุกต์ใช้องค์ความรู้ด้านวัฒนธรรม คือ การสร้างสรรค์ต่อยอดปัจจุบันกรมศิลปากร มีโครงการ creative fine art ซึ่งเป็นการนำเอาองค์ความรู้ด้านต่างๆ ที่กรมศิลปากรมี มาออกแบบสร้างสรรค์เป็นสินค้าเพื่อจำหน่าย



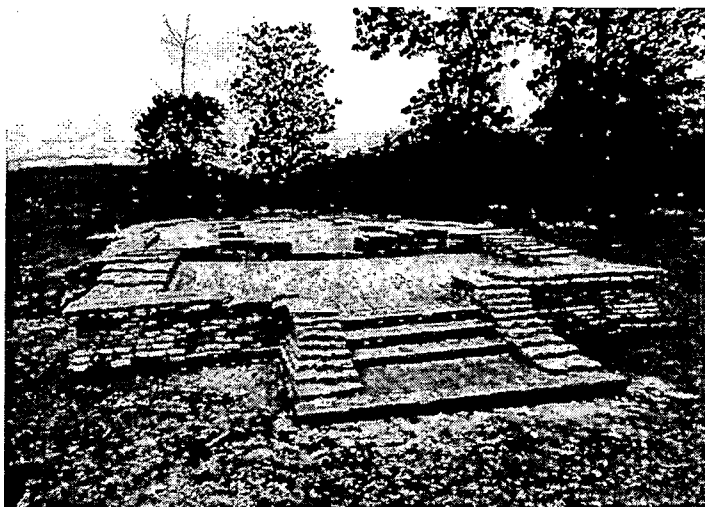
ภาพที่ 2.1 การขุดค้นทางโบราณคดีมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ได้ข้อมูลประวัติศาสตร์ อายุสมัย ปัจจัยการก่อเกิดของแหล่งโบราณคดี (แหล่งโบราณคดีวังไฮ จ.ลำพูน)
ที่มา : สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ และนายสายกลาง จินดาสุ



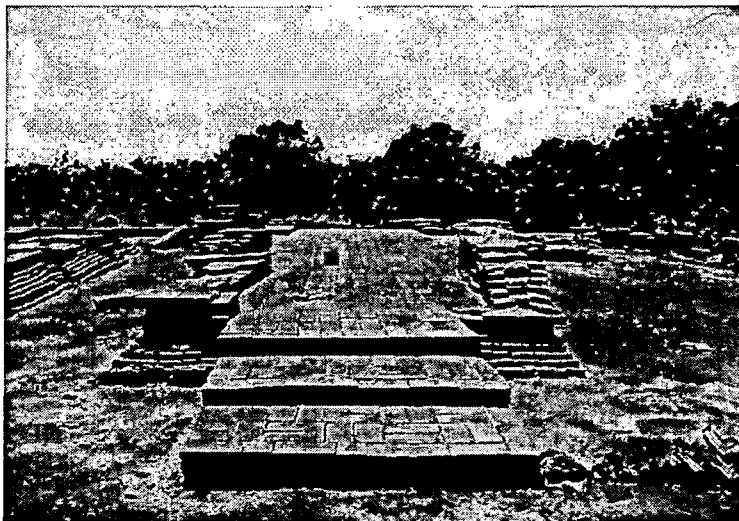
ภาพที่ 2.2 การขุดแต่ง ลอกชั้นดินที่ทับถมโบราณสถานออก เพื่อให้ปรากฏลักษณะโบราณสถานอย่างเด่นชัด เพื่อนำไปสู่การบูรณะเสริมความมั่นคงโบราณสถาน (วัดไชยสถาน จ. เชียงใหม่)
ที่มา : สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ และนายสายกลาง จินดาสุ



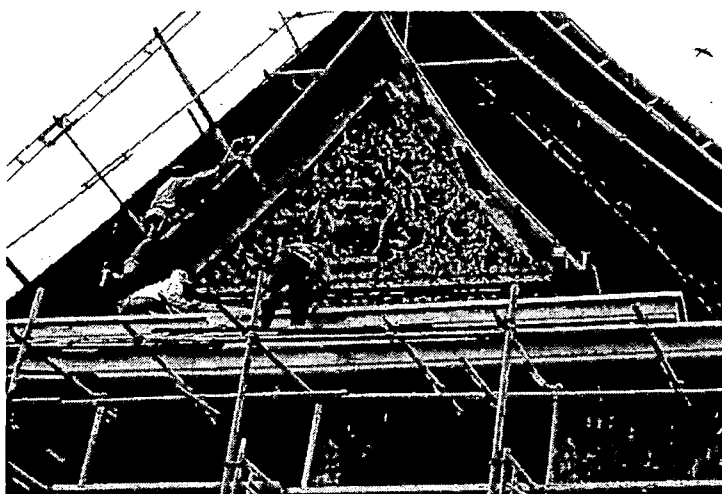
ภาพที่ 2.3 ฐานรากอาคารโบราณสถานวัดพระธาตุแสงจันทร์ จ.เชียงใหม่ ที่ได้รับการบูรณะ
ที่มา : สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ และนายสายกลาง จินดาสุ



ภาพที่ 2.4 ฐานวิหารวัดเวียงยวมเก่า จ.แม่ฮ่องสอน ที่ได้รับการบูรณะ
ที่มา : สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ และนายสายกลาง จินดาสุ



ภาพที่ 2.5 กลุ่มอาคารโบราณสถานวัดหนองสระ จ.เชียงใหม่ ที่ได้รับการบูรณะ
ที่มา : สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ และนายสายกลาง จินดาสุ



ภาพที่ 2.6 การบูรณะส่วนโครงสร้างไม้ ของโบราณสถานประเภทวิหาร ที่ยังมีการใช้งาน
ที่มา : สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ และนายสายกลาง จินดาสุ

2.5 กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดูแลโบราณสถาน

กฎหมายข้อระเบียบต่างๆมีส่วนสำคัญต่อการอนุรักษ์โบราณสถานในฐานะกลไกของรัฐ ในการทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครอง รักษามรดกศิลปวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งเป็นแนวทางและ กำกับดูแลเจ้าหน้าที่ในภาครัฐซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานให้สามารถ ปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการอย่างเป็นมาตรฐานเดียวกัน กฎหมายและระเบียบที่ เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถานนี้ บางส่วนตราขึ้นโดยกรมศิลปากร ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ ทำหน้าที่ปกป้อง คุ้มครอง สืบทอดซึ่งมรดกทางศิลปวัฒนธรรม อันรวมถึงโบราณสถาน โบราณวัตถุและศิลปวัตถุ นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่มีการออกกฎหมายหรือระเบียบที่ เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดินซึ่งมีโบราณสถาน หรือร่องรอยหลักฐานทาง โบราณคดีปรากฏอยู่ อาทิ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ เป็นต้นกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานซึ่งกรมศิลปากรถือปฏิบัติ มีดังนี้

2.5.1 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถาน แห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535

ประกอบด้วย 5 หมวดได้แก่ หมวดโบราณสถาน หมวดโบราณวัตถุและศิลปวัตถุ หมวด พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ หมวดกองทุนโบราณคดี และหมวดกำหนดโทษ รวม 40 มาตรา สาระสำคัญประกอบด้วย

1) อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมศิลปากร

อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจขึ้นทะเบียนโบราณสถานและกำหนดเขต โบราณสถาน ทั้งที่มีและไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครอง

1)กรณีเป็นโบราณสถานที่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครอง

- ภายในเขตโบราณสถานห้ามสร้างอาคารทุกชนิด เว้นแต่อธิบดีอนุญาต
- ห้ามซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้าย โบราณสถานหรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน หรือขุดค้นสิ่งใด ๆ ภายในบริเวณโบราณสถาน เว้น แต่ทำตามคำสั่งของอธิบดีหรือได้รับอนุญาตจากอธิบดี

- อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปดำเนินการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ในบริเวณโบราณสถานได้ โดยจ่ายค่าตอบแทนให้กรมศิลปากร

2)กรณีเป็นโบราณสถานที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครอง

-เมื่ออธิบดีแจ้งประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้อง ร้องคัดค้านต่อศาลภายใน 30 วัน หากไม่ร้องหรือศาลยกคำร้อง ให้อธิบดีขึ้นทะเบียนได้

-ห้ามซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้าย โบราณสถานหรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน หรือขุดค้นสิ่งใด ๆ ภายในบริเวณโบราณสถาน เว้น แต่ทำตามคำสั่งของอธิบดีหรือได้รับอนุญาตจากอธิบดี

-ภายในเขตโบราณสถานห้ามสร้างอาคารทุกชนิด เว้นแต่อธิบดีอนุญาต

-ถ้าโบราณสถานชำรุดเสียหายหักพัง เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องแจ้งอธิบดี ภายใน 30 วัน และถ้าเป็นโบราณสถานที่มีการเรียกเก็บค่าเข้าชมหรืออื่นๆ ให้เจ้าของออก ค่าใช้จ่าย ในการซ่อมแซมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่อธิบดีกำหนด ซึ่งจะกำหนดตาม คณะกรรมการที่มีเจ้าของร่วมคณะอยู่ด้วย

-อธิบดีมีอำนาจสั่งให้ผู้ใดไปทำการซ่อมแซมเพื่อการอนุรักษ์ได้ แต่ต้องแจ้งให้ เจ้าของทราบล่วงหน้า

-เจ้าของสามารถเก็บค่าเข้าชมโบราณสถานหรือบริการอื่นได้ แต่ต้องแจ้งอธิบดี ก่อน และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนด

2)กำหนดขั้นตอนก่อนการดำเนินการอนุรักษ์

-สำรวจสภาพเดิมและสภาพปัจจุบันทั้งรายละเอียดทางสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ และสภาพความเสียหาย บันทึกเป็นเอกสาร ภาพ และเขียนแบบโดยละเอียด เพื่อ เป็นข้อมูลพิจารณาทำโครงการอนุรักษ์ และเป็นเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์

-จัดทำโครงการให้พิจารณาว่าโบราณสถานนั้นมีคุณค่าหรือจุดเด่นด้านใด แล้วจัดทำ โครงการโดยให้ความสำคัญในการรักษาจุดเด่นนั้นเป็นหลัก และให้ความสำคัญด้านรองอื่นๆด้วย

-พิจารณาประวัติการบูรณะ หรือต่อเติมแก้ไขเพื่อพิจารณา รื้อถอนส่วนต่อเติมหากมัน ทำให้คุณค่าของเดิมเสียไป หรือแก้ไขให้ถูกต้อง

3) รูปแบบและมาตรฐานการดำเนินงานอนุรักษ์

- กำหนดให้พิจารณาแบบที่เหมาะสมที่สุดในการอนุรักษ์ ไม่จำเป็นต้องเป็นแบบหนึ่ง แบบใดเสมอไป และให้พิจารณาว่าได้บูรณะแก้ไขมาแล้วกี่ครั้ง ผิดถูกอย่างไร

- กำหนดให้แสดงหลักฐานการเปลี่ยนแปลงแก้ไขด้วยวิธีการบันทึกเป็นเอกสาร เขียน แบบ หุ่นจำลอง หรือวิธีอื่นใด

-กำหนดให้เลือกใช้การสงวนรักษา สำหรับโบราณสถานที่มีความสำคัญเยี่ยมยอด รวมทั้งชิ้นส่วนทางจิตรกรรม ประติมากรรม และโบราณวัตถุที่มีคุณค่าเยี่ยมยอดด้วย ยกเว้นปูชนียวัตถุที่มีการเคารพบูชามาโดยตลอดและคณะกรรมการเห็นชอบแล้ว

-กำหนดให้ใช้เทคนิคการอนุรักษ์ที่ผ่านการศึกษาและทดลองจนเป็นที่พอใจแล้วเท่านั้น

-กำหนดให้การเสริมความมั่นคงแข็งแรงเท่าที่จำเป็น เรียบง่ายและกลมกลืนกับของเดิม

-ในกรณีจำเป็นต้องทำชิ้นส่วนที่ขาดหายไปขึ้นมาใหม่ ต้องทำให้กลมกลืนกับของเดิม แต่ต้องแสดงให้เห็นได้ว่าทำขึ้นมาใหม่

- ควรอนุรักษ์ซากโบราณสถานโดยการรวบรวมชิ้นส่วนมาประกอบขึ้นให้เหมือนเดิม ทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน สำหรับชิ้นส่วนที่ขาดหายไปแต่จำเป็นสำหรับการสงวนรักษา อาจทำเพิ่มขึ้นใหม่ได้

- การอนุรักษ์ซากโบราณสถานซึ่งมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีนั้น ให้ทำได้โดยรักษาไว้ตามสภาพเดิมหลังการขุดแต่ง และป้องกันไม่ให้เสียหายต่อไปด้วยวิธีที่ไม่ทำให้โบราณสถานเสียคุณค่า

- โบราณสถานที่เป็นปูชนียสถานอันเป็นเคารพบูชา ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีของประชาชนโดยทั่วไป จะต้องบูรณะโดยไม่มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ลักษณะสีและทรวดทรง ซึ่งจะทำให้โบราณสถานนั้นหมดคุณค่า หรือเสื่อมความศักดิ์สิทธิ์ไป

-เมื่อไม่สามารถป้องกันการโจรกรรม หรือการชำรุดเสียหายของชิ้นส่วนโบราณสถาน ประติมากรรม จิตรกรรม และศิลปกรรมด้วยวิธีอื่นแล้ว ให้ใช้การนำชิ้นส่วนนั้นมาเก็บรักษาไว้ในสถานที่อันปลอดภัยและทำแบบจำลองให้เหมือนของเดิมไปประกอบไว้ที่เดิมแทนได้

-โบราณสถานที่ยังใช้ประโยชน์อยู่ ให้สามารถต่อเติมเสริมสร้างสิ่งจำเป็นขึ้นใหม่ได้ เพื่อความเหมาะสม ไม่จำเป็นต้องเหมือนของเดิม แต่ต้องมีลักษณะกลมกลืนและไม่ทำลายคุณค่าของโบราณนั้น

-โบราณสถานทั้งที่ขึ้นทะเบียนและไม่ขึ้นทะเบียนต้องมีมาตรการบำรุงรักษาให้อยู่สภาพมั่นคงและสวยงามอยู่เสมอ

-โบราณสถานที่ชำรุดทรุดโทรม อาจเป็นอันตราย ควรใช้มาตรการเบื้องต้น เสริมความแข็งแรงไว้ก่อนที่จะดำเนินการอนุรักษ์

- ในบางกรณีที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ให้ติดต่อขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นหรือสถาบันเอกชน

2.5.2 ระเบียบกรมศิลปากร ว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ.2528

ระเบียบกรมศิลปากรนี้ ประกาศใช้เพื่อให้การอนุรักษ์โบราณสถานของชาติเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการทางด้านศิลปะ ประวัติศาสตร์ โบราณคดี และสอดคล้องสัมพันธ์กับสภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประเพณี และวัฒนธรรม ของท้องถิ่นและชาติ ระบุแนวทางการอนุรักษ์โบราณสถานใน 3 ลักษณะ ประกอบด้วย การอนุรักษ์ การสงวนรักษา และการบูรณะ

2.5.3 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 335 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2525

เป็นกฎหมายว่าด้วยการกำหนดโทษผู้ลักทรัพย์ที่เป็นพระพุทธรูปหรือวัตถุตั้งกล่าวในทางพระพุทธศาสนา ซึ่งเป็นที่สักการบูชาของประชาชน หรือเก็บรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ และกำหนดไว้ในวรรคสองของมาตราดังกล่าว ด้วยว่า หากความผิดนี้กระทำในวัด สำนักสงฆ์ สถานอันเป็นที่เคารพในทางศาสนา โบราณสถาน สถานที่ราชการ หรือพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ จะมีความผิดสูงกว่าปกติ

2.5.4 ประกาศคณะสงฆ์ เรื่องระเบียบควบคุมโบราณวัตถุ และศิลปวัตถุภายในวัด ลงวันที่ 28 กันยายน 2503 และมติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ 27/2539

เป็นระเบียบและมติที่กำหนดให้วัดทำหน้าที่อนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ ในความดูแลรวมถึงกำหนดเกณฑ์ในการขอพระราชทานสมณศักดิ์ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการอนุรักษ์ การบูรณะ การสงวนรักษาโบราณสถานของแต่ละวัด

2.5.5 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 (หมวด 3 ส่วนที่ 1 และส่วนที่ 3 หมวด 4 ส่วนที่ 3 หมวด 6 และหมวด 7)

สาระของกฎหมายดังกล่าวในหมวด 3 ส่วนที่ 1 และส่วนที่ 3 หมวด 4 ส่วนที่ 3 หมวด 6 และหมวด 7 มีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อโบราณสถาน พร้อมทั้งมีบทลงโทษทางแพ่งและทางอาญาในกรณีการทำให้เสื่อมคุณค่าซึ่งทรัพยากรหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์

2.5.6 ระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ.2541

ระเบียบดังกล่าวออกโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีสาระสำคัญประกอบด้วย 7 หมวด ได้แก่ หมวด 1 การยื่นคำขอ หมวด 2 การตรวจสอบสภาพที่ดิน หมวด 3 การพิจารณา หมวด 4 การออกหนังสือยินยอม และการต่ออายุหนังสือยินยอม หมวด 5 หน้าที่ของผู้ได้รับหนังสือยินยอม หมวด 6 การสิ้นสุดของหนังสือยินยอม หมวด 7 เบ็ดเตล็ด

ความในหมวด 1 และ 2 เป็นระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบสภาพที่ดินก่อนการใช้พื้นที่ ซึ่งระบุถึงพื้นที่บางลักษณะที่ไม่สามารถดำเนินการยินยอมเข้าใช้พื้นที่ทำประโยชน์ได้ คือ บริเวณที่มีพืชพันธุ์สอยงาม ควรแก่การรักษาไว้ ที่อาจหมายถึงพื้นที่โบราณสถาน แหล่งโบราณคดี แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ฯลฯ

2.5.7 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545

ระเบียบนี้ออกโดยสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีมุ่งหมายลดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สามารถดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร ทั้งในทางสังคม การเมือง การปกครอง และเสริมสร้างความสมดุลมั่นคงแข็งแรงในทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ระเบียบดังกล่าวได้ระบุถึงข้อจำกัดความของ “ที่ดินของรัฐ” หมายรวมถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน ที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ที่ป่าไม้ เป็นต้น

2.5.8 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542

เป็นกฎหมายที่บัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 โดยกำหนดให้หน่วยงานราชการส่วนกลางถ่ายโอนภารกิจด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสัมพันธ์กับการกำหนดให้กรมศิลปากรถ่ายโอนภารกิจสำคัญ 2 ด้านคือ ด้านการดูแลโบราณสถาน และการจัดการพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ

2.5.9 เทศบัญญัติและกฎหมายท้องถิ่นอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

เป็นกฎหมายหรือระเบียบที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารและควบคุมสภาพแวดล้อม ซึ่งจะมีรายละเอียดในข้อกำหนดแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น

ตารางที่ 2.1 สรุปสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลโบราณสถาน

กรอบกฎหมาย	สาระสำคัญ
พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535	1. อธิปไตยกรรมศิลปากรมีอำนาจขึ้นทะเบียน โบราณสถานและกำหนดเขตโบราณสถาน ทั้งที่มีและไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครอง 2. กำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และมาตรฐานการอนุรักษ์
ระเบียบกรมศิลปากร ว่าด้วยการอนุรักษ์ โบราณสถาน พ.ศ.2528	1. การกำหนดโบราณสถานระดับชาติ และโบราณสถานระดับท้องถิ่น 2. แนวทางการอนุรักษ์โบราณสถานใน 3 ลักษณะ ประกอบด้วย การอนุรักษ์ การสงวนรักษา และการบูรณะ
ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 335 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2525	1. กฎหมายว่าด้วยการกำหนดโทษผู้ลักทรัพย์ (โบราณวัตถุและศิลปวัตถุ)
ประกาศคณะสงฆ์ เรื่องระเบียบควบคุม โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุภายในวัด ลงวันที่ 28 กันยายน 2503 และมติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ 27/2539	1. วัดในฐานะนิติบุคคล กำหนดทำหน้าที่อนุรักษ์ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ในความดูแล 2. เกณฑ์ในการขอพระราชทานสมณศักดิ์ของสงฆ์ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการอนุรักษ์ การบูรณะ การสงวนรักษาโบราณสถานของแต่ละวัด
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 (หมวด 3 ส่วนที่ 1 และส่วนที่ 3 หมวด 4 ส่วนที่ 3 หมวด 6 และหมวด 7)	1. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อโบราณสถาน 2. บทลงโทษทางแพ่งและทางอาญาในกรณีการทำให้เสื่อมคุณค่าซึ่งทรัพยากรหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์

ตารางที่ 2.1 สรุปสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลโบราณสถาน(ต่อ)

กรอบกฎหมาย	สาระสำคัญ
ระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ.2541 (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)	1.การตรวจสภาพที่ดินก่อนการให้ประโยชน์
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 (สำนักนายกรัฐมนตรี)	1.การบุกรุกที่ดินของรัฐ 2.การตีความหมายพื้นที่โบราณสถานในพื้นที่ที่ดินของรัฐ
พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542	1.การถ่ายโอนภารกิจด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น จากราชการส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2.กำหนดให้กรมศิลปากรถ่ายโอนภารกิจ การดูแลโบราณสถานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เทศบัญญัติและกฎหมายท้องถิ่นอื่นๆที่เกี่ยวข้อง	1.กฎหมายหรือระเบียบที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.6 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการดูแลโบราณสถาน

2.6.1 ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

รายงานการวิจัยเรื่อง “ความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย” โดย นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2552) ได้ชี้ให้เห็นว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา บทบาท และหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากขึ้น อันเป็นผลมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ในส่วนนี้จะกล่าวถึงปัญหาการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ สรุปประเด็นปัญหาสำคัญ ดังนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552 : 114)

1) การขาดการประสานงาน ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยราชการที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะซึ่งส่งผลต่อความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจตาม พ.ร.บ. กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ

2) ความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ทั้งในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และลด ต้นทุนการบริหารจัดการ ซึ่งการซ้ำซ้อนของภาระหน้าที่ยังส่งผลต่อความรับผิดชอบ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency) ในการดำเนินงานของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การกำหนดภาระหน้าที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนด ขนาด ประเภท ภารกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการระหว่างท้องถิ่นประเภทต่างๆ ซึ่งหาก การกำหนดภารกิจหน้าที่ดำเนินการแล้วเสร็จยังส่งผลให้เกิดการบูรณาการแผนงานระดับต่างๆ มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

3) หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะเดิมพยายามสร้างงานใหม่ให้ตนเอง ปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะสร้างงานในลักษณะที่คล้ายคลึงกับภาระหน้าที่ที่ได้ถ่ายโอนไปยัง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว อีกทั้งในบางหน่วยราชการได้ปรับตนเองไปทำหน้าที่สร้างงาน ขึ้นมาใหม่เพิ่มเติมและมอบนโยบายให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับไปดำเนินงานทั้งที่ ภารกิจหน้าที่เก่ายังไม่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วน เป็นผลให้การประเมินผลการดำเนินงานถ่าย โอนของท้องถิ่นอยู่ในระดับความก้าวหน้าต่ำ

4) การทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยราชการ ปัจจุบันการให้บริการ สาธารณะประกอบขึ้นจาก 2 ส่วน คือ จากส่วนกลางและท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการให้บริการทั้ง 2 ส่วนยังมีการซ้อนทับหน้าที่และงบประมาณกันอยู่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวจะส่งผลต่อประสิทธิภาพของ การให้บริการ อีกทั้งยังทำให้เกิดความสับสนของผู้รับบริการอีกด้วย

5) **ปัญหาติดขัดด้านกฎหมายในการปฏิบัติงาน** การดำเนินการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในกลุ่มภารกิจหน้าที่ที่มีการถ่ายโอนและในกลุ่มภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ พบว่า ภารกิจต่างๆ เหล่านั้นโดยส่วนมากไม่สามารถดำเนินการโดยอิสระเนื่องจากการให้บริการสาธารณะในงานหลายประเภทจะต้องอยู่ภายใต้กรอบวิธีปฏิบัติตามกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ พ.ร.บ. ผังเมือง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ร.บ. สาธารณูปโภค เป็นต้น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องและเป็นข้อบังคับในการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ดังนั้นการบรรลุถึงการให้บริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังประสบปัญหาความล่าช้าส่วนหนึ่งจากปัจจัยทางด้านกฎหมายรวมอยู่ด้วย

6) **อัตรากำลังของท้องถิ่น** ในภาพรวมแล้ว จำนวนบุคลากรของท้องถิ่นในการทำหน้าให้ให้บริการสาธารณะยังมีอยู่อย่างจำกัด ไม่เพียงพอและครอบคลุมการให้บริการเพื่อรองรับประชาชนในพื้นที่ความรับผิดชอบของท้องถิ่น

7) **ปัญหาด้านความเพียงพอของรายได้เพื่อรองรับการให้บริการสาธารณะ** ปัจจุบันรายได้ของท้องถิ่นมีไม่เพียงพอสำหรับการยกระดับการกระจายทรัพยากรและคุณภาพชีวิตให้ทั่วถึง ดังนั้นการให้บริการสาธารณะในพื้นที่จึงเป็นการทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบภาระหน้าที่มาเท่านั้น อย่างไรก็ตามมุมมองของประชาชน พบว่า เมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ประชาชนกลับมีความคาดหวังว่าจะได้รับความพึงพอใจมากยิ่งขึ้นจากการบริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งจากทัศนคติดังกล่าวได้ส่งผลถึงความกังวลใจในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน ดังนั้นการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จึงต้องดำเนินการคู่ขนานกับการมอบอำนาจในการบริหารจัดการรายได้ อาทิ เพิ่มประเภทภาษี ค่าธรรมเนียมที่มีความเหมาะสมให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

8) **การบูรณาการแผนงานในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด** พบว่า ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมเห็นตรงกันว่าผลกระทบต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตามในประเด็นดังกล่าวมีทั้งผู้สนับสนุนและผู้ตั้งข้อสงสัยถึงความเป็นไปได้ในการบูรณาการแผนงานระดับจังหวัดดังกล่าว สำหรับผู้สนับสนุนให้เหตุผลดังนี้ "ด้วยข้อจำกัดทางด้านรายได้ของท้องถิ่น ดังนั้นการบูรณาการแผนงานและงบประมาณตามฐานพื้นที่นั้นจะช่วยให้เกิดการเพิ่มขีดความสามารถทางการเงินและประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะในระดับจังหวัดได้ดียิ่งขึ้น" ขณะที่ผู้มีความเห็นแย้งในประเด็นดังกล่าวได้ให้เหตุผลดังนี้ "การบูรณาการแผนงานระดับจังหวัด รวมถึงระดับกลุ่มจังหวัด อาจเกิดจุดอ่อนที่สำคัญคือ การบูร

ณาการแผนงาน งบประมาณ มีแนวโน้มให้เกิดการแทรกแซงการทำงานของจังหวัด หรือส่วนกลาง ดังนั้นการเสนอของงบประมาณสนับสนุนอาจไม่เกิดขึ้นในเชิงปฏิบัติ”

2.6.2 การถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดมาตรฐานการถ่ายโอนภารกิจ(กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย,2549) มีแผนกำหนดให้กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม ถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบำรุง ดูแล และรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐาน และโบราณสถานระดับท้องถิ่น ซึ่งมีขอบเขตการถ่ายโอน ดังนี้

- 1.การดำเนินการในการบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ
- 2.การมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐาน โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับดูแล และให้คำแนะนำ
- 3.รัฐให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มีพิพิธภัณฑสถาน และหอจดหมายเหตุประจำท้องถิ่น
- 4.การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธระดับท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีคณะกรรมการของส่วนกลาง ที่มีผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณากำหนดว่าโบราณสถานและโบราณวัตถุใดมีระดับความเกี่ยวข้องกับสัมพันธในระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลก โดยให้ถ่ายโอนเฉพาะโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธและความสำคัญในระดับชุมชนและท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งภารกิจดังกล่าวจัดอยู่ในประเภทของกลุ่มงาน “หน้าที่ที่ต้องทำ” ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ นั้น จะมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและจัดการโบราณสถานและโบราณวัตถุที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน สำหรับ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถสนับสนุนการดูแลรักษาโบราณสถานและโบราณวัตถุได้ โดยพิจารณาให้การสนับสนุนความต้องการด้านต่างๆ ตามที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีโบราณสถานอยู่ในพื้นที่เสนอขอมา หรืออาจเป็นผู้เริ่มเสนอให้การสนับสนุนบุคลากรหรืองบประมาณเพื่อดำเนินการกิจกรรมการดูแลรักษาและจัดการโบราณสถานและโบราณวัตถุที่อยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสั่งกระทรวงวัฒนธรรม โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กระทรวงวัฒนธรรม ได้มีคำสั่งที่ 157/2547 เรื่อง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตามความในพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยได้แต่งตั้งผู้บริหารและข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่

- (1) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) นายกเทศมนตรี
- (3) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) นายกเมืองพัทยา
- (5) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (6) ปลัดเทศบาล
- (7) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- (8) ปลัดเมืองพัทยา

โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 10 ทวิ มาตรา 21 และ มาตรา 21 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

ต่อมา พ.ศ.2551 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ จัดแผนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 โดยความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125 ตอนพิเศษ 40 ง ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551 มีสาระสำคัญของแผนในการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานคือ

1) ให้มีคณะกรรมการของส่วนกลางที่มีผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณากำหนดว่าโบราณสถานและโบราณวัตถุระดับใดมีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับโลก โดยให้ถ่ายโอนเฉพาะโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นให้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ระดับชาติ ที่ตั้งอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจออบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลและจัดการได้

2) กรณีค้นพบโบราณสถานและโบราณวัตถุในเขตพื้นที่ท้องถิ่น ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งให้กรมศิลปากรสำรวจ และจัดระดับ เมื่ออยู่ในระดับท้องถิ่นแล้ว ให้ถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลและบำรุงรักษาต่อไป และมอบอำนาจการบริหารจัดการต่างๆ ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้ต่อไป

3) ให้ผู้บริหาร ข้าราชการ และพนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเจ้าพนักงานตามที่อธิบดีกรมศิลปากรเป็นผู้กำหนด

4) ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ในระดับชุมชนและระดับท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมศิลปากรกำหนด

5) ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดค่าธรรมเนียมเพื่อเรียกเก็บค่าเข้าชมโบราณสถานที่อยู่ในความดูแลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ค่าธรรมเนียมนั้นเป็นรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

6) ให้กรมศิลปากร จัดทำคู่มือ แนวทาง วิธีการการบริหารจัดการโบราณสถาน รวมทั้งดำเนินการฝึกอบรมบุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นในส่วนนี้ จึงเท่ากับเป็นการกำหนดเงื่อนไขการนิยามโบราณสถานในระดับท้องถิ่นกับโบราณสถานในระดับชาติ แต่การถ่ายโอนภารกิจเกิดขึ้นเฉพาะโบราณสถาน โบราณวัตถุระดับท้องถิ่น ส่วนโบราณสถานระดับชาติอาจเป็นการมอบให้ดูแล

2.6.3 มาตรฐานการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถาน

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย(2549) กำหนดมาตรฐานภารกิจทางด้านการดูแลโบราณสถาน ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับถ่ายโอนจากกรมศิลปากร มี 3 ภารกิจ ดังนี้

1) การบำรุงรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐานโดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับดูแลให้คำแนะนำ

ภารกิจการบำรุงรักษาโบราณสถาน คือ การระวังรักษาโบราณสถานไม่ให้เสื่อมสภาพหรือหยุดยั้งการเสื่อมสภาพ โดยไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงลักษณะรูปร่างของโบราณสถาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานรัฐโดยกรมศิลปากรก่อน จึงจะ

สามารถดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ในภารกิจนี้ได้ โดยอาจสามารถดำเนินการได้กับโบราณสถานระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล และสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐโดยกรมศิลปากร กิจกรรมที่จัดอยู่ภายใต้ภารกิจการบำรุงรักษา

โบราณสถาน ได้แก่

- 1) การรักษาความสะอาด การถากถางวัชพืชและการกำจัดสิ่งกีดขวางในเขตโบราณสถาน เพื่อให้มีความสะอาดเรียบร้อยและป้องกันความเสียหายหรือการเสื่อมสภาพที่อาจเกิดขึ้นจากวัชพืชและสิ่งกีดขวางต่างๆ
- 2) การปกป้องคุ้มครอง / รักษาความปลอดภัย เป็นการเฝ้าระวังดูแลโบราณสถานมิให้มีการบุกรุกทำลาย หรือ เสื่อมสภาพ

2) การให้บริการในพื้นที่โบราณสถาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานรัฐโดยกรมศิลปากรก่อน จึงจะสามารถดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ในภารกิจนี้ได้ โดยอาจสามารถดำเนินการได้กับโบราณสถานระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล รวมทั้งต้องเป็นไปตามระเบียบและข้อแนะนำของกรมศิลปากร กรมศิลปากรได้กำหนดไว้ว่า ภารกิจการให้บริการในพื้นที่โบราณสถานประกอบด้วยกิจกรรม ดังนี้

1) การให้บริการข้อมูลทางวิชาการหมายถึง การนำเสนอข้อมูลทางวิชาการแก่สาธารณชน เพื่อความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้อง รวมถึงการนำชมโบราณสถาน และการจัดทำป้ายสื่อความหมายต่างๆ ทั้งนี้กรมศิลปากรได้กำหนดแนวทางปฏิบัติและเงื่อนไข เกี่ยวกับการให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารในพื้นที่โบราณสถานไว้ มีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) การนำเสนอข้อมูลทางวิชาการแก่สาธารณชนจะต้องอยู่บนพื้นฐานแห่งความถูกต้องไม่ขัดแย้งกับข้อมูลที่เป็นทางการของกรมศิลปากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของโบราณสถานระดับชาติ ข้อมูลทางวิชาการของโบราณสถานจะต้องมีการรับรองจากกรมศิลปากรเท่านั้น

(2) การจัดทำป้ายสื่อความหมาย จะต้องเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการอนุรักษ์โบราณสถานนั้นๆ หากไม่มีแผนแม่บทควรเร่งรัดให้มีการกำหนดแนวทางไว้เป็นหลักปฏิบัติ เนื่องด้วยการจัดทำป้ายสื่อความหมาย นอกจากจะต้องมีใจความที่มีความถูกต้องอ่านเข้าใจง่ายและสื่อสารได้ชัดเจนแล้ว ยังจะต้องพิจารณาในเรื่องรูปแบบของป้ายขนาดของป้ายและตำแหน่งที่ตั้ง ที่มีความเหมาะสม แตกต่างกันไปในแต่ละแหล่งที่จะต้องพิจารณาเป็นกรณี

ไป ทั้งนี้จะต้องอยู่ในหลักการที่จะไม่สร้างปัญหาเกิดขวาง หรือบดบังทัศนียภาพของโบราณสถาน ควรให้มีความกลมกลืนโดยภาพรวมไม่เด่นชัดโบราณสถาน ไม่ตั้งอยู่บนแนวแกนสำคัญ หรือสร้างทับลงบนซากโบราณสถาน

(3) คอยควบคุมไม่ให้มีการติดตั้งป้ายที่เกินความจำเป็น ซ้ำซ้อน อันจะเป็นเหตุให้เกิดความรกรุงรัง กีดขวางทัศนียภาพที่งดงาม และอาจให้ข้อมูลที่ขัดแย้งกัน เมื่อมีการปรับปรุงข้อมูล จัดทำป้ายใหม่ ให้ถอดถอนป้ายเดิมออกทุกครั้ง

(4) ควรออกแบบป้ายสื่อความหมายให้เหมาะสมกับประโยชน์ใช้สอยและที่ตั้งของป้ายเพื่อประโยชน์สูงสุดในการบริการด้านข้อมูล ข่าวสาร

2) การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ หมายถึง การประชาสัมพันธ์ข่าวสารกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถาน เพื่อให้ประชาชนเห็นคุณค่า เกิดความรู้สึกหวงแหน และร่วมกันอนุรักษ์ ตลอดจนเพื่อให้รับทราบและเข้าใจการทำงานอนุรักษ์โบราณสถาน

3) การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก หมายถึง การก่อสร้าง และการบริหารจัดการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่จะให้มีขึ้นตามแผนแม่บทหรือแผนปฏิบัติการที่มีความเหมาะสมกับโบราณสถานแต่ละแห่งเช่น อาคารศูนย์ข้อมูล ร้านค้าของที่ระลึก สุขา รวมทั้งการปรับปรุงภูมิทัศน์ การจัดแต่งบริเวณสวนไม้ประดับ ทางเท้า หรือทางสัญจร เพื่อความสะดวกในการเยี่ยมชม

4) การจัดกิจกรรมทางด้านการศึกษาอื่นๆ หมายถึง การจัดให้มีกิจกรรมทางด้านการศึกษาเพื่อส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนทางศิลปวัฒนธรรม การปลูกจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์และเห็นคุณค่าของภูมิปัญญาไทยนอกจากนี้ยังรวมถึงกิจกรรมเสริมหลักสูตรการศึกษา การสนับสนุนงานด้านพิพิธภัณฑ์และ หอจดหมายเหตุ

3) การดูแลรักษาโบราณสถานระดับท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานรัฐโดยกรมศิลปากรก่อน จึงจะสามารถดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ในภารกิจนี้ได้ โดยสามารถดำเนินการได้กับโบราณสถานระดับท้องถิ่นเท่านั้น ทั้งนี้ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด ประกอบด้วย

1) การซ่อมแซมเบื้องต้น ตามรูปแบบวัสดุและวิธีการดั้งเดิมเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ที่สามารถแก้ไขให้ส่วนที่ชำรุดเสียหายเล็กๆ น้อยๆ กลับสู่สภาพที่ดีใช้สอยต่อไปได้ โดยไม่กระทบต่อคุณค่าลักษณะเด่นของโบราณสถานนั้นๆ รวมถึงดำเนินการซ่อมแซมเพื่อบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้น รอคอยอนุรักษ์ที่เหมาะสมซึ่งต้องการความชำนาญในลำดับต่อไป

2) การค้ำยันโบราณสถาน เป็นวิธีการบรรเทาปัญหาเสื่อมสภาพหรือการพังทลายของโบราณสถานที่เกิดขึ้น ก่อนที่จะดำเนินการอนุรักษ์ที่เหมาะสมในกรณีนั้นๆ ต่อไป

3) การสงวนรักษา หมายถึง การดูแลรักษาให้โบราณสถานคงอยู่ในสภาพที่ปรากฏอยู่และชะลอการเสื่อมสภาพที่อาจจะเกิดขึ้น ตลอดจนยับยั้งความเสียหายที่กำลังเกิดขึ้นมิให้เสียหายต่อไปโดยมีกระบวนการทางวิทยาศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้อง

ในกิจกรรมที่ 1) – 2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีบุคลากรตามที่กรมศิลปากร (หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย) กำหนดไว้ เช่น นักโบราณคดี สถาปนิก วิศวกรนักวิทยาศาสตร์ นักวิชาการช่างศิลป์ และบุคลากรกลุ่มช่างเทคนิค การขออนุญาตดำเนินการต้องจัดส่งรายงานสรุปข้อมูลเบื้องต้น รายงานภาพถ่าย และแบบสภาพโบราณสถานก่อนการอนุรักษ์ต่อกรมศิลปากรเพื่อขออนุมัติดำเนินการทุกครั้ง

4) การเสริมความมั่นคงแข็งแรง เป็นการใช้วัสดุเสริมหรือเพิ่มเข้าไปในเนื้อวัสดุ หรือช่วยค้ำยันเพื่อให้แน่ใจว่ามีความมั่นคงเพียงพอ

5) การบูรณะหมายถึง การซ่อมแซมโบราณสถานโดยคำนึงถึงรูปแบบวัสดุและมีมือช่างดั้งเดิม รวมทั้งหลักฐานทางโบราณคดีและหลักฐานอื่นๆ ในกรณีที่จำเป็นต้องเสริมสร้างส่วนที่ขาดหายไปต้องทำให้กลมกลืนกับของเดิม ในขณะเดียวกันก็ต้องแสดงถึงความแตกต่างจากวัสดุของเดิมได้

6) การปฏิสังขรณ์ หมายถึง การทำให้โบราณสถานที่เสียรูปร่างคืนสู่สภาพเดิมให้ใกล้เคียงที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยก่อสร้างขึ้นมาใหม่บนพื้นฐานความถูกต้อง และความเป็นจริงของหลักฐานทางประวัติศาสตร์ไม่บิดเบือนลักษณะดั้งเดิม ไม่ว่าจะใช้วัสดุดั้งเดิมหรือวัสดุใหม่

7) การประกอบคืนสภาพหรือ “อนัสติโลซิส” (Anastylosis) หมายถึง การสร้างขึ้นใหม่โดยใช้วัสดุดั้งเดิมของโบราณสถานนำมาประกอบใหม่ ณ ตำแหน่งเดิมด้วยวิธีการก่อสร้างแบบเดิม เช่นการดำเนินการที่ปราสาทหินพิมาย จังหวัดนครราชสีมา และปราสาทพนมรุ้ง จังหวัดบุรีรัมย์

8) การประยุกต์การใช้สอยเป็นการปรับเปลี่ยนโบราณสถานเพื่อประโยชน์ใช้สอยใหม่ที่เหมาะสมจากพื้นฐานแนวคิดที่ว่า วิธีการอนุรักษ์สิ่งก่อสร้างที่ดีที่สุดคือ การยังคงใช้ประโยชน์จากอาคารนั้นอยู่

ในกิจกรรมที่ 4) – 8) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนดไว้ ได้แก่ การมีบุคลากรที่กำหนดและกาดำเนินงานตามขั้นตอนการอนุรักษ์ ดังนั้นก่อนการดำเนินการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดส่งรายงานสรุปข้อมูลเบื้องต้น รายงานสรุปข้อมูลทางโบราณคดี แบบสภาพโบราณสถานก่อนการอนุรักษ์และหลังการขุดแต่ง แบบวิเคราะห์โบราณสถานและรายงานอ้างอิงประกอบการวิเคราะห์รูปแบบแบบอนุรักษ์ และรายการประกอบแบบ เพื่อขออนุมัติดำเนินการจากกรมศิลปากร

4) ข้อเสนอแนะด้านการบริหารงานบุคคลภายใต้มาตรฐานการดูแลโบราณสถาน

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรพยายามดำเนินการเพื่อให้มีบุคลากรประจำขององค์กรตรงตามเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนดไว้ว่าต้องมีอยู่ในคณะผู้ดำเนินการกิจกรรมการดูแลรักษาโบราณสถานระดับท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 7 ตำแหน่ง ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย(2549 : 86)

- 1.นักโบราณคดี คุณวุฒิปริญญาตรี สาขาโบราณคดี
- 2.นักวิชาการวัฒนธรรม คุณวุฒิปริญญาตรี สาขาประวัติศาสตร์ศิลปะ มานุษยวิทยา นักภาษาโบราณ
- 3.สถาปนิก คุณวุฒิปริญญาตรี สาขาสถาปัตยกรรม
- 4.วิศวกร คุณวุฒิปริญญาตรี สาขาวิศวกรรม
- 5.นักวิทยาศาสตร์ คุณวุฒิปริญญาตรี สาขาวิทยาศาสตร์ (เคมี) (ผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ในเรื่องงานอนุรักษ์โบราณสถาน)
- 6.นักวิชาการช่างศิลป์ คุณวุฒิปริญญาตรี สาขาศิลปะ(ผู้มีความรู้ในเรื่องการศึกษาวิเคราะห์โบราณสถาน เช่น นักประวัติศาสตร์)
- 7.บุคลากรกลุ่มช่างเทคนิค คุณวุฒิ ปวช., ปวส. หรือ ปวท. ทางด้าน ช่างสำรวจ ช่างศิลปกรรม ช่างโยธา และช่างเขียนแบบ

ในกรณีที่ยังไม่มีบุคลากรดังกล่าว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรขอรับการสนับสนุนบุคลากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานที่มีผู้มีความรู้ ความสามารถ เช่น กรมศิลปากร สถาบันการศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิด้านศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น ฯลฯ

7. การศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับการบริหารจัดการโบราณสถาน

ในส่วนนี้จะประมวลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยนำเสนอเป็นกรณีศึกษาพื้นฐานประกอบด้วย

1. งานศึกษาด้านปัญหากรอบกฎหมาย
2. งานศึกษาด้านการอนุรักษ์โบราณสถาน
3. งานศึกษาด้านบริหารจัดการ
4. งานศึกษาด้านการถ่ายโอนภารกิจดูแลโบราณสถาน

7.1 งานศึกษาด้านปัญหากรอบกฎหมาย

งานศึกษาของสุนทร เพชรทอง (2548) เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุ่มครองโบราณสถาน ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504” มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้คือ

ก. อำนาจอธิปไตยในการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน อธิบดีมีอำนาจประกาศเขตพื้นที่ขึ้นบัญชีหรือขึ้นทะเบียนโบราณสถาน ทั้งสามารถเพิกถอนการขึ้นทะเบียนได้ เมื่อมีการประกาศขึ้นทะเบียนตามกระบวนการแล้ว มีผลให้พื้นที่หรือตัวโบราณสถานนั้นส่งผลคือ

- การควบคุมการปลูกสร้างอาคารอันจะส่งผลกระทบต่อภูมิทัศน์ เว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาตจากอธิบดี

- หากฝ่าฝืน ขัดต่อคำสั่งในการระงับการก่อสร้าง หรือการรื้อถอนตามคำสั่งอธิบดีกรมศิลปากร มีมาตรการทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาคือ มาตรา 368 คือ “ผู้ใดทราบคำสั่งของพนักงาน ซึ่งสั่งตามอำนาจกฎหมายที่ให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น โดยไม่มีเหตุผลหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวันหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ส่วนในมาตรการทางแพ่งนั้น ก็วางให้เห็นถึง “ผู้ปลูกสร้าง” และ “ผู้รื้อถอน” กล่าวคือ ผู้ปลูกสร้างอาจเป็นนายจ้างก็ดี ส่วนผู้รื้อถอนอาจเป็นลูกจ้างหรือผู้รับเหมาที่ดี หรืออาจเป็นฝ่ายของอธิบดีกรมศิลปากรด้วยเช่นกัน กฎหมายจึงได้วางกรอบไว้ อันจะสัมพันธ์กับการละเมิดและการฟ้องร้องต่อบรรดาค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายอันจะเกิดจากคำสั่งนั้น

ข.หน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถาน ปรกติไม่ว่าจะเป็นโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนหรือไม่ขึ้นทะเบียนก็ย่อมต้องในกรอบกฎหมาย พรบ.โบราณสถานฯ ในกรณีโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องปฏิบัติ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

-เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องแจ้งชำรุด หักพัง หรือเสียหาย เป็นหนังสือต่ออธิบดี ภายใน 30 วันนับแต่ทราบ หากไม่แจ้งจะมีโทษทางกฎหมายอาญา

-เจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถานต้องยินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดๆ ที่ได้รับคำสั่งจากอธิบดีกรมศิลปากรให้เข้าทำการซ่อมแซม หรือบูรณะ หากขัดขวางย่อมมีโทษทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 138 ฐานขัดขวางเจ้าพนักงาน

ค.ข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมาย ในประเด็นการขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่อธิบดีกรมศิลปากรเห็นสมควร และโบราณสถานที่ประสงค์จะขึ้นทะเบียนนั้นก็มีกรรมสิทธิ์หลายคน ทั้งยังเกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่ของรัฐ เช่น ที่ดินราชพัสดุ กรมธนารักษ์,ที่ดินเอกชน,ที่สาธารณะ ฯลฯ จึงควรกำหนดให้เห็นเรื่องปริมาณผู้ถือกรรมสิทธิ์และการมีส่วนร่วมของหน่วยงานท้องถิ่น เช่น หากโบราณสถานใดที่จะขึ้นทะเบียนและมีผู้ครอบครองกว่า 10 รายขึ้นไป ให้ผ่านการพิจารณาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

นอกจากนั้น ในส่วนของกฎหมายทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 บัญญัติไว้ว่า “สาธารณะสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน อยู่ที่ใช้ประโยชน์สาธารณะร่วมกัน” ดังนั้น ปัญหาสำคัญที่พบเสมอคือ เนื่องจากกรมศิลปากรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เป็นเขตโบราณสถาน บรรดาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติที่มาจากโบราณสถานนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจดูแลของผู้ครอบครอง ตัวอย่างเช่น กรมธนารักษ์,กรมการศาสนา เป็นต้น รวมถึงปัญหาการขัดกันทางกรอบกฎหมายที่นำมาใช้

7.2 งานศึกษาด้านการอนุรักษ์โบราณสถาน

การศึกษาของชวนันท์ จันทรประเสริฐ(2553) เรื่อง “แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนาโบราณสถานพงดึก” (แหล่งโบราณคดีพงดึก อ.ท่ามะกา จ.กาญจนบุรี) ได้ชี้ให้เห็นวิธีการและประสบการณ์จากการปฏิบัติงานของหลายภาคส่วนโดยมีองค์ประกอบสำคัญคือ 1.การดำเนินงานทางโบราณคดี 2.ปัญหาการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดี 3.การประเมินศักยภาพและคุณค่า

โบราณสถาน 4.การศึกษาผู้มีส่วนที่เกี่ยวข้อง และ5.แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนาโบราณสถาน พงติก มีประเด็นที่สัมพันธ์กับการศึกษาค้างนี้คือ

1.การดำเนินงานทางโบราณคดี เป็นการเก็บข้อมูลการขุดค้น ขุดแต่งโบราณสถาน รวมทั้งการวิเคราะห์โบราณวัตถุและศิลปวัตถุ ที่ดำเนินการผ่านระบบของกรมศิลปากร ทั้งนี้มีการเก็บรักษาโบราณวัตถุและศิลปวัตถุส่วนหนึ่งในการครอบครองของพิพิธภัณฑ์วัดดงสัก

2.ปัญหาการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดี จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือ ขาดการดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กรมศิลปากร สำนักศิลปากรที่ 2 และ องค์การบริหารส่วนตำบลพงติก รวมถึงชุมชน

3.การประเมินศักยภาพและคุณค่าโบราณสถาน (ใช้หลักการประเมินค่าทางสถิติ อย่างง่าย) พบว่าแหล่งโบราณคดีและโบราณสถานแห่งนี้มีคุณค่าสูงมาก และมีความเชื่อมโยง จากการขาดการบริหารจัดการดูแลโบราณสถานสูงมากเช่นกัน

4.การศึกษาผู้มีส่วนที่เกี่ยวข้อง ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลพงติก มีการวางกรอบงบประมาณตามภารกิจหน้าที่ในด้านศิลปวัฒนธรรม พบว่าในแผนพัฒนาระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2552 - 2554) มีโครงการที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถาน แต่ระบุไว้ในแผนยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ แนวทางการพัฒนาที่ 2 การพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว ประกอบด้วยโครงการสำคัญคือ โครงการก่อสร้างและปรับปรุงโบราณสถานพงติก โดยการทำทางเดิน ก่อสร้างรั้วรอบบริเวณ มีส่วนราชการภายในที่รับผิดชอบคือ ส่วนโยธา อีกสองโครงการเน้นที่กิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยให้สำนักปลัดเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ จากการประเมินปัญหาของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งจาก บุคลากรภาครัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สงฆ์ ผู้นำชุมชน พบความต้องการหลักคือ การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโบราณสถาน

5.แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนาโบราณสถานพงติก ได้นำเสนอแผนการจัดไว้ตามระยะเวลาไว้ 3 ช่วงคือ แผนระยะสั้น(ระยะเร่งด่วน) ดำเนินการ 1 – 2 ปี ระยะกลาง 3 – 5 ปี และระยะยาว ซึ่งมีการนำเสนอแนะเชิงนโยบายทั้งด้านวิธีการปฏิบัติการ กรอบงบประมาณ และเชิงวิชาการไว้ในงานศึกษาด้วย

ประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาค้างนี้คือ ผู้ศึกษาเปรียบเสมือนตัวเชื่อมร้อยโยงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้เห็นคุณค่า ปัญหาการดำเนินงาน วิธีการในการปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม และ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย อันจะมีประโยชน์ต่อภาคส่วนในการจัดการโบราณสถานแห่งนี้ ในฐานะทรัพยากรทางโบราณคดีและทรัพยากรทางวัฒนธรรม

7.3 งานศึกษาด้านบริหารจัดการ

การศึกษาของนิสา พิมพ์พิเศษ (2554) เรื่อง “แนวทางการจัดการโบราณสถานในจังหวัดอุตรดิตถ์” ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและแนวทางการจัดการโบราณสถาน โดยแบ่งกลุ่มโบราณสถานออกเป็น 5 กลุ่มคือ 1) กลุ่มโบราณสถานที่ขาดการสนับสนุนและพัฒนาด้านการศึกษาและวิชาการ 2) กลุ่มโบราณสถานที่ขาดการพัฒนาด้านการเข้าถึงแหล่ง 3) กลุ่มโบราณสถานที่ขาดการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน 4) กลุ่มโบราณสถานที่มีความเสี่ยงต่อการเสื่อมสภาพจากธรรมชาติ 5) กลุ่มโบราณสถานที่มีความเสี่ยงต่อการเสื่อมสภาพจากการกระทำของมนุษย์ โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่น่าสนใจ ประกอบด้วย

1) กลุ่มโบราณสถานที่ขาดการสนับสนุนและพัฒนาด้านการศึกษาและวิชาการ

- จัดทำโครงการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านการดูแลโบราณสถานระหว่างท้องถิ่น
- กระบวนการทางวิชาการและการเผยแพร่ข้อมูลทางเทคโนโลยีสารสนเทศ

2) กลุ่มโบราณสถานที่ขาดการพัฒนาด้านการเข้าถึงแหล่ง

- เน้นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) กลุ่มโบราณสถานที่ขาดการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน

- รองรับการเดินทางและการท่องเที่ยวที่เหมาะสมต่อการออกแบบภูมิทัศน์แหล่งโบราณคดี

4) กลุ่มโบราณสถานที่มีความเสี่ยงต่อการเสื่อมสภาพจากธรรมชาติ

- การบำรุงรักษา การดูแลตามมาตรการและระเบียบวิธีการ(เน้นบทบาทของกรมศิลปากรและนักวิชาการ)

5) กลุ่มโบราณสถานที่มีความเสี่ยงต่อการเสื่อมสภาพจากการกระทำของมนุษย์

- กรอบการบังคับใช้กฎหมาย
- กรอบการปลูกฝังจิตสำนึกและการควบคุมภายในเชิงพฤติกรรม

7.4 งานศึกษาด้านการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทัศนีย์ สมชาว และพีรสิทธิ์ คำนวลศิลป์ (2556) ศึกษาเรื่อง “ศักยภาพและความพร้อมของเทศบาลตำบลท่าวังตาล ในการรองรับการถ่ายโอนความรับผิดชอบด้านโบราณสถานเวียงกุมกามจากกรมศิลปากร” การศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้การประเมินเก็บรวบรวมจากการสนทนากลุ่มผู้บริหารและประธานสภาเทศบาลตำบลท่าวังตาล อ.เมือง จ.เชียงใหม่ ร่วมกับข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านโบราณสถาน และจากการสัมภาษณ์ประชาชน

ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการท่องเที่ยวในพื้นที่ ผลการประเมินพบว่า เทศบาลตำบลท่าวังตาล ยังมีศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการไม่สูงนัก และยังขาดความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ แต่ในขณะเดียวกันผู้บริหารเทศบาล และประชาชนส่วนมาก ต้องการให้เทศบาลตำบลท่าวังตาลเข้ามารับผิดชอบและบริหารจัดการโบราณสถานเวียงกุมกาม หากส่วนกลางจะมีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบมาให้เทศบาลอย่างแท้จริง การศึกษาชิ้นนี้ได้ให้ข้อสังเกตเชิงวิชาการไว้ว่า

ประการแรก เทศบาลตำบลท่าวังตาลไม่มีงบประมาณและรายได้เพียงพอเพื่อจะรับผิดชอบดูแลรักษาโบราณสถานดังกล่าว ยกเว้นว่ากรมศิลปากรจะได้จัดหางบประมาณมาสนับสนุน ในความเป็นจริงกรมศิลปากรก็ไม่มี นโยบายที่จะสนับสนุนงบประมาณเพื่อการดูแลบำรุงรักษาโบราณสถานในตำบลท่าวังตาลแต่อย่างใด งบประมาณของเทศบาลตำบลท่าวังตาลในปัจจุบันที่มีอยู่ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 35 ก็ได้ใช้ไปเพื่อเงินเดือนและค่าตอบแทน งบประมาณส่วนที่เหลือก็มีรายจ่ายประจำค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภคมากกว่าร้อยละ 10 งบประมาณส่วนที่เหลือในปัจจุบันก็ไม่เพียงพอที่จะดำเนินการพัฒนาและให้บริการตามพันธกิจต่างๆ ขณะเดียวกันผู้บริหารเทศบาลยังไม่สามารถระดมเงินทุนหรือทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ ในท้องถิ่น หรือหน่วยงานต่างๆ หรือจากรัฐบาลหรือจากนักการเมืองในทุกระดับ นอกจากนี้เทศบาลตำบลท่าวังตาลในภาพรวมยังขาดศักยภาพในเรื่องการระดมวัสดุอุปกรณ์และสิ่งสนับสนุนการทำงาน การจะหาวัสดุอุปกรณ์จากการบริจาคหรือสนับสนุนเป็นเรื่องที่ผู้บริหารส่วนใหญ่ไม่สามารถทำได้ การจัดหาวัสดุอุปกรณ์และสิ่งสนับสนุนการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ยังจะต้องใช้งบประมาณจากเทศบาลที่มีอยู่เท่านั้น

ประการที่สอง ข้อเสนอจากการศึกษา อาจกล่าวได้ว่าเทศบาลตำบลท่าวังตาลไม่ควรจะรับการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถาน ณ ปัจจุบันเทศบาลยังด้อยศักยภาพในการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกให้อยู่ในกรอบระเบียบวินัยได้เนื่องจากยังไม่มีบทลงโทษหรือระบบการทำงานในด้านการดูแลรักษาและบำรุงรักษาโบราณสถานเวียงกุมกาม เพราะยังไม่มีข้อบังคับหรือมาตรการที่จะควบคุมสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่พนักงานให้มาสนใจปฏิบัติหน้าที่ในด้านในด้านการเตรียมความพร้อมในการดูแลรักษาและบำรุงรักษาโบราณสถาน ที่กล่าวมานี้เป็น การควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในลักษณะส่วนบุคคลหรือพฤติกรรมของคนในองค์กร แต่เมื่อพิจารณาทางด้านพฤติกรรมองค์กรก็จะพบข้อด้อยเช่นกันว่าผู้บริหารยังไม่มีแผนกลยุทธ์หรือแผนยุทธศาสตร์ที่จะ

นำพาเทศบาลไปสู่การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการกระจายอำนาจทางด้านการดูแลรักษา และบำรุงรักษาโบราณสถานที่ได้กำหนดไว้ในแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542

ประการที่สาม เทศบาลตำบลท่าวังตาลไม่ควรจะรับการถ่ายโอน คือ การที่มีการเพิ่มงาน และความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นย่อมหมายถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดสรรงบประมาณภายใน องค์การใหม่บนพื้นฐานของข้อจำกัดทางด้านงบประมาณตามที่กล่าวข้างต้นย่อมหมายถึงโอกาสที่จะมีความขัดแย้งในการจัดสรรแบ่งปันงบประมาณที่จะต้องเอาใจหรือตอบสนองฝ่ายการเมือง ประชาชน เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ยากที่จะให้เกิดความสมดุลอยู่แล้ว

ประการที่สี่ เทศบาลตำบลท่าวังตาลไม่ควรรับการถ่ายโอนภารกิจ คือ ในปัจจุบันนี้ เทศบาลตำบลท่าวังตาล ยังไม่บุคลากรที่มีความรู้ที่จะรองรับงานในด้านการดูแลรักษา โบราณสถาน จึงจำเป็นต้องมีการอบรมให้ความรู้และ จัดส่งบุคลากรที่เกี่ยวข้องไปอบรมเพื่อ เตรียมความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจก่อนที่จะรับการถ่ายโอน ซึ่งอาจจะต้องใช้ งบประมาณค่าใช้จ่ายในการอบรมเพิ่มขึ้นและอาจจะกระทบกับความรู้สึกและเป็นการทำลายขวัญและกำลังใจของบุคลากรในงานอื่นที่ทำงานมานานและยังไม่เคยได้รับการฝึกอบรมและ ต้องการได้รับการพัฒนาเพิ่มความรู้และทักษะในการทำงานเช่นกัน

ประการที่ห้า เทศบาลตำบลท่าวังตาลไม่ควรรับการถ่ายโอนภารกิจ คือ การบำรุงรักษา และบูรณะโบราณสถานในพื้นที่ ไม่ใช่งานบริการประชาชนในพื้นที่โดยตรง และเป็นเรื่องที่ ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้ให้ความสนใจมากนัก อีกทั้งโบราณสถานต่างๆ เหล่านี้เมื่อบูรณะไปแล้ว ด้วยงบประมาณของเทศบาลจำนวนมากมายกก็ตาม โบราณสถานต่างๆ เหล่านี้ตามกฎหมายก็ จะต้องเป็นทรัพย์สินสมบัติของกรมศิลปากร เหนือสิ่งอื่นใดโบราณสถานต่างๆ เหล่านี้มิได้มีส่วนช่วย ส่งเสริมพัฒนาอาชีพหรือสร้างอาชีพใหม่ๆ หรือเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นแต่อย่างใด เทศบาลตำบลท่าวังตาลต้องคำนึงถึงอยู่เสมอว่าตัวเทศบาลเองต้องตอบสนองต่อความต้องการ ของประชาชนในพื้นที่ตำบลท่าวังตาล เทศบาลไม่ได้ตั้งขึ้นมาเพื่อตอบสนองนโยบายและความ ต้องการของผู้บริหารกรมศิลปากรแต่อย่างใด

ประการที่หก เทศบาลตำบลท่าวังตาลไม่ควรรับการถ่ายโอนภารกิจ ได้แก่ การที่เทศบาล ตำบลท่าวังตาลขาดศักยภาพในการบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ จากการสนทนากลุ่มคณะ

ผู้บริหาร พบว่าเทศบาลไม่พร้อมที่จะรองรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการดูแลรักษาและบำรุงรักษาโบราณสถานเวียงกุม จากกรมศิลปากรได้ภายในระยะเวลาปีงบประมาณ 2555 เนื่องจากยังอยู่ในขั้นตอนการเตรียมการและเงื่อนไขข้อตกลงกับกรมศิลปากร ซึ่งเทศบาลต้องมีการศึกษาปัญหาผลกระทบต่อชุมชน และหากเทศบาลไม่มีการศึกษาความเป็นไปได้ อาจก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาได้ในอนาคต เช่น ปัญหาการจัดการขยะและสิ่งแฉะในบริเวณโบราณสถาน ปัญหาทางด้านการจราจร ปัญหาทางด้านวัฒนธรรมของท้องถิ่นอาจสูญหายไปหากมีการส่งเสริมการท่องเที่ยวโบราณสถานจนเป็นที่รู้จักของนักท่องเที่ยวมากขึ้น

ตารางที่ 2.2 สรุปสาระสำคัญขององค์ความรู้จากการทบทวนวรรณกรรม
เพื่อเป็นฐานการดำเนินงานวิจัย

องค์ความรู้จากการทบทวนวรรณกรรม	สาระที่เป็นฐานการดำเนินงานวิจัย
1.โบราณสถานในสังคมไทย	1.การนิยามโบราณสถาน(แหล่งโบราณคดี) โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ตามกรอบกฎหมาย พรบ.โบราณสถานฯ พ.ศ.2504 2.โบราณสถานระดับชาติ โบราณสถานระดับท้องถิ่น
2.การจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรม	1.โบราณสถานถือเป็นทรัพยากรทางวัฒนธรรม การบริหารจัดการจึงต้องให้เหมาะสมต่อบริบท เงื่อนไขต่างๆ ของโบราณสถานในแต่ละชนิดหรือประเภทนั้น 2.กระบวนการสำคัญคือ การศึกษาวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้, การสงวนรักษา หรือการอนุรักษ์, การใช้ประโยชน์ในมิติต่างๆ รวมทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมจากชุมชน
3.การอนุรักษ์โบราณสถาน	1.ในสังคมไทยให้ความสำคัญกับการดำเนินงานของกรมศิลปากรมาโดยตลอดจึงเกิดการผูกขาดอำนาจหน้าที่รวมทั้งกรอบกฎหมายต่างๆ 2.กรมศิลปากรมีหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งในส่วนภูมิภาคทำหน้าที่ในการดูแลโบราณสถาน โดยยึดแนวทางสำคัญคือ การศึกษา การอนุรักษ์ และการพัฒนา 3.กรณีญี่ปุ่นให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลโบราณสถาน
4.กรอบกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลโบราณสถาน	1.พรบ.โบราณสถานฯ พ.ศ.2504 ฉบับแก้ไข พ.ศ.2535 โดยให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรในการอนุมัติ อนุญาต การดำเนินงานทางโบราณคดีในแหล่งโบราณสถาน 2.พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านศิลปะ วัฒนธรรมฯ โดยมีผลให้กรมศิลปากรถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 2.2 สรุปสาระสำคัญขององค์ความรู้จากการทบทวนวรรณกรรม
เพื่อเป็นฐานการดำเนินงานวิจัย(ต่อ)

องค์ความรู้จากการทบทวนวรรณกรรม	สาระที่เป็นฐานการดำเนินงานวิจัย
5.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภารกิจการดูแลโบราณสถาน	1.การจัดทำภารกิจการดูแลโบราณสถานในฐานะการจัดบริการสาธารณะร่วมกับกรมศิลปากร โดยสำนักศิลปากรในพื้นที่ และกำหนดให้มีคณะกรรมการร่วมกัน 2.ปัญหาสำคัญคือ การติดขัดกรอบกฎหมายในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการขาดความรู้ของบุคลากร การขาดแคลนงบประมาณ การมีส่วนร่วมของชุมชน 3.การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับผู้บริหาร ข้าราชการ และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานตามที่อธิบดีกรมศิลปากรกำหนด 4.สถานการณ์การถ่ายโอนโบราณสถานในระดับท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการ ในด้านการดูแลรักษา การบำรุงรักษา รวมทั้งการสร้างรายได้จากการเก็บค่าเข้าชม โดยดำเนินการร่วมกับกรมศิลปากร
6.ผลการศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1.การขาดความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดงบประมาณและบุคลากรที่รองรับภารกิจ 2.การติดขัดในกรอบกฎหมาย โดยเฉพาะในด้านการระบุนกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่ทับซ้อนในพื้นที่โบราณสถาน 3.การแสวงหารูปแบบ แนวทางการจัดการที่เหมาะสมต่อโบราณสถาน

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มุ่งค้นหาประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อศึกษาสภาพปัญหา หลักเกณฑ์ รูปแบบและแนวทางการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมศิลปากรบนพื้นฐานการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโบราณสถาน เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะรูปแบบและแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพภารกิจการดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

แบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม

- ก. กลุ่มผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ข. กลุ่มพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ค. กลุ่มผู้บริหารและข้าราชการกรมศิลปากร
- ง. ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ ราษฎรท้องถิ่น
- จ. ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ตั้งของโบราณสถานที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ

3.2 ขอบเขตการศึกษา

3.2.1 ขอบเขตพื้นที่การศึกษา

พื้นที่การศึกษาคือพื้นที่โบราณสถานในเขตภาคเหนือตอนบนในเขตรับผิดชอบของสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน รับผิดชอบพื้นที่จังหวัดน่าน แพร่ ลำปาง และพะเยาและสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ รับผิดชอบพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน แม่ฮ่องสอน และเชียงราย

3.2.2 ขอบเขตข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

กลุ่มโบราณสถานที่ใช้ในการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม

2.2.1 โบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนจากกรมศิลปากรและได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากรเสร็จสิ้นแล้ว หมายถึงโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนจากกรมศิลปากรและมีบันทึกการส่งมอบระหว่างกรมศิลปากรกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว โดยใช้ตัวอย่างในการศึกษาคือ

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ได้รับการถ่ายโอนจวนผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่ (คุ้มหลวงเมืองแพร่)

2) เทศบาลเมืองน่าน ได้รับการถ่ายโอนกำแพงเมืองและคูเมืองน่าน

3) เทศบาลนครลำปาง ได้รับการถ่ายโอนโบราณสถานกุ๋ย่าสุตา(วัดกากแก้วร้าง)

2.2.2 โบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนจากกรมศิลปากรและอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากร คือกลุ่มที่มีการศึกษาข้อมูลทางวิชาการทางโบราณคดี หรือมีการพัฒนา ปรับปรุง หรือมีการตอบรับการถ่ายโอนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการส่งมอบ

1) เทศบาลนครลำปาง อยู่ในขั้นตอนการถ่ายโอนกำแพงเมืองและคูเมือง

2) เทศบาลนครลำปาง อยู่ในขั้นตอนการถ่ายโอนหอดะม็อก

2.2.3 โบราณสถานที่มีการบริหารจัดการในรูปแบบอื่น หมายถึงแหล่งโบราณคดี หรือแหล่งโบราณสถานที่มีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมศิลปากร หรือได้รับการบริหารจัดการที่เหมาะสม หรือสามารถเป็นต้นแบบด้านการมีส่วนร่วม

1) วิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก อ.เมือง จ.ลำปาง

2) การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่

4) การมีส่วนร่วมกรณีของพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติหริภุญไชย จ.ลำพูน

3.2.3 ขอบเขตด้านเนื้อหา

1) ประวัติศาสตร์ คุณค่าและการดำเนินงานทางโบราณคดีของโบราณสถาน โดยมีกลุ่มโบราณสถาน 4 ชนิดคือ

- อาคารสาธารณะ
- คูเมือง กำแพงเมือง และป้อมกำแพงเมือง
- ซากโบราณสถาน
- โบราณสถานที่ใช้งานอยู่ในวัด

2) การดำเนินงานการถ่ายโอนภารกิจดูแลโบราณสถานของกรมศิลปากร ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- 3) ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการดูแลโบราณสถานที่ได้รับการถ่ายโอน
- 4) ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามภารกิจ
- 5) แนวทางการเสริมสร้างศักยภาพในการบริหารจัดการ

3.3 เครื่องมือและขั้นตอนการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาทั้งในเชิงคุณภาพ เน้นการวิจัยเพื่อค้นหารูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมต่อการบริหารจัดการโบราณสถาน (Model) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย

3.1 ศึกษาเอกสารเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ โบราณคดีของแหล่งโบราณสถาน และ การศึกษาบริบททางกายภาพของโบราณสถาน รวมทั้งเอกสารรายงานกระบวนการดำเนินงานทางโบราณคดีของกรมศิลปากร และบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่น ผ่านการบันทึกข้อมูลงานเขียนภาคสนาม

3.2 กระบวนการสร้างเครือข่ายและการสานเสวนาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่วิจัยแต่ละแห่ง เน้นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-dept Interview) สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่เจาะจง ลักษณะคำถามปลายเปิด มีความยืดหยุ่น

โดยได้แบ่งขั้นตอนกระบวนการวิจัยออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการศึกษาข้อมูลสถานะพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ ดำเนินงานจัดการโบราณสถาน และการประเมินศักยภาพพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วน โดย การนำเอาข้อมูลของกลุ่ม ปัญหาของกลุ่ม ตลอดจนผลการวิเคราะห์เบื้องต้นโดยทีมงานวิจัยที่ ประกอบด้วยนักวิจัย ผู้ช่วยนักวิจัย นักวิชาการ คณะทำงาน และนักวิจัยชาวบ้านที่เป็น กลุ่มเป้าหมาย มาร่วมกันนำเสนอและวิเคราะห์ร่วมกัน เพื่อแสวงหาประเด็นปัญหาในการ ดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 2 สถานการณ์ปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจดูแลโบราณสถานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกระบวนการทำงานดังนี้

1. การศึกษาข้อมูลกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในด้านการกระจายอำนาจและ การส่งเสริมการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร การดูแล โบราณสถาน และการจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรม

2. การศึกษาบทเรียนและประสบการณ์ตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสังเคราะห์องค์ความรู้

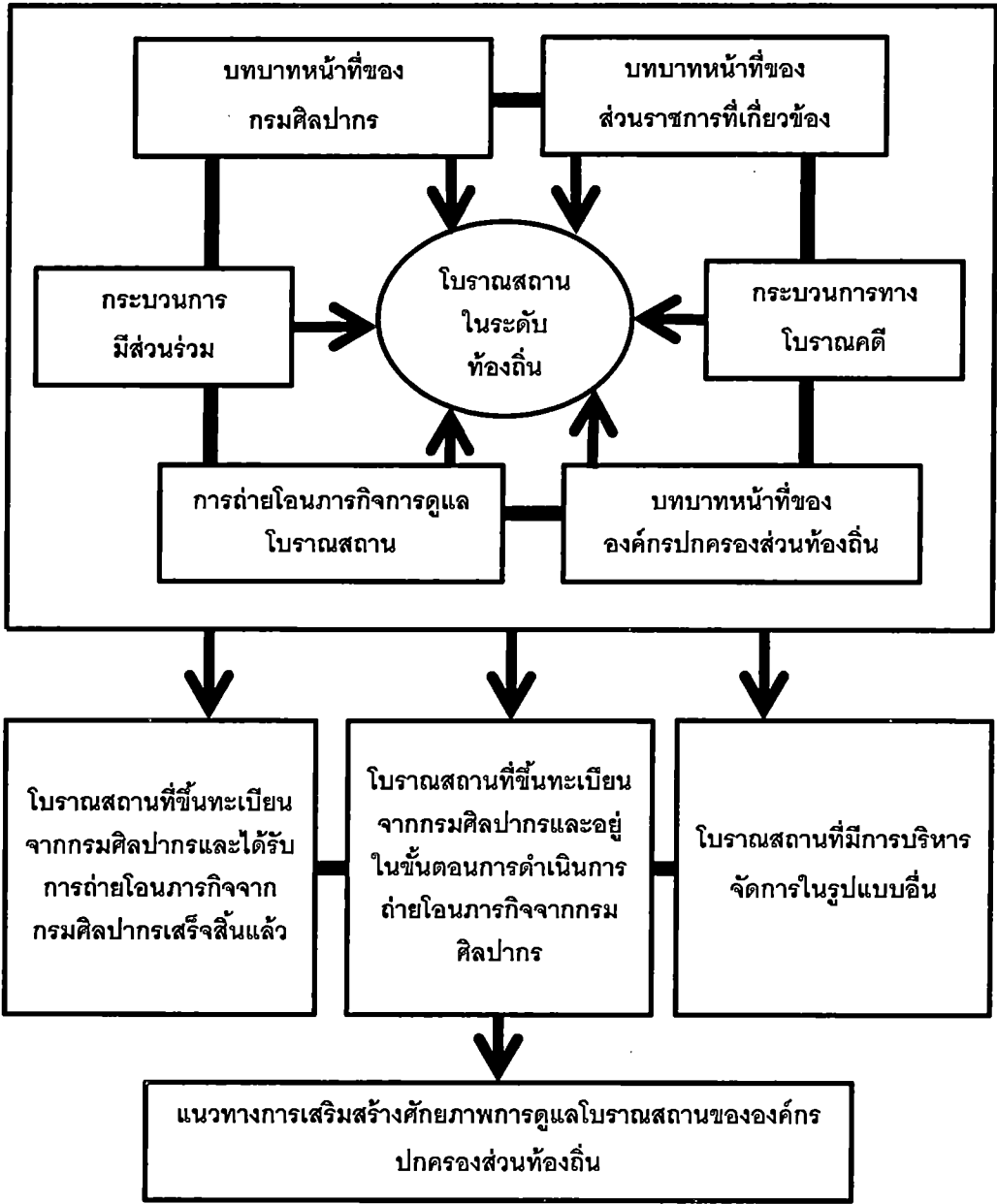
3. การศึกษารูปแบบและแนวทางการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่วิจัย

4. ศึกษารูปแบบ วิธีการที่เหมาะสมต่อการดำเนินงานโบราณสถานที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ โบราณสถานที่มีการบริหารจัดการในรูปแบบอื่น เพื่อสร้างแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานดูแลโบราณสถาน

ขั้นตอนที่ 3 การสรุปประเด็นปัญหา วิธีการจัดการดำเนินงาน โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. สรุปบทเรียนในการบริหารจัดการโบราณสถาน บทเรียนที่ได้นี้ทำให้ได้องค์ความรู้ในด้านปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขของความสำเร็จและความล้มเหลวของกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. สังเคราะห์องค์ความรู้ จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และกระบวนการการดำเนินงานบริหารจัดการทรัพยากรโบราณสถานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาพที่ 3.1 กระบวนการวิจัย

บทที่ 4

บริบทและประเด็นปัญหาในการกิจการดูแลโบราณสถาน : ถอดบทเรียนและประสบการณ์

โบราณสถานในภาคเหนือตอนบน เป็นภาพตัวแทนของร่องรอยทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่ชี้ให้เห็นรากเหง้าของบ้านเมือง “เวลา” ของโบราณสถานจึงเป็นกาลเวลาที่รอคอยการจัดการอีกครั้งด้วยมนุษย์ในแต่ละยุคสมัย กว่า 5 ทศวรรษที่โบราณสถานในภาคเหนือตอนบนได้รับการเปิดเผยให้เห็นคุณค่า ร่วมทั้งการสงวนรักษา การบูรณปฏิสังขรณ์ แต่เป็นการกระทำโดยผ่านกลไกระบบราชการเป็นหลัก ทว่าภายหลังทศวรรษ 2550 เป็นต้นมา รัฐเริ่มให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นพลังการจัดการของชุมชนท้องถิ่น เช่นเดียวกับกระแสท้องถิ่นภิวัตน์ที่ผู้คนในท้องถิ่นหันมาสร้างเครือข่ายการดำเนินงานเพื่อบริหารจัดการมรดกวัฒนธรรมของตนเองมากขึ้น ทำให้เกิดประสบการณ์และบทเรียนหลากหลายด้านที่สามารถก่อให้เกิดการเรียนรู้ได้ ดังปรากฏกรณีศึกษาที่น่าสนใจในบทนี้ โดยจะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ประเด็นดังนี้

1.ข้อมูลการถ่ายโอนภารกิจกิจการดูแลโบราณสถานของสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน และสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ ซึ่งมีกรณีศึกษา 2 กลุ่ม คือ

1.1 โบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนจากกรมศิลปากรและได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากรเสร็จสิ้นแล้ว

1.2 โบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนจากกรมศิลปากรและอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากร

2.ประเด็นปัญหาการถ่ายโอนภารกิจกิจการดูแลโบราณสถาน

3.การบริหารจัดการโบราณสถานในรูปแบบอื่น ประกอบด้วยกรณีศึกษา

3.1 การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่

3.2 การมีส่วนร่วมกรณีของพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติหริภุญไชย จ.ลำพูน

3.3 วิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก อ.เมือง จ.ลำปาง

4.สังเคราะห์กระบวนการดำเนินงานเพื่อหาแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพการดูแลโบราณสถานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1รูปแบบและแนวทางการดำเนินงานตามชนิดของโบราณสถาน

4.1.1 อาคารสาธารณะ

4.2.2 คูเมือง กำแพงเมือง และป้อมกำแพงเมือง

4.2.3 ซากโบราณสถาน

4.2.4 โบราณสถานที่ใช้งานอยู่ในวัด

4.2 แนวทางการเสริมสร้างศักยภาพการบริหารจัดการโบราณสถานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2 แนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโบราณสถาน

4.1 ข้อมูลการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานของสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน และสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 1 พ.ศ.2545 (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักปลัดนายกรัฐมนตรี,2545) ได้วางฐานการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานไว้ โดยระบุในแผนให้มีการถ่ายโอนการบำรุงรักษาโบราณสถานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาขั้นพื้นฐาน โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับดูแล ให้คำแนะนำ ตั้งแต่พ.ศ.2546 เช่นเดียวกับแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551 ทางกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมศิลปากร ได้เผยแพร่แผนการถ่ายโอนโบราณสถานในพื้นที่เขตรับผิดชอบของสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน และสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ โดยแบ่งแผนการถ่ายโอนออกเป็น 2 ช่วงคือ ปี พ.ศ.2546 – 2555 และพ.ศ.2556 – 2560 สามารถสรุปได้ดังนี้

กลุ่มแรกคือ กลุ่มที่มีการถ่ายโอนภารกิจเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว ประกอบด้วย

1.องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ได้รับการถ่ายโอนภารกิจการบำรุงรักษาและการดูแลรักษา คู่มเจ้าหลวงเมืองแพร่ ถ่ายโอนเมื่อ พ.ศ.2549 ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน

2.เทศบาลนครลำปาง ได้รับการถ่ายโอนภารกิจการบำรุงรักษาและการดูแลรักษาโบราณสถานกุ๋เจ้ายาสุต้า (วัดกากแก้วร้าง) ถ่ายโอนเมื่อ พ.ศ.2556 ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน

3.เทศบาลเมืองน่าน ได้รับการถ่ายโอนภารกิจการบำรุงรักษาและการดูแลรักษาคูเมืองและกำแพงเมืองน่าน ถ่ายโอนเมื่อ พ.ศ.2550 ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน

กลุ่มที่สองคือ กลุ่มที่กำลังดำเนินการตามขั้นตอนการถ่ายโอน ประกอบด้วย

1.เทศบาลนครลำปาง กำลังดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการบำรุงรักษาและการดูแลรักษาหออะม็อก และกำแพงเมือง คูเมือง (พ.ศ.2554) ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน

2.เทศบาลตำบลหนองผึ่ง อ.สารภี จ.เชียงใหม่ กำลังดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการบำรุงรักษากลุ่มโบราณสถานร้างในพื้นที่เวียงโบราณเวียงกุมกาม ประกอบด้วยวัดกุ๋ฮ้ายสี, วัดบ่อน้ำทิพย์, วัดพระอุด, วัดหัวหนอง, วัดกุ่มะเกลื้อ, วัดข่อยสามต้น, วัดกู๋ไม้ซัง, วัดกู๋ตันโพธิ์, วัดกู๋จ็อกป็อก, วัดกอมะม่วงเขียว (พ.ศ.2555) ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่

3.องค์การบริหารส่วนตำบลท่าวังตาล อ.สารภี จ.เชียงใหม่ กำลังดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการบำรุงรักษากลุ่มโบราณสถานร้างในพื้นที่เวียงโบราณเวียงกุมกาม ประกอบด้วย วัดปู่เฒ่า วัดพระเจ้าองค์ดำ วัดโบสถ์ วัดกุมกาม วัดพญามังราย วัดอีกก้าง วัดกู๋ฮ้ายหลาน วัดใกล้วัดกุมกาม วัดกู๋ริดไม้ วัดกู๋ป่าด้อม วัดหนานช้าง วัดกุมกามที่ปราง วัดธาตุขาว วัดธาตุน้อย และโบราณสถานวัดช้างค้ำ วัดเจดีย์เหลี่ยม วัดเจดีย์เหลี่ยม (พ.ศ.2555) ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่

กลุ่มที่สามคือ กลุ่มที่ไม่รับโอน คือ มีการตอบกลับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอน ประกอบด้วย

1.เทศบาลนครลำปาง ไม่รับการถ่ายโอนภารกิจการบำรุงรักษาและการดูแลรักษาวัดศรีรองเมือง (พ.ศ.2554) ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน

2.องค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา ไม่รับการถ่ายโอนภารกิจการบำรุงรักษาและการดูแลรักษา วัดพระธาตุจอมทอง ต.ต๋อม อ.เมืองพะเยา วัดศรีโคมคำ ต.เวียง อ.เมืองพะเยา (พ.ศ.2554) ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน

3.องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ใส อ.เมือง จ.พะเยา ไม่รับการถ่ายโอนภารกิจการบำรุงรักษาและการดูแลรักษา โบราณสถานร่องไฮ (พ.ศ.2557) ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน

4.เทศบาลตำบลหนองหอย อ.เมือง จ.เชียงใหม่ ไม่รับการถ่ายโอนภารกิจการบำรุงรักษาและการดูแลรักษา วัดกุ๊วขาว (พ.ศ.2555) ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่

กลุ่มที่สี่คือ กลุ่มที่มีแผนจะถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการการถ่ายโอนภารกิจของ กรมศิลปากร พ.ศ.2556 – 2560

1.แผนถ่ายโอนภารกิจการบำรุงรักษาและการดูแลรักษา โบราณสถานในพื้นที่เวียงโบราณ เวียงลอให้กับเทศบาลตำบลลอ (พ.ศ.2559) และเทศบาลตำบลหงส์หิน อ.จุน จ.พะเยา (พ.ศ. 2560) ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน

2.แผนถ่ายโอนภารกิจการบำรุงรักษาและการดูแลรักษา วัดพระธาตุลานเตี้ย ให้องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแก้ว อ.ภูพานยาว จ.พะเยา (พ.ศ.2558) ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน

3.แผนถ่ายโอนภารกิจการบำรุงรักษา วัดเซตวัน(กาเผือก) ร้าง ให้เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อ.เชียงแสน จ.เชียงราย ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่

เมื่อประมวลภาพรวมจะพบว่ากรมศิลปากรมีการจัดทำแผนการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถาน ประกอบด้วยกลุ่มโบราณสถาน 2 ประเภทใหญ่คือ 1) โบราณสถานที่ยังมีการใช้ประโยชน์อยู่ คือ คูเมืองและกำแพงเมือง, วัด, ศูนย์ข้อมูล 2) โบราณสถานร้าง คือ วัดร้าง และโบราณสถานร้างในพื้นที่เวียงโบราณ มีข้อสังเกตว่า การระบุถึงภารกิจไว้ 2 ประการคือ การบำรุงรักษา และการดูแลรักษา ซึ่งโบราณสถานส่วนใหญ่จะมีแนวโน้มให้ถ่ายโอนทั้งสองภารกิจ

จากการศึกษาภาคสนาม สามารถคัดเลือกกรณีศึกษาได้ 2 กรณี คือ

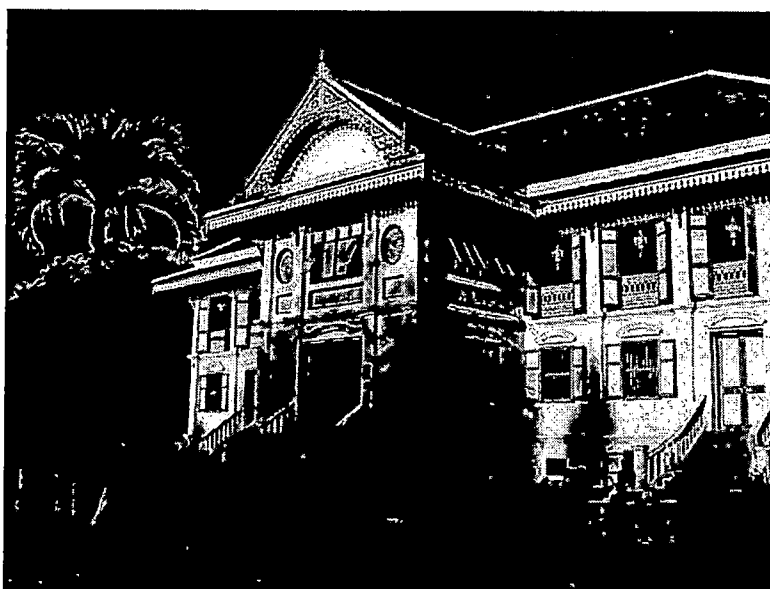
1.โบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนจากกรมศิลปากรและได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากรเสร็จสิ้นแล้ว ตัวอย่างคือ

2.โบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนจากกรมศิลปากรและอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากร

4.1.1 โบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนจากกรมศิลปากรและได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากรเสร็จสิ้นแล้ว

กรณีศึกษา คือ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ได้รับการถ่ายโอนจวนผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่(คุ้มหลวงเมืองแพร่) 2) เทศบาลเมืองน่าน ได้รับการถ่ายโอนกำแพงเมืองและคูเมืองน่าน 3) เทศบาลนครลำปาง ได้รับการถ่ายโอนโบราณสถานกุ๋ยาสุดา(วัดกากแก้วร้าง)

4.1.1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ได้รับการถ่ายโอนจวนผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่ (คุ้มหลวงเมืองแพร่)



ภาพที่ 4.1 คุ้มเจ้าหลวงเมืองแพร่

คุ้มเจ้าหลวง เป็นคำที่ชาวบ้านทั่วไปใช้เรียกพื้นที่บ้านของเจ้าหลวงเมืองแพร่องค์สุดท้าย คือ เจ้าพิริยะเทพวงศ์ สถาปัตยกรรมเป็นอาคารก่ออิฐถือปูน 2 ชั้น แบบอิทธิพลตะวันตก หลังคาทรงปั้นหยา มีลวดลายขนมปังขิง เมื่อเจ้าพิริยะเทพวงศ์ ย้ายไปเมืองหลวงพระบาง คุ้มเจ้าหลวงกลายเป็นที่ตั้งของกองทหารม้าจากกรุงเทพฯ ที่ส่งมารักษาความสงบภายในเมืองแพร่อันเกิดจากกรณีเงี้ยวปล้นเมืองแพร่ ภายหลังในสมัยรัชกาลที่ 6 พื้นที่บางส่วนเป็นที่ตั้งของโรงเรียนชายประจำ

จังหวัดคือ โรงเรียนพิริยาลัย ต่อมาคุ้มจึงกลายเป็นจวนหรือบ้านพักผู้ว่าราชการจังหวัด อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย อันเป็นสถานที่ราชการ ปัญหาการตีความเรื่องสถานที่ราชการเคยเกิดขึ้นในกรณีบรรดาเชื้อสายเจ้านายเมืองแพร่มีความพยายามจะสร้างอนุสาวรีย์เจ้าหลวงพิริยเทพวงศ์ ขึ้นได้เป็นอนุสรณ์ในด้านหน้าคุ้มก็เคยเกิดกรณีพิพาทขึ้น กระทั่งสามารถสร้างได้ในที่สุด

รูปแบบสถาปัตยกรรม มีรูปแบบก่ออิฐสองชั้น มีกรอบประตูและหน้าต่างรวมทั้งโครงสร้างหลังคาและหน้าจั่ว โดยรวมแล้วอาจเรียกว่าสถาปัตยกรรมแบบโคโลเนียล (Colonial Style) อันมีอิทธิพลจากกลุ่มอาคารตะวันตก(โดยมีแหล่งที่มาทางรูปแบบสำคัญจากกลุ่มเมืองปัตตาเวีย มะละกา ฟิลิปปินส์) อันเป็นแบบแผนที่นิยมของอาคารของกลุ่มเจ้าเมือง พ่อค้าหบดีในช่วงยุคหลังการล่าอาณานิคม ในช่วงพุทธศตวรรษที่ 25 ในด้านคุณค่าทางสถาปัตยกรรมนั้น อาคารคุ้มเจ้าหลวงแห่งนี้ได้รับรางวัลพระราชทานจากสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีให้เป็นสถาปัตยกรรมดีเด่นประเภทอาคารสถาบันและสาธารณะเมื่อปี พ.ศ.2536 ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มอบคุ้มเจ้าหลวงให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ตั้งแต่วันที่ 5 ธันวาคม 2547 ทำให้เกิดการปรับปรุงสภาพอาคารและตกแต่งภูมิทัศน์ มีฝ่ายรับผิดชอบสำคัญในฐานะแหล่งเรียนรู้ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของเมืองแพร่ โดยมีกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่เป็นผู้ดูแลหลัก ทั้งยังมีความพยายามในการจัดตั้งให้เป็นพิพิธภัณฑ์ประจำเมือง (ศรีศักร วัลลิโภดม และวลัยลักษณ์ ทรงศิริ, 2551 : 89)

สภาพอาคารที่มีการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน โดยกรมศิลปากรเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2541 จึงทำให้ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ซึ่งจะเข้าดำเนินการผลักดันให้กรมศิลปากรผ่านสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน ร่วมกับแกนนำภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาลูกหลานเจ้านายเมืองแพร่ ร่วมกับ นพ.ชาญชัย ศิลปะอวยชัย ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ในขณะนั้น ต่อมากรมศิลปากรโดยคณะกรรมการการถ่ายโอนฯ ของกรมศิลปากร เห็นความพร้อมและศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ จึงได้ดำเนินการตรวจสอบทางนิติการ ให้อธิบดีกรมศิลปากรลงนามบันทึกส่งมอบ เมื่อปี 2549 ต่อมาทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ มีกิจกรรมที่ใช้พื้นที่ภายในอาคารให้เป็นพิพิธภัณฑ์ประจำเมือง รวมทั้งมีกิจกรรมการถ่ายทอดภูมิปัญญาและศิลปวัฒนธรรมล้านนาให้กับเยาวชนและผู้สนใจทั่วไป กรณีการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานนี้ จึงเด่นในเรื่องของการขับเคลื่อนกิจกรรมทางวัฒนธรรม ที่ทำให้เกิดการบริการในพื้นที่โบราณสถาน ทำให้เกิดเป็นแหล่งเรียนรู้ แหล่งท่องเที่ยว ซึ่งในเชิงสัญลักษณ์จึงเป็นหมุดหมายทางวัฒนธรรม ที่ประชาคมเมืองแพร่สามารถขับเคลื่อนได้

บทเรียนจากกรณีนี้ มีแนวทางการดำเนินงานที่น่าสนใจคือ

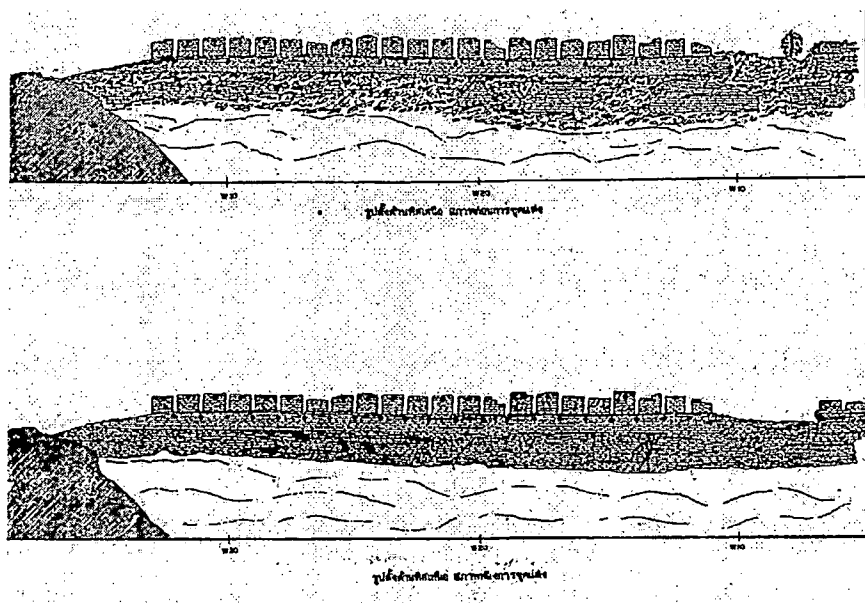
1.กรรมสิทธิ์พื้นที่และอาคารในฐานะสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ครอบครองได้ส่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ เป็นผู้ดูแล ส่วนตัวอาคารถือเป็นโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนโดยกรมศิลปากร

2.ความริเริ่มขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ พลักดันให้เกิดการปรับปรุงอาคาร ด้วยงบประมาณและการประสานงานร่วมกับสำนักศิลปากรที่ 7 จ.น่าน เพื่อมุ่งหวังให้เกิดเป็นอาคารสำคัญของเมือง และริเริ่มดำเนินการเป็นพิพิธภัณฑ์ประจำเมือง

3.ภายหลังการถ่ายโอนภารกิจ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่และเครือข่ายประชาคมเมืองแพร่ ได้ใช้ประโยชน์เป็นศูนย์การเรียนรู้ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมเมืองแพร่ รวมทั้งเป็นจุดท่องเที่ยวสำคัญของเมืองแพร่อีกด้วย

4.1.1.2 เทศบาลเมืองน่าน ได้รับการถ่ายโอนกำแพงเมืองและคูเมืองน่าน

ตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ แนวคูเมืองและกำแพงเมืองโบราณที่สร้างขึ้นในช่วงพุทธศตวรรษที่ 20 นั้นน่าจะมีร่องรอยอยู่ในพื้นที่ริมถนนสายยันตรกิจโกศล ในช่วงพ.ศ.2360 แม่น้ำน่านเปลี่ยนทิศทางและเกิดน้ำท่วมใหญ่ ในสมัยเจ้าสมนเทวราชจึงให้มีการย้ายเมืองใหม่ขึ้นไปอยู่ในพื้นที่บ้านดงพระเนตรช้าง ต่อมาในสมัยเจ้าอนันตวรฤทธิเดชจึงย้ายกลับมาที่ตำแหน่งเมืองน่านเดิมและมีการซ่อมแซมกำแพงเมืองให้มั่นคงแข็งแรง แนวกำแพงคงปรากฏมากระทั่ง พ.ศ.2473 เจ้ามหาพรหมสุรธาดา เจ้าผู้ครองนครน่านองค์สุดท้ายได้โปรดให้รื้อแนวกำแพงด้านที่ตะวันออกลงเพื่อตัดถนนสมนเทวราช และนำอิฐบางส่วนไปสร้างสะพานกรุงศรีเพื่อทอดข้ามลำน้ำน่านเก่า (คลองหลง) ส่วนแนวกำแพงด้านใต้และบางส่วนของทางตะวันตกได้ปรับไถเป็นสถานที่ราชการและทางสาธารณะ พร้อมกับมีการอยู่อาศัยของประชาชน แนวกำแพงเมืองเท่าที่เหลือสภาพให้กรมศิลปากรขึ้นทะเบียนโบราณสถานเมื่อปี พ.ศ.2487 อยู่ทางด้านเหนือและทิศตะวันตก มีความยาว 415 เมตร ในช่วงปีงบประมาณ 2536 – 2538 กรมศิลปากรได้ดำเนินการทางโบราณคดี โดยหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงใหม่ ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนราชการภูมิภาคของกรมศิลปากรที่ครอบคลุมภาคเหนือตอนบนในขณะนั้น มีการขุดแต่งกำแพงเมืองน่าน บูรณะเฉพาะแนวกำแพงเมืองด้านทิศตะวันตกและทิศเหนือ รวมทั้งปรับปรุงภูมิทัศน์ (หน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงใหม่, 2538 : 3.)



ภาพที่ 4.4 สภาพกำแพงเมืองน่านก่อนการอนุรักษ์ในปี 2537
ที่มา : หน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงใหม่, 2538 : 23.

ต่อมาสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน ได้มีความร่วมมือกับเทศบาลเมืองน่าน นายปฏิพัฒน์ พุ่มพงษ์แพทย์ ผู้อำนวยการสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน ได้มีหนังสือสอบถามไปยังเทศบาลเมืองน่านถึงความพร้อมในการรับการถ่ายโอนภารกิจการบำรุงโบราณสถานและการดูแลโบราณสถานไปยังเทศบาลเมืองน่าน เมื่อปี 2547 ตามขั้นตอนการดำเนินงานการถ่ายโอน ต่อมาจึงมีบันทึกส่งมอบเมื่อปี 2550 ในขณะนั้นนายนามโรจน์ ศรีวรรณนุสรณ์ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองน่าน ภายหลังช่วงเดือนมิถุนายน 2554 มีเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ เป็นเหตุให้โครงสร้างกำแพงเมืองได้เกิดการทรุดตัวและชำรุดเสียหาย การตรวจสอบพบว่าสภาพงานบูรณะเมื่อปี 2536 นั้นมีหลายส่วนชำรุดเสียหาย อิฐและดินเสื่อมสภาพ น้ำฝนกัดเซาะเขาไปภายในและดันแนวอิฐพังทลายออกมา โดยเฉพาะแนวกำแพงที่ขุดขุดแต่งไว้แต่ไม่ได้ทำการบูรณะมีสภาพชำรุดอย่างมาก ทำให้มีโครงการบูรณะกำแพงเมืองน่านต่อมาในปีงบประมาณ 2554 – 2555 (ด้วยวิธีการจ้างเหมาบูรณะตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม) โดยใช้งบประมาณของกรมศิลปากรดำเนินการ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษ กรรมการตรวจการจ้าง และผู้ควบคุมงานโครงการบูรณะกำแพงเมือง – คูเมืองน่านนั้น พบว่า

สำนักศิลปากรที่ 7 น่าน และเทศบาลเมืองน่าน ได้แต่งตั้งบุคลากรทำงานร่วมกัน กล่าวคือ ผู้อำนวยการกองการช่าง เทศบาลเมืองน่าน เป็นผู้แทนฝ่ายเทศบาลเมืองน่าน ทั้งยังมีนางประคอง ศรี เกษมณีวิญญูชาญกุล ประธานชุมชนบ้านมงคล ร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย (สัมภาษณ์ นายจตุรพร เทียมทินกฤต หัวหน้ากลุ่มโบราณคดี สำนักศิลปากรที่ 7 น่าน, วันที่ 10 มกราคม 2558.)

ควรกล่าวด้วยว่า กรณีของกำแพงเมืองและคูเมืองน่านนี้ มีบุคลากรจากกรมธนารักษ์ คือ สำนักงานธนารักษ์พื้นที่น่าน เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย เนื่องจากว่าพื้นที่กรรมสิทธิ์นั้นอยู่ในอำนาจของกรมธนารักษ์ (ที่ราชพัสดุ) ส่วนกรมศิลปากรถือเป็นผู้ใช้ประโยชน์ ดังนั้นในกรณีนี้จึงเป็นกรณีที่น่าสนใจในประเด็นการถ่ายโอนภารกิจ กล่าวคือ กำแพงเมืองและคูเมืองก็ยังถือว่าเป็นพื้นที่ราชพัสดุ สภาพเขตโบราณสถานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมศิลปากรถูกถ่ายโอนภารกิจ การบำรุงรักษาและดูแลรักษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนั้น เทศบาลเมืองน่านยังมีส่วนส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศการใช้พื้นที่โบราณสถานกำแพงเมืองน่าน โดยดำเนินการกำจัดวัชพืช ทำความสะอาดโดยกองช่างของเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ ร่วมกับภาคประชาคมเมืองน่าน เช่น คณะกรรมการการพัฒนาและอนุรักษ์เมืองเก่าน่าน เป็นต้น การดำเนินการพัฒนาคูเมืองและกำแพงเมืองเก่าน่านในส่วนที่รับการถ่ายโอนนี้ ยังเป็นส่วนหนึ่งที่เทศบาลเมืองน่านได้พัฒนาร่วมกับโครงการพัฒนาเมืองและสิ่งแวดล้อมความสะอาดในเขตเมืองเก่าน่านให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงศิลปวัฒนธรรมล้านนา ตะวันออก ตามกรอบงบประมาณของโครงการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ระยะเวลา พ.ศ.2556 – 2560 ดังนั้น ตั้งแต่กันยายน พ.ศ.2557 เป็นต้นมา จึงเกิดการใช้พื้นที่ส่วนกำแพงเมืองในจุดนี้เป็นพื้นที่ตลาดนัดหรือเรียกว่า “กาดกำแพงเมืองน่าน” โดยเทศบาลเมืองน่าน ร่วมกับเครือข่ายท่องเที่ยวชุมชนน่านเพื่อให้เป็นจุดหมายของการท่องเที่ยว การค้าในเมืองเก่าน่านอีกจุดหนึ่ง

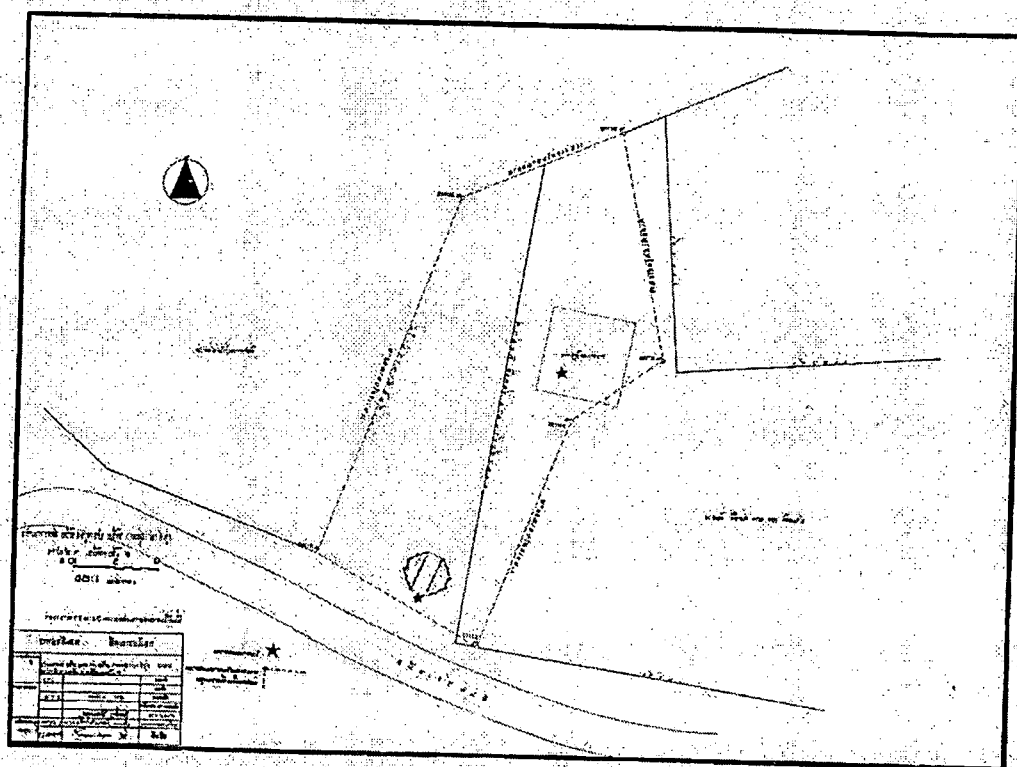
บทเรียนจากกรณีนี้ มีแนวทางการดำเนินงานที่น่าสนใจคือ

1. ความต่อเนื่องของการดำเนินงานทางโบราณคดี การบูรณะตั้งแต่ยุคสมัยหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงใหม่ (พ.ศ.2536 - 2538) จนถึงสำนักศิลปากรที่ 7 จ.น่าน ในปัจจุบัน มีการใช้งบประมาณจากกรมศิลปากรอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการบันทึกข้อมูลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการทำงานเชิงพื้นที่ระหว่างสำนักศิลปากรที่ 7 จ.น่าน และเทศบาลเมืองน่าน ทำให้เกิดการประสานงานร่วมกันกับหน่วยงานราชการภายในจังหวัด

2. กระแสการอนุรักษ์งานพุทธศิลป์น่าน ภายใต้อำนาจ “โครงการอนุรักษ์และฟื้นฟูศิลปกรรมดั้งเดิมในพุทธสถานจังหวัดน่าน” พ.ศ.2548 – 2551 (เถียรชยา อักษรดิษฐ์ และคณะ, 2551)

ก่อให้เกิดเครือข่ายการอนุรักษ์หลากหลายกลุ่ม ระยะต่อมามีโครงการพัฒนาเมืองเก่าแก่น แม้จะมีเป้าหมายการพัฒนาเพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยว โดยที่รัฐให้ความสนใจในแผนระยะยาว พ.ศ. 2556 – 2560 น่าจะเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งที่เกิดให้เกิดการให้คุณค่ากับคูเมืองและกำแพงเมือง (รวมทั้งโบราณสถานอื่นๆ) การดำเนินงานนอกจากตัวโบราณสถานแล้ว การตื่นตัวต่อการพัฒนาที่เชื่อมโยงกับงานโบราณสถานจึงเป็นรูปแบบสำคัญที่เกิดการพัฒนาเชิงพื้นที่(area base)

4.1.1.3 เทศบาลนครลำปาง ได้รับการถ่ายโอนโบราณสถานกุ๋ย้าสุตา(วัดกากแก้ว) (ร่าง)



ภาพที่ 4.5 เขตโบราณสถานกุ๋ย้าสุตา(วัดกากแก้ว) (ร่าง)

ที่มา : กรมศิลปากร(2525 : 150,167)

กุ้เจ้ายาสุตตา เป็นชื่อเรียกของชาวบ้าน หรือวัดกากแก้ว (ร้าง) ตั้งอยู่ ถนนวังเหนือ ตำบลเวียงเหนือ อำเภอเมืองจังหวัดลำปาง ทิศเหนือ,ทิศตะวันตกติดกับบ้านชาวบ้าน ทิศใต้ติดกับถนนวังเหนือ ทิศตะวันตกติดกับสำนักงานป่าไม้จังหวัดลำปาง การเรียกชื่อโบราณสถานแห่งนี้ว่า "กุ้" นั้น เป็นการกำหนดจากชุมประตู่โขงที่เหลือร่องรอยหลักฐานมากที่สุดในปัจจุบัน แต่โดยสภาพแล้วพื้นที่แห่งนี้เป็นซากโบราณสถานประเภทวัดขนาดใหญ่ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เมืองโบราณฝั่งตะวันตกของแม่น้ำวังหรือในพื้นที่เวียงโบราณเขลางค์นคร -เวียงละกอน

คุณค่าสำคัญของชุมประตู่โขงคือ รูปแบบชุมทรงปราสาทยอด ประดับมุมเรือนธาตุด้วยรูปเทวดาประจำทิศทั้งสี่ ลวดลายปูนปั้นแบบสลายจัน โดยรูปแบบงานศิลปกรรมแล้วสามารถเทียบเคียงได้กับชุมประตู่โขงวัดพระธาตุลำปางหลวง อ.เกาะคา จ.ลำปาง จึงทำให้สามารถสันนิษฐานอายุงานได้ว่า งานแรกสร้างน่าจะอยู่ในช่วงพุทธศตวรรษที่ 21 - 22 จากคำบอกเล่าของนายบุญศรี วรรณศรี ชาวบ้านท่ามะโอ นักปราชญ์สำคัญของเมืองลำปาง กล่าวว่า ท่านยังเคยเห็นซากวัดแห่งนี้ในขณะที่ยังไม่ถูกทำลายมากนักในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เบื้องหลังชุมประตู่โขงยังปรากฏซากวิหารขนาดใหญ่ ซากเจดีย์ แต่ถูกทหารที่เข้ามาประจำการในพื้นที่วัดแห่งนี้รื้อคันทำลาย (อ้างถึงใน พิรพงษ์ ไชยวงศ์, 2552 : 141.) ต่อมายังมีการบุกรุกใช้สอยพื้นที่แห่งนี้ทำให้เกิดเป็นแหล่งเสื่อมโทรม กระทั่งกรมศิลปากร โดยหน่วยศิลปากรที่ 4 จ.เชียงใหม่ ได้ดำเนินการขุดแต่งเมื่อ พ.ศ. 2538 ทั้งนี้กรมศิลปากรได้ประกาศขึ้นทะเบียนเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2523

ต่อมาสำนักศิลปากรที่ 7 น่านได้ร่วมกับเทศบาลนครลำปาง ในสมัย ดร.นิมิตร จิวะสันติการ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในขณะนั้น ดำเนินโครงการขุดค้น ขุดแต่งโบราณสถานแห่งนี้ ทำให้เกิดข้อมูลทางวิชาการใหม่ขึ้นเป็นครั้งแรกของโบราณสถานแห่งนี้ กล่าวคือ หลุมขุดค้นพบวัฒนธรรมล้านนาในระยะต้น ต่อเนื่องถึงล้านนาในช่วงศตวรรษที่ 21 ทั้งยังพบร่องรอยวิหารที่มีการสร้างทับกันอย่างน้อย 2 - 3 ระยะ ร่องรอยฐานเจดีย์และงานก่อสร้างอื่นๆ รวมทั้งโบราณวัตถุหลายชนิดในการดำเนินงานทางโบราณคดีครั้งนี้ โดยก่อนการดำเนินงานทางเทศบาลนครลำปางได้เชิญพ่อหนานศรี วรรณศรี ปราชญ์ท้องถิ่นเป็นผู้นำในการบวงสรวงการขุดค้น ทำให้ประชาชนรอบโบราณสถานมีความสนใจอย่างยิ่งต่อการดำเนินกิจกรรมครั้งนี้

ที่น่าสนใจอย่างยิ่งสำหรับโครงการขุดค้นทางโบราณคดีนี้คือ ก่อนหน้าการขุดค้น ขุดแต่งเกิดปัญหางบประมาณที่เทศบาลนครลำปางไม่มีงบประมาณที่จะจัดซื้อจัดจ้างโครงการให้กรมศิลปากรขุดค้น ขุดแต่ง จึงได้ร่วมกับเครือข่ายผู้สูงอายุ เทศบาลนครลำปาง สมาชิกสภาเทศบาลพี่น้องประชาชนในเทศบาลนครลำปาง จัดตั้งผ้าป่าสามัคคีขึ้น 9,999 กอง เมื่อวันอาทิตย์ที่ 20 มิถุนายน 2553 ที่บริเวณกุ้เจ้ายาสุตตา ถนนเวียงเหนือ สรุปจากการทอดผ้าป่าทำให้มียอดเงิน

ทำบุญถึง 2 แสนห้าหมื่นบาทเศษ ซึ่งเทศบาลนครลำปาง ได้มอบเงินจำนวนนี้ให้กับกรมศิลปากร เพื่อนำไปดำเนินการตามโครงการต่อไป โดยมีบุคคลสำคัญคนหนึ่งที่มีส่วนในการผลักดันก็คือ อาจารย์สุพร ชูโต ประธานเครือข่ายผู้สูงอายุ เทศบาลนครลำปาง

นอกจากนั้น เทศบาลนครลำปางและภาคชุมชนรอบโบราณสถาน มีการการจัดเวทีเสวนา กู้เจ้ายาสุตดา เสวนาในหัวข้อ “ชุมชนกับการอนุรักษ์โบราณสถาน” โดยผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านโบราณสถานมาเบิกรายการ เช่น นายเกรียงไกร สัมปชชิต อธิบดีกรมศิลปากร, นายศุภกิจ บุญญฤทธิ์พงษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, พ่อหนานบุญศรี วรรณศรี ปราชญ์ท้องถิ่น ฯลฯ วันที่ 15 สิงหาคม 2553 ในการเสวนานั้นได้มีการนำเสนอโบราณวัตถุที่ขุดค้นพบได้อันประกอบด้วยชิ้นส่วนพระพุทธรูปโลหะ, ชิ้นส่วนของเครื่องปั้นดินเผา เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ และส่งเสริมคุณค่าให้แก่สาธารณะ

ภายหลังการขุดค้น ขุดแต่ง เทศบาลนครลำปาง โดยสำนักการช่าง ได้ดำเนินโครงการจ้างเหมาก่อสร้างบูรณะโบราณสถาน โดยระบุค่าสำคัญในประกาศจัดจ้างเหมาเอกชนดำเนินการ คือ ให้ทำการรื้ออิฐเดิมที่เสื่อมสภาพออก แล้วก่อซ่อมแซมแนวชั้นก่ออิฐของเดิม ตามรูปแบบสมัยของโบราณมากที่สุด ประกอบด้วย โบราณสถานไม่ทราบหน้าที่การใช้งาน ขนาดประมาณ 4x5 เมตร ฐานเจดีย์สี่เหลี่ยมจัตุรัส ขนาดประมาณ 7x8 เมตร สูง 80 เซนติเมตร ส่วนทางเข้าวิหาร แนวอิฐก่อ กว้างประมาณ 50 เซนติเมตร ยาว 12 เมตร ส่วนที่ต่อเนื่องจากกำแพงแก้วเจดีย์ แนวอิฐก่อ กว้างประมาณ 30 เซนติเมตร และ 70 เซนติเมตร หรือช่วงความยาวของอิฐ ต่อเนื่องจากกำแพงแก้วมาทางทิศใต้ 2 แนว และแนวอิฐก่อ กว้างประมาณ 100 เซนติเมตร เป็นช่องสี่เหลี่ยมผืนผ้า ขนาดประมาณช่องละ 4x5 เมตร จำนวน 2 ช่อง อุโบสถ ขนาดประมาณ 7x18 เมตร (ตามแบบแปลนของกรมศิลปากร) และปรับภูมิทัศน์ (ตามแบบแปลนเทศบาลฯ)

ในขณะที่การดำเนินงานตัวโบราณสถานกู้ยาสุตดานั้น ทางชุมชนรอบโบราณสถาน ร่วมกับเทศบาลนครลำปางก็มีการใช้พื้นที่ดังกล่าว จัดกิจกรรมถนนสายวัฒนธรรม ถนนวังเหนือ มาแล้วตั้งแต่ปี 2552 พื้นที่ดังกล่าวจึงสามารถดัดแปลงให้มีชีวิตชีวาร่วมกับกิจกรรมที่เริ่มขึ้นโดยเทศบาลนครลำปางได้ ถนนสายวัฒนธรรมเกิดขึ้นหลังจากโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณถนนวังเหนือ ทำให้พื้นที่ดังกล่าวมีศักยภาพในตัวเอง สังเกตได้ว่า เทศบาลนครลำปางเห็นโอกาสในการปรับปรุงกิจกรรมใหม่ โดยกำหนดที่จะจัดงาน“กาดหมั้วคว้งแลง” สืบสานวิถีเมืองเก่า ทุกเย็นวันศุกร์ เวลา 16.00-21.00 น. และเสนอกิจกรรมทำบุญตักบาตรข้าวเหนียว หรือ “ใส่บาตรข้าวนี้” สำหรับช่วงเช้าวันเสาร์ และ วันอาทิตย์ในงาน“กาดหมั้วคว้งวาย”สืบสานวัฒนธรรมเมืองเก่า รวมถึง“กาดนัดพระเครื่อง” ตั้งแต่เวลา 07.00-12.00 น. โดยเริ่มตั้งแต่วันศุกร์ที่ 5 พฤศจิกายน 2553

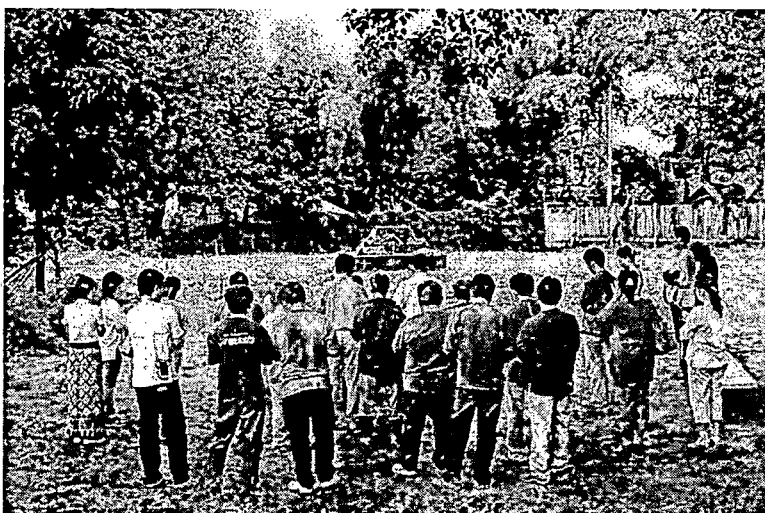
การดำเนินโครงการทั้งการดูแลโบราณสถาน การปรับภูมิทัศน์ กิจกรรมถนนสายวัฒนธรรม ทำให้เกิดมิติการขับเคลื่อนงานทางวัฒนธรรม และกรมศิลปากร โดยสำนักศิลปากรที่ 7 น่านจึงได้มีบันทึกส่งมอบภารกิจการดูแลโบราณสถานภูย่าสุตา ให้กับเทศบาลนครลำปางในปี 2556

บทเรียนจากกรณีศึกษานี้ มีแนวทางสำคัญที่น่าสนใจคือ

1. ความริเริ่มสนใจจากผู้บริหารเทศบาลนครลำปาง ร่วมกับแกนนำชุมชนรอบโบราณสถาน ดำเนินการจัดหางบประมาณจากกลุ่มผู้สูงอายุเพื่อให้เทศบาลนครลำปางประสานงานการดำเนินงานทางโบราณคดีร่วมกับสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน
2. เทศบาลนครลำปาง จัดงบประมาณในการจ้างเหมาบูรณะ และดำเนินโครงการปรับภูมิทัศน์โบราณสถาน และเกิดถนนสายวัฒนธรรมขึ้น พร้อมๆ กับกระแสการพัฒนาเมืองเก่าลำปาง
3. การขับเคลื่อนกิจกรรมกาดถนนคนเดิน ถนนสายวัฒนธรรม โดยใช้พื้นที่โบราณสถานเป็นจุดดึงดูดให้ผู้คนเกิดบรรยากาศทางวัฒนธรรม รวมทั้งคณะกรรมการชุมชนมีความสนใจต่อการเฝ้าระวังโบราณสถาน



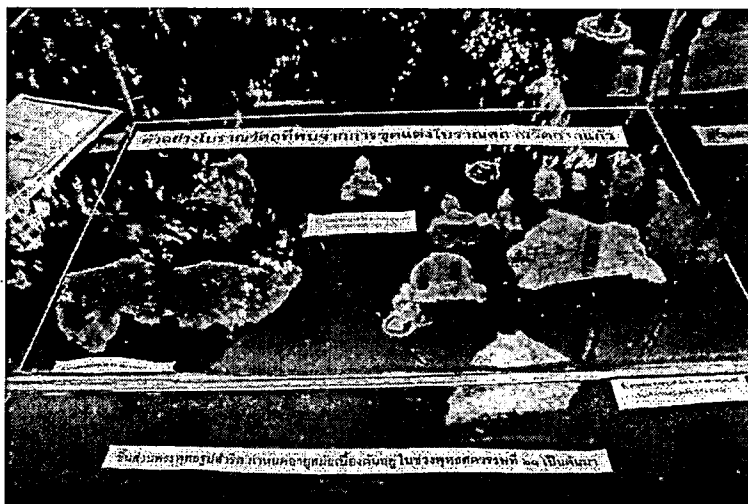
ภาพที่ 4.6 ผ้าป่าสามัคคีขึ้น 9,999 กอง เมื่อวันอาทิตย์ที่ 20 มิถุนายน 2553
ที่บริเวณกุเจ้าย่าสุตา ถนนเวียงเหนือ
ที่มา : เทศบาลนครลำปาง



ภาพที่ 4.7 บวงสรวงกุเจ้าย่าสุตาดำก่อนขุดค้น ในวันที่ 6 สิงหาคม 2553
ที่มา : เทศบาลนครลำปาง



ภาพที่ 4.8 บรรยายภาพการขุดค้นทางโบราณคดี ในเวทีเสวนาผู้เข้ายาสุตดา
วันที่ 15 สิงหาคม 2553
ที่มา : เทศบาลนครลำปาง



ภาพที่ 4.9 ตัวอย่างโบราณวัตถุที่พบจากการขุดแต่งโบราณสถานวัดกาแก้ว ในเวทีเสวนาผู้
เข้ายาสุตดา วันที่ 15 สิงหาคม 2553
ที่มา : เทศบาลนครลำปาง

ตารางที่ 4.1 สรุปการดำเนินงานโบราณสถานที่ยื่นทะเบียนจากกรมศิลปากร
และได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากรเสร็จสิ้นแล้ว

โบราณสถาน	กรรมสิทธิ์ โบราณสถาน	บทบาทกรม ศิลปากร	บทบาทองค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	การมีส่วนร่วม ของชุมชน
1.คุ้มเจ้าหลวง เมืองแพร่	1.อาคารและที่ดิน เป็นกรรมสิทธิ์ของ กระทรวงมหาดไทย ต่อมาส่งมอบให้ อบจ.แพร่ ดูแล 2.กรมศิลปากรขึ้น ทะเบียนเป็น โบราณสถาน(เป็น ผู้ใช้ประโยชน์)	1.การดำเนินงาน การปรับปรุง อาคารร่วมกับ อบจ.แพร่ 2.การถ่ายโอนตัว อาคารที่ยื่น ทะเบียนให้กับ อบจ.แพร่	1.งบประมาณใน การปรับปรุง อาคาร 2.การจัดตั้ง พิพิธภัณฑ์ ประจำเมือง	1.การสร้างแหล่ง เรียนรู้ ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม
2.กำแพงเมือง และคูเมืองน่าน	1.กรรมสิทธิ์คูเมือง และกำแพงเมือง เป็นของกรมธน ราช(ที่ราชพัสดุ) กระทรวงการคลัง 2.กรมศิลปากรขึ้น ทะเบียนเป็น โบราณสถาน(เป็น ผู้ใช้ประโยชน์)	1.การดำเนินงาน ขุดแต่งและ บูรณะกำแพง เมือง ด้วย งบประมาณกรม ศิลปากร 2.การดำเนินงาน ปฏิรูปทัศน์ ร่วมกับเทศบาล เมืองน่าน 3.การถ่ายโอน การดูแลรักษา และบำรุงรักษา	1.การปฏิรูป ทัศน์ร่วมกับกรม ศิลปากร 1.การจัดกาด กำแพงเมืองน่าน ร่วมกับเครือข่าย ท่องเที่ยวชุมชน น่าน	1.คณะกรรมการ เมืองเก่าน่าน

ตารางที่ 4.1 สรุปการดำเนินงานโบราณสถานที่ยื่นทะเบียนจากกรมศิลปากรและได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากรเสร็จสิ้นแล้ว (ต่อ)

โบราณสถาน	กรรมสิทธิ์ โบราณสถาน	บทบาทกรม ศิลปากร	บทบาทองค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	การมีส่วนร่วม ของชุมชน
1.กุ๋ย่าสุตตา (วัดกากแก้ว ร้าง)	1.โบราณสถานร้าง กรมศิลปากรขึ้น ทะเบียนเป็น โบราณสถาน(เป็น ผู้ใช้ประโยชน์)	1. ประสานงาน ร่วมกับเทศบาล นครลำปาง	1.งบประมาณ โครงการจ้าง เหมาก่อสร้าง บูรณะ โบราณสถาน 2.งบประมาณ การปรับปรุงทัศน	1.กลุ่มผู้สูงอายุ ทอดผ้าป่าเพื่อ เป็นทุนการ ดำเนินงานทาง โบราณคดี 2.กิจกรรมถนน สายวัฒนธรรม

4.1.2 โบราณสถานที่ยื่นทะเปียนจากกรมศิลปากรและอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากร

กรณีศึกษาประกอบด้วย 1) เทศบาลนครลำปาง อยู่ในขั้นตอนการถ่ายโอนกำแพงเมืองและคูเมือง 2) เทศบาลนครลำปาง อยู่ในขั้นตอนการถ่ายโอนหอดะม็อก 3) เทศบาลตำบลท่าวัง ตาล อ.สารภี จ.เชียงใหม่ อยู่ในขั้นตอนการถ่ายโอนโบราณสถานในพื้นที่เวียงกุมกาม 4) เทศบาลตำบลหนองผึ้ง อ.สารภี จ.เชียงใหม่ อยู่ในขั้นตอนการถ่ายโอนโบราณสถานในพื้นที่เวียงกุมกาม

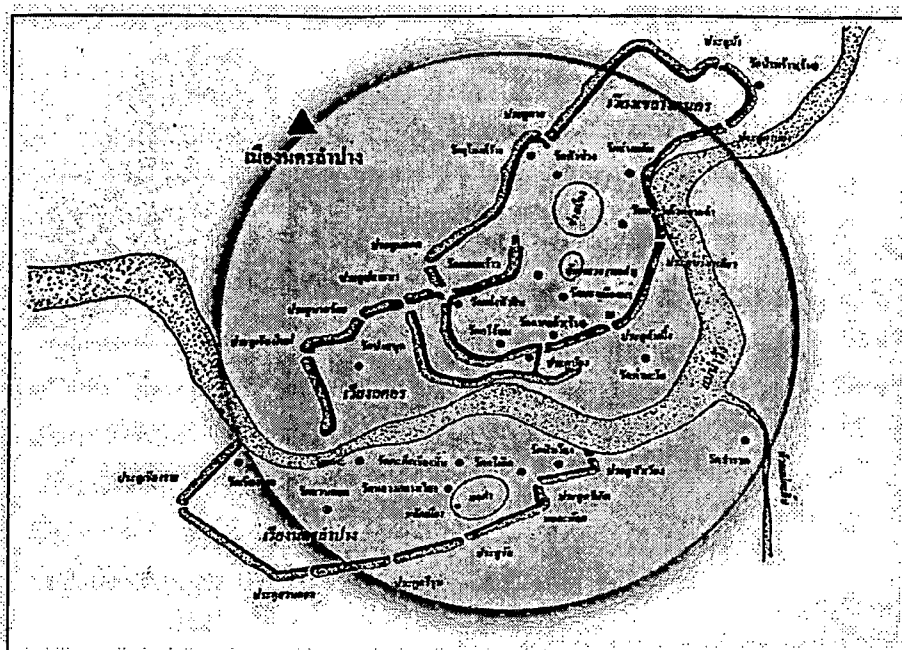
4.1.2.1 เทศบาลนครลำปาง อยู่ในขั้นตอนการถ่ายโอนกำแพงเมืองและคูเมือง

กำแพงเมืองและคูเมืองลำปางในที่นี้เป็นส่วนของเวียงโบราณเวียงเขลางค์นคร ตั้งอยู่ทางฝั่งทิศตะวันตกของตัวเมืองลำปางในปัจจุบัน หลักฐานทางโบราณคดีมีความเชื่อมโยงกับเวียงหิริภุญไชยหรือเวียงลำพูนมาแล้วอย่างน้อยตั้งแต่สมัยวัฒนธรรมหิริภุญไชย ราวพุทธศตวรรษที่ 17 – 19 ภายในกำแพงเวียงเขลางค์นครที่มีวัดพระแก้วดอนเต้าฯ เป็นศูนย์กลางพุทธศาสนา และทางทิศใต้ของเวียงเขลางค์นครยังมีเวียงละคร ซึ่งภายในเวียงละครมีวัดปงสนุกเป็นศูนย์กลางพุทธศาสนา หลักฐานทางประวัติศาสตร์ในสมัยจารึกกล่าวถึงความสำคัญของเวียงเขลางค์นครและเวียงละครว่าเป็นฐานอำนาจสำคัญของราชธานีเชียงใหม่ สืบเนื่องมาจนกระทั่งในช่วงแรกของการฟื้นฟูเมือง ช่วง พ.ศ.2275 – 2302 กลุ่มผู้นำท้องถิ่นในลำปางก็เป็นผู้เริ่มฟื้นฟูเมืองและเป็นที่มาของราชวงศ์เจ้าเจ็ดตนเข้าฟื้นฟูรัฐล้านนา ภายหลังการฟื้นฟูบ้านเมืองในช่วงต้นพุทธศตวรรษที่ 24 พระเจ้าหอคำดวงทิพย์ เจ้าผู้ครองนครลำปางองค์ที่ 3 ขยายเมืองใหม่ทางฝั่งทิศตะวันออกของน้ำวัง (หรือเวียงนครลำปาง) สร้างแนวคูน้ำคันดินและกำแพงเมืองใหม่ เมื่อ พ.ศ.2351 ขณะที่เมืองเขลางค์นครและเวียงละครเป็นพื้นที่ของชาวเมืองเชียงแสน เมืองยอง และเมืองอื่น ๆ ที่ถูกกวาดต้อนมาในช่วงฟื้นฟูบ้านเมือง ทำให้เวียงนครลำปางในพื้นที่ใหม่นี้จึงเป็นศูนย์กลางใหม่ของเมืองลำปางในสมัยรัตนโกสินทร์เป็นต้นมา

ลักษณะทางกายภาพและแบบแผนของเมืองเขลางค์นคร มีผังเมืองคล้ายรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้ามุมมน ร่องรอยเท่าที่ปรากฏในปัจจุบันมีประตูเมือง 4 ทิศคือ

ทิศเหนือ	ประตูพม่า
ทิศตะวันออก	ประตูผาป่อง, ประตูท่านางเหล็ก และประตูต้นผึ้ง
ทิศใต้	ประตูนกกด
ทิศตะวันตก	ประตูตาล

ภายในกำแพงเวียงเขลางค์นคร ด้านทิศเหนือเป็นที่ตั้งของวัดพระแก้วดอนเต้าฯ ซึ่งเอกสารทางประวัติศาสตร์กล่าวว่าเคยเป็นที่ประดิษฐานพระแก้วมรกต (พระมหารัตนปฎิมากร) และมีละตือเมืองอยู่บริเวณ “ผาบ่อง” นอกจากนั้น ยังมีข้อสันนิษฐานว่าบริเวณคุ้มเจ้านายในช่วงต้นพุทธศตวรรษที่ 24 น่าจะอยู่บริเวณทิศเหนือของวัดแสงเมืองมาใกล้กับวัดพระแก้วดอนเต้าฯ ดังปรากฏชื่อเรียกบริเวณดังกล่าวว่า “เวียงคอกงัว” (หรือนครเวียงดิน) ซึ่งการค้นคว้าล่าสุดก็ชี้ให้เห็นร่องรอยการใช้พื้นที่เมืองเป็นข่วงเมืองหรือสนามเมืองบริเวณหน้าวัดพระแก้วดอนเต้าฯ หรือที่เรียกว่า “เด่นพระแก้ว” (สุรพล ดำริห์กุล, 2545 : 47.)



ภาพที่ 4.10 ผังเวียงโบราณเขลางค์นคร เวียงลอร และเวียงนครลำปาง
ที่มา : สุรพล ดำริห์กุล, (2545 : 47).

กำแพงเมืองเวียงเซลางค์นคร เป็นโบราณสถานขึ้นทะเบียนกรมศิลปากร ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 72 วันที่ 8 มีนาคม 2478 สภาพปัญหาก่อนการดำเนินการของกรมศิลปากร นั้น ปัญหาสำคัญคือ การบุกรุกของราษฎรและการทำลายแนวคันดินกำแพงเมือง แต่ส่วนที่ยังคงมีร่องรอยหลักฐานการกำแพงเมืองในสภาพที่สามารถศึกษาและพัฒนาได้คือ บริเวณประตูพม่า (หรือที่เรียกกันว่าประตูม้า) เทศบาลนครลำปาง โดย ดร.นิมิตร จิวะสันติการ ขณะที่ยังดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลนครลำปางในขณะนั้น ได้ดำเนินโครงการปรับปรุงพัฒนาบริเวณประตูพม่าให้มีความโดดเด่นขึ้น ผ่านแผนยุทธศาสตร์เมืองเก่า เริ่มดำเนินการขึ้นในช่วงปี 2549 – 2550

การประสานงานผ่านผู้อำนวยการสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน นายปฏิพัฒน์ พุ่มพวงษ์แพทย์ นำไปสู่การตั้งงบประมาณและเข้าสภาเทศบาลนครลำปางเพื่อขออนุมัติใช้งบประมาณดังกล่าว งบประมาณดังกล่าวครอบคลุมการขุดค้นทางโบราณคดีและการออกแบบก่อสร้าง โครงการนี้ทางด้านเทคนิคทั้งหมดฝ่ายกรมศิลปากรเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนการบริหารจัดการโครงการไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานอยู่ในอำนาจของเทศบาลนครลำปาง อย่างไรก็ตามในคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานจำเป็นจะต้องมีบุคลากรของกรมศิลปากรกำกับอยู่ด้วย

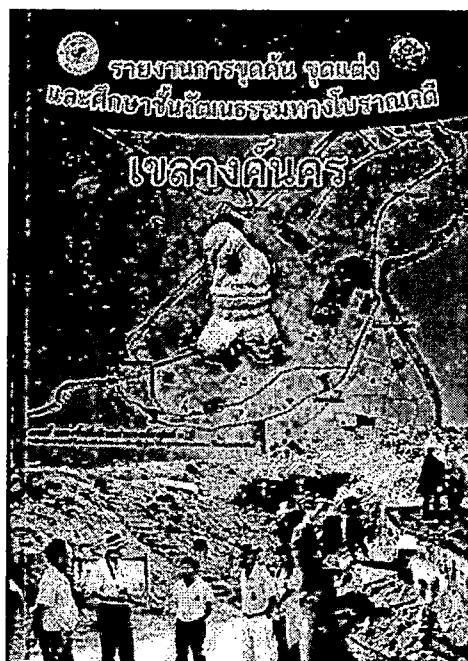
จากกล่าวได้ว่าโครงการนี้เป็นโครงการแรกๆ ที่ทำการบูรณะโบราณสถานในเขตสาธารณะที่จะสัมพันธ์กับชุมชนและผู้คนที่เส้นทางสัญจร ก่อนโครงการดังกล่าวจะเริ่มอย่างจริงจังได้มีการนำคณะผู้บริหารเทศบาล เจ้าหน้าที่เทศบาลนครลำปาง ตัวแทนมหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง ตัวแทนชุมชนข้างแต้ม และชุมชนบ้านใหม่ประตูม้า ไปศึกษาดูงานการบูรณะกำแพงเมืองเก่า ณ จังหวัดกำแพงเพชรและสุโขทัย ระหว่างวันที่ 15-16 กันยายน 2549 โดยมีจุดประสงค์เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการพัฒนาปรับปรุงเขตกำแพงเมืองโบราณเซลางค์นคร รุ่นที่ 1 ณ บริเวณกำแพงเมืองประตูม้า จ.ลำปาง¹ สิ่งเหล่านี้จึงนับเป็นความพยายามสร้างความรับรู้และการมีส่วนร่วมกับประชาชน สอดคล้องกับการดำเนินการจากแผนยุทธศาสตร์เมืองเก่านครลำปาง โดยคาดว่าจะอาจารย์จากมหาวิทยาลัยราชภัฏลำปางน่าจะเป็นบุคลากรสำคัญที่นำกระบวนการการมีส่วนร่วมมาปรับใช้

รายงานการขุดค้น ขุดแต่งและศึกษาชั้นวัฒนธรรมทางโบราณคดีเซลางค์นคร (2551) (ปฏิพัฒน์ พุ่มพวงษ์แพทย์, บรรณาธิการ., 2551) เป็นเอกสารที่ตีพิมพ์เพื่อรายงานการขุดค้นดังกล่าว ส่วนเอกสารนี้จัดพิมพ์โดยงบประมาณของกรมศิลปากร รายงานดังกล่าวทำให้เห็นว่า

¹ บันทึกข้อความ ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง สำนักการช่าง เทศบาลนครลำปาง ที่ 126/2549 เรื่อง รายงานผลการศึกษาดูงานการบูรณะกำแพงเมืองเก่า, 29 กันยายน 2549

เพียงเป็นการขุดค้นบริเวณกำแพงเมืองเท่านั้นยัง แต่ทำการขุดหลุมขุดค้นอีกจำนวน...หลุม อาจเป็นเพราะว่าในเขตเทศบาลนครลำปางยังไม่เคยมีการขุดค้นทางโบราณคดีอย่างเป็นระบบมาก่อนโดยกรมศิลปากร (อย่างไรก็ตามในโครงการบูรณะวิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก ก็มีการขุดค้นทางโบราณคดีเช่นกันโดยนักวิชาการที่ไม่ได้สังกัดในกรมศิลปากร) ในที่สุดสามารถกำหนดอายุกำแพงเมืองบริเวณประตูม้ายศแรกอยู่ที่ พ.ศ.1790 โดยมีค่าคลาดเคลื่อนอยู่ที่ พ.ศ.1660-1920

เอกสารรายงานฉบับนี้ นำไปสู่การออกแบบก่อสร้างแบบสันนิษฐานว่า กำแพงเมืองและประตูม้ายศจะมีรูปร่างลักษณะเป็นอย่างไร กรมศิลปากรก็จะดำเนินการออกแบบ และทำการจัดซื้อจัดจ้างผู้รับเหมาที่มีประสบการณ์ในการบูรณะโบราณสถาน



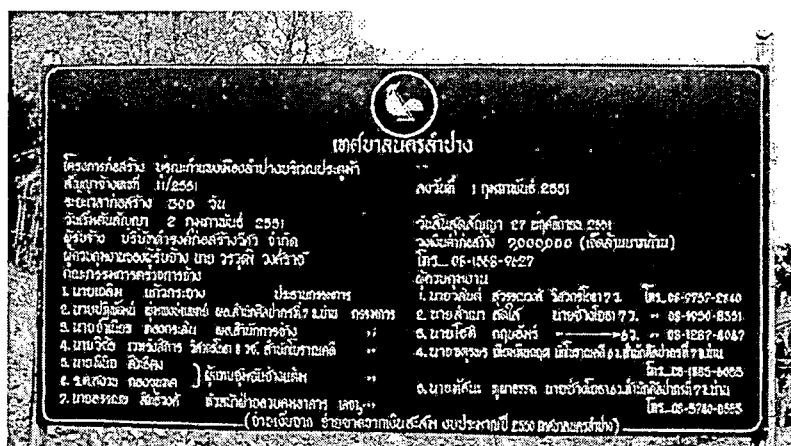
ภาพที่ 4.11 รายงานการขุดค้น ขุดแต่ง และศึกษาชั้นวัฒนธรรมทางโบราณคดีเขलगคันคร

ในกระบวนการดำเนินงาน พบว่ามีความขัดแย้งบางประการที่ทำให้ต้องเจรจาและในบางกรณีก็มีการที่ประชาชนแจ้งความฟ้องร้องเทศบาลด้วย กรณีฟ้องร้องเกิดจากการที่เทศบาลนครลำปางได้ทำการรื้อถอนสิ่งก่อสร้างชั่วคราวบริเวณร้านค้าที่ตั้งอยู่ในพื้นที่สาธารณะ เพื่อจะขุดค้นทางโบราณคดีและปรับพื้นที่ให้เป็นลานโล่ง ทำให้ประชาชนทำการแจ้งความและฟ้องร้องดังกล่าวอีกส่วนหนึ่งที่เป็นปัญหาก็คือ ในเขตโบราณสถานบนกำแพงเมืองมีศาลเจ้าพ่อประตูม้ายตั้งอยู่ ตามหลักการอนุรักษ์โบราณสถานแล้ว ศาลดังกล่าวถือเป็นสิ่งแปลกปลอมที่เกิดขึ้นมาทีหลัง ทำให้ต้องมีการเจรจากับชาวบ้านและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างนายประเวทย์ ณ ลำปาง และในที่สุดก็สามารถตกลงกันเบื้องต้น โดยทำการย้ายศาลลงมาได้

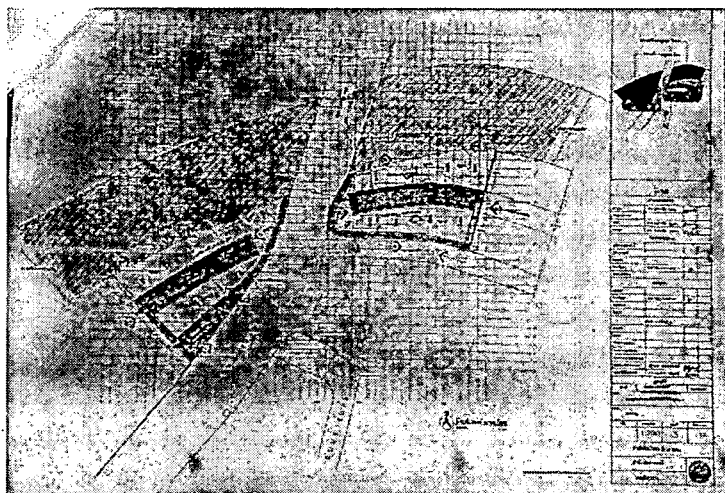
อย่างไรก็ตามหลังการบูรณะเสร็จสิ้นไม่นานก็พบว่า ได้มีการนำศาลเจ้าพ่อประตูม้ายไปตั้งอยู่บริเวณเดิม สรุปได้ว่า บริเวณโบราณสถานประตูม้ายนี้เป็นแห่งแรกที่ได้ทำการบูรณะโดยความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครลำปาง, สำนักศิลปากรที่ 7 น่าน กรมศิลปากร อย่างเข้มแข็ง โดยที่ชุมชนมีบทบาทไม่มากนัก ทิศทางการบูรณะมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนการดำรงอยู่ของโบราณสถานในฐานะแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม เมื่อการดำเนินโครงการเสร็จสิ้น กองวิชาการและแผนงาน ฝ่ายบริการและเผยแพร่วิชาการ งานวิจัยและประเมินผล ได้ทำการประเมินผลความพึงพอใจต่อโครงการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่านครลำปาง (กำแพงเมืองที่ประตูม้าย) ระหว่างวันที่ 11-12 กรกฎาคม 2552 จากกลุ่มตัวอย่างประชาชนอาศัยรอบพื้นที่โครงการ 70 คน ประชาชนทั่วไปที่อาศัยในเขตเทศบาลนครลำปาง 162 คน รวม 232 คน² พบว่า น้ำหนักที่ให้ความสำคัญที่สุดก็คือความต้องการฟื้นฟูเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า

อนึ่ง อย่างไรก็ตามความกระตือรือร้นของเทศบาลนครลำปางและกรมศิลปากรเองยังแสดงให้เห็นได้จากการซื้อเชิญจากสื่อมวลชนจากส่วนกลางเพื่อมาทำข่าวประชาสัมพันธ์ เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2552

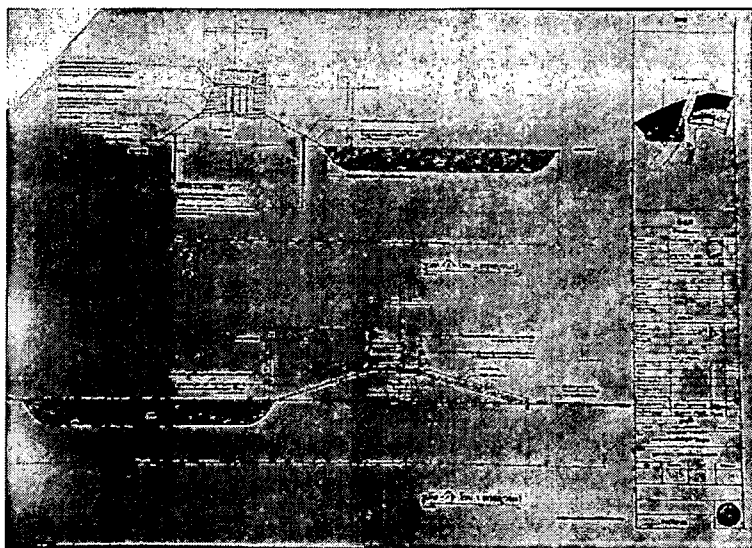
² บันทึกข้อความ กองวิชาการและแผนงาน ฝ่ายบริการและเผยแพร่วิชาการงานวิจัยและประเมินผล เทศบาลนครลำปาง ที่ ลป 52002 เรื่อง สรุปการประเมินผลความพึงพอใจหลังการดำเนินงานต่อ โครงการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่านครลำปาง (กำแพงเมืองที่ประตูม้าย), 21 กรกฎาคม 2552



ภาพที่ 4.12 ป้ายโครงการก่อสร้าง บูรณะกำแพงเมืองลำปางบริเวณประตูม้า
สัญญาจ้างเลขที่ 11/2551



ภาพที่ 4.13 แบบแสดงผังบริเวณกำแพงเมือง เขียนโดย สำนักศิลปากรที่ 7 น่าน กรมศิลปากร
ที่มา: ส่วนควบคุมการก่อสร้าง เทศบาลนครลำปาง



ภาพที่ 4.14 แบบแสดง รูปตัดกำแพงเมือง เขียนโดยสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน
ที่มา : ส่วนควบคุมการก่อสร้าง เทศบาลนครลำปาง



ภาพที่ 4.15 กำแพงเมืองประตูม้าก่อนการบูรณะ
ที่มา : ส่วนควบคุมการก่อสร้าง เทศบาลนครลำปาง



ภาพที่ 4.16 กำแพงเมืองประตุม้าหลังการบูรณะเสร็จ
ที่มา : ส่วนควบคุมการก่อสร้าง เทศบาลนครลำปาง

ภายหลังการดำเนินโครงการขุดค้น ขุดแต่งกำแพงเมืองในส่วนประตูม้า และมีการบูรณะ การปฏิรูปทัศนียภาพ สำนักศิลปากรที่ 7 น่าน และเทศบาลนครลำปางจึงมีแนวทางประสานการทำงานการถ่ายโอนภารกิจนี้ไปยังกรมศิลปากร เพื่อดำเนินการถ่ายโอนและส่งมอบงาน แต่พบว่า ด้วยเงื่อนไขปัญหาทางนิติการ กรมศิลปากรจึงพยายามตรวจสอบประเด็นปัญหาต่างๆที่จะ สืบเนื่องจากการถ่ายโอน โดยเฉพาะปัญหากรณีพิพาทระหว่างราษฎรกับหน่วยงานราชการทั้งกรม ศิลปากรและเทศบาลนครลำปาง มติที่ประชุมรายงานความก้าวหน้าตามแผนการถ่ายโอนภารกิจ ของกรมศิลปากรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2556) ได้เสนอให้มีการตรวจสอบข้อมูลและ ทบทวนการถ่ายโอนโบราณสถานประเภทคูเมือง กำแพงเมือง³ ประเด็นสำคัญอย่างยิ่งคือ ปัญหา ข้อกฎหมายในเรื่องที่ราชพัสดุ ในฐานะกรมธนารักษ์เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ กรมศิลปากรเป็นผู้ใช้ ประโยชน์ ในขณะที่การถ่ายโอนภารกิจนี้ยังไม่มีข้อหาหรือหรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน (น.ส.มาลี ภรณ์ คุ่มเกษม หัวหน้ากลุ่มนิติการ กรมศิลปากร,สัมภาษณ์ วันที่ 28 มกราคม 2558)กรณีของ กำแพงเมือง คูเมืองเวียงเขลางค์นครนี้จึงอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการถ่ายโอนอยู่

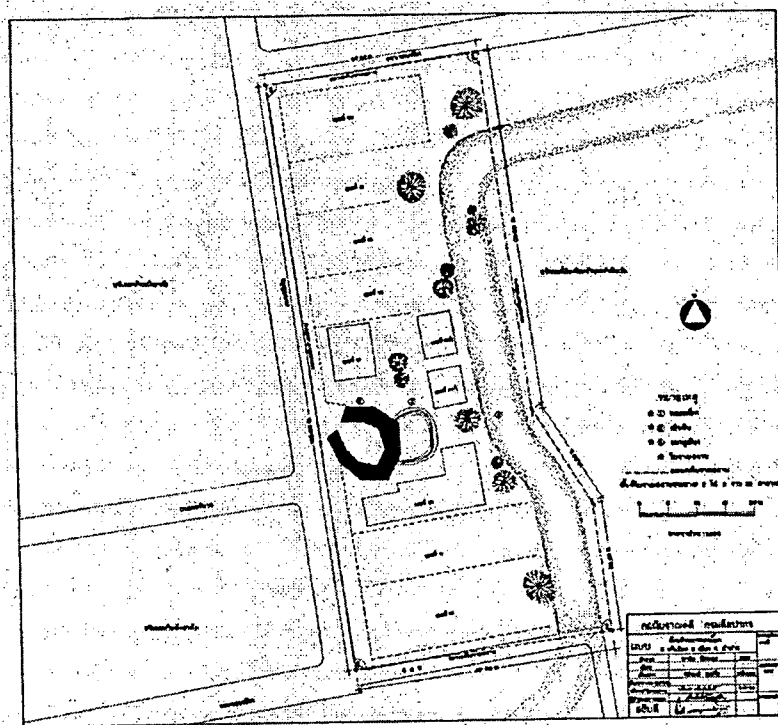
³ บันทึกข้อความ กรมศิลปากร กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร เรื่อง รายงานการประชุมติดตามความก้าวหน้าตามแผนการถ่ายโอน ภารกิจของกรมศิลปากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2556 – 2560

บทเรียนจากกรณีนี้ มีแนวทางการดำเนินงานที่น่าสนใจคือ

1. แผนยุทธศาสตร์เมืองเก่า เริ่มดำเนินการขึ้นในช่วงปี 2549 – 2550 รวมถึงการเคลื่อนไหวของกลุ่มล้านคำลำปาง ก่อให้เกิดกระแสการพัฒนาเมืองเก่า ทำให้คูเมืองและกำแพงเมืองเป็นส่วนหนึ่งของการบรรจุในแผนการพัฒนา
2. เทศบาลนครลำปาง ใช้งบประมาณการขุดค้นทางโบราณคดีและการออกแบบบูรณะรวมทั้งการปรับปรุงทัศนียภาพ โดยดำเนินการร่วมกับสำนักศิลปากรที่ 7 จ.น่าน ทำให้การดำเนินงานมีความชัดเจนในรูปคณะกรรมการร่วม
3. การอยู่ในระหว่างขั้นตอนการถ่ายโอน สืบเนื่องจากความไม่ชัดเจนในเรื่องกรอบการถ่ายโอนคูเมืองและกำแพงเมืองจากนโยบายคณะกรรมการถ่ายโอนภารกิจของกรมศิลปากร อันเป็นผลจากการทบทวนเรื่องกรรมสิทธิ์คูเมืองและกำแพงเมืองที่ก่อนถ่ายโอนต้องประสานไปยังกรมธนารักษ์ด้วย
4. ไม่ปรากฏการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม

4.1.2.2 เทศบาลนครลำปาง อยู่ในขั้นตอนการถ่ายโอนหอค้อมือ

หอค้อมือ หมายถึงป้อมใหญ่ในสมัยโบราณ หอค้อมือจึงเป็นป้อมปืนของเมืองโบราณเวียงนครลำปางในฝั่งทิศตะวันออก ปัจจุบันตั้งอยู่ท่ามกลางบ้านเรือนประชาชน บนถนนศรีเกิด ต.หัวเวียง อ.เมือง เป็นโบราณสถานขึ้นทะเบียนกรมศิลปากร ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 72 วันที่ 8 มีนาคม 2478 ถือเป็นโบราณสถานเก่าแก่ในยุคการสร้างเมืองฝั่งใต้ที่ยังสมบูรณ์มาก ในเขตนี้กลายเป็นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ได้ให้เข้าทำการสร้างอาคารพาณิชย์ตลอดแนวถนนรอบเวียง อันเป็นพื้นที่กำแพงเมืองมาแต่เดิม จุดเด่นของหอค้อมือคือ เป็นโบราณสถานที่มีชุมชนอยู่ล้อมรอบ และชุมชนได้มีกิจกรรมและพิธีกรรมของชุมชนร่วมกับโบราณสถาน เนื่องจากภายในหอค้อมือเป็นที่ตั้งของศาลเจ้าพ่อหมอกมุงเมือง ซึ่งทุกปีจะมีพิธีกรรมพ่อนผี ทำให้โบราณสถานได้รับการใช้งานและดูแลรักษาในระดับค่อนข้างดี แม้จะมีการสร้างหรือปรับปรุงอย่างไม่ถูกหลักการอนุรักษ์ก็ตาม



ภาพที่ 4.17 โบราณสถานห่อมะม็อก ต.หัวเวียง อ.เมือง จ.ลำปาง
สิ่งสำคัญที่ขึ้นทะเบียนคือ ป้อมปืน(ห่อมะม็อก) และคูเมือง
ที่มา : กรมศิลปากร(2525 : 149,165)

เดิมโบราณสถานดังกล่าวเป็นจุดที่ละเจียดอ่อน เสี่ยงต่อการหักพังทำลาย เคยมีกรณีที่เทศบาลนครลำปางทำการขุดถนนเพื่อเปลี่ยนท่อระบายน้ำด้วยเครื่องจักร ปรากฏว่าแรงสั่นสะเทือนส่งผลต่อห่อมะม็อก จนกระทั่งเกิดเหตุแผ่นดินไหวในวันที่ 24 มกราคม 2554 เมื่อมีการตรวจสอบโดย ทนงศักดิ์ ไชยเรืองฤทธิ์ เจ้าหน้าที่ดูแลโบราณสถาน สำนักศิลปากรที่ 7 น่าน กรมศิลปากร ได้แจ้งว่า “มีบางส่วนของโครงสร้างซึ่งก่อด้วยอิฐมอญและเชื่อมด้วยดินเหนียวมีรอยเคลื่อนตัวจริง ประกอบกับมีการเคลื่อนตัวเดิมก่อนหน้านี้อยู่แล้วทำให้มีการเคลื่อนตัวมากขึ้น ดังนั้นเพื่อไม่ให้ห่อมะม็อกได้รับความเสียหายเพิ่มก็จะได้เร่งประสานงานกับเทศบาลนครลำปาง เพื่อเข้ามานบูรณะซ่อมแซมให้เร็วขึ้น

กรณีการบูรณะของห่อมะม็อกนี้มีเงื่อนไขสำคัญจาก เกิดภัยแผ่นดินไหวคุกคามอย่างฉับพลัน ไม่เพียงเท่านั้นห่อมะม็อกยังเป็นโบราณสถานที่มีความสำคัญและมีความสมบูรณ์มาก

จนกระทั่งกรมศิลปากรเองก็ยังกระตือรือร้นเป็นอย่างยิ่ง ในที่สุดการบูรณะก็ได้รับการตอบรับด้วยการอนุมัติงบประมาณซ่อมแซมโดยกรมศิลปากรเองจำนวน 4,636,500 บาท วันที่ 6 ตุลาคม 2554 ได้จัดพิธีบวงสรวงเจ้าพ่อหมอกมุงเมือง ที่เชื่อกันว่าเป็นผู้ปกป้องรักษาหอดังกล่าว เพื่อความเป็นสิริมงคลต่อชาวลำปาง, ชุมชนศรีเกิดและเพื่อให้ดำเนินงานบูรณะซ่อมแซมที่กำลังจะเกิดขึ้นผ่านไปอย่างราบรื่น นำไปสู่การตั้งงบประมาณบูรณะของกรมศิลปากรจำนวนกว่า 5 ล้านบาทในปี 2555 การขุดค้นและบูรณะทำให้พบหลักฐานทางโบราณคดีที่น่าสนใจในเวลาต่อมา

งานดังกล่าวด้วยความเร่งด่วนของการซ่อมแซม ทำให้ไม่ปรากฏว่า เกิดกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของกรมศิลปากร, เทศบาลนครและชุมชนมากนัก เราพบว่า เทศบาลนครลำปางทำหน้าที่เป็นเจ้าของพื้นที่ และอำนวยความสะดวกให้กับกรมศิลปากร และประสานงานชุมชน อย่างไรก็ตามมีกรณีหนึ่งคือ การย้ายศาลเจ้าพ่อหมอกมุงเมืองออกมาจากหออะม็อก

แต่เดิมนั้นเราอาจเรียกได้ว่า ศาลเจ้าพ่อหมอกมุงเมือง กับ หออะม็อกมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งในฐานะการใช้พื้นที่และการประกาศอาณาบริเวณของศาล รวมถึงการเป็นพื้นที่แห่งพิธีกรรมที่รวมศูนย์กลางอยู่กับโบราณสถานนั้น เมื่อมีการแยกโบราณสถานกับศาลออกจากกันในด้านหนึ่งแล้ว มันเป็นการทำให้โบราณสถานศักดิ์สิทธิ์ในความหมายเดิมน้อยลง การต่อร่องช่วงแรกจากเทศบาลนั้น ได้รับข้อมูลว่าเดิมจะทำการรื้อถอนอาคารของชุมชนเพื่อเปิดภูมิทัศน์ให้เห็นแนวกำแพงเมืองเดิมและคูเมือง และย้ายศาลไปไว้ในจุดอื่นซึ่งในการตกลงเบื้องต้นทางประธานชุมชนเองก็ยินยอมเป็นอย่างดี แต่ในเวลาต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลง และได้สร้างศาลเจ้าพ่อหมอกมุงเมืองขึ้นในบริเวณแนวกำแพงเมืองเดิมนั่นเอง ความรับรู้เข้าใจเช่นนี้จำเป็นต้องสืบค้นและสัมภาษณ์กับชุมชนต่อไป (สัมภาษณ์คุณโชติ กฤษณ์มร, ช่างโยธา สำนักการช่าง เทศบาลนครลำปาง, 26 ธันวาคม 2556)

กรมศิลปากร โดยสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน ได้ดำเนินการผลักดันให้มีการถ่ายโอนภารกิจ การดูแลโบราณสถานหออะม็อกนี้ ตั้งแต่ปี 2554 แต่ก็ยังอยู่ในขั้นตอนสำคัญคือการพิจารณากรอบประเด็นปัญหาในเรื่องของกรรมสิทธิ์ เนื่องจากหออะม็อกเป็นส่วนหนึ่งของแนวกำแพงเมืองคูเมือง อันเป็นกรณีเดียวกับกำแพงเมืองและคูเมืองเวียงเซลางค์นคร



ภาพที่ 4.18 หออะม็อก เทศบาลนครลำปาง

บทเรียนจากกรณีนี้ มีแนวทางการดำเนินงานที่น่าสนใจคือ

1. ภัยพิบัติจากธรรมชาติ ทำให้โบราณสถานเกิดการชำรุด การดำเนินงานเร่งด่วนจึงทำให้กรมศิลปากรใช้งบประมาณในการบูรณะ
2. เทศบาลนครลำปาง ทำหน้าที่ประสานงานร่วมกับสำนักศิลปากรที่ 7 จ.น่าน แต่ยังไม่มีบทบาทในการดำเนินงานมากนัก
3. การอยู่ในระหว่างขั้นตอนการถ่ายโอน สืบเนื่องจากความไม่ชัดเจนในเรื่องกรอบการถ่ายโอนคูเมืองและกำแพงเมืองจากนโยบายคณะกรรมการถ่ายโอนภารกิจของกรมศิลปากร อันเป็นผลจากการทบทวนเรื่องกรรมสิทธิ์คูเมืองและกำแพงเมืองที่ก่อนถ่ายโอนต้องประสานไปยังกรมธนารักษ์ด้วย
4. ไม่ปรากฏการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม

ตารางที่ 4.2 สรุปการดำเนินงานโบราณสถานที่ยื่นทะเบียนจากกรมศิลปากรและ
อยู่ระหว่างการดำเนินการถ่ายโอน

โบราณสถาน	กรรมสิทธิ์ โบราณสถาน	บทบาทกรม ศิลปากร	บทบาทองค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	การมีส่วนร่วม ของชุมชน
1.คูเมืองและ กำแพงเมือง (ประตูมา)	1.กรรมสิทธิ์คูเมือง และกำแพงเมือง เป็นของกรมธน ารักษ์(ที่ราชพัสดุ) กระทรวงการคลัง 2.กรมศิลปากรขึ้น ทะเบียนเป็น โบราณสถาน(เป็น ผู้ใช้ประโยชน์)	1.การร่วม ประสานงานการ ขุดค้น ขุดแต่ง	1.งบประมาณใน ขุดค้น ขุดแต่ง 2.งบประมาณ การบูรณะ 3.งบประมาณ การปรับภูมิทัศน์	-
2.หอระมุก	1.กรรมสิทธิ์คูเมือง และกำแพงเมือง เป็นของกรมธน ารักษ์(ที่ราชพัสดุ) กระทรวงการคลัง 2.กรมศิลปากรขึ้น ทะเบียนเป็น โบราณสถาน(เป็น ผู้ใช้ประโยชน์)	1.การดำเนินการ บูรณะโดย งบประมาณ กรมศิลปากร	1.การ ประสานงาน ร่วมกับสำนัก ศิลปากรที่ 7 จ.น่าน	-

4.2.ประเด็นปัญหาการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถาน

สามารถประมวลปัญหาจากบทเรียนที่ผ่านมาได้ดังนี้

- 4.2.1 การปฏิบัติการของกรมศิลปากร
- 4.2.2 กลไกการกระจายอำนาจในพื้นที่
- 4.2.3 ปัญหาด้านบุคลากร
- 4.2.4 ปัญหาด้านกฎหมาย
- 4.2.5 ปัญหาด้านงบประมาณ
- 4.2.6 ปัญหาด้านการบริหารจัดการ
- 4.2.7 ปัญหาด้านการมีส่วนร่วม

4.2.1 การปฏิบัติการของกรมศิลปากร

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(กกถ.) ได้วางแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 (2551) อันเป็นที่มาของแผนการปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจของกรมศิลปากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงระยะเวลา 2546 – 2551 นั้นกรมศิลปากรเริ่มมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ/คณะกรรมการจัดลำดับความสำคัญของโบราณสถาน มีการเสนอให้แก้ไขข้อกฎหมายสำคัญคือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจ อาทิ การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน การเข้ามาบริหารจัดการในพื้นที่โบราณสถาน แต่ยังคงอยู่ในระดับการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

สถานการณ์ปัญหาในช่วง พ.ศ.2546 – 2557 พบประเด็นสำคัญของคณะอนุกรรมการ/คณะกรรมการในส่วนของกรมศิลปากร และสำนักศิลปากรคือ

1) กรมศิลปากรมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ/คณะกรรมการในการดำเนินภารกิจนี้จำนวน 4 ชุดคือ

- คณะกรรมการเพื่อการถ่ายโอนภารกิจของกรมศิลปากรตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- คณะอนุกรรมการจัดทำแผนการถ่ายโอนภารกิจของกรมศิลปากร
- คณะอนุกรรมการจัดทำหลักเกณฑ์ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

-คณะอนุกรรมการติดตามประเมินผลการถ่ายโอน⁴

อย่างไรก็ดี ยังไม่ปรากฏระเบียบหรือประกาศใดที่ชัดเจนเกี่ยวกับกรอบการพิจารณาโบราณสถานระดับท้องถิ่นที่จะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นผลมาจากกรอบกฎหมายหลักคือพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ยังไม่ได้รับการแก้ไข ดังตัวอย่าง กรณีการถ่ายโอนโบราณสถานประเภทกำแพงเมือง คูเมือง อันเป็นโบราณสถานที่มีกรรมสิทธิ์ของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ซึ่งทางกรมศิลปากรยังไม่มีข้อตกลงหรือแนวทางการประสานงานในกรณีดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม จึงทำให้ระยะต่อมามีการทบทวนแนวทางการถ่ายโอนประเภทกำแพงเมือง คูเมือง

2) การพิจารณาให้โบราณสถานใดที่กรมศิลปากรขึ้นทะเบียนเรียบร้อยแล้ว และสามารถถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมศิลปากรได้มอบหมายให้สำนักศิลปากรในส่วนภูมิภาคเป็นผู้พิจารณา พร้อมทั้งจัดทำแผนและข้อมูลโบราณสถานนั้น ในกรณีนี้เราพบว่าบัญชีรายชื่อโบราณสถานระดับท้องถิ่นที่ถูกบรรจุอยู่ในแผนการถ่ายโอนนั้น จะถูกกำหนดจากสำนักศิลปากรเป็นหลัก จากนั้นจึงมีการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประเมินความพร้อมและความต้องการในการรับการถ่ายโอน ทำให้เกิดปัญหาการบรรจุโบราณสถานประเภทวัด หมายถึงโบราณสถานขึ้นทะเบียนแล้วอยู่ในพื้นที่วัด กล่าวคือ แม้โบราณสถานนั้นจะยังใช้อยู่หรือเป็นซากโบราณสถานแต่ก็จะขึ้นทะเบียนแล้วก็ตาม วัดในฐานะนิติบุคคลและมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น สามารถดำเนินการได้ด้วยคณะสงฆ์ ต่อมาคณะอนุกรรมการฯ ได้ประชุมรายงานความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจของกรมศิลปากรตามแผนปฏิบัติการกำหนดขึ้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 – 2555 จึงเสนอให้ระงับหรือพิจารณาเพิกถอนรายชื่อโบราณสถานประเภทวัดที่จะถ่ายโอนภารกิจนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรณีนี้เช่นเดียวกับวัดร้างอันเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติในฐานะผู้มีกรรมสิทธิ์)⁵ กรณีนี้จึงทำให้สำนักศิลปากรที่ 7 น่าน ดำเนินการถอนรายชื่อโบราณสถานประเภทวัดที่เคยถูกบรรจุไว้ในแผนการถ่ายโอน จำนวน 3 วัดคือ วัดศรีรองเมือง ต.สบตุ๋ย อ.เมือง จ.ลำปาง มีแผนการถ่ายโอนให้เทศบาลนครลำปาง , วัดศรีโคมคำ ต.เวียง อ.เมือง จ.พะเยา และวัดพระธาตุจอมทอง ต.บ้านด้อม อ.เมือง จ.พะเยา ถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์การบริหารส่วน

⁴ บันทึกข้อความ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมศิลปากร เรื่อง รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการจัดทำแผนการถ่ายโอนภารกิจของกรมศิลปากร ครั้งที่ 1/25554

⁵ บันทึกข้อความ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมศิลปากร เรื่อง รายงานการประชุมติดตามความก้าวหน้าตามแผนการถ่ายโอนภารกิจของกรมศิลปากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2556 – 2560

จังหวัดพะเยา (สัมภาษณ์ นายจตุพร เทียมทินกฤต นักโบราณคดี สำนักศิลปากรที่ 7 น่าน, วันที่ 10 มกราคม 2558)

อาจกล่าวได้ว่ามีกลุ่มโบราณสถานในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ การดูแลโบราณสถาน (โบราณสถานที่ขึ้นทะเบียน) แล้ว จำแนกได้ 3 กลุ่มสำคัญคือ 1) โบราณสถานประเภทคูเมือง กำแพงเมือง 2) โบราณสถานประเภทซากโบราณสถาน 3) โบราณสถานประเภทอาคารสาธารณะ

4.2.2 กลไกการกระจายอำนาจในพื้นที่

ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญในการตอบรับหรือปฏิเสธ การถ่ายโอนภารกิจนี้ ปัญหาหลักนอกจากด้านงบประมาณ บุคลากรแล้ว คือ ความรู้ความเข้าใจ ในฐานที่โบราณสถานเป็นมรดกวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม อำนาจในการตัดสินใจ ที่สำคัญคือ วิสัยทัศน์ของผู้นำ ดังจะเห็นว่าการณ์ของเทศบาลนครลำปางที่ได้รับการถ่ายโอนฯ กุ๋ย่าสุตา (วัดกากแก้วร้าง) ,เทศบาลเมืองน่าน ที่ได้รับการถ่ายโอนกำแพงเมืองและคูเมือง, องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ที่ได้รับการถ่ายโอนคุ้มเจ้าหลวงนั้น ล้วนเกิดมาจากผู้บริหารเป็นผู้เล็งเห็นคุณค่าความสำคัญของภารกิจนี้

ในกรณีเทศบาลนครลำปาง มีการทำงานเชิงบูรณาการกับสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน อย่างใกล้ชิด ทั้งโครงการกำแพงเมือง คูเมือง, หออะม็อก และกุ๋ย่าสุตา แม้ว่าจะมิได้รับถ่ายโอน บุคลากร และงบประมาณของกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม ดังนั้นระดับปฏิบัติการ จึงเป็นเพียงการถ่ายโอนภารกิจ แต่มิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ตามกรอบกฎหมาย วิธีการนี้ชี้ให้เห็นว่า เป็นการแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองในสังกัด ซึ่งตั้งทำการในพื้นที่นอก ศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยองค์กรที่ปฏิบัติงานในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น ซึ่งได้รับการแบ่งอำนาจ หน้าที่จากส่วนกลาง จะมีความเป็นเอกเทศในการตัดสินใจต่างๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแลในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะตัว องค์กรและบุคลากรที่ได้รับการแบ่งอำนาจมีสถานะเป็นเพียงหน่วยงานสาขาของส่วนกลาง ซึ่งมี หน้าที่น่านโยบายของต้นสังกัดในส่วนกลางมาปฏิบัติในพื้นที่ การกระจายอำนาจในลักษณะนี้มัก เกิดขึ้นภายในระบบราชการ ในลักษณะการแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่ทำงาน อยู่ในพื้นที่ภูมิภาคหรือท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่นั้นๆ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจ ทางการบริหาร” (Administrative decentralization) (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2552 : 19.)

4.2.3 ปัญหาด้านบุคลากร

บุคลากรในส่วนนี้ แบ่งเป็น 2 ส่วนคือ บุคลากรสังกัดกรมศิลปากร และบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าบุคลากรสังกัดกรมศิลปากรจะเผชิญกับปัญหาอัตราค่าจ้าง แต่จากการศึกษาภาคสนาม พบว่าหลายท่านมีความพยายามที่จะประสานการทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เนื่องจากในโครงสร้างการบริหารงานบุคคลนั้น ไม่ได้มีการบรรจุอัตราตำแหน่งไว้เฉพาะ การดำเนินการตามภารกิจการดูแลโบราณสถานนี้ จึงมักได้รับการมอบหมายให้กับสำนักงานช่างหรือกองช่าง ทำให้ผู้ปฏิบัติการซึ่งส่วนใหญ่มีความรู้ความสามารถทางด้านวิศวกรรม สถาปนิก และช่างโยธาเป็นหลัก จำเป็นต้องได้รับฝากความรู้ทางด้านการดูแลโบราณสถาน ทำให้การบริหารงานนั้นขาดประสิทธิภาพ ในมุมมองพนักงานที่เคยได้รับการฝึกอบรมการเตรียมการดูแลโบราณสถานที่จัดโดยสำนักศิลปากร จึงมองภารกิจนี้ไปเปรียบเสมือนภารกิจที่ฝากไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลหรือเปรียบเสมือนเป็นยามเฝ้าระวังให้กับโบราณสถาน (สัมภาษณ์ ว่าที่ พ.ต.สุพรรณ แสนพันธุ์, ตำแหน่งสถาปนิก กองช่าง เทศบาลเมืองพะเยา, วันที่ 11 พฤศจิกายน 2557)

กรณีศึกษาการดำเนินงานโครงการจากเทศบาลนครลำปาง พบว่า “ตำแหน่ง” มีผลต่อการจัดตั้งคณะกรรมการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคณะกรรมการตรวจแบบ คณะกรรมการเปิดของ คณะกรรมการตรวจรับงาน จึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นต่อระบบพัสดุของเทศบาลนครลำปางและกรมศิลปากรด้วย ทั้งนี้ เราสามารถเปรียบเทียบ ตำแหน่งบุคลากรที่สามารถรองรับตามกำหนดมาตรฐานภารกิจการดูแลโบราณสถานของกรมศิลปากรได้ ระหว่างกรมศิลปากรกับเทศบาลนครลำปาง

ตารางที่ 4.3 เปรียบเทียบตำแหน่งบุคลากรที่สามารถรองรับตามกำหนดมาตรฐานภารกิจ การดูแลโบราณสถานของกรมศิลปากรได้ ระหว่างกรมศิลปากรกับ เทศบาลนครลำปาง

ชื่อตำแหน่ง	เทศบาลนคร ลำปาง	สำนักศิลปากรที่ 7 น่าน	กรมศิลปากร (ส่วนกลาง)
นักโบราณคดี	×	/	/
นักวิชาการวัฒนธรรม	/	/	/
สถาปนิก	/	×	/
วิศวกร	/	×	/
นักวิทยาศาสตร์	×	×	/
นักวิชาการช่างศิลป์/ช่างศิลป์	/	/	/
ช่างเทคนิค/ช่างสำรวจ /ช่างโยธา	/	/	/

4.2.4 ปัญหาด้านกฎหมาย

จากการศึกษา แบ่งปัญหาด้านกฎหมายออกเป็น 2 ประเด็นคือ 1) การขออนุญาต การขออนุมัติ อธิบดีกรมศิลปากร 2) กรรมสิทธิ์ประเภทโบราณสถาน 3) อำนาจในการออกค้ำประกัน

ประเด็นแรก การขออนุญาต ด้วยขั้นตอนสำคัญคือ “การขออนุญาต” และ “การอนุมัติ” โดยอำนาจการพิจารณาเป็นของกรมศิลปากร โดยอธิบดีกรมศิลปากร เราพบว่าการขออนุญาต ดำเนินการเกี่ยวกับโบราณสถานต่ออธิบดีกรมศิลปากร มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้เกิดการพิจารณาในเนื่อหาการดำเนินการว่ามีความเหมาะสมทั้งในด้านศิลปกรรมสถาปัตยกรรม วัสดุ เทคนิควิธีการดำเนินการ การคงเนื้อหาความหมายของพื้นที่ โดยอธิบดีกรมศิลปากรเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาตเพียงผู้เดียว เพื่อป้องกันความเสียหายต่อตัวโบราณสถานและคุณค่าของโบราณสถานด้านต่างๆ

ขั้นตอนการอนุญาตมีดังนี้

1). ผู้ขออนุญาตต้องเสนอเรื่องมายังสำนักโบราณคดีหรือสำนักศิลปากรส่วนภูมิภาค (สำนักศิลปากร ที่ดูแลรับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้นๆ) โดยต้องมีข้อมูลประกอบคือ

- พื้นที่ดำเนินการและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ
- เทคนิคและวิธีการดำเนินการโดยละเอียด
- แผนผัง แสดงพื้นที่ดำเนินการและแบบทั้งทางสถาปัตยกรรม ศิลปกรรม และโครงสร้าง

ทางวิศวกรรม

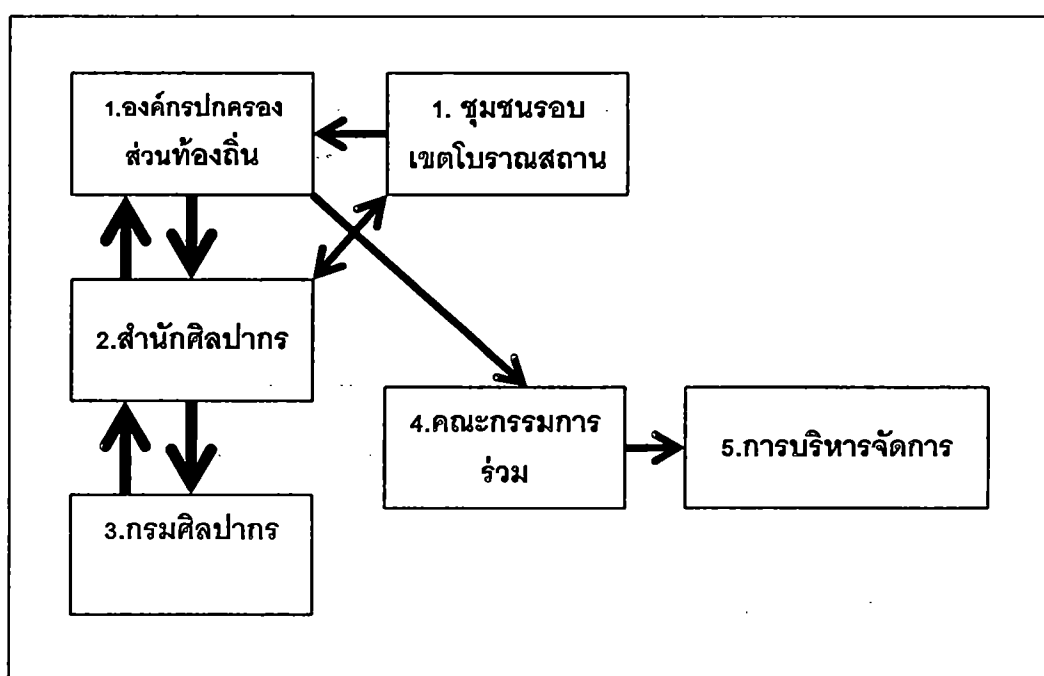
2). สำนักศิลปากรส่วนภูมิภาค จะนำเสนอเรื่องดังกล่าวต่ออธิบดีกรมศิลปากร (ทั้งนี้แม้ อำนวยการพิจารณาอนุญาตจะเป็นอธิบดีกรมศิลปากรก็ตาม แต่การดำเนินการใดๆที่จะเกี่ยวข้องกับโบราณสถาน ควรประสานยังสำนักศิลปากรส่วนภูมิภาคเป็นลำดับแรก เพื่อให้เกิดการประสานงาน และเพื่อให้ทราบข้อมูลในขั้นต้นก่อน ที่จะนำเสนอรายละเอียดต่ออธิบดีกรมศิลปากร)

3). อธิบดีกรมศิลปากรจะพิจารณาในรายละเอียดการขออนุญาต โดยกรมศิลปากรจะมี คณะกรรมการอนุรักษ์โบราณสถาน ที่มีอธิบดีกรมศิลปากรเป็นประธาน อดีตอธิบดีกรมศิลปากร เป็นที่ปรึกษา และเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆของกรมศิลปากรที่เกี่ยวข้องกับงานอนุรักษ์โบราณสถาน เช่น นักโบราณคดี สถาปนิก ภูมิสถาปนิก วิศวกร นักวิชาการช่างศิลป์ ฯ ในการให้ความเห็นเพื่อให้อธิบดีกรมศิลปากรพิจารณา (โดยมากหากเป็นโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนแล้ว จะไม่อนุญาตให้ก่อสร้างใดๆในเขตพื้นที่ เว้นแต่ว่าพื้นที่นั้นอยู่ในพื้นที่โฉนดของเอกชน ซึ่งเอกชนมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ ก็ให้เอกชนเสนอแผนงานดำเนินการในข้างต้นต่อกรมศิลปากร และถ้าเป็นกิจกรรมการดำเนินการที่มีโดยตรงที่มีต่อโบราณสถานก็ต้องได้รับการพิจารณาในขั้นตอนนี้)

4). ถ้ามีการอนุญาตให้ดำเนินการ (ซึ่งกรมศิลปากรจะกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในการดำเนินการ) กรมศิลปากรจะแต่งตั้งมอบหมายเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านนั้นๆ ลงไปร่วมตรวจสอบและกำกับเพื่อให้เกิดความถูกต้องเหมาะสมตามแนวทางการอนุรักษ์ โดยเจ้าหน้าที่ที่กรมศิลปากรมอบหมายโดยมากเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักศิลปากรเขตพื้นที่ เพื่อให้เกิดความใกล้ชิดในการร่วมกำกับควบคุมงาน

ประเด็นที่สอง กรรมสิทธิ์โบราณสถาน โบราณสถานที่อยู่ทับซ้อนกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานอื่น เช่น กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง, สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ , กรมการศาสนา นั้น จำเป็นต้องแก้ไขให้เกิดผลต่อการถ่ายโอนภารกิจ มีกรณีที่น่าสนใจอีกประการคือ

บรรดาโบราณวัตถุที่ได้รับการขุดค้น ขุดแต่งโบราณสถานที่ได้รับการถ่ายโอนนั้น โบราณวัตถุและศิลปวัตถุเหล่านี้ยังคงเป็นทรัพย์สินแผ่นดินเราพบจากกรณีการขุดค้น ขุดแต่งโบราณสถานกู๋ย่าสุตา จ.ลำปาง แม้จะถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานแล้ว ทว่าบรรดาโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ยังได้รับการคุ้มครองไว้ในสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน ทั้งนี้เนื่องจากบรรดาโบราณวัตถุที่มีได้รับจากพื้นที่โบราณสถาน (หรือมีการเก็บสงวนรักษาไว้ในพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติในส่วนภูมิภาคก็ดี) นั้น มาตราที่ 18 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุฯ ได้กล่าวไว้ว่า “..โบราณวัตถุและศิลปวัตถุที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและอยู่ในความดูแลรักษาของกรมศิลปากร จะโอนกันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมาย...” ด้านกลุ่มนิติการ กรมศิลปากร จึงเสนอความเห็นว่า จำเป็นที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพิกถอนความเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินก่อน จะทำให้ขั้นตอนการถ่ายโอนมีความยุ่งยากมากขึ้นอีก



ภาพที่ 4.19 กรอบการทำงานในระดับปฏิบัติการภารกิจารดูแลโบราณสถาน

ประเด็นที่สาม อำนาจในการถอนคืนภารกิจ การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานของกรมศิลปากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (2546 – 2556) ยังไม่สามารถยกกรณีศึกษาที่เด่นที่สุดได้ เนื่องจากยังคงมีปัจจัยสำคัญหลายด้าน โดยเฉพาะคนใส่ใจหรือสนใจของฝ่ายบริหารท้องถิ่นที่จะกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรมต่างๆ แต่ในขณะที่โบราณสถานเปรียบเสมือนผู้สูงอายุที่สามารถเกิดอาการเจ็บป่วย ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหารเกิดขึ้นอยู่ทุกระยะของการเลือกตั้ง อาจทำให้โบราณสถานถูกละเลยต่อการดูแลบำรุงรักษา เมื่อกรมศิลปากรถ่ายโอนภารกิจนี้แล้วก็มีความห่วงใยต่อประเด็นดังกล่าว จึงมีข้อเสนอจากกลุ่มนิติกร กรมศิลปากรว่า ยังไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเพิกถอนหรือขอคืนโบราณสถานที่ถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว

4.2.5 ปัญหาด้านงบประมาณ

การได้มาของงบประมาณในการดูแลโบราณสถานนั้น แบ่งออกเป็น 2 ด้านคือ งบประมาณที่จัดโดยกรมศิลปากร และงบประมาณที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาในงบประมาณที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ายังไม่มีการจัดตั้งงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับด้านนี้อย่างชัดเจน เนื่องจากการดำเนินงานโครงการที่ใช้งบประมาณจากเทศบาลนครลำปางนั้น พบว่ามีได้เป็นโครงการที่กำหนดขึ้นตามแผนพัฒนา และโครงการที่ดำเนินการตามปีงบประมาณ หากที่เบิกจ่ายจากเงินสะสม อันเป็นอำนาจที่เปิดให้นายกเทศมนตรีสามารถดำเนินการได้ หากย้อนพินิจวิธีการนี้ นับว่าเป็นกระบวนการหนึ่งของการดำเนินโครงการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ โครงการต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการด้วยงบประมาณนั้นอาจจัดแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ โครงการที่ใช้เงินรายได้ดำเนินการ, โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนดำเนินการ และโครงการที่ใช้เงินจากแหล่งอื่นๆ(ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหากร, 2555 : 279)

กรณีเทศบาลนครลำปาง สมัย ดร.นิมิตร จิวะสันติการ เป็นนายกเทศมนตรีนั้น การดำเนินโครงการกำแพงเมืองและคูเมืองเวียงเขลางค์นครนั้น เนื่องจากไม่มีงบประมาณรองรับโครงการ ดร.นิมิตร จิวะสันติการ จึงเล็งเห็นช่องทางการใช้งบสะสม ซึ่งฝ่ายบริหารมีอำนาจในการเบิกจ่ายเงินสะสม (สัมภาษณ์ ดร.นิมิตร จิวะสันติการ อดีตนายกเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง, วันที่ 9 มกราคม 2557)

จากการสอบถามผู้ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณนั้น(สัมภาษณ์ นายองอาจ ม่วงโกศัย, ปลัดเทศบาลตำบลบ้านดู่ อ.เมือง จ.เชียงราย,วันที่ 4 เมษายน 2557) พบว่า ตาม พรบ.เทศบาล 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉ.12) 2546) มาตรา 67 ทวิ การจ่ายเงินตามมาตรา 67(8) และการจ่ายเงินเพื่อการลงทุน เทศบาลจะกระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและ ผวจ. อนุมัติแล้ว การจะจ่ายเงินสะสมกับงบลงทุนต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน กล่าวคือในส่วนของระเบียบนั้น เป็นเรื่องของการจ่ายขาดเงินสะสม ซึ่งไม่ใช้การใช้จ่ายเงินตามงบประมาณ เพราะไม่ต้องนำไปเข้างบประมาณ อย่างไรก็ตาม อดีตรองนายก อบจ. ได้ขอระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 มีหลักการพิจารณาว่า ทุกสิ้นปีเมื่อปิดบัญชีรายรับ รายจ่าย แล้ว ให้กันเงินสะสม ไว้ 25 % เพื่อเป็นทุนสำรองเงินสะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสมได้ โดย

1. กรณีที่ยอดเงินสะสม มีเหลือไม่เพียงพอต่อการบริหาร ต้องขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นและขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด
2. ปีใดมียอดเงินทุนสำรองเงินสะสมเกินร้อยละ 25 ของงบประมาณประจำปีนั้น สามารถใช้ได้ตามเงื่อนไข คือต้องสัมพันธ์กับภารกิจและหน้าที่ดังนี้

- ด้านการบริการชุมชนและสังคมของประชาชนในพื้นที่
- กิจกรรมที่เป็นการเพิ่มพูนรายได้ของ อบต.
- กิจกรรมที่จัดทำเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน ทั้งนี้ ต้อง อยู่ในแผนพัฒนาของ อบต.

โดยให้จัดทำประมาณการรายละเอียดโครงการที่จะใช้จ่ายจากเงินสะสม โดยให้ระบุว่า ดำเนินการเรื่องใด สถานที่ดำเนินการที่ใด วงเงินที่จะใช้เท่าใด รวมทั้งรายละเอียดของโครงการ เช่นเดียวกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและชี้แจงเหตุผลความจำเป็นที่ไม่อาจจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้

4.2.6 ปัญหาการบริหารจัดการ

แบ่งออกเป็น 3 ประเด็นคือ 1) การเข้าช้อนของหน่วยงานในพื้นที่โบราณสถาน 2) การเข้าช้อนของพื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตโบราณสถาน 3) ปัญหาการออกเทศบัญญัติ

ประเด็นแรก ปัญหาความเข้าช้อนของหน่วยงานบนพื้นที่โบราณสถาน ความเข้าช้อนของหน่วยงานต่างๆที่อยู่ในพื้นที่โบราณสถาน เช่น กรมศิลปากร, เทศบาลนครลำปาง, ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ หรือสำนักพระพุทธศาสนา ในกรณีที่เป็นวัดร้างหรือกรณีเฉพาะอื่นๆ ทำให้การตัดสินใจดำเนินการนั้นไม่สามารถบูรณาการได้โดยง่าย เนื่องจากต้องได้รับความยินยอมของเจ้าของกรรมสิทธิ์เสียก่อน กรณีตัวอย่างก็คือ พื้นที่บริเวณหอยะมือนั้น กรรมสิทธิ์เป็นของราชพัสดุ กรมธนารักษ์ การเจรจากับชุมชนโดยตรงนั้นไม่ได้ผลเท่ากับการพยายามประสานงานผ่านเจ้าของกรรมสิทธิ์

ประเด็นที่สอง การเข้าช้อนของพื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตโบราณสถาน กรณีที่ศึกษาภาคสนามคือ การถอนหรือระงับการถ่ายโอนโบราณสถานในเขตวัดที่เป็นนิติบุคคล คือ วัดศรีโคมคำ และวัดพระธาตุจอมทอง (จะถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา) ในฝ่ายคณะสงฆ์ จากการสัมภาษณ์ พระครูธรรมบุญเที่ยง พุทธสาวิโก ประธานคณะสงฆ์ วัดพระธาตุจอมทอง จ.พะเยา (วันที่ 3 พฤศจิกายน 2557, สัมภาษณ์) กล่าวว่า ปัญหาสำคัญของพื้นที่วัดพระธาตุจอมทองในฐานะเป็นพื้นที่ที่ได้เคยบรรจุไว้ในแผนการถ่ายโอนภารกิจ การดูแลโบราณสถานนั้น กล่าวว่า พื้นที่เขตที่ดินของวัดอยู่ภายใต้กฎหมายคณะสงฆ์ โดยขึ้นตรงกับวัดศรีโคมคำในฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เขตพื้นที่การรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีถึง 3 แห่งทับซ้อนกันในพื้นที่รอบวัดและโบราณสถาน กล่าวคือ เฉพาะเขตโบราณสถานพระธาตุจอมทองที่ขึ้นทะเบียนและได้รับการถ่ายโอนฯ อยู่ในเขตเทศบาลเมืองพะเยา ด้านหน้าวัดอยู่ในเขตเทศบาลตำบลต๋อม พื้นที่ทางทิศใต้อยู่ในเขตเทศบาลตำบลท่าวังทอง

ประเด็นที่สาม ปัญหาการออกเทศบัญญัติ การออกกฎหมายในนามเทศบาลหรือเทศบัญญัติ มีความเป็น “การเมือง” อยู่สูง เนื่องจากธรรมชาติของกฎหมายควบคุมโบราณสถาน มีลักษณะของการ “จำกัดสิทธิ” เทศบัญญัติฉบับหนึ่งที่เสนอร่างขึ้นไปให้สภาเทศบาลนครลำปาง พิจารณาก็ยังชะงักงันอยู่ เพราะเนื่องจากผู้บริหารเห็นว่า ต้องให้ความรู้ความเข้าใจมากขึ้นกว่านี้ จนปัจจุบันมีการเปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีไปแล้ว ในอีกด้านก็คือ มันสัมพันธ์กับฐาน

เสียงอยู่ด้วย อย่างไรก็ตามความเคลื่อนไหวดังกล่าวเคยมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเรื่อง "การควบคุมรูปแบบสถาปัตยกรรมในเขตพื้นที่เมืองเก่านครลำปาง" เมื่อวันอาทิตย์ที่ 10 กรกฎาคม 2554 ณ บ้านร้อยปี (สำนักงานป่าไม้เดิม) โดยหวังว่าจะจัดทำร่างเทศบัญญัติกำหนดลักษณะ แบบ รูปทรง ระยะ หรือ ระดับอาคาร และบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้ หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดในเขตเมืองเก่า เพื่ออนุรักษ์พัฒนา และส่งเสริมมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเอกลักษณ์และองค์ประกอบสำคัญของเมืองเก่าอย่างถูกต้องเหมาะสม กล่าวกันว่าเทศบัญญัตินี้มีต้นเหตุมาจากการสร้างตึกแถวบริเวณเขตเมืองเก่า ใกล้กับวัดประตูต้นผึ้ง การรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว มีประชาชนจาก 13 ชุมชน และผู้เกี่ยวข้องกว่า 200 คน เทศบัญญัติดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณาในสภาจนถึงปัจจุบัน



ภาพที่ 4.20 เวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเรื่อง "การควบคุมรูปแบบสถาปัตยกรรมในเขตพื้นที่เมืองเก่านครลำปาง" เมื่อวันอาทิตย์ที่ 10 กรกฎาคม 2554 ณ บ้านร้อยปี (สำนักงานป่าไม้เดิม)

ที่มา : เทศบาลนครลำปาง

4.2.7 ปัญหาด้านการมีส่วนร่วม

จากกรณีการดำเนินงานถ่ายโอนคูเมืองและกำแพงเมือง(ประตูมา) และหออะม็อก ของเทศบาลนครลำปางนั้น เห็นได้ชัดว่ายังขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนอยู่มาก ส่วนกรณีของการถ่ายโอนเสรีจลินแล้ว เห็นได้จากกรณีคุ้มเจ้าหลวงเมืองแพร่ (อบจ.แพร่) กรณีคูเมืองและกำแพงเมืองเมืองน่าน(เทศบาลเมืองน่าน) และโบราณสถานกุ๋ยาสุดตา(วัดกากแก้วร้าง) (เทศบาลนครลำปาง) เห็นได้ว่าประชาชน โดยเฉพาะแกนนำทางวัฒนธรรมเข้ามามีส่วนร่วมในระดับปฏิบัติการอยู่มาก

ส่วนประชาชนในพื้นที่รอบโบราณสถาน น่าจะมีระดับการมีส่วนร่วมในมิติการให้ข้อมูลข่าวสารมากกว่า การเข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจหรือดำเนินการในระดับปฏิบัติการ เช่นเดียวกับมโนทัศน์ในเรื่องของเทคนิคเฉพาะด้าน รวมถึงกรอบความคิดเรื่องบทบาทหน้าที่ของกรมศิลปากรที่มีต่อกระบวนการอนุรักษ์ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ยังคงเข้าใจว่าโบราณสถานเหล่านี้เป็นมรดกของชาติ เป็นภารกิจภาครัฐ ดังนั้นโครงการที่ไม่เข้าใจหลักการและภาพรวมของการอนุรักษ์โบราณสถานเป็นปัญหาก็จริง แต่สิ่งที่มักถูกละเลยจากนักอนุรักษ์ก็คือ ทำอย่างไรให้ชุมชนรู้สึกกลายเป็นส่วนหนึ่งและได้ประโยชน์จากการดำรงอยู่ของโบราณสถาน กรณีที่น่าสนใจก็คือ การสร้างกิจกรรมต่อเนื่องระหว่างกุ๋ยาสุดตาและชุมชนโดยรอบโดยเทศบาล ในกรณีถนนสายวัฒนธรรม

จากการศึกษาภาคสนามพบว่า ภายหลังการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานกุ๋ยาสุดตาให้กับเทศบาลนครลำปางเป็นที่เรียบร้อยแล้วนั้น คณะกรรมการถนนสายวัฒนธรรมที่ประกอบไปด้วยกลุ่มผู้สูงอายุ ชมรมอาสาสมัครสาธารณสุข(อสม.) มีที่มาจากชุมชนบ้านศรีล้อม, ชุมชนบ้านท่ามะโอ,ชุมชนบ้านต้นผึ้ง – ท่านางลอย ,ชุมชนบ้านแจ้งหัวริน ได้เป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญที่ทำให้เกิดบรรยากาศการอนุรักษ์โบราณสถาน การใช้ประโยชน์จากโบราณสถาน และการแจ้งให้ทางเทศบาลเข้ามาทางหญ้า ตัดแต่งต้นไม้ จากการสัมภาษณ์ตัวแทนคณะกรรมการถนนสายวัฒนธรรมซึ่งได้รับงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมส่วนหนึ่งจากทางเทศบาลนครลำปาง และมีการใช้กิจกรรมทางวัฒนธรรม เช่น ทานไม้ค้ำศรี เพื่อนำไปค้ายันต์โพธิ์ในพื้นที่โบราณสถานกุ๋ยาสุดตา เป็นต้น นอกจากนั้น ทางชุมชนยังได้มีความริเริ่มจะพัฒนาอาคารโบราณสมัยยุคคำไม้ให้เป็นพิพิธภัณฑ์ชุมชน โดยได้สอบถามถึงการนำโบราณวัตถุและศิลปวัตถุที่เคยขุดค้น ขุดแต่งจากโบราณสถานกุ๋ยาสุดตา เพื่อนำมาจัดแสดง ซึ่งทางชุมชนจะได้ประสานงานต่อไป (สัมภาษณ์ อ.สุวภรณ์ ชูโต,ประธานชมรมผู้สูงอายุ เทศบาลนครลำปาง ร่วมกับคณะกรรมการถนนสายวัฒนธรรม ,วันที่ 10 พฤศจิกายน 2557)

4.3 การบริหารจัดการโบราณสถานในรูปแบบอื่น

ประกอบด้วยกรณีศึกษา

3.1 การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่

3.2 การมีส่วนร่วมกรณีของพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติหริภุญไชย จ.ลำพูน

3.3 วิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก อ.เมือง จ.ลำปาง

4.3.1 การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่

การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีที่ศึกษาประกอบด้วย 1) การขุดแต่ง-ขุดค้นทางโบราณคดีพระธาตุเวียงสุทโธ อ.ฝาง จ.เชียงใหม่ 2) การสำรวจและเตรียมแผนงานขุดค้น-ขุดแต่ง แหล่งโบราณสถานหนองงู อ.ดอยสะเก็ด จ.เชียงใหม่ 3) ขอดกถการก่อสร้างในเขตเวียงโบราณเชียงแสน โดยเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อ.เวียงแสน จ.เชียงราย

4.3.1.1 การขุดแต่ง-ขุดค้นทางโบราณคดีพระธาตุเวียงสุทโธ อ.ฝาง จ.เชียงใหม่

ในช่วงปี พ.ศ.2553 สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ ได้รับการประสานงานจากอำเภอฝาง จ.เชียงใหม่ เรื่อง อำเภอต้องการบูรณะพระธาตุเวียงสุทโธ ซึ่งตั้งอยู่ที่หมู่ 3 ตำบลเวียง อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ โดยพื้นที่ดังกล่าวมีลักษณะเป็นเมืองโบราณที่มีคูน้ำ-คันดิน บนพื้นที่เนินเขาขนาดเล็ก ชาวบ้านในพื้นที่เรียกเมืองโบราณแห่งนี้ว่า “เวียงสุทโธ” เช่นเดียวกับชื่อพระธาตุที่อยู่ในเมือง สภาพโบราณสถานและพื้นที่ในขณะนั้น มีลักษณะเป็นเนินเจดีย์ขนาดใหญ่ สูงราว 10 เมตร และเนินขนาดใหญ่รูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า ด้านทิศตะวันออกของเจดีย์ ซึ่งสันนิษฐานว่าเป็นเนินวิหาร เนินโบราณสถานทั้ง 2 เนิน มีดินและวัชพืชขึ้นปกคลุมจนไม่สามารถเห็นลักษณะโบราณสถานได้ (มีเพียงเจดีย์ที่พบเป็นรูปทรง และสภาพการพังทลาย) พื้นที่โดยรอบมีวัชพืชขึ้นโดยทั่ว แต่พื้นที่มีรั้วล้อมโดยรอบโดยพื้นที่ข้างเคียงเป็น สำนักงานหน่วยงานราชการ โดยในขณะนั้นอำเภอฝาง (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย) ต้องการบูรณะพระธาตุเวียงสุทโธแห่งนี้ให้มีลักษณะเต็มสภาพ จึงได้ประสานมายังสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ เพื่อขอให้เข้ามาดำเนินการ ต่อมาสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ ได้ดำเนินการสำรวจและจัดทำโครงการเพื่อดำเนินการขุดค้น-

ชุดแต่งทางโบราณคดี และได้ชี้แจงถึงกระบวนการทำงานทางโบราณคดีที่ต้องเริ่มจาก การขุดค้น-ขุดแต่ง เพื่อศึกษาพื้นที่ ก่อนที่จะนำไปสู่การบูรณะในขั้นตอนต่อไป และได้ชี้แจงถึงระยะเวลาที่จะได้งบประมาณมาเพื่อดำเนินการที่อาจใช้เวลาไม่ทันกับความต้องการของอำเภอที่ต้องการผลักดันเกี่ยวกับการบูรณะและอนุรักษ์โบราณสถานพระธาตุเวียงสุทโธเป็นการเร่งด่วน อำเภอฝางจึงได้ออกประกาศอำเภอฝาง ตั้งคณะกรรมการเพื่อผลักดันดำเนินการบูรณะซ่อมแซมเจดีย์เวียงสุทโธ โดยเป็นการขอความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยแบ่งเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาฝ่ายบรรชิต(เจ้าคณะ รองเจ้าคณะอำเภอ, เจ้าคณะตำบล และเจ้าอาวาสทุกวัดในอำเภอฝาง) คณะกรรมการที่ปรึกษาฝ่ายฆราวาส (สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร เขต 3 เชียงใหม่, ผู้พิพากษา, อัยการ ฯ) และคณะกรรมการฝ่ายดำเนินการ ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการ สถานศึกษา ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอฝาง โดยมีนายอำเภอฝางเป็นประธานและประธานสภาวัฒนธรรมอำเภอฝางเป็นกรรมการและเลขานุการ การผลักดันเพื่อดำเนินการทางโบราณคดีของอำเภอฝางในครั้งนั้น ถือเป็นโมเดล ในการดำเนินงานทางโบราณคดีที่ประสบความสำเร็จงานหนึ่ง กล่าวคือ ในกระบวนการแรกสุดในการดำเนินงานด้านโบราณคดีและอนุรักษ์โบราณสถาน การขุดค้น-ขุดแต่งทางโบราณคดี เป็นกระบวนการแรกในการทำงานเพื่อนำไปสู่การบูรณะเสริมความมั่นคงต่อไป โดยสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ ได้จัดทำรายละเอียดโครงการและงบประมาณการขุดค้น-ขุดแต่ง ของโบราณสถานพระธาตุเวียงสุทโธ เป็นงบประมาณราว 700,000 บาท ซึ่งหากจะรองบประมาณของกรมศิลปากรอาจจะใช้เวลาไม่ทัน และอำเภอฝางก็ไม่มีงบประมาณมากนัก สุดท้ายจึงได้แนวทางในการดำเนินการว่า อำเภอฝางจะจ้างเพียงนักโบราณคดีเอกชน เพื่อควบคุมการดำเนินการและจัดทำรายงานผลการศึกษา โดยแรงงานที่ใช้ในการขุดจะใช้การลงแรงร่วมมือร่วมใจจากชาวบ้านในพื้นที่ ซึ่งจัดแบ่งเวรออกเป็นหมู่บ้าน อย่างเช่น วันจันทร์ หมู่ 1-3 วันอังคาร หมู่ 4-6 เป็นต้น และการใช้แรงงานนักโทษจากเรือนจำอำเภอฝาง เข้ามาร่วมดำเนินการขุด ทำให้อำเภอสามารถประหยัดงบประมาณลงไปได้ถึงราว 500,000 บาท ซึ่งแต่เดิมเงินส่วนนี้จะเป็นส่วนต่างของค่าจ้างแรงงานดำเนินการ และอุปกรณ์สำหรับดำเนินการ

บทเรียนจากการดำเนินโครงการดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดประโยชน์อย่างมากต่อทั้งท้องถิ่นและส่วนราชการ คือ

- 1.เป็นการดำเนินการโดยความริเริ่มและผลักดันจากท้องถิ่นอย่างแท้จริง
- 2.ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการคิด วางรูปแบบการดำเนินการ และ

ตรวจสอบงาน

3.ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานทางโบราณคดี ทำให้ได้เรียนรู้กระบวนการทำงาน สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในงาน รวมถึงสร้างความรักและผูกพันต่อโบราณสถานที่ได้ร่วมดำเนินงาน

4.โบราณสถานได้รับการอนุรักษ์อย่างทันที่ที่ ป้องกันการบุกรุกทำลายโบราณสถาน

5.เกิดแนวทางการดำเนินงานทางโบราณคดีรูปแบบใหม่ที่สอดคล้องเหมาะสมกับเงื่อนไขและข้อจำกัดในด้านงบประมาณ

6.เกิดเครือข่ายการทำงานของราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



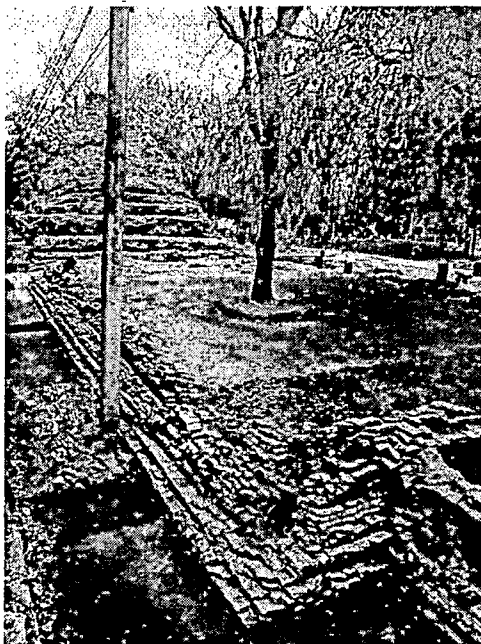
ภาพที่ 4.21 สภาพโบราณสถานเวียงสุทโธ ก่อนได้รับการขุดแต่งทางโบราณคดี
ที่มา : สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ และนายสายกลาง จินดาสุ



ภาพที่ 4.22 การขุดแต่งทางโบราณคดีโดยมีประชาชนในพื้นที่เป็นกำลังสำคัญ
ที่มา : สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ และนายสายกลาง จินดาสุ



ภาพที่ 4.23 การขุดแต่งองค์เจดีย์ ประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาช่างชาวบ้าน(สล่า) กับงานโบราณคดี
ที่มา : สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ และนายสายกลาง จินดาสุ



ภาพที่ 4.24 โบราณสถานพระธาตุเวียงสุทโธ (เจดีย์และวิหาร) เมื่อได้รับการขุดแต่งทาง
 โบราณคดีจนเสร็จเรียบร้อยแล้ว
 ที่มา : สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ และนายสายกลาง จินดาสุ

4.3.1.2 การสำรวจและเตรียมแผนงานชุดค้น-ชุดแต่ง แหล่งโบราณสถาน หนองงู อ.ดอยสะเก็ด จ.เชียงใหม่

เนื่องด้วยมีประชาชนในบริเวณพื้นที่ตำบลแม่โป่ง อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ได้ส่งหนังสือขอพระราชทานความช่วยเหลือไปยัง กองราชเลขาธุการในพระองค์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี โดยขอพระราชทานความช่วยเหลือเกี่ยวกับโบราณสถานบริเวณพื้นที่ ตำบลแม่โป่ง หมู่ที่ 6 ตำบลแม่โป่ง อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีสภาพทรุดโทรมและมีกลุ่มบุคคลลักลอบขุดหาโบราณวัตถุในพื้นที่เป็นจำนวนมาก และกองราชเลขาธุการ ได้มีหนังสือมายังกรมศิลปากร โดยอธิบดีกรมศิลปากรได้มอบหมายให้สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ พิจารณาดำเนินการ สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ จึงได้ลงพื้นที่พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่และผู้บริหารจากเทศบาลตำบลแม่โป่ง คือ นายสมบัติ ธรรมชั้นแข็ง หัวหน้าสำนักงานปลัดเทศบาลแม่โป่ง นายทองสุข ธาตุอินจันทร์ นายกเทศมนตรีตำบลแม่โป่ง และตัวแทนของชาวบ้านในพื้นที่ คือ นายสุรินทร์ ทิพย์รอด ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 6 บ้านห้วยอ่าง และนางดอกแก้ว ธาตุอินทร์จันทร์ ชาวบ้านในพื้นที่ (ผู้ส่งเรื่องไปยังกองราชเลขาธุการฯ) จากการสำรวจสามารถสรุปข้อมูลได้ดังนี้

โบราณสถานตั้งอยู่ในพื้นที่เชิงเขา ที่เป็นที่ลาดเชิงเขา และเนินเขาขนาดเล็ก (พื้นที่ที่ถูกบุกรุกจับจองเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มว่าอาจมีการรื้อที่โบราณสถานในอนาคต) ในเขตบ้านห้วยอ่าง ตำบลแม่โป่ง อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ลักษณะเป็นป่าเต็งรัง โดยสำรวจพบโบราณสถานทั้งหมด 6 กลุ่มโบราณสถาน ครอบคลุมเป็นพื้นที่ 66 ไร่ โดยประมาณ (10,500 ตารางเมตร) โบราณสถานทั้งหมดนี้ มีลักษณะคล้ายกับกลุ่มวัดอรุณภูมิ ที่พบที่เชิงดอยสุเทพ ต.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ (กลุ่มวัดอุโมงค์เกรงจันทร์, วัดพระธาตุแสงจันทร์, วัดฤาษีชีวกะ, วัดพระนอน, ภูฝับา) ซึ่งเป็นกลุ่มวัดที่กำหนดอายุได้ราวช่วงพุทธศตวรรษที่ 21 ซึ่งสอดคล้องกับลายปูนปั้นที่ประดับท้องไม้ ของเจดีย์องค์หนึ่งซึ่งเป็นลายกรอบช่องกระจก ที่นิยมประดับไว้ที่ท้องไม้ของเจดีย์ ในช่วงพุทธศตวรรษที่ 21 (เช่น เจดีย์วัดแสนตอห้อย) และฐานของพระพุทธรูปสำริด ซึ่งได้รับอิทธิพลจากลายที่ปรากฏบนเครื่องถ้วยจีน

จากการสำรวจพบสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับโบราณสถาน 3 ประการ คือ

1. การลักลอบขุดเจาะหาโบราณวัตถุ ทำให้โบราณสถานได้รับความเสียหาย โบราณสถานมีสภาพไม่สมบูรณ์ โดยการลักลอบขุดหาโบราณวัตถุนี้พบในโบราณสถานทุกจุดที่เป็น เจดีย์-วิหาร (กลุ่มโบราณสถานหมายเลข 1 - 5)

2. การกัดเซาะโบราณสถานโดยร่องน้ำในพื้นที่ภูเขา ทำให้ตัวโบราณสถานได้รับความเสียหาย และกัดเซาะกินขอบเขตพื้นที่บางส่วนของโบราณสถานไป โบราณสถานที่เหมาะสมปัญหานี้รุนแรง คือกลุ่มโบราณสถานหมายเลข ๓ นอกจากนี้กลุ่มโบราณสถานหมายเลข 3 ที่มีทางน้ำอยู่ติดกับพื้นที่ที่มีแนวโน้มจะได้รับผลกระทบนี้เช่นเดียวกัน

3. การรุกล้ำโบราณสถาน จากสภาพพื้นที่ที่ปรากฏและข้อมูลที่ได้จากชาวบ้านในพื้นที่พบว่า พื้นที่ป่าแห่งนี้เริ่มถูกเอกชนและกลุ่มนายทุนเข้ามาจับจอง โบราณสถานที่เหมาะสมปัญหานี้คือ พบโบราณสถานหนึ่ง ซึ่งถูกเอกชนกันรั้วลดหนาม กินขอบเขตพื้นที่ของวิหารไปกึ่งหนึ่ง และโบราณสถานอีกแห่งที่เป็นแหล่งเหมืองแร่เหล็กโบราณ ก็อยู่ในขอบเขตที่เอกชนได้จับจอง

จากการพูดคุยกับผู้บริหารเทศบาลตำบลแม่โป่ง คือ นายทองสุข ธาตุอินจันทร์ นายกเทศมนตรีตำบลแม่โป่ง และนายสมบัติ ธรรมขันแข็ง หัวหน้าสำนักงานปลัดเทศบาลแม่โป่ง ได้มีการหารือกันเพื่อเสนอแผนงานในการดำเนินการต่อพื้นที่แหล่งโบราณคดีแห่งนี้ออกเป็น 2 ระยะหลัก คือ ระยะสั้นกับระยะยาว

1. แผนระยะสั้น

- การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ต่อคนในพื้นที่เรื่องความสำคัญของแหล่ง และการช่วยกันเป็นหูเป็นตาดูแลแหล่ง
- การทำป้ายโบราณสถาน บั๊กไว้ที่โบราณสถานกลุ่มต่างๆ เพื่อแสดงความเป็นโบราณสถานอย่างชัดเจน
- การทำแนวกันน้ำเบื้องต้น เพื่อป้องกันการกัดเซาะโบราณสถาน (ใช้ไม้ไผ่ปักตามขอบพื้นที่ที่มีการกัดเซาะเพื่อให้ยึดดินและโครงสร้างอาคารไว้ก่อน)
- ประสานสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเพื่อให้สำรวจขึ้นทะเบียนวัดร้าง

2. แผนระยะยาว

- การตั้งโครงการและจัดหางบประมาณเพื่อทำการขุดแต่ง-ขุดค้นทางโบราณคดี และบูรณะโบราณสถาน (ถ้าเทศบาลฯ สามารถจัดหางบประมาณมาได้เอง ก็จะทำให้การดำเนินการเร็วยิ่งขึ้น)

โดยในปัจจุบันเทศบาลตำบลแม่โป่ง มีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ต่อคนในพื้นที่ เรื่องความสำคัญของแหล่ง และทำป้ายชื่อโบราณสถาน ปักไว้ที่โบราณสถานกลุ่มต่างๆ เพื่อแสดง ความเป็นโบราณสถานอย่างชัดเจน รวมถึงประสานงานกับสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดกระบวนการในขั้นต่อไป คือ การขุดตรวจ ขุดค้น-ขุดแต่งทางโบราณคดี และการบูรณะโบราณสถานเหล่านี้

ในกรณีของแหล่งโบราณสถานวัดหลวงหนองงู แสดงให้เห็นถึงการเห็น ความสำคัญและพยายามผลักดันการอนุรักษ์ ดูแล โบราณสถานในพื้นที่ โดยมีคนในท้องถิ่นเป็น จุดเริ่มต้นและมีการขานรับจากภาคปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การผลักดันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ



ภาพที่ 4.25 โบราณสถานที่พบจากการสำรวจในแหล่งโบราณสถานหนองงู
ที่มา : สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ และนายสายกลาง จินดาสุ



ภาพที่ 4.26 ลักษณะเหมืองแร่เหล็กโบราณที่สำรวจพบ
ที่มา : สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ และนายสายกลาง จินดาสุ



ภาพที่ 4.27 การประชุมหารือของเจ้าหน้าที่สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ และผู้บริหารเทศบาล
ตำบลแม่โป่ง อ.ดอยสะเก็ด จ.เชียงใหม่
ที่มา : สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ และนายสายกลาง จินดาสุ

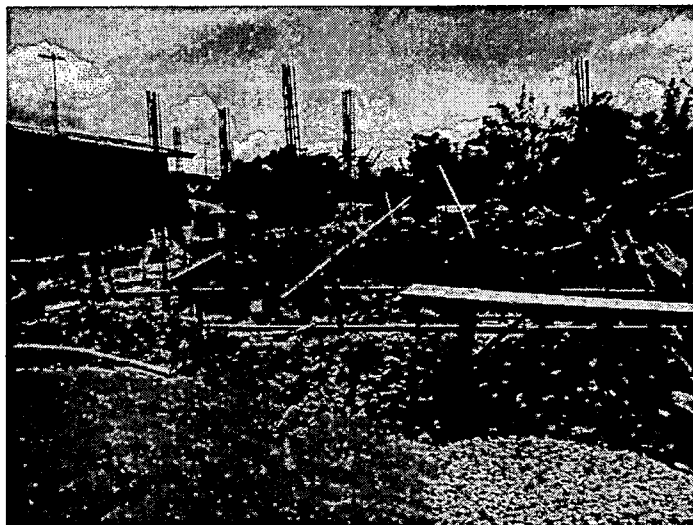
4.3.1.3 ข้อตกลงการก่อสร้างในเขตเวียงโบราณเชียงแสน โดยเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อ.เวียงแสน จ.เชียงราย

มีการศึกษาอย่างเช่นในพื้นที่ เทศบาลเชียงแสน ซึ่งดูแลปกครองในเขตพื้นที่ภายในกำแพงเมืองเชียงแสน(เนื้อที่ 2.4 ตารางกิโลเมตร โดยประมาณ) ซึ่งเป็นพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ ที่มีโบราณสถานภายในเมือง 70 กว่าแห่ง ในราวปี พ.ศ.2552 สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ ในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบในพื้นที่ ได้ประสานความร่วมมือกับเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนในเรื่องการก่อสร้างอาคารในเขตเทศบาลว่า หากประชาชนหรือภาครัฐและเอกชนมีการยื่นเรื่องมายังเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน ขอสร้างอาคารใดๆ หรือมีกิจกรรมที่เป็นการขุดเจาะปรับถมพื้นที่ ขอให้มีการประสานเรื่องดังกล่าวมาที่สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ เพื่อพิจารณาประกอบการอนุญาตหรืออนุมัติ เพื่อการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อโบราณสถาน แหล่งโบราณคดี ทั้งในกรณีของการพบแนวอาคารโบราณสถาน(จากการขุดเจาะหลุมเสาต่อหม้ออาคาร หรือการไถปรับพื้นที่ซึ่งอาจพบแนวอาคารโบราณสถานอยู่ใต้ดิน) และการก่อสร้างที่มีผลกระทบต่อคุณค่าโบราณสถาน เช่น การก่อสร้างอาคารสูงบดบังโบราณสถาน หรือรูปแบบอาคารที่ขัดแย้งไม่กลมกลืนกับโบราณสถานซึ่งมีผลต่อภูมิทัศน์โดยรวมและคุณค่าของโบราณสถาน ในระยะแรกของการร่วมดำเนินการพิจารณา มีการประสานความร่วมมือด้วยดี

แต่ในต้นปีพ.ศ.2553 เทศบาลเชียงแสนได้ยื่นหนังสือต่อสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ว่า เทศบาลเชียงแสนจะไม่ขอยื่นเรื่องให้สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่พิจารณาในเรื่องการก่อสร้างในเขตเทศบาล โดยให้เหตุผลว่าประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบจากกระบวนการพิจารณาที่ต้องใช้เวลาและข้อพิจารณาที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ เมื่อเกิดเหตุการณ์ดังนี้ สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่จึงไม่สามารถประสานความร่วมมือกับเทศบาลในเรื่องดังกล่าวต่อไปได้ เนื่องจากไม่มีการส่งเรื่องมายังสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่

ข้อเท็จจริงพิจารณาได้ว่า เนื่องจากการร่วมพิจารณาของสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ เป็นการทำงานในรูปการประสานความร่วมมือเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการคุ้มครองอนุรักษ์โบราณสถาน ประกอบกับเทศบาลเวียงเชียงแสนยังไม่มีข้อกำหนดในเทศบัญญัติ ที่ระบุถึงขั้นตอนวิธีการคุ้มครอง อนุรักษ์โบราณสถาน โดยเฉพาะในขั้นตอนการขออนุมัติแบบก่อสร้าง และขั้นตอนการก่อสร้าง ดังนั้นเมื่อสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ให้ข้อพิจารณาว่าการก่อสร้างอาคารดังกล่าวไม่เหมาะสม (ในเรื่องความสูงที่บังโบราณสถาน หรือรูปแบบ สี การใช้งานอาคารที่ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับโบราณสถาน ทำให้โบราณสถานสูญเสียคุณค่าในเชิงความหมาย และภูมิทัศน์) จึงไม่เกิดการปฏิบัติแก้ไขใดๆเนื่องจากไม่มีผลทางกฎหมาย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการออกกฎระเบียบในเทศบัญญัติโดยท้องถิ่นจะช่วยให้การคุ้มครองดูแลโบราณสถานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความตั้งใจจริงของภาคปกครองส่วนท้องถิ่นว่าต้องการปกป้อง อนุรักษ์โบราณสถานและพื้นที่ทางวัฒนธรรมเหล่านั้นหรือไม่



ภาพที่ 4.28 การตรวจสอบพื้นที่ขออนุญาตก่อสร้างว่าพบลักษณะเป็นโบราณสถานหรือแหล่งโบราณคดีหรือไม่

ที่มา : สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ และนายสายกลาง จินดาสุ

ตารางที่ 4.4 สรุปการดำเนินงานภายใต้การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กับสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่

โบราณสถาน/ กิจกรรม	บทบาทกรม ศิลปากร	บทบาทองค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น/หน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง	การมีส่วนร่วมของ ชุมชน
1.การขุดแต่งขุดค้น ทางโบราณคดีพระ ธาตุเวียงสุทโธ อ.ฝาง จ.เชียงใหม่	1.การขุดค้น ขุดแต่ง การร่วมประสานงาน ร่วมกับอำเภอฝาง	1.อำเภอฝาง โดย นายอำเภอฝางเป็น แกนนำ	1.คณะกรรมการบูรณะ ซ่อมแซมร่วมกับคณะ สงฆ์ สถานศึกษา กำนันผู้ใหญ่บ้าน และ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น 2.การใช้แรงงานที่ เสียสละจากคนในพื้นที่ หมุนเวียนกัน
2.การสำรวจและ เตรียมแผนงานขุดค้น ขุดแต่งแหล่ง โบราณสถานหนองงู อ.ดอยสะเก็ด จ.เชียงใหม่	1.การดำเนินการ สำรวจและ ประสานงานกับ เทศบาลตำบลบ้าน โป่ง	1.การวางแผนการ ดำเนินงานเพื่อขุดค้น ขุดแต่ง 2.เทศบาลบ้านโป่งมี การประชาสัมพันธ์ ความสำคัญของ โบราณสถาน	1.ประชาชนในพื้นที่ ขอรับพระราชทาน ความช่วยเหลือจาก กองราชเลขาฯการใน พระองค์สมเด็จพระ เทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี 2.การร่วมกันวางแผน งานเพื่อการขุดค้น ขุด แต่งโบราณสถาน

ตารางที่ 4.4 สรุปการดำเนินงานภายใต้การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กับสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่(ต่อ)

โบราณสถาน/ กิจกรรม	บทบาทกรม ศิลปากร	บทบาทองค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น/หน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง	การมีส่วนร่วมของ ชุมชน
1.ข้อตกลงการ ก่อสร้างในเขตเวียง โบราณเชียงแสน	1.การพิจารณาแบบ การก่อสร้างเพื่อการ อนุญาตหรืออนุมัติการ ก่อสร้างในพื้นที่	1.เทศบาลเวียงเชียง แสนดำเนินการ เพื่อให้เกิดความ ร่วมมือในการอนุรักษ์ คุ้มครอง โบราณสถาน แต่ ต่อมาขอยกเลิก	1.ประชาชนบางส่วน ได้รับผลกระทบจาก การดำเนินการขอ อนุญาตหรืออนุมัติการ ก่อสร้างในพื้นที่

4.3.2 การมีส่วนร่วมกรณีของพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติหริภุญไชย จ.ลำพูน

ในฐานะที่พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ หริภุญไชย เป็นหน่วยงานที่อยู่ตรงกลางระหว่างสำนักศิลปากรเขตในพื้นที่ นั่นคือสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ กับหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมักทำหน้าที่คาบเกี่ยวกับการปรับปรุงภูมิทัศน์ในหรือใกล้หรือทับเขตโบราณสถาน ทั้งโดยเจตนาหรือโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ทั้งโดยตระหนักถึงภารกิจของการถ่ายโอนอำนาจ และความไม่เข้าใจในบทบาทขอบเขตงานที่ต้องรับผิดชอบแน่ชัดนัก โดยขอยกกรณีศึกษา ในสมัยที่ อ.ดร.เพ็ญนภา สุขคตะ ใจอินทร์ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ หริภุญไชย ดังนี้

4.3.2.1 การปรับปรุงภูมิทัศน์คูเมือง และประตูเมือง เทศบาลเมืองลำพูน

ระหว่างปี พ.ศ.2544-2546 เทศบาลเมืองลำพูน โดยนายกเทศมนตรีประภัสสร ภูเจริญ ได้ทำโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ของคูเมือง และสร้างประตูเมืองเพิ่มขึ้นมาใหม่ หลังจากประตูเมืองและกำแพงเมืองเคยถูกทำลายด้วยการไถทิ้งไปนานแล้วในช่วงทศวรรษ 2490 ในกรณีของประตูเมืองได้ออกแบบขึ้นมาใหม่ด้วยรูปแบบที่ไร้ราก ไม่ทำการศึกษาภาพถ่ายเก่า หรือขออนุญาติกรมศิลปากรขุดตรวจจากฐานเดิม สำหรับกรณีของคูเมืองนั้น ก็ได้้อนุรักษ์ตามรูปแบบเดิมล่าสุด

เทศบาลเมืองลำพูนจัดตั้งโครงการนี้ในลักษณะ Mega Project งบประมาณอยู่ในวงเงิน 26 ล้านบาท การดำเนินการทั้งหมดปราศจากการส่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายโยธา เทศบาลเมืองลำพูน มาขอคำปรึกษาหน่วยงานพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ หริภุญไชย ซึ่งเป็นตัวแทนกรมศิลปากรในเขตพื้นที่ อีกทั้งไม่มีการประกาศชี้แจงขอความเห็นจากประชาชนที่อาศัยอยู่ภายในและนอกคูเมืองเก่าลำพูนก่อน ดังนั้น ภายหลังการปรับเปลี่ยนสภาพภูมิทัศน์ทำให้คูเมืองและกำแพงเมืองลำพูนได้รับความเสียหาย ดังนี้

1. ในส่วนของคูเมือง บริเวณพื้นที่ไหลลาดลงสู่ลำน้ำทั้ง 4 มุมเมือง เดิมเคยกรุด้วยหินกรวด (คล้ายกับคูเมืองที่เมืองโบราณโคราช จ.นครราชสีมา) แม้ว่าตามหลักฐานทางโบราณคดีจะไม่ใช้รูปแบบดังเดิมตั้งแต่สมัยพระเมืองแก้ว ในยุคสมัยล้านนาในช่วงพุทธศตวรรษที่ 21 แต่ได้มีการปรับเปลี่ยนมาครั้งหนึ่งแล้วราวปี พ.ศ.2494 แต่ทางเทศบาลเมืองลำพูนได้รื้อกรวดหินกรวดนั้นออก ปรับเป็นการปูพรมหญ้าญี่ปุ่นสีเขียว คูเมืองที่เคยกว้างราว 10-13 เมตร ถูกถมให้แคบลงเหลือเพียง 5-7 เมตร

2. มีการสร้างสะพานทางเท้าพาดทับคูเมือง ในบางช่วง แต่สะพานดังกล่าวใช้ประโยชน์เพียงบางด้าน

3. มีการตัดต้นตะแบกยักษ์ริมแม่น้ำอายุมากกว่า 400 ปี ที่เคยตระหง่านจ้ำรายรอบคูเมืองนับ 200 ต้นทิ้ง แล้วปลูกต้นไม้พันธุ์ใหม่ที่มีขนาดปานกลางแทนที่ แต่ไม่ให้อายุเท่าที่ควร ข้างยังทำให้บรรยากาศของคูเมืองดูใหม่ อันเป็นการไม่รักษาสภาพแวดล้อมทางโบราณคดีที่ควรจะเป็น

4. ชุมประตูล้อมเมือง ได้แก่ประตูช้างสี-ทิศเหนือ ประตูท่าข้าม-ทิศตะวันออก ประตูลิ-ทิศใต้ และประตูมหาวน-ทิศตะวันตก ได้รับการออกแบบขึ้นมาใหม่ ด้วยรูปแบบของเสาปูนสีเหลี่ยมย่อมุมเล็กน้อย ตกแต่งลายเทพพนมในกรอบสีเหลี่ยมขนมเปียกปูนติดกระจก โดยอ้างว่านำต้นแบบมาจากเสาศระวิหารหลวงวัดพระธาตุหริภุญชัย แต่ทว่า รูปแบบที่อ้างอิงนั้นกลับเป็นงานในช่วงพุทธศตวรรษที่ 25 อันเป็นรูปแบบศิลปะสมัยรัตนโกสินทร์ที่ครูบาเจ้าศรีวิชัยจำลองแบบมาจากวัดพระศรีรัตนศาสดาราม กรุงเทพฯ โดยท่านได้ไปเห็นเมื่อคราวต้องอธิกรณ์

5. เทศบาลเมืองลำพูนได้รู้อาคารสถานที่ว่าการอำเภอเมืองหลังเดิม ตั้งอยู่กึ่งกลางระหว่างวัดมหาวน กับกำแพงคูเมืองด้านทิศตะวันตก โดยไม่ติดประกาศป้ายว่ากำลังจะจัดทำโครงการอะไร (คือภายหลังจากที่ได้ปรับปรุงภูมิทัศน์ในส่วนคูเมืองและประตูเมืองเสร็จสิ้นแล้ว) ปรากฏว่าเทศบาลเมืองลำพูนได้สร้างสนามเด็กเล่นกึ่งสวนสุขภาพ มีเครื่องกีฬาสำหรับออกกำลังกาย โดยใช้งบประมาณส่วนนี้ประมาณ 30 กว่าล้านบาท

แนวทางการแก้ไขปัญหา

พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ หริภุญไชย ได้ทำหนังสือไปชี้แจงขอให้เทศบาลเมืองลำพูนระงับยับยั้งโครงการดังกล่าว โดยอธิบายให้เทศบาลเมืองลำพูนทราบ ดังนี้

1. เทศบาลเมืองลำพูนต้องแยกให้ออก ระหว่างการนำเสนอโครงการที่รับใช้ประชาชนด้านการอำนวยความสะดวกในส่วนหนึ่งของโครงสร้างพื้นฐาน เช่นสิ่งก่อสร้างต่างๆ พวกถนน สะพาน สนามกีฬา นั้นจริงอยู่ว่าเทศบาลมีอำนาจหน้าที่กระทำได้ แต่ก็ไม่ใช่จะสามารถทำได้ทุกอย่าง หากโครงสร้างพื้นฐานนั้นไปกระทบกระเทือนต่อโบราณสถาน กล่าวคือทุกครั้งก่อนตัดสินใจจะทำโครงการสาธารณะ ควรแต่งตั้งให้พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติเป็นหนึ่งในคณะกรรมการที่ปรึกษาด้วย เพราะต้องคำนึงก่อนว่าสิ่งก่อสร้างแปลกปลอมใหม่นี้ตั้งอยู่ทับพื้นที่หรืออยู่ใกล้เขตโบราณสถานหรือไม่ จะเป็นการทำลาย บดบังภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม หรือสร้างทัศนียภาพให้เมืองลำพูนหรือไม่

2. ทุกครั้งที่จะก่อสร้างสะพาน ชุมประตุมือง ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งก่อสร้างถาวร ควรส่งแบบแปลนให้สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ตรวจสอบความถูกต้องก่อนลงหน้า แม้ว่าจำเป็นที่จะต้องใช้เวลาในการพิจารณา แต่เพื่อสร้างความมั่นใจขณะดำเนินงานให้แก่เทศบาล และเป็นกระบวนการประสานงานที่จะทำให้การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าลำพูนมีความถูกต้องและเหมาะสมต่อไป

3. ควรมีการรื้อซ่อม ซึ่งชาวบ้านเรียกว่า "ซ่อมลิเก" นั้นออกไป เพราะถือว่าเป็นความผิดพลาดทั้งด้านวิธีคิด ทฤษฎี จนถึงภาคการปฏิบัติ หากอยากสร้างชุมประตุมือง ควรให้กรมศิลปากรดำเนินการขุดตรวจฐานกำแพงใต้ชั้นดินเพื่อดูร่องรอยว่าพบลวดลายปูนปั้นอะไรบ้างไหม เพื่อนำมาใช้ในการสร้างแบบสันนิษฐาน ในส่วนนี้มีประชาชนชาวลำพูน ทั้งฝ่ายเจ้านายผ่านเหนือ ฝ่ายพระสงฆ์ฆาธิการ และนักวิชาการ ได้หารือกันจนลงความเห็นว่าเป็นชุมประตูที่ค่อนข้างน่าเกลียดมาก และควรรื้อทิ้งเสีย แต่ทางเทศบาลเมืองลำพูนก็ยังมิได้ดำเนินการใดๆ จนกระทั่งปัจจุบันชุมลิเกดังกล่าวตั้งตระหง่านสีมุ่มเมืองลำพูนมานานเกินหนึ่งทศวรรษแล้ว

4. กรณีการสร้างสนามเด็กเล่น ตกแต่งด้วยอุปกรณ์หลากหลายสีสัน ตั้งเด่นอยู่ท่ามกลางระหว่างวัดมหายัน กับประตู กำแพงเมืองทิศตะวันตกนั้น ถือว่าเป็นสร้าง "ทัศนยะจุจาด" หากอ้างอิงตามกรอบกฎหมาย พรบ.โบราณสถานฯ พ.ศ.2504 ระบุไว้ชัดเจนแล้วว่า หากต้องการสร้างอาคารใดๆ ใหม่ในบริเวณใกล้เขตโบราณสถาน ต้องเว้นระยะให้ห่างไกลออกไปจากเขตโบราณสถานอย่างต่ำ 100 เมตร แต่กรณีของสนามเด็กเล่นนั้นถือว่าการสร้างประชิดติดกับกำแพงเมืองและคูเมืองเก่า เทศบาลเมืองลำพูนอ้างว่า ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโยกย้ายหาสถานที่อื่นได้ ที่นี้มีความเหมาะสมมาก กรณีนี้ถือเป็นอีกกรณีหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า เทศบาลเมืองลำพูนไม่ได้มีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3.2.2 กรณีด้านความร่วมมือระหว่างพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ กับเทศบาลเมืองลำพูน

หลังจากที่เทศบาลเมืองลำพูน ตระหนักถึงปัญหาในความไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานตน ระหว่างปี 2544-2546 ซึ่งถือว่าเป็นบทเรียนครั้งสำคัญแล้ว ต่อมาเทศบาลเมืองลำพูนก็มีความพยายามที่จะแปรวิกฤติเป็นโอกาส คือหันมาเป็นเครือข่ายหรือแนวร่วมกับพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ หริภุญไชย ในการอนุรักษ์ดูแลมรดกทางวัฒนธรรม โดยมีตัวอย่างโครงการที่ได้ประสานงานกันดังนี้

1. เทศบาลเมืองลำพูนต้องการสร้างประติมากรรมปูนต่ำเป็นภาพเล่าเรื่อง

ประวัติศาสตร์เมืองลำพูนจำนวน 8 ภาพประดับ ฉากหลังสองข้างของโคปุระ ที่อนุสาวรีย์พระนางจามเทวีที่กาดหนองดอก (ตลาดสดหนองดอก) ได้แต่งตั้งให้พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติเป็นประธานกรรมการพิจารณาเนื้อหาและรูปแบบอย่างละเอียด พร้อมกับขอคำแนะนำให้ช่วยคัดเลือกผู้ออกแบบ และผู้ทำประติมากรรมดินเผาที่มีฝีมือน่าเชื่อถือได้ ทำให้ภาพประติมากรรมดินเผาประดับฉากหลังโคปุระจำนวน 8 ภาพนั้น ได้รับคำยกย่องจากผู้พบเห็นเป็นอย่างดี

2. เทศบาลเมืองลำพูนรับทราบถึงภารกิจในการเป็นหน่วยงานสนับสนุนองค์ความรู้ด้านประวัติศาสตร์ท้องถิ่นให้แก่เด็กและเยาวชนในเขต 17 ชุมชนที่เทศบาลดูแล จึงจัดสรรงบประมาณในการจัดอบรมบุคลากรดังต่อไปนี้ โครงการ (ยุว) มัคคุเทศก์ท้องถิ่น โครงการอบรมครูประวัติศาสตร์ โครงการรับถ่ายโอนการดูแลรักษาน้ำทิพย์ที่พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ แนะนำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูนซื้อจำนวน 2 คันสำหรับบริการนักท่องเที่ยว

3. เทศบาลเมืองลำพูน สนับสนุนให้เกิดการอนุรักษ์บ้านโบราณที่สร้างด้วยไม้ รวมทั้งตึกแถวรุ่นแรกประดับด้วยกระเบื้องลูกกรงปูนหล่อ ที่สร้างสมัยรัชกาลที่ 7-8 หรือมีอายุมากกว่า 80 ปีขึ้นไป ในเขตพื้นที่ 17 ชุมชน โดยขอความร่วมมือจากพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ หริภุญไชย ให้เป็นประธานกรรมการคัดเลือกตึกสินลงคะแนน โดยมีการมอบเกียรติบัตรให้แก่เจ้าของบ้านที่ตั้งใจอนุรักษ์โดยไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบ นอกจากนี้แล้ว อาคารที่ได้รับการคัดเลือกในแต่ละปี เทศบาลเมืองลำพูนพยายามจัดหางบประมาณมาเช่าจัดทำเป็นพิพิธภัณฑที่ท้องถิ่นหรือพิพิธภัณฑชุมชน เปิดบริการให้แก่ประชาชน ดังเช่น อาคารคุ้มเจ้าราชสัมพันธ์วงศ์ และคุ้มเจ้ายอดเรือน เป็นต้น

4. เทศบาลเมืองลำพูนรับถ่ายโอนภารกิจ ดูแลโบราณสถาน หรือปูชนียสถานถึงสาธารณสถาน หมายความว่า เป็นโบราณสถานที่ยังคงมีคุณค่าต่อการยึดเหนี่ยวจิตวิญญาณของชุมชน อาทิ กู่ช้าง กู่ม้า หนองน้ำจามเทวี อนุสาวรีย์พระนางจามเทวี บิมน้ำมันสามทหารเก่า เป็นต้น เทศบาลเมืองลำพูนจะคอยดูแลด้านความสะอาด ปลูกต้นไม้ รดน้ำต้นไม้ สร้างห้องน้ำสาธารณะในเขตพื้นที่เหล่านี้ ซึ่งบางแห่งเทศบาลลำพูนก็ยังไม่ค่อยมีความเข้าใจในเรื่อง "ภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม" ดังเช่นเขตโบราณสถานกู่ช้าง ได้มีการสร้างเตนท์สีเขียวขนาดใหญ่ที่ด้านหน้า สำหรับให้ผู้คนมานั่งกล่าวคำบูชา เป็นต้น อันเป็นการทำลายบรรยากาศของโบราณสถาน

4.3.2.3 การดำเนินงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน มอบงบประมาณให้สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่สำหรับดำเนินโครงการขุดค้น ขุดแต่งศึกษาแหล่งโบราณสถานเวียงเกาะกลางปี 2547 จำนวน 5 ล้านบาท ปี 2548 จำนวน 7 ล้านบาท และปี 2549 อีก 1 ล้านบาท รวมทั้งสิ้น 13 ล้านบาท ซึ่งโครงการนี้ได้ผลเกินคาด สามารถค้นพบข้อมูลใหม่ๆ จำนวนมากมายมหาศาล อาทิ ปูนปั้นประดับตกแต่งสถาปัตยกรรมที่ถูกกลบฝังอยู่ใต้ดินจำนวนมากกว่าสองพันชิ้น รวมทั้งได้พบรูปทรงสถาปัตยกรรมที่เคยจมน้ำอยู่อาจในคราวเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ มีความละม้ายกับสถาปัตยกรรมในพม่าที่เมืองพุกาม และเมืองสะเทิม (สุธรรมวดี) ผลจากการศึกษาดังกล่าว ทำให้ชุมชนชาวมอญบ้านป่อคาบ และบ้านหนองคู ต.บ้านเรื่อน อ.ป่าซาง สามารถพัฒนาแหล่งโบราณสถานแห่งนี้แหล่งเรียนรู้และแหล่งท่องเที่ยว ปัจจุบันกลายเป็นศูนย์ชาติพันธุ์ด้านมอญศึกษาของภาคเหนือ และในระหว่างกระบวนการขุดค้นขุดแต่งทางโบราณคดีนั้น ได้มีการฝึกชาวบ้านในละแวกนั้นให้เรียนรู้กรรมวิธีอนุรักษ์โบราณสถาน โดยจ้างแรงงานคนพื้นถิ่นแทนที่จะเหมาแรงงานจากที่อื่น

2. อบจ.ลำพูน สนับสนุนงบประมาณในการขุดค้น ขุดแต่ง บำรุงโบราณสถาน และปรับปรุงมณฑปวัดพระยืน ต.เวียงยอง อ.เมือง จำนวน 7 ล้านบาท

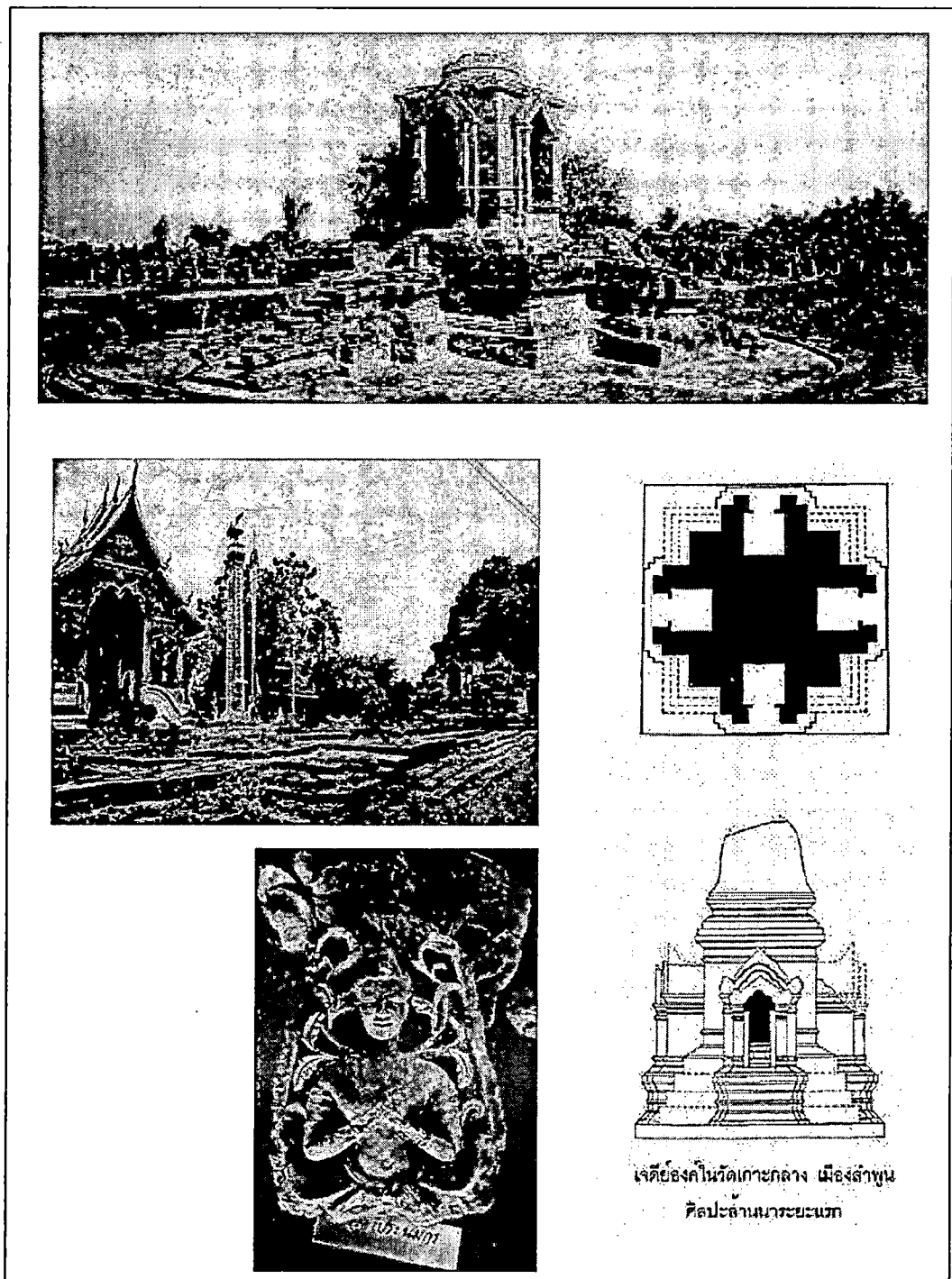
3. อบจ.ลำพูน สนับสนุนงบประมาณในการบูรณะพระธาตุวัดกู่ละม็ก (รมณียาราม) และขุดศึกษาซากฐานอุโบสถ พร้อมปรับปรุงมณฑปวัดกู่ละม็ก จำนวน 2 ล้านบาท

4. อบจ.ลำพูน สนับสนุนโครงการ "พาน้องท่องเที่ยวเมืองหละปูน" ปีละ 2 แสนบาท ให้แก่พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ หริภุญไชย บริหารจัดการเชิญเด็กนักเรียนทั่ว 8 อำเภอในลำพูนมาเรียนรู้แหล่งโบราณสถานสำคัญครั้งละ 100 คน จำนวนปีละ 800 คน เป็นเวลา 4 ปี อย่างไรก็ดี ภายหลังที่นายสมาน ชมพูเทพ ดำรงตำแหน่งนายก อบจ.ลำพูนแล้ว ฝ่ายบริหารที่มาดำรงตำแหน่งแทนกลับไม่เห็นคุณค่าของโครงการดังกล่าวนี้

5. อบจ.ลำพูน เห็นว่าเทศบาลเมืองลำพูนจัดโครงการอนุรักษ์บ้านโบราณในเขตคูเมืองเก่าและ 17 ชุมชนของเทศบาล อบจ.ลำพูนจึงได้ขยายขอบเขตการจัดประกวดบ้านโบราณอนุรักษ์ดีเด่นไปสู่อำเภออื่นๆ เช่นป่าซาง บ้านธิ เวียงหนองล่อง แม่ทา บ้านโฮ้ง เป็นต้น

6. อบจ.ลำพูน อนุมัติงบประมาณ 8 แสนบาท ในการปฏิสังขรณ์พระวิหารมหาธาตุ์ครอบรอยพระบาท ณ วัดพระบาทสามยอต อ.บ้านโฮ้ง ด้วยกรรมวิธี Renovation คือต้องสร้างขึ้นมาใหม่ให้เหมือนเดิม หลังจากที่ถูกพระธาตุงค์ หรือครุบาแก้ว และนายก อบต.ป่าพูลู ช่วยกันรื้อทิ้ง

7. พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ หริภุญไชยได้เสนอรายชื่อของนายสมาน ชมภูเทพ ให้เป็นบุคคลดีเด่นผู้มีผลงานด้านการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ จัดโดยกระทรวงวัฒนธรรม โดยเข้ารับพระราชทานเข็มรางวัลจากสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ประจำปี 2550 เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อสังคมส่วนรวม เพื่อจะได้เป็นแบบอย่างแก่คนรุ่นหลัง



ภาพที่ 4.29 หลักฐานทางโบราณคดีที่วัดเกาะกลาง จ.ลำพูน อันเป็นผลจากการจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินงานทางโบราณคดีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน พ.ศ.2547 - 2549

4.3.2.4 ประสบการณ์กับหน่วยงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นๆ

1. อบต.ศรีบัวบาน อ.เมืองลำพูน ได้อนุมัติงบประมาณ 3.6 แสนบาท ในโครงการขุดคันขุดแต่งแหล่งโบราณคดีร้างหนองม่วง ซึ่งเป็นแหล่งอาบนํ้าของชาวปู้ก่างาเขียว เกิดขึ้นในสมัยนายเศวต ลังการีฟ้า น่าสนใจว่า การเจรจาของฝ่ายบริหารที่สัมพันธ์กับการจัดลำดับความสำคัญของโครงการอันมีฐานมาจากหลายหมู่บ้านนั้น ทำให้หมู่บ้านอื่นๆ ในจำนวนทั้งหมด 13 หมู่บ้าน เกิดคำถามต่อการนำงบประมาณไปใช้ในการดำเนินงานทางโบราณคดีดังกล่าวเพื่อบ้านหนองม่วงเพื่อบ้านหนองม่วงเพียงแห่งเดียว ในระยะแรกนั้น ชุมชนในตำบลศรีบัวบานและหมู่บ้านอื่นๆ ก็ไม่เห็นความสำคัญ และมีปฏิกริยาในเชิงลบ กระทั่ง พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ หริภุญไชย ได้จัดประชาพิจารณ์ เปิดเวทีสร้างความเข้าใจร่วมกันให้แก่ตนในท้องถิ่น กระทั่งความเห็นของชาวบ้านและ อบต.ศรีบัวบาน ได้ผ่านให้งบประมาณนั้นสามารถดำเนินการได้ แม้ภายหลังการสำรวจ และโครงการขุดคันขุดแต่งฯ จะพบหลักฐานทางโบราณคดีไม่มากนัก แต่ก็ได้มีการพบเตาเผาสำหรับหล่อปูนปั้น และพบพระเครื่องพิมพ์พระรอดใต้ชั้นดินหลายองค์ ปัจจุบันเก็บรักษาไว้ที่สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ น่าสนใจว่า กรณีนี้การให้ความสำคัญกับงบประมาณโดยการเจรจาเพื่อหาทางออกร่วมกับชาวบ้านนั้น สัมพันธ์กับวัฒนธรรมพื้นฐานของชุมชนภาคเหนือคือ การให้ความสำคัญกับกิจกรรมสาธารณะหรือที่เรียกว่า “ของหน้าหมู่”

2. อบต.บ้านเรื่อน อ.ป่าซาง ซึ่งเป็นองค์กรเจ้าของพื้นที่แหล่งโบราณสถานเวียงเกาะกลาง ในสมัยนายปกรณ์ ยาวิลละ ดำรงตำแหน่งนายก อบต.(2545-2548 สมัยแรก และ 2549-2552 สมัยที่สอง) ได้ให้การสนับสนุนแรงกายแรงใจ ทำงานร่วมกันกับพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ หริภุญไชย ด้านการศึกษาค้นคว้าข้อมูลที่ดินพบใหม่ รวมทั้งมีการจัดสร้างพิพิธภัณฑท์สำหรับจัดแสดงปูนปั้นค้นพบใหม่ (ราวสองพันกว่าชิ้น) ภายใต้การใช้งบประมาณของ อบจ.ลำพูน

3. กรณีของหน่วยงานภาคเอกชน คือ นิคมอุตสาหกรรม เครือสหพัฒน์ ต.ป่าสัก อ.เมืองลำพูน ได้ปลูกสร้างนิคมอุตสาหกรรมในเขตโบราณสถานร้างชื่อถู่ยายเก้ (บ้างเรียกถู่นางเก้) แต่เป็นตัวอย่างของภาคเอกชนที่ช่วยดูแลรักษาโบราณสถานแห่งนี้เป็นอย่างดี พร้อมทั้งยังประสานมายังพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ หริภุญไชย ให้มาช่วยจัดทำแบบประมาณการสำหรับการจัดตั้งบเพื่ออนุรักษ์ถู่ยายเก้นี้ ซึ่งต้องใช้งบ 7 แสนบาท เป็นการทำงานแบบบูรณาการร่วมกัน คือ เครือสหพัฒน์สนับสนุนงบประมาณมา 4 แสนบาท และกรมศิลปากรจัดสรรมาอีก 3 แสนบาท

มีการขุดแต่งชั้นใต้ดินเพิ่มเติม ได้พบข้อมูลใหม่ๆ จำนวนมหาศาล พัฒนาเป็นแหล่งเรียนรู้
เครือข่ายพัฒนาได้เชิญให้นักศึกษาจากสถาบัน และบุคลากรจากองค์กรต่างๆ มาศึกษาดูงาน โดย
เชิญพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติหริภุญไชยเป็นวิทยากรบรรยายนำชม

ตารางที่ 4.5 สรุปการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ หริภุญไชย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ หน่วยงานอื่น	บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ หน่วยงานอื่น	บทบาทของกรมศิลปากร/ พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ หริภุญไชย	การมีส่วนร่วมของชุมชน
เทศบาลเมืองลำพูน	1.การปรับภูมิทัศน์คูเมือง และประตูเมือง โดยงบประมาณของเทศบาล	1.การทักท้วงรูปแบบวิธีการดำเนินการที่จะเกิดผลกระทบต่อภูมิทัศน์วัฒนธรรม แต่ไม่เป็นผลมากนัก	
	2.โครงการอนุรักษ์บ้านโบราณที่สร้างด้วยไม้และตึกแถวในพื้นที่ 17 ชุมชน	2.การประสานความร่วมมือในการคัดเลือกเพื่อมอบรางวัลและวางแผนทางสร้างพิพิธภัณฑ์ชุมชน	2.กระบวนการประกวดบ้านและอาคาร
	3.โครงการอบรมยุวประวัติศาสตร์ ยุวมัคคุเทศน์	3.ผู้ให้การอบรม	
องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน	1.งบประมาณโครงการขุดค้น ขุดแต่งโบราณสถานวัดเกาะกลาง อ.ป่าซาง จ.ลำพูน พ.ศ.2547 - 2549	1.สำนักศิลปากรที่ 8 จ.เชียงใหม่ดำเนินการร่วมกับพิพิธภัณฑ์ฯ หริภุญไชย ดำเนินการทางโบราณคดี รวมทั้งการบูรณะ	1.ร่วมกับ อบต.บ้านเรือน อ.ป่าซาง จ.ลำพูน 2.การจ้างแรงงานในพื้นที่ 3.เครือข่ายมอญและศูนย์มอญศึกษา วัดเกาะกลาง

ตารางที่ 4.5 สรุปการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ หริภุญไชย(ต่อ)

องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น/ หน่วยงานอื่น	บทบาทขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น /หน่วยงานอื่น	บทบาทของกรม ศิลปากร/ พิพิธภัณฑ์สถาน แห่งชาติ หริภุญไชย	การมีส่วนร่วมของ ชุมชน
องค์การบริหารส่วน จังหวัดลำพูน	1.สนับสนุนงบประมาณ ในการขุดค้นขุดแต่ง บูรณะโบราณสถาน และ ปรับภูมิทัศน์วัดพระยืน ต.เวียงยอง อ.เมือง	1.การดำเนินงานทาง โบราณคดี	
	2.สนับสนุนงบประมาณ ในการบูรณะพระธาตุก ละมັก ขุดศึกษาซากฐาน อุโบสถ และปรับภูมิทัศน์	2.การดำเนินงานทาง โบราณคดี	
	3.สนับสนุนงบประมาณ การปฏิสังขรณ์วิหารมหา อุดม ครอบรอยพระบาท อ.บ้านโฮ่ง	3.การดำเนินงาน ศึกษารูปแบบ และการ สร้างแบบ renovation	
	4.โครงการอนุรักษ์บ้าน โบราณที่สร้างด้วยไม้ และตึกแถวในพื้นที่ อำเภอต่างๆ	4.การประสานความ ร่วมมือในการคัดเลือก เพื่อมอบรางวัล	2.กระบวนการ ประกวดบ้านและ อาคาร
องค์การบริหารส่วน ตำบลศรีบัวบาน อ.เมือง	1.สนับสนุนงบประมาณ การสำรวจแหล่ง โบราณคดีร้างหนองม่วง	1.การดำเนินงานทาง โบราณคดี 2.การจัดเวทีเพื่อชี้แจง ให้ประชาชนทั้ง 13 หมู่บ้าน	1.การระดมความ คิดเห็นต่อการใช้ งบประมาณ

ตารางที่ 4.5 สรุปการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ หริภุญไชย(ต่อ)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ หน่วยงานอื่น	บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ หน่วยงานอื่น	บทบาทของกรมศิลปากร/ พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ หริภุญไชย	การมีส่วนร่วมของชุมชน
องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเรื่อน อ.ป่าซาง	1.ประสานงานร่วมกับ อบจ.ลำพูน ในโครงการ ขุดค้น ขุดแต่ง ศึกษา บำรุง และปรับปรุงมรดก วัฒนธรรม และประเพณีท้องถิ่น วัดเกาะกลาง 2.จัดตั้งพิพิธภัณฑ์ เพื่อ เก็บรักษาโบราณวัตถุ และเป็นแหล่งเรียนรู้	1.การดำเนินงานทาง โบราณคดี การจัดทำ พิพิธภัณฑ์ร่วมกับ ชุมชนท้องถิ่น	1.การจ้างแรงงาน ในพื้นที่ 2.การค้นคว้าศึกษา ประวัติศาสตร์ ชุมชน(มอญศึกษา)
บริษัท เครือสหพัฒน์ จำกัด กรณีนิคมอุตสาหกรรมลำพูน กับพื้นที่โบราณสถาน	1.สนับสนุนงบประมาณ ร่วมกับงบประมาณกรมศิลปากรดำเนินการอนุรักษ์กุ๋นายเก้	1.การดำเนินงานทาง โบราณคดี และการอนุรักษ์	1.ภาคเอกชนเข้ามา มีส่วนร่วม

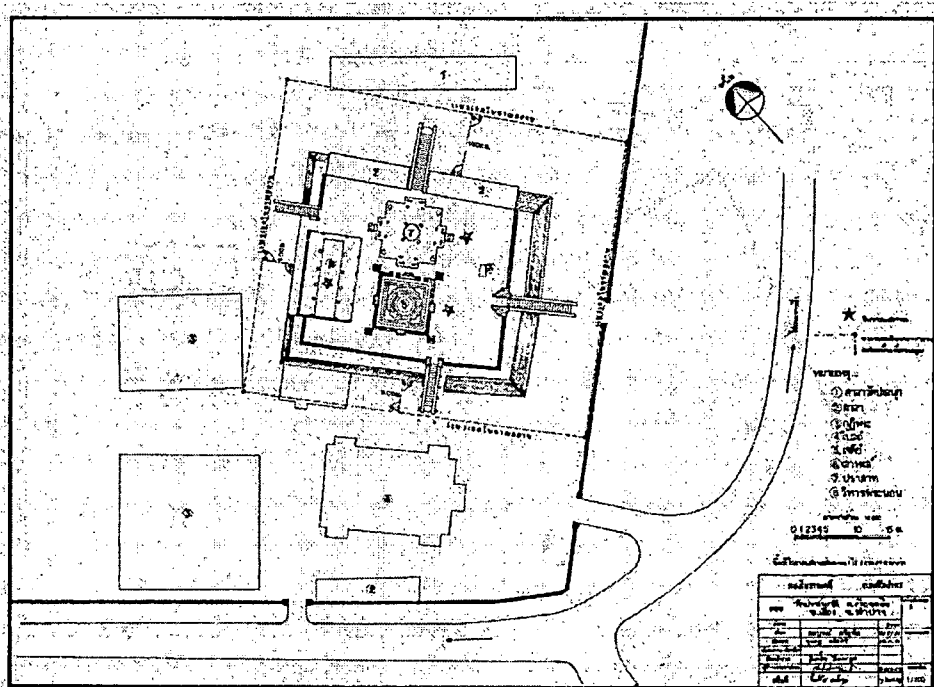
4.3.3 กรณีการอนุรักษ์วิหารพระเจ้าพันองค์และมรดกวัฒนธรรมวัดปงสนุก

วัดปงสนุกตั้งอยู่ในเขตตัวเมืองลำปาง สันนิษฐานว่าสร้างในสมัยเจ้าอนันตยศ ราชบุตรของพระนางจามเทวีแห่งหริภุญไชย ครั้งที่พระองค์เสด็จมาสร้างเขลางค์นครเมื่อ พ.ศ.1223 เดิมชื่อวัดเชียงภูมิ หรือวัดพะยาว มีประวัติว่าหมื่นโลกนครผู้รักษาเมืองเขลางค์เคยใช้เป็นที่ตั้งรับทัพอยุธยาที่ยกขึ้นมาตีล้านนาครั้งแรกในปี พ.ศ.1929

อาคารสำคัญที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วัดปงสนุกด้านใต้คือวิหารพระเจ้าพันองค์ นับว่ามีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี และสถาปัตยกรรมอย่างยิ่ง โดยกรมศิลปากรประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานประกอบด้วยเจดีย์และมณฑปปราสาท(วิหารพระเจ้าพันองค์) ในเล่มที่ 97 ตอนที่ 123 ลงวันที่ 12 สิงหาคม 2523 ในช่วงพ.ศ.254 – 2545 สภาพอาคารเริ่มชำรุด เสื่อมโทรม แต่ทางคณะศรัทธาและคณะสงฆ์ มีความต้องการจะบูรณะ จึงทำให้เกิดการรวมกลุ่มเครือข่ายการอนุรักษ์ขึ้นเพื่อแสวงหาแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสม(สัมภาษณ์ อาจารย์อนุกุล ศิริพันธ์ อาจารย์ประจำวิทยาลัยอินเตอร์เทคโนโลยีลำปาง, วันที่ 10 พฤศจิกายน 2557)

รศ.ดร.วรลักษณ์ บุญยสุรัตน์ ในฐานะแกนนำโครงการอนุรักษ์วิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก จังหวัดลำปาง เริ่มต้นจากความต้องการของชุมชนเล็กๆ แห่งหนึ่งในจังหวัดลำปาง โดยใช้กระบวนการคิดในการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่น เอกชน ศิลปิน และนักวิชาการ เริ่มจากการศึกษาวิจัยทางกายภาพและประวัติศาสตร์ชุมชนเกี่ยวกับวิหารพระเจ้าพันองค์ วิหารโถงทรงมณฑปจตุรมุขแห่งสำคัญที่เคยประทับพระพิมพ์เนื้อชินกว่าหนึ่งพันองค์รอบตัววิหาร

สิ่งสำคัญที่ยืนยันความสำคัญของวัดคือ “ม่อนดอย” เนินเขาพระสุเมรุจำลอง ศูนย์กลางแห่งจักรวาล ชาวบ้าน เรียกว่าวัดบน อันเป็นที่ตั้งของวิหารพระเจ้าพันองค์ สร้างด้วยไม้ในลักษณะมณฑปหลังคาซ้อนสามชั้น บนสันหลังคาเหนือมุขทั้งสี่สร้างปราสาทไม้จำลองขนาดเล็กหุ้มด้วยสังกะสีฉลุลาย สื่อความหมายถึงทวีปทั้งสี่รอบเขาพระสุเมรุ บริเวณชั้นระหว่างหลังคางดงามด้วยงานแกะสลักรูปกนิษฐ สัตว์หิมพานต์ครึ่งคนครึ่งนก แต่งกายแบบราชสำนักพม่า และนกยูง สัญลักษณ์ของกษัตริย์ ประดับช่องหน้าต่างด้วยลายฉลุรูปม้า วัว สิงห์ สัตว์ประจำทิศในพุทธศาสนา รวมถึงนรสิงห์เทินหม้อปูลงฆระ สัญลักษณ์แห่งความอุดมสมบูรณ์ ขนาบด้วยภาพชาดกเขียนสีบนพื้นไม้ไผ่กรอบกระฉก แสดงเรื่องการบำเพ็ญเพียรของพระพุทธเจ้า



ภาพที่ 4.30 แผนผังโบราณสถานวัดปรางนกไ้

ที่มา : กรมศิลปากร, 2528 : 176.

นอกจากนั้น แผนผังวิหารยังเพิ่มมุมระหว่างมุขอีกสี่ด้าน ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ตั้งของเสาประดับโคนรูปกลีบบัว อันเคยประดับด้วยกระเจี๊ยบ (กระเจี๊ยบตะกั่ว) ทำหน้าที่ประดิษฐานจักรวาลที่รองรับโลกและภพภูมิต่างๆไว้ ห้องกลางวิหารประดิษฐานพระพุทธรูปสี่องค์หันพระพักตร์ออกสี่ทิศ ประทับนั่งใต้โพธิพฤกษ์ทำด้วยตะกั่ว ด้านล่างของฐานทุกซีกประดับลวดลายรูปช้าง นาค สิงห์ นกอินทรี แม้ปัจจุบันยังไม่พบหลักฐานการสร้างวิหารหลังนี้ แต่ในบันทึกของครูบาอาโนชัย ธรรมจินตามณี อดีตพระราชาคณะหัวเมือง กล่าวถึงการบูรณะม่อนดอย และซ่อมวิหารหลังนี้ในปี พ.ศ. 2429 ซึ่งยืนยันด้วยหลักฐานจารึกใต้ฐานพระพุทธรูปไม้ที่เก็บรักษาไว้โดยทางวัด ลักษณะตัวอาคารผสมผสานระหว่างศิลปกรรมล้านนา พม่าและจีน หลงเหลือเพียงอยู่แห่งเดียวในประเทศไทย ทั้งยังมีความเชื่อสืบกันมาว่า วิหารหลังนี้สร้างโดยช่างเชียงแสน เลียนแบบหอคำเมืองเชียงเกียง (เชียงเจี๋ย) ในสิบสองปันนา ประเทศจีน ซึ่งไม่หลงเหลืออยู่แล้วในปัจจุบัน วิหารหลังนี้จึงเปรียบเสมือนสายสัมพันธ์ทางศิลปกรรม กับสิบสองปันนาเท่าที่เหลืออยู่ วิหารหลังนี้เคยมุงหลังคา

ด้วยโลหะเช่นเดียวกับอาคารโบราณหลายแห่งในล้านนา ซึ่งนิยมมาตั้งแต่พ.ศ. 2000 ตัวอาคารเกือบทั้งหลังประดับด้วยกระจกจีน หรือกระจกตะกั่ว เสากลมหายในวิหารก็เคยลงรักปิดทองก่อนจะทาสีทับภายหลัง ทั้งยังมีการต่อเติมมุขทั้งสี่ของอาคารหลังเดิมออกมา ทำให้งดงามแปลกตาจนเป็นต้นแบบให้กับการสร้างงานสถาปัตยกรรมในสมัยหลัง ดังเช่น หอคำไร่แม่ฟ้าหลวง ตำบลป่าจั่ว จังหวัดเชียงราย หรือวิหารสี่คูบา ที่วัดเจดีย์หลวง จังหวัดเชียงใหม่ (เกรียงไกร เกิดศิริ, 2550 : 1 – 10.)

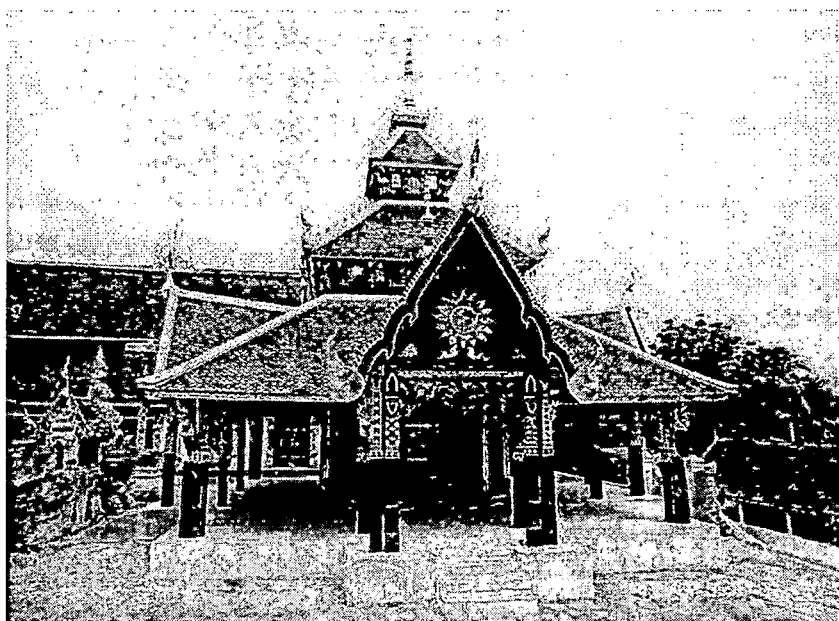
การทำงานโครงการอนุรักษ์วิหารแห่งนี้ เราพบว่าตัววิหารได้ประกาศขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานของกรมศิลปากร แต่การดำเนินงานเริ่มจากการศึกษาข้อมูลทางสถาปัตยกรรมของอาคาร องค์ประกอบทางศิลปกรรม ระยะต่อมาจึงมีการขุดค้นทางโบราณคดี จากนั้นเป็นงานบูรณะตัววิหารโดยงบประมาณของทางวัดและภาคเอกชน สิ่งที่น่าสนใจคือ อ.อนุกุล ศิริพันธ์ และคณะ ในฐานะคนในชุมชนได้เป็นแกนหลักสำคัญในการจัดพื้นที่วัดปงสนุก ให้เป็นพิพิธภัณฑ์ควบคู่ไปกับแนวทางการจัดการแหล่งเรียนรู้และแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมผ่านกระบวนการวิจัย นอกจากนั้นในมิติทางวัฒนธรรมยังได้มีการนำกิจกรรมทางวัฒนธรรมมาเป็นส่วนหนุนเสริมด้วย โดยเห็นได้จากงานประเพณีขึ้นธาตุหรือพิธีกรรมสวดเบิกพุทธภิเษกประจำปี, กิจกรรมเลี้ยงผีอารักษ์วัดปงสนุก เป็นต้น

การขับเคลื่อนกิจกรรมทางวัฒนธรรม อาทิ การฟ้อนผี ซึ่งเป็นความเชื่อดั้งเดิมของชุมชน, การจัดพิธีสวดเบิกพุทธภิเษกเนื่องในประเพณี 4 เป้ง รวมทั้งโครงการต่อเนื่อง เช่น การอนุรักษ์ผ้าห่อคัมภีร์, การถ่ายทอดการแกะสลักพระพุทธรูปไม้ การอนุรักษ์จิตรกรรมภาพพระบฏ นับว่ามีบทบาทต่อการอนุรักษ์โบราณสถานแห่งนี้ด้วย เนื่องจากกระบวนการทางพิธีกรรม โดยใช้ร่วมกับงานทางวิชาการ เป็นกลยุทธ์สำคัญที่การบริหารงานภาครัฐมีกลະเลียดต่อการใช้ประโยชน์โบราณสถาน ทั้งยังก่อให้เกิดบรรยากาศทางวัฒนธรรมอีกด้วย นอกจากนั้น การผลักดันให้คนในชุมชนร่วมมือในการศึกษาวิจัยประวัติศาสตร์วัฒนธรรม และการวิจัยทางการส่งเสริมการท่องเที่ยวยังช่วยหนุนเสริมกระบวนการเรียนรู้ในชุมชนรอบโบราณสถานอีกด้วย ร่วมกับการได้รับงบประมาณโครงการ SML โดยคณะกรรมการชุมชนเลือกใช้งบในด้านอนุรักษ์พื้นที่ห่อผี ทำให้จุดเด่นการใช้งบประมาณนี้มีใช้ผลิตภัณฑ์หรือวัตถุทางวัฒนธรรม แต่เป็นการใช้งบประมาณที่ทำให้เกิดการหนุนเสริมการท่องเที่ยวอีกประการหนึ่งด้วย ปงสนุก Model นับว่าเป็นตัวอย่างหนึ่งของการอนุรักษ์โบราณสถานที่มีกระบวนการทำงานหลายด้าน ตั้งแต่การศึกษาค้นคว้าวิจัย การวางแผนการอนุรักษ์ การสื่อสารและพิธีกรรม การอนุรักษ์โบราณสถาน การส่งเสริมการท่องเที่ยว

การสร้างเครือข่ายการทำงาน (สัมภาษณ์ อาจารย์อนุกุล ศิริพันธ์ อาจารย์ประจำวิทยาลัยอินเตอร์
เทคลำปาง, วันที่ 10 พฤศจิกายน 2557)

ความเคลื่อนไหวของโครงการอนุรักษ์วิหารพระเจ้าพันองค์แห่งนี้ นับเป็นกิจกรรมการดูแล
โบราณสถานที่ดีได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นจากภาคนักวิชาการและคนในชุมชน ที่ขับเคลื่อนจนได้รับ
รางวัลยูเนสโกมอบรางวัลเพื่อการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกแห่ง
องค์การยูเนสโก ประจำปี 2551 เพื่อยกย่องการบูรณปฏิสังขรณ์วัดปงสนุก จังหวัด ลำปาง โดย
โครงการอนุรักษ์มรดกดังกล่าวได้รับรางวัลดีเด่น(Award of Merit)เผยแพร่เป็นวัดแรกของไทยที่ได้รางวัล
นี้ และบุคคลที่มีส่วนอย่างยิ่งในการผลักดันคือ รศ.ดร.วรฉัญจก์ บุญยสุรัตน์ รางวัล 2008

UNESCO Asia – Pacific Heritage Awards



ภาพที่ 4.31 วิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก อ.เมือง จ.ลำปาง

4.4 สังเคราะห์กระบวนการดำเนินงานเพื่อหาแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพ

จากการศึกษาสามารถสังเคราะห์กระบวนการดำเนินงานเพื่อหาแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพได้ดังนี้คือ

4.4.1 รูปแบบและแนวทางการดำเนินงานตามชนิดของโบราณสถาน

จากกรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้น พบว่าโบราณสถานที่สัมพันธ์กับการกิจการดูแลโบราณสถานนั้น เป็นโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนโดยกรมศิลปากรทั้งหมด หากแต่ในสถานการณ์ของการถ่ายโอนภารกิจกรมศิลปากรยังไม่มีมาตรการหรือความชัดเจนในด้านชนิดประเภทของโบราณสถานที่จะถ่ายโอน ในส่วนนี้จึงจะชี้ให้เห็นรูปแบบและแนวทางการดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ได้ โดยมีประเด็นสำคัญคือ

4.4.1.1 อาคารสาธารณะ

ธรรมชาติของอาคารสาธารณะที่พบในภาคเหนือตอนบนคือ กลุ่มอาคารที่ถูกนิยามให้เป็นกิจกรรมของรัฐ เช่น คຸ່ມเจ้าหลวง, จวนผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น ดังเห็นได้จากกรณีของคຸ່ມเจ้าหลวงเมืองแพร่ ส่วนใหญ่มีอายุในช่วงพุทธศตวรรษที่ 25 หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนอาคารเหล่านี้แล้ว อาจนำแนวทางการอนุรักษ์อาคารเบื้องต้นมาปรับใช้ โดยอาจมีรูปแบบการดำเนินงานในแผนปฏิบัติการ คือ

1) การศึกษาประวัติศาสตร์ รูปแบบสถาปัตยกรรม สภาพแวดล้อมของตัวอาคารและพื้นที่

2) วางแผนการสงวนรักษารูปแบบอาคารให้ใกล้เคียงที่สุดเท่าที่จะทำได้ ประสานความร่วมมือกับกรมศิลปากร สำนักศิลปากร นักวิชาการ รวมทั้งสร้างการมีส่วนร่วมในการวางแผน ออกแบบการบูรณะ ซ่อมแซม หรือแม้แต่การปรับปรุงทัศนียภาพ

3) จัดกิจกรรมการใช้สอยพื้นที่ โดยเน้นที่กระบวนการเรียนรู้หรือการเคลื่อนไหวกว้างขวางที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วม

4.4.2.2 คู่มือเมือง กำแพงเมือง และป้อมกำแพงเมือง

ในพื้นที่เมืองโบราณในภาคเหนือตอนบน ยังคงปรากฏร่องรอยแนวคูน้ำ คันดิน รวมทั้งแนวกำแพงเมืองในพื้นที่ศูนย์กลางของเมืองเก่าอยู่หลายเมือง ดังกรณีของกำแพงเมืองลำปาง กำแพงเมืองน่าน ส่วนใหญ่ได้รับการขุดค้น ขุดแต่ง การปฏิภูมิทัศน์ทั้งจากกรมศิลปากร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ในกรณีนี้แม้ว่ากรมศิลปากรจะยังคงพบพบการถ่ายโอนโบราณสถานประเภทนี้ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนหรือมีแผนการถ่ายโอนในอนาคต อาจนำแนวทางการอนุรักษ์ พัฒนา และบริหารจัดการเมืองเก่า มาเป็นมาปรับใช้ โดยอาจมีรูปแบบการดำเนินงานในแผนปฏิบัติการ คือ

1) ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง เพื่อวางแผนแม่บทในการอนุรักษ์และพัฒนาในด้านพื้นที่กายภาพ ร่วมกับการทำงานของกรมศิลปากร และขอความเห็นชอบจากกรมธนารักษ์

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผน/โครงการ/กิจกรรมเกี่ยวกับการบำรุงรักษาขั้นพื้นฐาน ร่วมกับชุมชนรอบพื้นที่คูเมืองและกำแพงเมือง

3) จัดกิจกรรมการใช้สอยพื้นที่ โดยเน้นที่กระบวนการเรียนรู้หรือการเคลื่อนไหวทางวัฒนธรรมที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วม

4.4.2.3 ซากโบราณสถาน

ซากโบราณสถานในภาคเหนือตอนบน ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในรูปของพุทธสถาน จึงอาจแบ่งตามพื้นที่กายภาพได้ 3 กลุ่มสำคัญคือ ซากโบราณสถานที่อยู่ในฐานะวัดร้างอันเป็นพื้นที่ของกรมการศาสนา หรือสำนักพระพุทธรศาสนาแห่งชาติ , ซากโบราณสถานที่อยู่ในพื้นที่ครอบครองของเอกชน, ซากโบราณสถานที่อยู่ในพื้นที่อื่นๆ

จากกรณีศึกษาที่ผ่านมา พบว่าการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถาน มีการถ่ายโอนซากโบราณสถานที่อยู่ในฐานะวัดร้างอันเป็นพื้นที่ของกรมการศาสนา หรือสำนักพระพุทธรศาสนาแห่งชาติ ดังเห็นได้จากกรณีวัดกาแก้วร้าง เทศบาลนครลำปางได้รับการถ่ายโอนนั้น ถือเป็นตัวอย่างที่ดีของการดำเนินการภารกิจการดูแลโบราณสถาน รวมทั้งกรณีของการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานการขุดค้น ขุดแต่ง บำรุง และปฏิภูมิทัศน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ให้กับวัดเกาะกลาง อ.ป่าซาง จ.ลำพูน ก็นับว่าเป็นการทำงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีใช้ขึ้นอยู่กับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น

น่าสนใจว่า กลุ่มซากโบราณสถานนี้ จะเป็นเป้าหมายหลักสำคัญในการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนหรือมีแผนการถ่ายโอนในอนาคต อาจนำแนวทางการจัดการเบื้องต้น มาปรับใช้คือ

1) ประสานความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อบูรณาการงบประมาณร่วมกับกรมศิลปากร จัดทำโครงการศึกษาขุดค้น ขุดแต่ง บูรณะ และปรับปรุงทัศนียภาพขึ้นอยู่กับการเงินของแต่ละซากโบราณสถาน

2) ใช้แรงงานจากชุมชน ใช้การดำเนินการทางวิชาการร่วมกับปราชญ์ในชุมชน และส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายการสื่อความหมายเพื่อให้ซากโบราณสถานมีคุณค่าต่อผู้คนในชุมชน

3) จัดกิจกรรมการใช้สอยพื้นที่ โดยเน้นที่กระบวนการเรียนรู้หรือการเคลื่อนไหวทางวัฒนธรรมที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วม

4.4.2.4 โบราณสถานที่ใช้งานอยู่ในวัด

จากกรณีศึกษาที่ผ่านมา ยังไม่ปรากฏการถ่ายโอนโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนโดยกรมศิลปากรและยังใช้งานอยู่ในวัดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดในภาคเหนือตอนบนอย่างเป็นรูปธรรม แต่กรณีของโครงการวัดปงสนุก อ.เมือง จ.ลำปาง ชี้ให้เห็นการอนุรักษ์ การดูแลรักษา และการพัฒนาโบราณสถานนี้โดยคนในชุมชนอย่างแท้จริง ในกรณีนี้หากกรมศิลปากร วัดในฐานะนิติบุคคล ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความพร้อม มีแนวทางการบริหารจัดการร่วมกัน อาจนำแนวทางของโครงการวัดปงสนุกมาปรับใช้(ปงสนุก model)

4.4.2 แนวทางการเสริมสร้างศักยภาพการบริหารจัดการโบราณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มโบราณสถานที่ได้รับการถ่ายโอนแล้วอาจแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มสำคัญคือ โบราณสถานประเภทอาคารสาธารณะ, โบราณสถานประเภทคูเมือง กำแพงเมือง, โบราณสถานประเภทซากโบราณสถาน และโบราณสถานประเภทวัดที่ยังใช้งานอยู่ ลักษณะเฉพาะธรรมชาติของโบราณสถานแต่ละพื้นที่นั้นมีความแตกต่างกันทั้งในมิติพื้นที่ กายภาพ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดการ แต่ในภาพรวมแล้วมีแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพการบริหารจัดการในด้านการประสานความร่วมมือเป็นสำคัญ กล่าวคือ

การตระหนักรู้ถึงคุณค่าของโบราณสถาน และทิศทางการอนุรักษ์ที่สามารถเกิดประโยชน์ต่อชุมชนนั้น เป็นเงื่อนไขพื้นฐานในการสื่อความหมายให้โบราณสถานเป็นตัวเชื่อมโยงผู้คนในระดับปฏิบัติการสามารถดำเนินงานตามภารกิจ โดยมีประเด็นสำคัญคือ

1) กระบวนการทำงานของกรมศิลปากรที่เริ่มมีความชัดเจนในเชิงโครงสร้าง แต่ยังไม่มีความชัดเจนในด้านของกรอบมาตรฐานในการกำหนดลำดับความสำคัญของโบราณสถานระดับท้องถิ่นที่ชัดเจน จึงทำให้การถ่ายโอนโบราณสถานแต่ละประเภทต้องได้รับการหารือหรือหาข้อยุติในหน่วยงานระดับกรมหรือกระทรวงก่อน โดยเฉพาะโบราณสถานที่มียุทธศาสตร์การถ่ายโอนมรดกภูมิปัญญาท้องถิ่น จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายหลักหลายฉบับด้วย

2) ในด้านการเสริมสร้างองค์ความรู้ต่อบุคลากรหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แม้จะมีความจำเป็นต่อการพัฒนาบุคลากรในระดับปฏิบัติการ แต่ข้อหาหรือที่สำคัญคือ จำเป็นหรือไม่ที่กรมศิลปากร โดยสำนักศิลปากรซึ่งรับผิดชอบงานในพื้นที่จะถ่ายโอนบุคลากรในสังกัดสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการในการถ่ายโอนบุคลากรนั้น ในระยะของแผนการปฏิบัติการนั้น อาจจะไม่จำเป็นเนื่องจากทรัพยากรบุคคลที่ไม่เพียงพอของส่วนราชการก็ยังคงเป็นปัญหา การเสริมสร้างศักยภาพบุคลากรในระดับสำนักศิลปากรคือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจ ผ่านโครงสร้างการประสานงานร่วมกับจังหวัดและหรืออำเภอ

3) กระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมิติของหลักการนั้นถือว่า โบราณสถานเป็นมรดกวัฒนธรรมที่ตั้งอยู่ในชุมชนท้องถิ่น ท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการดูแลโบราณสถาน แต่ในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังคงดำเนินการในกลไกในฐานะส่วนราชการ โครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินงานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นได้จากกรณีการบูรณะโบราณสถานหรือการซ่อมแซมอาคารโบราณสถานอยู่ภายใต้การ

ควบคุมดูแลของกรมศิลปากรเป็นหลัก เมื่อจำเป็นต้องดำเนินการบำรุงรักษาสถานที่พื้นฐาน เช่น การกำจัดวัชพืช การถากหญ้า สามารถกระทำได้ในเบื้องต้นเท่านั้น แต่หากเป็นกิจกรรมที่เฉพาะทาง เช่น การบูรณะซ่อมแซม หรือการบำรุงรักษานั้น โครงการต่างๆ จะเกิดจากกรอบแผนยุทธศาสตร์ และกรอบงบประมาณประจำปี ที่แปรเป็นงบประมาณโครงการต่างๆ ของแผนที่ยุทธศาสตร์ปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตั้งไว้ แต่หากโบราณสถานที่ได้รับถ่ายโอนแล้ว จำเป็นต้องกำหนดแนวทางการดำเนินงาน โดยสามารถสรุปขั้นตอนกระบวนการทำงานได้ดังนี้

ขั้นตอนการดูแลโบราณสถาน ขึ้นอยู่กับนโยบายฝ่ายบริหาร และกรอบยุทธศาสตร์กับแผนงาน จากนั้นเป็นการกำหนดบทบาทและหน้าที่ตามโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นตอนการดูแลโบราณสถาน ความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายใต้กรอบคำสั่งทางปกครองจำเป็นต้องมีการขออนุญาตหรือขออนุมัติ หรือแจ้งให้ทางอธิบดีกรมศิลปากร แต่กิจกรรมส่วนใหญ่แสดงให้เห็นถึงระบบการจ้างเหมาหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามกรอบระเบียบงานราชการ อย่างไรก็ตาม ส่วนนี้จำเป็นต้องสัมพันธ์กับบุคลากรของกรมศิลปากรอย่างชัดเจน โดยแสดงออกในรูปแบบของคณะกรรมการร่วม เช่น คณะกรรมการพิจารณาประเมินแบบ , คณะกรรมการตรวจรับ เป็นต้น

ขั้นตอนหลังการดูแลโบราณสถาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิธีการที่เน้นจุดนี้มากกว่าขั้นตอนการดูแลโบราณสถาน โดยอาจแบ่งออกเป็น 3 ส่วนสำคัญคือ

- ส่วนหนุนเสริมโครงการที่มีอยู่ก่อนแล้ว เช่น การปรับปรุงภูมิทัศน์ เป็นต้น
- ส่วนงานทางโบราณคดีและงานทางวิชาการ เช่น งบประมาณในการตีพิมพ์เผยแพร่ข้อมูล เป็นต้น
- ส่วนการใช้บรรทัดประโยชน์ เช่น การจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น

4) กระบวนการทำงานของพนักงาน ในระดับเบื้องต้นจำเป็นต้องอาศัยกรอบงบประมาณที่ตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นที่น่าสนใจคือ ท้องถิ่นสามารถแสวงหารายได้จากการเก็บค่าเข้าชม หรือการให้บริการอื่น ๆ กล่าวเฉพาะโบราณสถานที่ได้รับการถ่ายโอนแล้วนั้น ยังไม่พบขั้นตอนการดำเนินงานเก็บค่าเข้าชม เนื่องจากเป็นโบราณสถานที่ใช้เป็นอาคารสาธารณะ และปัญหาการเก็บค่าเข้าชมก็ยังมีข้อถกเถียงในเรื่องการแบ่งรายได้อยู่ หากท้องถิ่นมีรายได้จากส่วนนี้ น่าจะเหมาะสมกับโบราณสถานประเภทวัด หรือแหล่งโบราณคดี ในขณะที่ศึกษานี้กรมศิลปากรก็

ได้ดำเนินการศึกษาเพื่อหาแนวทางร่วมกันในการจัดการเรื่องการเก็บค่าเข้าชมหรือการใช้พื้นที่โบราณสถานอยู่เช่นกัน

5) การปรับปรุงทัศนียภาพโบราณสถาน องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและงบประมาณที่ได้รับการปฏิบัติอยู่เสมอในแหล่งโบราณสถาน นับว่าเป็นกิจกรรมที่น่าสนใจยิ่ง จำเป็นต้องมีการควบคุมบรรยากาศและสภาพอาคารโบราณสถาน แม้จะเผชิญปัญหาการบุกรุกหรือฟองร้อง แต่เชื่อได้ว่าการร่วมมือในการออกเทศบัญญัติจะเป็นแนวทางสำคัญ แม้ว่าในฐานะฝ่ายบริหารจะเกรงกลัวการสูญเสียฐานะเสียงอันมาจากกรณีพิพาทที่จะเกิดขึ้นก็ตาม เราพบว่าในกรณีของเทศบาลนครลำปางนั้น มีความพยายามในการผลักดันให้เกิดการออกเทศบัญญัติที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองเก่าและการอนุรักษ์โบราณสถาน แต่ก็ไม่สามารถผลักดันให้เกิดขึ้นอันมีปัญหามาจากฐานเสียงทางการเมือง ดังนั้น ทางออกที่เหมาะสมในขณะนี้คือ การเสนอเทศบัญญัติโดยประชาชนในพื้นที่

6) การปรับเปลี่ยนตัวบุคคลของผู้นำ ทำให้นโยบายของผู้นำที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น มีผลสำคัญยิ่งต่อการผลักดันภารกิจการดูแลโบราณสถานให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม ดังกรณีของเทศบาลนครลำปาง จากการสัมภาษณ์ ดร.นิมิตร จิวะสันติการ อดีตนายกเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง พบว่า สภาวะผู้นำมีผลอย่างยิ่งต่อการสื่อสารการดำเนินงานในองค์กร กล่าวคือ

ประเด็นแรก การกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น แม้ว่านโยบายการดูแลโบราณสถานจะมีได้เป็นประเด็นหลักที่สามารถแปรเปลี่ยนเป็นปากท้องของผู้คนในท้องถิ่นได้ แต่นโยบายนี้กลับเป็นที่สนใจในการสร้างมูลค่าทางสังคม ดังที่ ดร.นิมิตร กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า

“...เนื่องจากตอนผมสมัครเป็นนายกฯ ผมไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ โบราณสถานโบราณคดี ด้านานต่างๆ เพราะผมไม่มีความสนใจในเรื่องนี้มาก่อน เพราะผมไม่มีความรู้ในเรื่องนี้ จนกระทั่งจะมาเป็นนายกฯ ก็ต้องเอาผังเมืองในลำปางทั้งหมดมาศึกษา เราก็ค้นพบว่าเขตหลายด้า (หมายถึงพื้นที่ทางผังแม่น้ำวังด้านตะวันออก) ไปทางนี้มันเจียบเหงา แต่่น่าอยู่ มีดินไม้ใหญ่เยอะ บ้านไม้แต่ละหลังอายุ 60 ปี 80 ปี 100 ปี และมีสิ่งประหลาดพิสดารเท่าที่เรารู้ภาพ เราเห็นว่าเมืองลำปาง ทุกคนมาลำปางไม่มีอะไร มีแค่สถานีรถไฟไปถึงห้าแยกหอนาฬิกา ถนนฉัตรชัย ไปบุญ

วาทย์ รอบเวียงและทิพช้าง จะกินอาหาร จะค้าขาย ไปธุระไปธนาคารไป
ราชการมันจะอยู่กระจุกตรงนั้น เราก็เห็นภาพ ... เราก็แบ่งพัฒนาไปสามเขต
เขตฝั่งแม่น้ำไปทางตะวันตก วางนโยบายเป็นเขตอนุรักษ์เชิงพัฒนาเมืองเก่า
เขตถนนบุญวาทย์ไปรอบเวียงเป็นเขตธุรกิจแออัดที่ต้องอำนวยความสะดวก
เรื่องค้าขาย การสัญจร และเขตเศรษฐกิจใหม่ ต้องเปิดโอกาสเศรษฐกิจใหม่
ทั้ง Mega trade Model วางบริหารอยู่ข้างนอกหมด

.....พอเป็นนายกฯ ในเดือนมิถุนายน 2548 งานแรกที่ผมจัดและ
สามารถที่จะจัดง่ายและเร็วที่สุดคือการไปดูแลให้ความสนใจเรื่องการ
อนุรักษ์และพัฒนาในเขตเมืองเก่า เพราะถ้าจะมาดูแลเรื่องเขตเมืองใหม่ มัน
มีเรื่องกฎหมายและเรื่องอะไรต่างๆ มากมาย และต้องไปปลุกกระดมนักลงทุน
หรือทำอะไรต่อมิอะไร ซึ่งต้องใช้เวลานาน แล้วเราก็ขับรถไปดูเขตเมือง....
หลายรอบ มันมีความงามตามธรรมชาติและมีศักยภาพ แล้วเราก็ศึกษาว่า
บ้านไม้เหล่านี้ เราย้อนกลับไปตอนสมัยเป็นนักศึกษาว่า ลำปางเป็น
ศูนย์กลางการค้าไม้ที่ใหญ่ที่สุด มีมิชชันนารีมาอยู่ มีสถาปัตยกรรมเชิงพม่า
สิ่งเหล่านี้มีคุณค่ามาก แต่เราไม่รู้เรื่อง ไม่มีความเข้าใจ เราก็ไปปรึกษาผู้รู้
ทั้งหลายว่า เขตทางเรามีเส้นไหน และได้ไปปรึกษากับนักวิชาการ ปราชญ์
ชาวบ้าน ผู้รู้ พระสงฆ์ก็ให้ความรู้ไม่ค่อยตรงกัน อ่านหนังสือพุทธตำนาน ก็
เลยปรึกษากันว่า นักวิชาการหลายๆ คน รวมทั้งอาจารย์ศักดิ์ รัตนชัย ที่เป็น
ปราชญ์ชาวบ้านมาประชุมปรึกษาหารือกันกลุ่มเล็กๆ ในที่สุดทุกคนร่วมกัน
คิดว่า เราต้องมียุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเก่า ก่อนที่จะออกมาเป็น
ยุทธศาสตร์พัฒนาเมืองเก่า คนที่มีความรู้เรื่องเมืองเก่ามีมาก เขามาให้
ความรู้มากมาย ทั้งเรื่องบ้านโบราณ กำแพงเมืองเก่า วัดกาดเก่า สะพาน มี
แต่คนมาเล่าให้ฟัง แล้วเราก็เชื่อมโยงถึงประวัติศาสตร์ ยิ่งพูดคุยกันก็ยิ่งมี
เรื่องน่าสนใจ หลังจากนั้นเราก็ตกลงกันว่าเราจะเริ่มต้นยังไง เพราะเคยมี
เรื่องแบบนี้มามาก แต่ไม่มีใครทำ เราในฐานะคนที่มีความรู้มีประสบการณ์
ในการบริหาร ถ้าจะทำได้ต้องมียุทธศาสตร์ในการพัฒนาเมืองเก่า เลยตกลง
ร่วมกันว่า เราต้องมีการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเก่า นักวิชาการจาก
ราชภัฏทั้งหลายก็เป็นคณะทำงาน แล้วมาเขียนเป็นร่างแผนยุทธศาสตร์
อาจารย์สุพล ดำริห์กุล จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่มาช่วย กรมศิลปากรใน

สมัยนั้น คุณปฏิพัฒน์ พุ่มพวงแพทย์ เป็นผู้อำนวยการสำนักศิลปากรที่ 7 ก็มาช่วย แล้วเราก็เริ่มกำหนดให้เป็นยุทธศาสตร์หลักที่จะต้องทำ ซึ่งต้องผูกพันกับงบประมาณ...."

ประเด็นที่สอง คือ ในมิติการบริหารจัดการ เราพบว่าเงื่อนไขสำคัญในระดับการปฏิบัติการนั้น โครงสร้างองค์กรถูกกำกับไว้ด้วยตัวบททางกฎหมาย ทำให้บุคลากรและงบประมาณในการบริหารจัดการบางส่วน เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะทางบริหาร เช่น การใช้งบประมาณจากเงินสะสม เป็นต้น หรือแม้แต่การขาดแคลนบุคลากรที่ทำหน้าที่เฉพาะด้านก็ไม่ปรากฏชัดเจน ทำให้ภาวการณ์นำสำคัญต่อกิจกรรมการดูแลโบราณสถาน ดังที่ ดร.นิมิตร กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า

"...งานแรกที่เราทำเรามองดูกำแพงเมืองที่ประตูม้า ตอนเดินหาเสียงเลือกตั้ง เราก็เห็นกำแพงเมืองกรุงรัง พังทลาย คนไปเจาะรูกำแพงเมืองเพื่อเป็นทางเดินผ่าน ทำคอกม้าบนกำแพงเมืองก็มี เราก็เลยเริ่มจากกำแพงเมืองก่อน ไปเชิญศิลปินมา แล้วเอาเงินให้ศิลปินไปศึกษาก่อนว่าถ้าจะบูรณะกำแพงเมืองขึ้นมา เราจะบูรณะอย่างไร ศิลปินบอก คุณไปแต่ต้องไม่ได้ ถ้าคุณจะทำจะต้องเอาให้ฝ่ายวิชาการของกรมศิลปไปศึกษาว่ามันยุคไหน สมัยไหน เพราะฉะนั้นรูปแบบสถาปัตยกรรมควรจะเป็นอย่างไรให้สอดคล้องกับยุคสมัยเริ่มต้น และการที่จะออกแบบตามยุคสมัยที่เริ่มต้น ก็ต้องศึกษาว่ามันอยู่ในยุคไหน ก็เอาเงินไปก้อนหนึ่งไปขุดศึกษาในชั้นดิน ว่ามีร่องรอยพิสูจน์อะไรได้บ้าง พบชั้นหิน เศษภาชนะต่างๆ พอเจาะไปประมาณ 4 หรือ 7 เมตร แล้วเอาชั้นดินไปให้ Lap ที่จุฬาศึกษา พอได้ข้อมูลศิลปากรก็เอาไปศึกษา แล้วออกแบบมา ประมาณการว่าจะต้องใช้เงินเจ็ดล้าน แต่เงินเจ็ดล้านมันไม่ได้อยู่ในแผนงบประมาณ เพราะเราเข้าไปมีกฎหมาย 48 และ ตุลาคม 48 เราทำยุทธศาสตร์เมืองเก่า ด้วยความสนใจใคร่รู้ เห็นศักยภาพของเขตเมืองเก่า และเราได้ตัดสินใจตั้งแต่ตอนแรกว่าแบ่งเขตการพัฒนาเป็นสามเขต เพราะฉะนั้นก็มีความชอบธรรมในเรื่องของเหตุผล

การดำเนินกิจกรรมส่วนแรก เป็นงบประมาณ พอคำนวณว่าต้องใช้เงินเจ็ดล้าน ผมก็ตัดสินใจดำเนินการเรื่องต่างๆ ให้เสร็จ ไม่มีเงินก็เลยไปตั้งขอจ่ายเงินสะสมเจ็ดล้าน เพื่อดำเนินการเรื่องนี้ หลังจากนั้นประมาณหนึ่งปีไป

เราได้กำแพงที่สวยงามมาก แล้วคนเข้าออกก็ชอบ นั่นเป็นผลงานที่เป็นปรากฏการณ์แรกที่เราได้ทำในสิ่งที่คนละเลยมาเป็นเวลานาน แต่กว่าที่จะทำได้ก็ต้องพูดกับชาวบ้านหลายครั้ง ชาวบ้านไม่ได้พูดง่าย เพราะความเชื่อ ชาวบ้านเขาไม่ได้ศึกษาเหมือนนักวิชาการ แต่เป็นความเชื่อที่บอกต่อๆ กันไป เป็นความเชื่อในเรื่องภูตผีปีศาจ ความจริงศาลกับม้าขาวที่วางบนกำแพงอยู่บริเวณนั้นแค่สิบกว่าปีเท่านั้น กว่าที่จะไปเปลี่ยนความเชื่อของชาวบ้านได้ก็ต้องใช้เวลานาน ซึ่งเป็นปัญหาอย่างหนึ่งที่เราจะไปบูรณะโบราณสถาน ก็คือ ชาวบ้าน หนึ่งชาวบ้านเขายังมีความเชื่อในไสยศาสตร์ ความเชื่อเก่าๆ ที่ถูกปลูกฝังมา กลัวว่าจะมีสิ่งที่ไม่เป็นมงคลจะเกิดขึ้นกับเรา สอง ชาวบ้านไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง สิ่งที่ควบคู่กันไปนอกจากการให้ความรู้กับชาวบ้าน เราต้องเอาชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในทุกๆ กระบวนการ ตั้งแต่การขุดค้น จ้างชาวบ้านมาทำงาน ขณะเดียวกันก็เอานักเรียน นักศึกษาเข้ามาดูตั้งแต่การขุดค้น ชาวบ้านก็เริ่มได้รับความรู้และมีส่วนร่วม ก็เริ่มอ่อนลง และให้ความร่วมมือ ซึ่งค่อนข้างใช้เวลานานพอสมควร

มันจะมีส่วนควบคุมก่อสร้าง ควบคุมอาคารและสถาปัตยกรรม เช่น สำนักการช่างจะมีส่วนควบคุมก่อสร้าง และมีส่วนควบคุมอาคารและสถาปัตยกรรม ส่วนงานโยธา ส่วนสิ่งแวดล้อม เราก็มอบให้ส่วนควบคุมอาคารและสถาปัตยกรรมดูแลเรื่องนี้ มาขึ้นตรงกับเราทั้งหมด นโยบายบางนโยบายที่มีความสำคัญมากผู้บริหารต้องกำกับเอง....."

ประเด็นที่สาม ภายหลังจากการดำเนินงานของเทศบาลนครลำปางแล้ว กระบวนการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวก็เกิดขึ้น แต่เป็นการถ่ายโอนเฉพาะบางส่วนเท่านั้น สิ่งที่น่าสนใจคือ ปัญหาภาระของการดำเนินงานของฝ่ายบริหารไม่สอดคล้องและยังยืนตามแผนยุทธศาสตร์ ดังที่ ดร.นิมิตร กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า

"...ตอนนี้กำแพงเมืองก็ยังไม่ถ่ายโอน ที่ถ่ายโอนมาจริงๆ มีโบราณสถานสองแห่ง คือ วัดกะแก้วโบราณ หรือที่เราเรียกว่า กุ๋ย่าสุตา สองหอระม็อก ส่วนกำแพงเมืองยังไม่ถ่ายโอน แต่เราก็ถือว่าเป็นหน้าที่ของเราที่ต้องดูแล ความจริงมีโครงการที่จะพัฒนาริบทรอบๆ กำแพงเมือง แต่เลือกตั้งไม่ชนะก็เลยไม่ได้ทำต่อ

....กูย่ำสูตามันกรงรัง ไม่มีใครกล้าเข้าไป สกปรกมาก มีแต่ขุมประตู่
โขงเก่าๆ และมีป้ายวัดกาดแก้วโบราณ อายุมากกว่า 500 ปี อันนี้ก็เป็นหนึ่ง
ยุทธศาสตร์ และต้องศึกษาค้นคว้าปีต่อมา มันไม่มีเงินหรือเพราะอะไร จำ
ไม่ได้ เราชี้ประเด็นว่าตรงนี้เราต้องอนุรักษ์ไว้ บุรณะขึ้นมา เราก็ประชุม
ปรึกษาชาวบ้าน บอกว่าเราไม่รู้ อันนี้จริงๆ เป็นอะไร แต่เรารู้ว่ามีขุมประตู่โขง
ชาวบ้านก็รู้บ้างไม่รู้บ้าง แต่เห็นว่าเราอยากทำ เขาก็เอาชุมชนทั้งหมด
จังหวัดลำปาง ทั้งที่อยู่ในเขตเมืองเก่าและไม่อยู่มาประชุมกัน เราก็เล่าให้เขา
ฟัง และมีประธานผู้สูงอายุ อาจารย์สุรพร ... “เอาอย่างนี้มัย เรามาตั้งผ้าป่า
กัน” แล้วแจกซองไปตามชุมชน ชุมชนไปเก็บเงินมาได้เงินมาสสามแสนบาท
เราก็ให้ศิลปินไปศึกษา ไปขุดค้น เราก็ทำแบบเมืองเก่า แบบกำแพงเมือง
เอาชาวบ้านมาเป็นสล่า มาเป็นกรรมกร ชาวบ้านมาอยู่มาศึกษาด้วย พอขุด
ค้นและทำรายงานเสร็จก็รู้ว่า บริเวณนั้นเป็นอุโบสถ เป็นเจดีย์ แล้วกลับไป
ออกแบบเริ่มต้นบุรณะ ปัจจุบันสวยงาม กลางคืนก็ใส่ไฟ แต่ไม่รู้นายกใหม่
เขาจะดูแลขนาดไหน...”



ภาพที่ 4.32 ดร.นิมิตร จิวะสันติการ อดีตนายกเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง ผู้มีบทบาทสำคัญ
ในการผลักดันให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานให้กับชุมชนท้องถิ่น

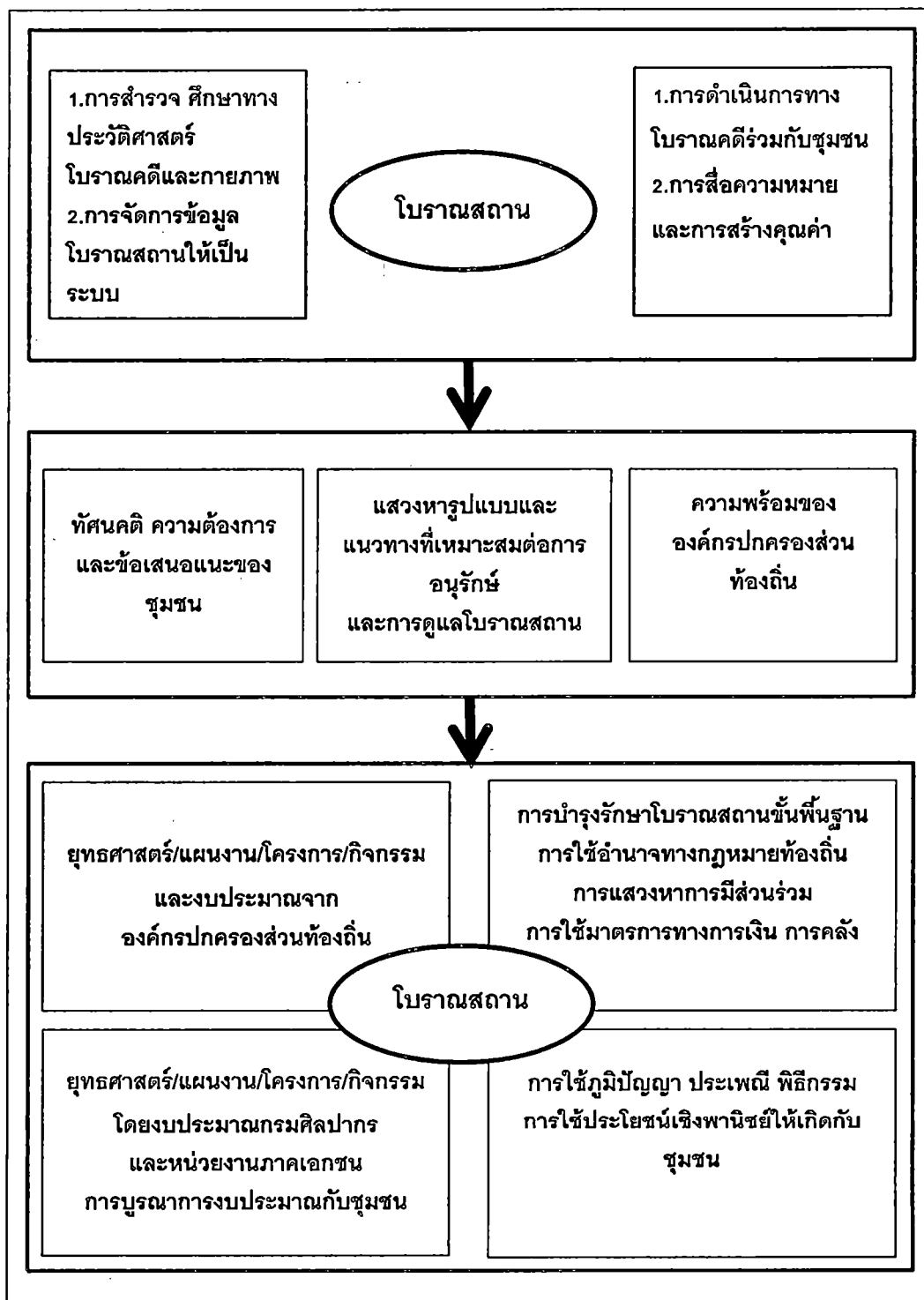
4.4.3 แนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโบราณ

การมีส่วนร่วมจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลา และระดับการมีส่วนร่วม โดยในส่วนนี้เน้นที่ กรมศิลปากร โดยสำนักศิลปากร ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชนผ่านการ ประสานงานเครือข่าย พบว่าในกรณีของการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานนั้น ระดับการมี ส่วนร่วมของภาคประชาชนผ่านการประสานงานเครือข่ายนั้นยังคงมีระดับน้อย แนวทางเสริมสร้าง การมีส่วนร่วมที่น่าสนใจคือ

1) การเสริมสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้งบประมาณท้องถิ่น หรือ งบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐเพื่อส่งเสริมให้เกิดการศึกษา ค้นคว้า วิจัย โดยคนในท้องถิ่น การขาดแคลนข้อมูลทางวิชาการ จำเป็นต้องประสานความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในพื้นที่ การขับเคลื่อนความร่วมมือผ่านกระบวนการวิจัยนั้น จะเอื้อต่อการวางแผนการดูแลโบราณสถาน กรณีนี้เราเห็นได้จากการทำงานของกรมศิลปากรเป็นหลัก และเห็นได้จากกรณีของการอนุรักษ์ วิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก จ.ลำปาง

2) การเสริมสร้างรูปแบบคณะกรรมการร่วมประจำโบราณสถานที่ได้รับการถ่าย โอนแล้ว เพื่อสามารถนำไปเป็นโครงสร้างในรูปคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ในการดำเนินการ อนุรักษ์เมื่อโบราณสถานนั้น เกิดการชำรุดเสียหายเสื่อมโทรม หรือแม้แต่การมีส่วนร่วมในการเป็น ช่างพื้นบ้านหรือแรงงานในกระบวนการทางโบราณคดี ดังกรณีโบราณสถานหนอง อ.ดอยสะเก็ด จ.เชียงใหม่

3) การเสริมสร้างเครือข่ายการดูแลโบราณสถาน พื้นที่รับผิดชอบขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถาน อาจเชื่อมโยงกับพื้นที่อื่นๆ ของหน่วยอื่น การร่วมบูรณาการเชิงงบประมาณ ทรัพยากร ร่วมกับกรมศิลปากร ผ่านสำนัก ศิลปากรในพื้นที่ น่าจะมีความเหมาะสม ไม่จำเป็นต้องแบ่งแยกโบราณสถานตามเขตพื้นที่ กล่าวคือ อาจถ่ายโอนโบราณสถานแหล่งเดียวให้กับพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่ทับซ้อนกัน ตัวอย่างเช่น การถ่ายโอนโบราณสถานในพื้นที่เวียงโบราณเวียงกุมกาม อ. สารภี จ.เชียงใหม่ ให้กับเทศบาลตำบลท่าวังตาล ร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เป็น ต้น



ภาพที่ 4.33 แนวทางพื้นฐานในการดำเนินงานดูแลโบราณสถานที่ยังคงปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปปรับใช้ในการดำเนินการกิจ

บทที่ 5

อภิปรายผล สรุปลผล และข้อเสนอแนะ

“...เพราะบางอย่างที่เราคิด ในทางปฏิบัติมันทำไม่ได้ เช่นเราคิดว่า ชากโบราณสถานแห่งหนึ่งควรรักษาสภาพไว้อย่างที่มันเป็นอยู่...คำพูดมัน พุดง่าย แต่ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องใหญ่มาก..กรณีปัญหาทั่วไปเรื่องการ อนุรักษ์นั้นมันต้องปรึกษาหารือกับนักวิชาการทุกแขนงที่เกี่ยวข้อง...เพื่อ ต่อรองหาข้อสรุปให้ได้จุดที่เหมาะสม...สมประสงค์ต่อทุกฝ่ายมากบ้างน้อย บ้างนั้น ถ้าทำทุกครั้งผมคิดว่าจะลดปัญหาลงได้มาก...โดยเฉพาะกับชาก โบราณสถานเงื่อนไผ่มน้อย...”

(สันติ เล็กสุขุม, 2535 : 83 – 87.)

กระบวนการทำงานการดูแลโบราณสถานโดยกรมศิลปากร นับเป็นภาระงานที่มีเงื่อนไผ่ และปัญหามากมาย แต่ก็ถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญในการจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรมของชาติ และชุมชนท้องถิ่น ในระยะต่อมามีนโยบายการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานให้กับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งหวังให้ท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการดูแล สงวนรักษาโบราณ สถานที่เป็นมรดกของท้องถิ่น ผลจากการวิจัยนี้ทำให้เราเห็นภาพกระบวนการทำงานของกรม ศิลปากร ผ่านสำนักศิลปากรในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ท้องถิ่น รวมทั้งบทบาทขององค์กรหรือหน่วยงานอื่นๆ ด้วย อันจะเป็นผลสำคัญที่จะทำให้เห็นแนว ทางการดำเนินงานที่เหมาะสมต่อเงื่อนไผ่ต่างๆ ทั้งเงื่อนไผ่ของตัวโบราณสถาน อานาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วม

5.1 อภิปรายผลการศึกษา

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์การวิจัยคือ 1) ศึกษาสภาพปัญหา หลักเกณฑ์ รูปแบบและแนว ทางการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมศิลปากรบนพื้นฐานการเสริมสร้างการมี ส่วนรวมในการบริหารจัดการโบราณสถาน 2) ศึกษา รูปแบบและแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพ ภารกิจารดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญโดยแบ่งออกเป็น 4 ประเด็นสำคัญคือ

- 1) กระบวนการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมศิลปากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 2) ประเด็นเปรียบเทียบรูปแบบและแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพภารกิจการดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปรียบเทียบกรณีของประเทศญี่ปุ่น
- 3) รูปแบบและแนวทางการบริหารจัดการโบราณสถานเชิงพื้นที่ กรณีเทศบาลนครลำปาง
- 4) รูปแบบและแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วม เปรียบเทียบกรณีโบราณสถานประเพณีวัด

5.1.1 กระบวนการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมศิลปากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5.1.1.1 การริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากกรณีศึกษาในบทที่ 4 ทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานเป็นที่เรียบร้อยแล้วนั้นคือ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ได้รับการถ่ายโอนภารกิจการบำรุงรักษาและการดูแลรักษา คู่มเจ้าหลวงเมืองแพร่ 2) เทศบาลนครลำปาง ได้รับการถ่ายโอนภารกิจการบำรุงรักษาและการดูแลรักษา โบราณสถานกุ๋มเจ้าสุตดา (วัดกากแก้วร้าง) 3) เทศบาลเมืองน่าน ได้รับการถ่ายโอนภารกิจการบำรุงรักษาและการดูแลรักษา คู่มือเมืองและกำแพงเมืองน่าน โดยภาพรวมแล้วทั้งสามกรณีศึกษานี้ เป็นโครงการที่ริเริ่มขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอันดับแรกคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, และเทศบาลเมืองน่าน (ส่วนกรณีกุ๋มเจ้าสุตดานั้นถือว่าได้รับการริเริ่มโดยชุมชนก่อน ดังจะกล่าวต่อไป) ทั้งสองกรณีนี้มีที่มาจากผู้บริหารท้องถิ่นในขณะนั้นเห็นความสำคัญ

ภายหลังจากการส่งมอบเรียบร้อยแล้ว พบว่าทั้งสามกรณีศึกษาดังกล่าว มีการดำเนินโครงการต่อเนื่อง ตามมาตรฐานการดูแลโบราณสถานเพียงระดับเดียวคือ การบำรุงรักษา กล่าวคือ มีการดำเนินงานเฝ้าระวังการชำรุดเสียหาย การกำจัดวัชพืช ฯลฯ ในขั้นตอนเบื้องต้นเท่านั้น ยกเว้นกรณีเทศบาลเมืองน่านที่มีการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการร่วมกับสำนักศิลปากรที่ 7 จ.น่าน ในการปรับภูมิทัศน์

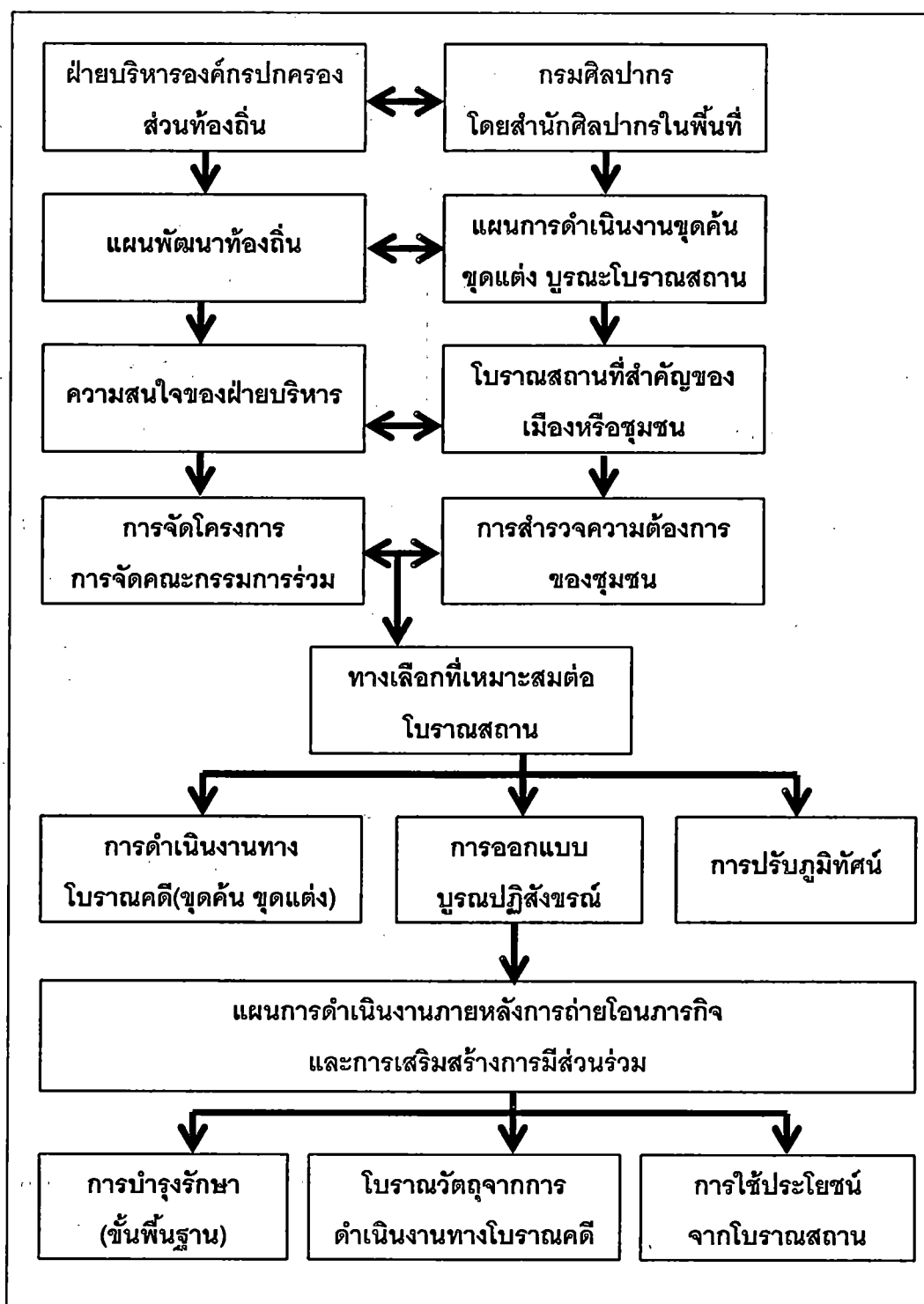
อาจกล่าวได้ว่า ภายหลังจากการถ่ายโอนส่งมอบแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีแผนงานพัฒนาท้องถิ่น ที่จัดสรรงบประมาณหรือจัดทำโครงการที่สัมพันธ์กับการดูแลโบราณสถานอย่างเป็นรูปธรรม นับเป็นช่องว่างสำคัญที่หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องแสวงหารูปแบบการดำเนินงานร่วมกัน

จากการถอดบทเรียนกรณีศึกษารูปแบบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลตำบล/เทศบาลเมือง/เทศบาลนคร เป็นระดับพื้นฐานที่สามารถดำเนินการเตรียมความพร้อมในการสำรวจ และวางแผนการงบประมาณในการสำรวจ ชุดค้น ชุดแต่งโบราณสถาน โดยอาจกำหนดตัวโบราณสถานใดที่เหมาะสมไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยอาจบูรณาการงบประมาณร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในระดับปฏิบัติการในการชุุดค้น ชุดแต่ง อาจบูรณาการทรัพยากรร่วมกับฝ่ายอำเภอหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น การใช้แรงงานจากนักโทษของกรมราชทัณฑ์มาช่วยในการชุุดค้น ชุดแต่ง หรือการหมุนเวียนแรงงานชาวบ้านจากหมู่บ้านต่างๆ เป็นตัวแทน ในการชุุดค้น ชุดแต่ง เป็นต้น ขณะเดียวกันก็ให้กรมศิลปากร โดยสำนักศิลปากรในพื้นที่เป็นผู้ควบคุมดูแล

ในระดับการวางแผนบูรณะ ซ่อมแซม หรือการปรับปรุงทัศนียภาพ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีคณะกรรมการร่วมกับกรมศิลปากร หรือผู้เชี่ยวชาญ ปรากฏท้องถิ่นในการทำกับดูแลซึ่งภายหลังการบูรณะ ซ่อมแซม หรือการปรับปรุงทัศนียภาพ จำเป็นต้องบรรจุกิจกรรมหรือโครงการที่สามารถขับเคลื่อนให้เกิดการสื่อความหมายของโบราณสถานให้มีคุณค่า อาทิ การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์, การจัดกิจกรรมถนนวัฒนธรรม เป็นต้น

ทั้งนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ยังอาจดำเนินการจัดเก็บรายได้จากค่าเข้าชมโบราณสถานนั้นๆ เพื่อให้เป็นรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาพที่ 5.1 รูปแบบการดำเนินการพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานตามภารกิจการดูแลโบราณสถาน

5.1.1.2 การริเริ่มโดยกรมศิลปากร ผ่านสำนักศิลปากรในพื้นที่

การเตรียมแผนการถ่ายโอนโบราณสถานใดนั้น กรมศิลปากร ผ่านสำนักศิลปากรในพื้นที่ที่จะทำการสำรวจโบราณสถานและความพร้อมหรือความยินยอมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่จะมีการดำเนินงานร่วมกันมาก่อนแล้วของสองหน่วยงาน บทบาทสำคัญคือการดำเนินงานทางโบราณคดี การดำเนินงานทางวิชาการ และการดำเนินงานภายใต้กรอบกฎหมาย นับว่าเป็นบทบาทสำคัญที่จะต้องให้กรมศิลปากรดำเนินการร่วมกันอยู่ต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่โบราณสถานได้รับความเสียหายหรือชำรุดโดยธรรมชาติหรือเสียหายทันที

กรมศิลปากร (ผ่านสำนักศิลปากรในพื้นที่) ยังสามารถบูรณาการงบประมาณและทรัพยากรร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการถ่ายโอนหรือแผนพัฒนาท้องถิ่นผ่านแผนงานที่กรมศิลปากรกำหนดขึ้นตามระเบียบราชการ ประเด็นที่น่าสนใจคือ ปัจจุบันกรมศิลปากรมีแผนการเตรียมความพร้อมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถาน เป็นที่น่าสังเกตว่า ส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มซากโบราณสถานที่เคยดำเนินการทางโบราณคดีมาบ้างแล้วด้วย ดังเช่น กรณีกลุ่มโบราณสถานในพื้นที่เวียงโบราณเวียงลอ อ.จุน จ.พะเยา เป็นต้น

5.1.1.3 การริเริ่มโดยภาคประชาชน

การเกิดเครือข่ายวัฒนธรรมในหลากหลายกลุ่ม ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทได้หลายระดับ ทั้งในระดับการกำหนดโบราณสถานที่จะได้รับการถ่ายโอน การกำหนดรูปแบบการบูรณะ การปฏิรูปทัศนียภาพ ตลอดจนการเป็นส่วนหนึ่งของการแสวงหางบประมาณมาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกรมศิลปากร

กระบวนการใช้ประเพณี พิธีกรรมเป็นศูนย์กลางสำคัญในการสื่อความหมายให้เห็นคุณค่าและการใช้ประโยชน์จากโบราณสถานก็นับเป็นวิธีการสำคัญ เช่น การจัดพิธีกรรมฟ้อนผีบรรพบุรุษ, การจัดประกวดถ่ายภาพ, การจัดถนนวัฒนธรรม, การจัดกาดพื้นเมือง เป็นต้น

ควรกล่าวด้วยว่า การฟื้นฟูภูมิปัญญางานช่างโบราณในท้องถิ่น นับเป็นการสืบต่อการบูรณะซ่อมแซมทั้งซากโบราณสถานและโบราณสถานในวัดที่ยังคงใช้อยู่ ในกรณีนี้แม้ว่ายังไม่ปรากฏกระบวนการทำงานที่เป็นรูปธรรมมากนักของกรมศิลปากรหรือแม้แต่แนวความคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในกรณีของวัดปงสนุก ถือว่าเป็นต้นแบบที่สำคัญ เท่าที่ผ่านมามีบทเรียนสำคัญจากกรณีการบูรณะซ่อมแซมปราสาทโขงพระเจ้าวัดพระธาตุศรีจอมทอง อ.จอมทอง จ.เชียงใหม่ (พ.ศ.2535) จุดสำคัญคือ การใช้ปูนปั้นแบบล้านนา ปูนดำโบราณ โดยช่าง

พื้นบ้าน โดยมีหลักการสำคัญคือ จะกะเทาะปูนที่ชำรุดหรือหมดอายุออก และฉาบปูนใหม่เข้าไป เฉพาะส่วนที่เสียหายเท่านั้น โดยยึดถือรูปแบบโครงสร้างเดิมเป็นหลัก และไม่จำเป็นต้องลวดลายปูนปั้นที่เป็นของเก่าเลย แม้จะใช้เวลาในทางปฏิบัติมากแต่ก็นับเป็นวิธีการที่เสนอทางออกให้กับ คณะกรรมการโครงการบูรณะฯ น่าสนใจในประเด็นนี้ว่า เวลาการบูรณะซ่อมแซมในมุมของช่างท้องถิ่นไม่ได้เป็นเงื่อนไขเช่นเดียวกับเวลาในกรอบงบประมาณของกรมศิลปากรหรือแม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ม.ล.สุรสวัสดิ์ ศุขสวัสดิ์, 2548 : 234 – 261.)

สิทธิในการจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรมของประชาชน นับเป็นนวัตกรรมทางสังคมที่จะมีส่วนให้เห็นการขับเคลื่อนการจัดการโบราณสถานในรูปแบบใหม่ อย่างน้อยที่สุดในระดับปฏิบัติการในการถ่ายโอนโบราณสถานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่ามีการประสานงานต่อตัวแทนหรือผู้นำชุมชนรอบโบราณสถาน มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันกับตัวแทนหรือผู้นำชุมชนรอบโบราณสถาน นับเป็นการก่อรูปสัญของการจัดการโบราณสถานที่จะเสริมสร้างให้ผู้คนที่ท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น ทั้งนี้ นักวิชาการบางท่านได้ให้ข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจว่า วิธีการจ้างเหมาภาคเอกชนที่ดำเนินการตามระเบียบราชการในการจ้างเหมาการขุดค้น ขุดแต่ง การบูรณะหรือแม้แต่การปฏิภูมิทัศน์นั้น ต่อไปอาจถูกแทนที่ด้วยเครือข่ายการอนุรักษ์จากภาคประชาชน (กฤษ เหลือลมัย, 2536 : 184.)

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบการทำงานการดูแลโบราณสถาน
จากการริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานที่ ริเริ่ม	โบราณสถาน	กิจกรรมที่สำคัญ	ผลลัพธ์	จุดเด่นของการ ดำเนินงาน
องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด แพร่	คุ้มเจ้าหลวงเมือง แพร่	1.การปรับปรุง อาคาร 2.การจัดตั้ง พิพิธภัณฑ์ประจำ เมือง 3.การสร้างศูนย์ เรียนรู้	1.เกิดการถ่าย โอนภารกิจ 2.การตระหนักรู้ คุณค่า โบราณสถาน 3.การส่งเสริม การท่องเที่ยว	1.รูปแบบอาคาร 2.พื้นที่กายภาพ ที่เป็นหมุดหมาย ของเมือง 3.การขับเคลื่อน กิจกรรมทาง วัฒนธรรมโดย ชุมชน
องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ลำพูน		1.งบประมาณ โครงการขุดค้น ขุด แต่งโบราณสถาน วัดเกาะกลาง อ.ป่า ซาง จ.ลำพูน พ.ศ.2547 - 2549 1.สนับสนุน งบประมาณในการ ขุดค้นขุดแต่ง บูรณะโบราณสถาน และปรับภูมิทัศน์ วัดพระยืน ต.เวียง ยอง อ.เมือง		

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบการทำงานการดูแลโบราณสถาน
จากการริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ต่อ)

หน่วยงานที่ ริเริ่ม	โบราณสถาน	กิจกรรมที่สำคัญ	ผลลัพธ์	จุดเด่นของการ ดำเนินงาน
องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ลำพูน(ต่อ)		1.งบประมาณ โครงการขุดค้น ขุด แต่งโบราณสถาน วัดเกาะกลาง อ.ป่า ซาง จ.ลำพูน พ.ศ.2547 - 2549 2.สนับสนุน งบประมาณในการ ขุดค้นขุดแต่ง บูรณะโบราณสถาน และปฏิภูมิทัศน์ วัดพระยืน ต.เวียง ยอง อ.เมือง 3.สนับสนุน งบประมาณในการ บูรณะพระธาตุกู่ละ ม็ก ขุดศึกษาซาก ฐานอุโบสถ และ ปฏิภูมิทัศน์	1.การส่งเสริมให้ เกิดกระแสการ อนุรักษ์ โบราณสถานใน จังหวัดลำพูน 2.ส่งเสริมการ ท่องเที่ยวและ สร้างสถานที่ เรียนรู้ทาง ประวัติศาสตร์	1.การทำงาน ร่วมกับองค์การ บริหารส่วนตำบล
เทศบาลนคร ลำปาง	คูเมืองและ กำแพงเมือง(ประ ตุ่ม่า)	1.งบประมาณใน ขุดค้น ขุดแต่ง การบูรณะ/การ ปฏิภูมิทัศน์	1.อยู่ระหว่าง ขั้นตอนการถ่าย โอน	1.การทำงาน ร่วมกับกรม ศิลปากร

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบการทำงานการดูแลโบราณสถาน
จากการริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ต่อ)

หน่วยงานที่ริเริ่ม	โบราณสถาน	กิจกรรมที่สำคัญ	ผลลัพธ์	จุดเด่นของการดำเนินงาน
เทศบาลเมืองน่าน	กำแพงเมืองและคูเมืองน่าน	1.การปฏิรูปทัศน์ร่วมกับกรมศิลปากร 1.การจัดกาดกำแพงเมืองน่านร่วมกับเครือข่ายท่องเที่ยวชุมชนน่าน	1.การส่งเสริมให้เกิดกระแสการอนุรักษ์โบราณสถานในจังหวัดลำพูน 2.ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ	1.การทำงานร่วมกับสำนักศิลปากรที่ 7 จ.น่าน 2.มีเครือข่ายการทำงานทางวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง
องค์การบริหารส่วนตำบลศรีบัวบาน อ.เมือง จ.ลำพูน		สนับสนุนงบประมาณการสำรวจแหล่งโบราณคดีร้างหนองม่วง	เกิดข้อมูลใหม่ทางโบราณคดี	การเจรจาร่วมกับชาวบ้านในการใช้งบประมาณ

ตารางที่ 5.2 เปรียบเทียบการทำงานการดูแลโบราณสถาน
จากการริเริ่มโดยกรมศิลปากร ผ่านสำนักศิลปากรในพื้นที่

โบราณสถาน	กิจกรรมที่สำคัญ	การทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/หน่วยงานอื่น	ผลลัพธ์	จุดเด่นของการดำเนินงาน
หออะมีอก อ.เมือง จ.ลำปาง (สำนักศิลปากรที่ 7 จ.น่าน)	การดำเนินการบูรณะโดยงบประมาณกรมศิลปากร อันเนื่องจากภัยธรรมชาติ	เทศบาลนครลำปาง	เทศบาลนครลำปางรับการถ่ายโอนภารกิจอยู่ในขั้นตอนการถ่ายโอน	1.การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกับคนในชุมชน 2.การใช้พื้นที่โบราณสถานประกอบพิธีกรรมชุมชน
โบราณสถานในเขตเวียงเก่า เชียงแสน อ.เชียงแสน จ.เชียงราย (สำนักศิลปากรที่ 8 จ.เชียงใหม่)	การพิจารณาแบบการก่อสร้างเพื่อการอนุญาตหรืออนุมัติการก่อสร้างในพื้นที่	เทศบาลตำบลเวียง	การประสานความร่วมมือต่อมาเกิดการขอยกเลิกเนื่องจากประชาชนได้รับผลกระทบจากขั้นตอนการพิจารณา	ข้อถกเถียงในเรื่องกรอบกฎหมายกับผลจากการปฏิบัติการเพื่อการคุ้มครองโบราณสถาน
โบราณสถานกู้อ้ายเก้ จ.ลำพูน	การบูรณะโบราณสถานในพื้นที่นาคมอุตสาหกรรม	บริษัทเครื่องสหพัฒน์	การให้ความสนใจต่อสภาพแวดล้อมโบราณสถาน	การบูรณะการงบประมาณระหว่างเอกชนกับกรมศิลปากร

ตารางที่ 5.3 เปรียบเทียบการทำงานการดูแลโบราณสถาน
จากการริเริ่มโดยภาคประชาชน

โบราณสถาน	บทบาทภาคประชาชน	การทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/หน่วยงานอื่น	ผลลัพธ์	จุดเด่นของการดำเนินงาน
กุ๋ยาสุดตา (วัดกากแก้ว ร้าง) อ.เมือง จ.ลำปาง	1.กลุ่มผู้สูงอายุ ทอดผ้าป่าเพื่อ เป็นทุนการ ดำเนินงานทาง โบราณคดี 2.คณะกรรมการ ดำเนินการ กิจกรรมถนนสาย วัฒนธรรม	เทศบาลนคร ลำปาง	1.เกิดการขุดค้น ขุดแต่ง โบราณสถาน 2.เกิดการสงวน รักษาและปรับ ภูมิทัศน์ 3.ได้รับการถ่าย โอนภารกิจจาก กรมศิลปากร	1.การระดมทุน จากชุมชน ท้องถิ่น 2.การขับเคลื่อน กิจกรรมทาง วัฒนธรรมโดย ชุมชน
การสำรวจและ เตรียมแผนงาน ขุดค้น ขุดแต่ง แหล่ง โบราณสถาน หนองงู อ.ดอยสะเก็ด จ.เชียงใหม่	1.ขอรับ พระราชทาน ความช่วยเหลือ จากกองราช เลขาธิการใน พระองค์สมเด็จพระ เทพ รัตนราชสุดาฯ สยามบรมราช กุมารี	1.สำนักศิลปากรที่ 8 จ.เชียงใหม่ 2.เทศบาลบ้านโป่ง	1.เกิดการสำรวจ และรวมกันวาง แผนการขุดค้น ขุดแต่ง	1.การเห็น ความสำคัญของ ประชาชนใน พื้นที่ 2.การระดม เครือข่าย ทรัพยากรบุคคล และหน่วยงาน

ตารางที่ 5.3 เปรียบเทียบการทำงานการดูแลโบราณสถาน
จากการริเริ่มโดยภาคประชาชน(ต่อ)

โบราณสถาน	บทบาทภาคประชาชน	การทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/หน่วยงานอื่น	ผลลัพธ์	จุดเด่นของการดำเนินงาน
วิหารพระเจ้า พันองค์ วัดปงสนุก อ.เมือง จ.ลำปาง	1.แกนนำชุมชน บ้านปงสนุก 2.คณะกรรมการ ชุมชน/คณะ นักวิจัยชุมชน	1.ภาควิชาศิลปะ ไทย คณะวิจิตร ศิลป์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่และเครือข่าย กลุ่มนักอนุรักษ์	1.เกิดการดำเนินงานทางโบราณคดีโดยนักวิชาการท้องถิ่น 2.เกิดการอนุรักษ์อาคารโบราณสถานด้วยกรรมวิธีงานช่างโบราณ 3.เกิดการค้นคว้างานศิลปกรรมและการจัดตั้งพิพิธภัณฑ์ประจำวัด 4.เกิดเครือข่ายการทำงานด้านการอนุรักษ์และพัฒนามรดกทางวัฒนธรรม	1.การระดมทุนจากชุมชนท้องถิ่น 2.การขับเคลื่อนกิจกรรมทางวัฒนธรรมโดยชุมชน 3.เป็นต้นแบบการดูแลโบราณสถานโดยชุมชน

5.1.2 รูปแบบและแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพภารกิจการดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปรียบเทียบกรณีของประเทศไทย

ประเทศญี่ปุ่นมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยวมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ญี่ปุ่นไม่มีส่วนภูมิภาคเหมือนดังประเทศไทย) รูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นแยกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ รูปแบบทั่วไป และ รูปแบบพิเศษ โครงสร้างของรูปแบบทั่วไปสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบนได้แก่ จังหวัด (Prefectures) และระดับล่างได้แก่ เทศบาล (Municipal) ซึ่งการปกครองในระดับจังหวัดนี้จะมีพื้นที่การดำเนินการที่ครอบคลุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้งหมดที่ขึ้นตรงกับจังหวัด แต่ลักษณะเช่นนี้ก็ไม่ได้หมายความว่า เทศบาลเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของจังหวัด ฉะนั้นจังหวัดจึงไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการ เทศบาลได้ จะมีก็เฉพาะอำนาจในการให้คำแนะนำและแนวทางแก่เทศบาลเท่านั้น ดังนั้นทั้ง จังหวัดและเทศบาลจึงมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เท่าเทียมกัน จะแตกต่างกันก็เฉพาะในด้านขนาดพื้นที่รับผิดชอบและศักยภาพในการให้บริการแก่ประชาชน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2550)

ภาคประชาชน รวมทั้งรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่น ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมอย่างมาก ในสายตาของชาวญี่ปุ่น คำว่า preservation มิได้เป็นเพียงการทำให้พลเมืองเข้าใจอดีตและรักษาห่วงแหนมรดกวัฒนธรรมเท่านั้น แต่ถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการนำวัฒนธรรมมาเป็นฐานในการพัฒนาและสร้างสรรค์ (ม.ล.สุรสวัสดิ์ สุขสวัสดิ์, 2539 : 66 – 73.) จากการศึกษานี้มีข้อเปรียบเทียบกับการดำเนินงานในภารกิจการดูแลโบราณสถานของกรมศิลปากรและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ดังนี้

1) ระบบการขึ้นทะเบียนทรัพย์สินสมบัติทางวัฒนธรรม ในระบบของประเทศไทยนั้น โดยทั่วไปรัฐบาลกลางเป็นผู้คัดเลือกสิ่งที่มีความสำคัญพิเศษเพื่อขึ้นทะเบียนให้ความคุ้มครอง เช่น กรณีทรัพย์สินสมบัติวัฒนธรรมที่เป็นรูปธรรม โดยการขึ้นทะเบียนครั้งแรกจะเป็นการนิยาม “ทรัพย์สินสมบัติทางวัฒนธรรมที่สำคัญ”(Important Cultural Property) หากมีคุณค่าสูงอีกก็จะเพิ่มระดับเป็นสมบัติของชาติ กระบวนการดำเนินงานขึ้นตรงต่อกระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม โดยมีคณะกรรมการกลั่นกรอง ขณะที่ทรัพย์สินสมบัติทางวัฒนธรรมในระดับท้องถิ่นนั้น มีหลักการให้รัฐบาลท้องถิ่นให้ความสำคัญและเป็นผู้ดูแลคุ้มครอง โดยรัฐบาลท้องถิ่นสามารถเสนอให้รัฐบาลกลางเป็นผู้พิจารณาขึ้นทะเบียน โดยมีแนวทางสำคัญที่เชื่อมโยงกับรัฐบาลกลางคือ การออกเทศบัญญัติที่คุ้มครองมรดกวัฒนธรรมโดยรัฐบาลท้องถิ่นเอง ตลอดจนการถอดถอนทะเบียน

รวมถึงข้อกำหนดในการบำรุงรักษา การซ่อมแซม ผ่านระบบอุดหนุนและประสานงานของเทศบาลกับจังหวัด ในกรณีของไทยนั้น อำนาจหน้าที่การขึ้นทะเบียนโบราณสถานยังคงเป็นของกรมศิลปากร ดังนั้น หากมีการพิจารณาให้การขึ้นทะเบียนโบราณสถานสามารถเชื่อมโยงกับบรรดาข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรม จะทำให้โบราณสถานที่ตั้งอยู่ในชุมชนท้องถิ่นมีกฎหมายท้องถิ่นคุ้มครอง

2) แนวทางการบริหารจัดการโบราณสถานเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อวิถีชีวิตหรือชีวิตประจำวัน รัฐบาลญี่ปุ่นมีความพยายามขยายขอบเขตพื้นที่โบราณสถานให้เพิ่มมากขึ้นจากเขตรอบโบราณสถาน เพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อโบราณสถานและเพิ่มพื้นที่การศึกษาค้นคว้า ซึ่งหากเปรียบเทียบกับพื้นที่โบราณสถานจากการศึกษาพบว่า ยังคงมีแนวเขตตามประกาศการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโบราณสถานประเภทคูเมือง กำแพงเมือง และซากโบราณสถานหรือวัดร้าง รวมทั้งยังเผชิญกับกรณีการบุกรุกหรือการใช้ประโยชน์ของประชาชน

3) มาตรการทางกฎหมาย ที่ให้อำนาจของคณะกรรมการโบราณสถานในรัฐบาลญี่ปุ่นมีอำนาจที่บังคับใช้ได้ ในกรณีโบราณสถานที่ได้รับการถ่ายโอนจากการศึกษานี้ อำนาจทางกฎหมายสัมพันธ์กับองค์กรของรัฐเป็นหลัก ดังเช่นกรณีคูเมืองและกำแพงเมือง สัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์เป็นหลัก แม้จะมีความพยายามให้เกิดรูปของคณะกรรมการ แต่ก็ยังไม่มีอำนาจตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี การให้อำนาจทางตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะเจ้าพนักงานนั้น สอดคล้องกับการศึกษาของสุนีย์ ทองจันทร์ และคณะ(2556) ซึ่งให้เห็นว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากร และพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) โดยมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 10 ทวิ ซึ่งบัญญัติว่า เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในโบราณสถานเพื่อตรวจดูว่าได้มีการซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลายเคลื่อนย้ายโบราณสถานหรือส่วนต่างๆ ของโบราณสถาน หรือมีการขุดค้นสิ่งใดๆ หรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณโบราณสถานหรือไม่ และมาตรา 21 ซึ่งบัญญัติว่า ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ผลิต สถานที่ทำการค้าสถานที่แสดง หรือสถานที่เก็บรักษาโบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ หรือสิ่งเทียมโบราณวัตถุ หรือสิ่งเทียมศิลปวัตถุระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือระหว่างเวลาทำการ เพื่อตรวจดูว่าได้มีการปฏิบัติถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ หรือเพื่อตรวจดูว่า มีโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุหรือสิ่งเทียมโบราณวัตถุ หรือสิ่งเทียมศิลปวัตถุที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 18 ทวิ อยู่ในสถานที่นั้นหรือไม่ และในกรณีที่มิเหตุอันควรสงสัยว่ามีได้มี การปฏิบัติให้

ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ หรือมีโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ หรือสิ่งเทียมโบราณวัตถุ หรือสิ่งเทียมศิลปวัตถุที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือสิ่งเทียมโบราณวัตถุ หรือสิ่งเทียมศิลปวัตถุที่ได้ปฏิบัติตามมาตรา 18 ทวิ ยังให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึด หรืออายัดโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ หรือสิ่งเทียมโบราณวัตถุ หรือสิ่งเทียมศิลปวัตถุนั้น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีได้

เนื่องจากว่าปัญหาเกี่ยวกับการปลุกสร้างอาคารเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบโดยตรงต่อโบราณสถาน โบราณวัตถุ ซึ่ง มาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดปลุกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารภายในเขตของโบราณสถานซึ่งอธิบดีได้ประกาศขึ้นทะเบียน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี ในกรณีที่มีการปลุกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาตให้อธิบดีมีอำนาจสั่งระงับการก่อสร้าง และให้รื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

ผู้ใดขัดขึ้นไม่ระงับการก่อสร้างหรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารตามคำสั่งอธิบดี มีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน และให้อธิบดีดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นได้ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือผู้ปลุกสร้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือดำเนินคดีกับผู้รื้อถอนไม่ว่าด้วยประการใดทั้งสิ้น สัมภาระที่รื้อถอน ถ้าเจ้าของไม่ขนย้ายออกไปจากเขตโบราณสถานภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันรื้อถอนเสร็จ ให้อธิบดีจัดการขายทอดตลาดสัมภาระนั้น เงินที่ได้จากการขายเมื่อหักค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนและการขายแล้ว เหลือเท่าใดให้คืนเจ้าของสัมภาระนั้น"

บทบัญญัติในมาตรา 7 ทวิ มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ บทลงโทษสำหรับผู้ทำการฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งมีทั้งมาตรการทั้งทางแพ่งและทางอาญาไว้ในตัวเบ็ดเสร็จ ในทางอาญานั้นบัญญัติไว้ในวรรคสาม กล่าวคือ ในกรณีที่ขัดขึ้นไม่ระงับการก่อสร้าง หรือรื้อถอนอาคาร หรือส่วนแห่งอาคารตามคำสั่งอธิบดีกรมศิลปากรมีความผิดฐาน ขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน ความผิดฐานขัดคำสั่ง เจ้าพนักงาน (มาตรา 368) ส่วนมาตรการทางแพ่ง หากเปรียบเทียบแล้วมีความรุนแรงกว่า ทางอาญาเสียอีกโดยได้กำหนดไว้ในวรรคสามเช่นกัน และได้กำหนดรายละเอียดไว้ในวรรคสี่และในวรรคห้า ด้วยว่าในกรณีที่ขัดขึ้นไม่ระงับการก่อสร้างหรือ รื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารก็ให้อธิบดีกรมศิลปากรดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นได้ โดยเจ้าของหรือ ผู้ครอบครองหรือผู้ปลุกสร้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือดำเนินคดีกับผู้รื้อถอนไม่ว่าด้วยประการใด ๆ ทั้งสิ้น และสัมภาระที่รื้อถอนถ้าเจ้าของไม่ขนย้ายออกไปจากเขตโบราณสถานภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันรื้อถอนเสร็จ อธิบดีกรมศิลปากรย่อมมีอำนาจจัดการขายทอดตลาดสัมภาระนั้นได้ เมื่อได้

เงินจากการขายทอดตลาดนั้นแล้วก็ให้นำมาหักค่าใช้จ่ายในการ รื้อถอนและการขาย หากมีเหลือ ก็ต้องคืนเจ้าของสัมภาระไป

ในกรณีพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ยังถือว่าเป็นเจ้าพนักงานผู้ควบคุมการก่อสร้าง บรรดาอาคาร สามารถอ้างอิงกรอบกฎหมายดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติได้สอดคล้องกับหลักการ ดูแลโบราณสถาน เป็นกรณีความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ซึ่งจำเป็นต้องหาแนวทาง ประสานการทำงานโดยหลักการทางการพูดคุยและทำข้อตกลงร่วมกันเท่านั้น

5.1.3 รูปแบบและแนวทางการบริหารจัดการโบราณสถานเชิงพื้นที่ กรณีเทศบาล นครลำปาง

บริบทพื้นที่ลำปาง การจัดทำแผนยุทธศาสตร์เมืองเก่า เทศบาลนครลำปาง ในช่วงปี 2548 อาจเรียกได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ แต่ก่อนหน้านั้นงานอนุรักษ์โบราณสถาน มักจะถือว่าเป็นเรื่องแปลกแยกของการทำงานกับคนในท้องถิ่น สิ่งที่เป็นการผลักดันและเคลื่อนไหวจึงเป็นในนามนอกภาครัฐ และเน้นไปทำงานด้านศึกษา วิจัย และค้นคว้ามากกว่า อย่างไรก็ตามกระแสการ อนุรักษ์โบราณสถานและเมืองเก่าลำปางนั้น ได้ริเริ่มมาจากนโยบายของภาครัฐที่กำหนดให้ จังหวัดลำปางเป็น 1 ใน 10 จังหวัดนำร่อง และมีการจัดโครงการสัปดาห์เมืองเก่าสัญจรนคร ลำปาง โดย สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม(สผ.), สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 2 ลำปาง (สวล.ภาคที่ 2 ลป.) และกลุ่มทำงานสาธารณะที่ชื่อ ล้านคำลำปาง (โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ แบบมีส่วนร่วม การพัฒนาชีวิตสาธารณะและประชาคมที่เข้มแข็งเพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่น่าอยู่และ ยั่งยืน,2549)

อย่างไรก็ตามในปี 2548 ยังประกอบด้วยโครงการต่างๆที่ส่งผลต่อการตื่นตัวของคน ลำปาง ได้แก่ โครงการบูรณะวิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก โดย ชุมชนปงสนุก, คณะวิจิตรศิลป์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยนเรศวร วิทยาเขตพะเยา, โครงการอนุรักษ์จิตรกรรมฝา ผนังวัดบ้านก่อ อ.วังเหนือ จ.ลำปาง โดย คณะวิจิตรศิลป์ ม.เชียงใหม่ และสถานทูตอเมริกัน ประเทศไทย (เกรียงไกร เกิดศิริ, บรรณานิกร.,2550) หรือกระทั่งการพยายามรื้อฟื้นจัดถนนคน เดินบริเวณถนนตลาดเก่า ต.หัวเวียง, ต.สวนดอก ที่รู้จักกันในนาม กาดกองต้า โดย เทศบาลนคร ลำปาง และชุมชนกาดกองต้าเหนือ – ได้ จะเห็นได้ว่า ในกรณีดังกล่าว เป็นกระแสการตื่นตัว และการอนุรักษ์โดยชุมชนและนักวิชาการที่กรมศิลปากรมีส่วนร่วมน้อย และบางโครงการก็สามารถผูก โยงกับเครือข่ายระดับนานาชาติได้ด้วย นั่นคือ วัดปงสนุกกับองค์การ UNESCO (คณะทำงาน จัดทำร่างยุทธศาสตร์การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าลำปาง.2548)

การจัดการโบราณสถานกรณีเทศบาลนครลำปาง มีความสัมพันธ์กับลักษณะการจัดการ ภูมิทัศน์ของเขตลำปางด้วย กล่าวคือ สายตาของเมืองที่จำเป็นต้องให้โบราณสถานมีคุณค่าเชิง ประจักษ์ต่อภาพลักษณ์เมือง สอดคล้องกับการศึกษาของณรงค์ ชมพูนันท์(2553) ด้วยภูมิทัศน์ เมืองลำปางที่ประกอบด้วยพื้นที่เวียงโบราณถึงสามแห่ง จึงทำให้เมืองอยู่ในประวัติศาสตร์ที่ยังคง มีชีวิต (Living Historic City) มากที่สุด เพราะการเจริญเติบโตและการพัฒนาเมืองมาอย่างต่อเนื่องจากการตั้งถิ่นฐาน การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของทั้งคนไทยและต่างชาติในพื้นที่ ก่อให้เกิดวัฒนธรรม ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ที่มีความงามและคุณค่าทางประวัติศาสตร์ กระจายอยู่ในพื้นที่เขตเทศบาลมากมาย รวมทั้งมีการบูรณะซ่อมแซม งานศิลปกรรม สถาปัตยกรรมดังกล่าว เพื่อแสดงให้เห็นถึงภาพลักษณ์ของเมืองในอดีตและอนุรักษ์คุณค่า ความสำคัญไว้

เมืองประวัติศาสตร์หมายถึง ที่ตั้งถิ่นฐานของชุมชนขนาดใหญ่ และมีความซับซ้อน ทางด้านกายภาพ สังคมเศรษฐกิจและวัฒนธรรม มีการพัฒนาที่ต่อเนื่องและยาวนาน โดย ปรากฏร่องรอยหลักฐานของความเป็นเมืองชัดเจนได้แก่ การวางผังเมืองอย่างมีระบบ มีคูเมือง และกำแพงเมือง มีสถาปัตยกรรมและภูมิทัศน์ที่ทรงคุณค่าและความงาม และประวัติศาสตร์ โดยทั่วไป เมืองประวัติศาสตร์มักประกอบด้วย เมืองเก่า (Historic City Centre) และเมืองใหม่ (New City) เมืองเก่าจะสะท้อนเอกลักษณ์ทางประวัติศาสตร์และศิลปะสถาปัตยกรรม ตลอดจนมีลักษณะการวางผังที่ควรค่าแก่การศึกษา และอนุรักษ์ ส่วนเมืองใหม่นั้นแม้ว่าจะ สะท้อนวัฒนธรรมและวิถีชีวิตร่วมสมัยก็ตาม แต่มักจะขาดบรรยากาศของอดีตหรือชาติจิต วิญญาณของสถานที่

เมืองประวัติศาสตร์ ส่วนใหญ่เติบโตมาจากการเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนค้าขาย มี ตำแหน่งที่ตั้งใกล้กับเส้นคมนาคม เช่น ทะเล แม่น้ำ ลำคลอง เมืองประวัติศาสตร์เป็นผลงาน ทางวัฒนธรรมที่แสดงให้เห็นถึงการปรับตัวและปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมของมนุษย์เพื่อสร้างที่ อยู่อาศัย ในแต่ละเมืองจึงมีลักษณะปลีกย่อยไม่เหมือนกัน แต่ในภูมิภาคเดียวกันมักมีโครงสร้าง หลักๆ ที่คล้ายคลึงกัน

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบการจัดการโบราณสถานของเทศบาลนครลำปาง พบลักษณะเด่น คือ องค์ประกอบของเมืองเขตเทศบาลนครลำปาง ซึ่งประกอบไปด้วยองค์ประกอบต่างๆ ดังนี้

1) คูเมืองและกำแพงเมือง (ในอดีตดูได้จากบทที่4) คูเมืองและกำแพงเมืองเป็น สิ่งก่อสร้างที่ใช้เป็นสัญลักษณ์แสดงอาณาเขตของเมือง ป้อมกและกำแพงเมืองเป็นสิ่งก่อสร้างที่

ใช้เป็นสัญลักษณ์แสดงอาณาเขตของเมือง ป้อมกันข้าศึกในอดีต เป็นพื้นที่รับน้ำและเส้นทางคมนาคม พื้นที่ภายในกำแพงเมืองเป็นศูนย์กลางของเมืองซึ่งประกอบด้วย วัด วัง ตลาดและลานเมือง รวมทั้งอาคารบ้านเรือนที่อยู่อาศัยของประชาชน รูปแบบของคูเมืองของเมืองลำปางเป็นคลองขุดรอบเมือง ติดกับแนวกำแพงเมืองที่มีลักษณะเป็นอิฐก่อขึ้นมาเป็นชั้นๆ และมีป้อมปืนประกอบกับตัวกำแพงในส่วนต่างๆของเมือง

2)โครงข่ายเมือง (Urban Web) ได้แก่ถนน ทางสัญจร มีหน้าที่แบ่งเขตพื้นที่และกำหนดทิศทางการขยายตัวของเมือง โครงข่ายเมืองประวัติศาสตร์สะท้อนการพัฒนาการสังคมวัฒนธรรมของเมือง รวมทั้งการสะท้อนเอกลักษณ์เฉพาะเมือง จะเห็นได้ว่าเส้นทางสัญจรในเขตเทศบาลนครลำปางจะเชื่อมต่อกับถนนหลักคือพหลโยธิน และมีลักษณะการสัญจรในบริเวณกลางเมืองนั้นเป็นการสัญจรทางเดียว เช่น ถนนบุญวาทย์ ถนนทิพย์ช้าง ถนนทิพย์วรรณ ถนนรอบเวียง ซึ่งสามารถเชื่อมไปยังถนนทางทิศเหนือของแม่น้ำวังโดยใช้สะพานรัฐราษฎร์เศกและสะพานช้างเผือก และถนนบริเวณแม่น้ำซึ่งสัญจรค่อนข้างแคบดังนั้นการสัญจรทางรถยนต์จึงเบาบางมากกว่า ถนนสายหลักที่เปรียบเสมือนหน้าตาและประตูเมืองลำปางมักจะมีสัญลักษณ์อื่นๆประกอบอยู่ด้วยเช่น ถนนดวงรัตน์ ซึ่งมีรูปปั้นไก่ขาวที่เป็นสัญลักษณ์ของเมืองลำปางประดับอยู่บนหัวเสาไฟ และยังมีประติมากรรมลอยตัว คือ ชามตราไก่ ตั้งเป็นระยะๆตามแนวถนน เพราะถนนเส้นนี้เชื่อมต่อกับถนนเส้นหลักเปรียบเสมือนประตูเข้าสู่เมืองลำปาง

3) ย่าน (District) หมายถึงพื้นที่อยู่อาศัยของกลุ่มคนที่มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมเดียวกัน สิ่งที่บ่งบอกความเป็นย่านคือลักษณะทางกายภาพเช่น รูปแบบอาคาร สถานที่ประกอบพิธีกรรม การจัดกลุ่มอาคาร ฯลฯ ย่านมักมีขอบเขตที่ชัดเจนโดยพัฒนาจากชุมชนที่มีการขยายขยายการเป็นชุมชนที่มีขนาดใหญ่ขึ้น และยังคงสามารถรักษาเอกลักษณ์ประจำชุมชนไว้ได้ เช่น ชุมชนตลาดจีน (กาดกองต้า) ชุมชนตลาดเก้าจาว (ตลาดรถไฟ) ที่มีรูปแบบของอาคารนานาชนิด เช่น เครื่องมือทำการเกษตร ขายของชำ ขายเครื่องอุปโภค บริโภค ขายเหล้านอก ขายยา ขายของป่า เครื่องกระป๋อง และเป็นโรงแรมบางส่วน แต่ในปัจจุบันบริเวณชุมชนกาดกองต้าได้จัดเป็นถนนคนเดินของจังหวัดลำปางในทุกวันเสาร์ละวันอาทิตย์

4) องค์ประกอบทางสังคม พื้นที่โล่งว่างสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็น ลานเมือง สวนสาธารณะ พื้นที่ริมน้ำ ถนน เป็นต้น พื้นที่โล่งว่างสาธารณะที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ควรเป็นพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์กับพัฒนาการของเมืองหรือเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างเมือง มีความสำคัญในฐานะที่เป็นแหล่งรวมกิจกรรมต่างๆของเมืองบางครั้งเรียกว่าเป็นพื้นที่ทางวัฒนธรรม พื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่แห่งความทรงจำส่วนร่วมที่ไม่ใช่พื้นที่ของปัจเจกบุคคลหรือพื้นที่

ทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่มีไว้สำหรับกิจกรรมทางวัฒนธรรมต่างๆ มีส่วนเป็นอย่างยิ่งในการสร้างชีวิตชีวาและความเป็นพลวัตให้กับภูมิทัศน์เมือง อย่างเช่น สนามบินนครลำปาง ที่แต่เดิมเป็นที่ฝึกซ้อมรบของทหาร ถนนบริเวณหน้าสถานีรถไฟซึ่งแต่เดิมเป็นถนนสำหรับรถม้าที่มารับส่งสินค้าที่มาจากรถไฟ และยังใช้เป็นทำเลริมคลองงานเทศกาลต่างๆ ซึ่งในเขตเทศบาลนครลำปางเองมีส่วนสาธารณะกระจายอยู่หลายแห่ง เป็นพื้นที่รองรับการใช้งาน การทำกิจกรรมต่างๆ ของทั้งคนในละคนนอกพื้นที่

5) ศักยภาพขององค์ประกอบประกอบเมืองในเขตเทศบาลนครลำปาง

ในขั้นตอนนี้ที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงศักยภาพในเขตเทศบาลนครลำปาง ซึ่งองค์ประกอบของเมืองที่มีศักยภาพในหลายๆ ด้านนั้นสามารถนำมาจัดการและวางแผน เพื่อกำหนดเป้าหมายให้กับองค์ประกอบนั้นๆ ในการสร้างคุณค่าให้กับเมือง

(1) แม่น้ำวัง ซึ่งเป็นแม่น้ำที่ไหลผ่านจังหวัดลำปางรวมทั้งไหลผ่านเขตเทศบาลนครลำปาง และทางเทศบาลได้วางแผนจัดทำเส้นทางรถม้าไว้ยาวประมาณ 10 กิโลเมตร ทำให้มีการควบคุมปริมาณของสิ่งก่อสร้าง ปริมาณรถยนต์บริเวณฝั่งแม่น้ำไปตลอดแนวทางวิ่งรถม้า โดยเว้นพื้นที่ที่มีการบุกรุกของชุมชนเพียงบางจุด เช่น บริเวณต้นลำน้ำทางด้านทิศตะวันออกเฉียงเหนือเท่านั้น ซึ่งถนนริมน้ำทั้งสองฝั่งนี้ แคบและมีระดับต่ำกว่าถนนปกติทำให้รถยนต์ที่สัญจรค่อนข้างลำบากมาก พื้นที่นี้หากได้รับการพัฒนาจริงจึงสามารถทำเป็นเส้นทางคนเดิน หรือเส้นทางสาธารณะเพื่อการพักผ่อน เช่น การวิ่ง การทำกิจกรรมกับครอบครัว การขี่จักรยาน การนั่งรถม้าชมเมือง สำหรับชาวเมืองและนักท่องเที่ยวได้

(2) ย่านของชุมชนเก่า ในเขตเทศบาลเมืองลำปางเป็นพื้นที่ที่มีการทำกิจกรรมค้าขาย และการตั้งถิ่นฐานของทั้งคนในชาติและชาวต่างชาติที่เข้ามาตั้งแต่ในอดีต ทำให้เกิดย่านต่างๆ ขึ้นมาเช่น ชุมชนกาดกองต้า ชุมชนตลาดเก๊าจาว ซึ่งชุมชนเหล่านี้มีประวัติศาสตร์ที่เชื่อมโยงกันมาเป็นลำดับ มีคุณค่าทั้งทางการศึกษาความเป็นมาของเมือง การท่องเที่ยวและกิจกรรมอื่นๆ

(3) สถานที่และสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าทั้งทางด้านความงามและประวัติศาสตร์ความเป็นมา กระจายอยู่ในเขตเทศบาล เช่น สะพานรัฐาภิเษก สถานีรถไฟลำปาง โบราณสถานวัดต่างๆ คูเมือง กำแพงเมือง ป้อมปืน บ้านเรือนที่มีศิลปะต่างๆ รวมทั้งเรือนพื้นถิ่นที่มีอายุเป็น

ร้อยปี เช่น เรือนเจ้าแม่ยอดคำ บ้านเสานัก และอื่นๆ ซึ่งสถานที่และสถาปัตยกรรมทั้งหลายเหล่านี้ ล้วนมีประวัติศาสตร์และความเป็นมาที่อยู่คู่กับพื้นที่เมืองมาตั้งแต่อดีต ซึ่งบางแห่งก็มีการจัดการที่ดี มีการอนุรักษ์และได้รับการพัฒนาจนกลายเป็นสัญลักษณ์ที่สร้างภาพลักษณ์ให้กับเมือง บางแห่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สร้างชื่อเสียงให้กับเมือง ละยังมีคุณค่าทางด้านการศึกษาประวัติศาสตร์และพัฒนาการของเมือง ของสถานที่ และสถาปัตยกรรมดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งปัจจุบันหลายอาคารและหลายสถานที่ที่สำคัญทั้งทางประวัติศาสตร์และความงามของจังหวัดลำปาง ได้รับการขึ้นทะเบียนและได้รับรางวัลเป็นอาคารอนุรักษ์

(4) ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ประเพณี และศิลปะแบบต่างๆ ที่เชื่อมโยงกันอยู่ในพื้นที่ ซึ่งเกิดจากกิจกรรมทางวัฒนธรรมในพื้นที่ ทั้งในเรื่องของ ความเชื่อ ศาสนา เชื้อชาติ ซึ่งปัจจัยที่แตกต่างเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่สะท้อนให้เห็นในรูปแบบต่างๆ ทั้งรูปแบบการตั้งถิ่นฐาน การประกอบอาชีพ การดำเนินชีวิต ที่ผสมกลมกลืนและค่อยๆ พัฒนาไปเป็นลำดับจากในอดีต

(5)เอกลักษณ์เฉพาะพื้นที่ ที่มีความแตกต่างจากที่อื่นๆ เช่น รถม้าที่มีใช้เฉพาะในจังหวัดลำปางซึ่งสามารถวิ่งสัญจรได้ทั่วประเทศเทศบาล ซึ่งต่างจากการใช้รถม้าในการท่องเที่ยวแบบสถานที่อื่นๆเช่นพัทยา เอกลักษณ์อีกอย่างของจังหวัดลำปางคือ ผลิตภัณฑ์ซึ่งถือว่ามีชื่อเสียงที่สุดในประเทศไทย เนื่องจากจังหวัดลำปางมีทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีวัตถุดิบในการผลิตที่มีคุณภาพ การพัฒนาทั้งฝีมือและการประชาสัมพันธ์

6)ศักยภาพและความพร้อมของพื้นที่ แต่เดิมนั้นภารกิจการดูแลโบราณสถานที่ได้รับการขึ้นทะเบียนนั้นอยู่ในอำนาจเต็มของกรมศิลปากร โดยมีสำนักศิลปากรที่รับผิดชอบในเขตจังหวัดลำปางคือ สำนักศิลปากรที่ 7 น่าน อาจแบ่งงานรับผิดชอบ เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ นั่นคือ การดูแลรักษาโบราณสถานตามสภาพ และการฟื้นฟูบูรณปฏิสังขรณ์ แต่เดิมนั้น กรมศิลปากรจะเป็นผู้รับผิดชอบ กรณีนี้จะทำการศึกษาความสัมพันธ์ของเทศบาลนครลำปางในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจการดูแลโบราณสถานจากกรมศิลปากรเป็นหลัก

หลังจากมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เมืองเก่า เทศบาลนครลำปาง ในช่วงปี 2548 กระบวนการจัดเวทีเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ดังกล่าว ได้ทำให้เกิดการพบปะแลกเปลี่ยนและร่วมมือกับองค์กรที่เกี่ยวข้องนำไปสู่ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังเช่นกรณี

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารเทศบาลนครลำปาง กับ ปฏิพัฒน์ พุ่มพวงษ์แพทย์ อดีตผู้อำนวยการสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน (ปัจจุบันเกษียณอายุราชการแล้ว) นำไปสู่การร่วมงานหลายกรณี เช่น การศึกษาดูงานการอนุรักษ์เมืองและพัฒนาเมืองเก่า ณ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดบุรีรัมย์ และประเทศกัมพูชา วันที่ 11-16 ธันวาคม 2550¹ ศึกษาวิธีการจัดการโบราณสถาน ที่ปราสาทหินพนมรุ้ง, ปราสาทหินพิมาย ฯลฯ นอกจากนั้น การวางยุทธศาสตร์การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าลำปางของเทศบาลนครลำปาง ทำให้สามารถเปิดกรอบบทบาทหน้าที่การทำงานด้านโบราณสถานขึ้นมาในส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง สำนักการช่าง เทศบาลนครลำปางนั้นคืองานอนุรักษ์สถาปัตยกรรมและโบราณสถาน เพิ่มขึ้นใน โดยมีภาระหน้าที่ที่สำคัญดังนี้

- สำรวจพื้นที่ เก็บข้อมูล จัดทำประวัติเก็บข้อมูลที่ผังบริเวณและรายละเอียดทั้งหมด
- จัดทำบัญชี สถาปัตยกรรม ป้าย ต้นไม้ใหญ่ โบราณสถานแยกแต่ละประเภท
- จัดทำแผนดำเนินการ การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่านครลำปาง
- ควบคุม ดูแล สนับสนุนการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนาสถาปัตยกรรม
- ขอบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับสถาปัตยกรรมและโบราณสถาน
- เผยแพร่ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับงานสถาปัตยกรรมและโบราณสถาน
- ประสานงานกับองค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการ การอนุรักษ์และพัฒนา ฯลฯ

มองจากบทบาทดังกล่าวโดยผิวเผิน จะเห็นได้ว่ามีหน้าที่ที่ครอบคลุมการดำเนินการอนุรักษ์ แต่อย่างไรก็ตามแล้ว การกำหนดบทบาทนี้ไม่ได้มีอำนาจตามกฎหมายอย่างเต็มที่นัก เนื่องจากในเขตโบราณสถานแล้วอย่างไรก็หลีกเลี่ยงไม่พ้นความสัมพันธ์กับอำนาจของกรมศิลปากร รวมถึงหน่วยงานรัฐอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในนิยามของโบราณสถานอันเป็นสมบัติของชาติ

ดังนั้นกระบวนการอนุรักษ์ทั้งหลาย จึงต้องผ่านการรับรองอำนาจจากกรมศิลปากรเสียก่อน ซึ่งกรมศิลปากรก็มีระเบียบวิธีการดำเนินการเฉพาะอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการต้องทำการขุดค้นทางโบราณคดีเพื่ออาศัยข้อมูลทางวิชาการเพื่อนำไปสู่การกำหนดรูปแบบอนุรักษ์ ในบางกรณีเทศบาลนครลำปางอาจออกแบบบางส่วนได้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับโบราณสถานโดยตรง แต่จะต้องนำแบบเสนอผ่านคณะกรรมการกลางที่กรมศิลปากรเสียก่อน

มีโบราณสถาน 3 แห่งที่เทศบาลนครลำปางได้มีบทบาทในการอนุรักษ์และฟื้นฟู ร่วมกับกรมศิลปากร ได้แก่ กำแพงเมืองบริเวณประตูม้า ต.เวียงเหนือ อ.เมือง, กู่เจ้าย่าสุตตา ต.เวียงเหนือ อ.เมือง และ หออะม็อก ต.หัวเวียง อ.เมือง อย่างไรก็ตามโบราณสถานอย่าง จอง (วิหาร) วัดศรีรองเมืองที่ขึ้นทะเบียนกับกรมศิลปากร เทศบาลนครลำปางไม่ได้มีส่วนร่วมโดยตรง เนื่องจากวัด

¹ บันทึกข้อความ ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง สำนักการช่าง เทศบาลนครลำปาง ที่ 8/2550 เรื่อง รายงานผลการดำเนินการโครงการสัมมนาและศึกษาดูงานการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า, 15 มกราคม 2550

เป็นนิติบุคคล หรือวิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุกที่ขึ้นทะเบียนกรมศิลปากรเช่นกัน โครงบูรณะของวัดศรีรองเมืองและวิหารพระเจ้าพันองค์นี้ นี้เรียกได้ว่าเกิดจากการร่วมมือจากนักวิชาการและชุมชนโดยรอบ ขณะที่กรมศิลปากรและเทศบาลนครเองนั้นอยู่ในวงนอกออกมา

ขณะที่โบราณสถานบางประเภทที่อยู่นอกเหนือนิยามโบราณสถานทั่วไป อย่างเช่นสถานีรถไฟนครลำปาง, สะพานรัชฎาภิเศก ฯลฯ กลับมีปัญหาเรื่องการตีความและการครอบคลุมนิยามโบราณสถาน โดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยงอย่างสะพานรัชฎาภิเศกที่สร้างขึ้นในปี 2460 รวมแล้วนับอายุได้ 96 ปีมาแล้ว การจราจรที่หนาแน่นบนสะพานนี้ประกอบกับการไม่รักษากฎหมายที่รัดกุมพอทำให้สะพานดังกล่าวถูกชนเสียหายหลายครั้ง เช่น รถ บรรทุกขนคานบนเสียหายเมื่อ 10 พฤษภาคม 2549 ทำให้เทศบาลนครลำปางต้องปิดเพื่อซ่อมแซม ไม่เพียงเท่านั้น ถูกรถบรรทุกขนคานบนอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 20 พ.ย. คราวนี้ฝั่งหัวเวียงที่จะข้ามไปเวียงเหนือ ในการนี้เทศบาลนครลำปางก็ซ่อมแซมโดยไม่ได้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับกรมศิลปากรใดๆ และเมื่อพิจารณาจากหนังสือ *แผนที่มรดกทางวัฒนธรรมนครลำปาง* (2548) จะเห็นได้ถึงสิ่งก่อสร้างอีกจำนวนมากที่ไม่ได้อยู่ในการดูแลของกรมศิลปากร ทั้งที่มีคุณค่าตามนิยามของกรมศิลปากรแต่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน รวมไปถึงการมีคุณค่านอกนิยามกรมศิลปากร แต่สมควรมีมาตรการดูแลรักษาอีกด้วย

5.1.4 รูปแบบและแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วม ในส่วนนี้จะศึกษาเปรียบเทียบกรณีโบราณสถานประเภทวัด

ด้วยความเป็นนิติบุคคลของวัด จึงทำให้โบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนแล้วและอยู่ในพื้นที่ของวัดนั้น หลายแห่งยังไม่ได้ได้รับการจัดการจากคณะสงฆ์ คณะกรรมการวัดและภาคส่วนอื่น เนื่องจากยังคงมีความเชื่อว่าโบราณสถานนั้นเป็นการดูแลโดยกรมศิลปากร ทั้งที่ความจริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนอื่นสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง ดังกรณีของการอนุรักษ์วิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก จ.ลำปาง

คณะกรรมการและคณะอนุกรรมตามแผนการถ่ายโอนภารกิจของกรมศิลปากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเสนอให้ระบับหรือทบทวนการถ่ายโอนโบราณสถานประเภทวัดไว้ก่อน อย่างไรก็ตาม พบว่าโบราณสถานหลายแห่งชำรุด เสื่อมโทรม และขาดงบประมาณ ในการบริหารจัดการ จึงทำให้เกิดเหตุผลสำคัญที่วัดจะริบดำเนินการเองโดยคณะศรัทธาหรือปัจจัยอื่นที่รวดเร็วและง่ายแล้วแต่เงื่อนไขของวัด สอดคล้องกับการศึกษาของ รศ.ดร.ศักดิ์ชัย สายสิงห์ และ เกศินี ศรีวงศ์ษา(2554) กล่าวคือ ในส่วนของวัด ดังนี้เห็นว่าโบราณสถานเดิมเป็นของเก่า ชำรุดทรุดโทรม ไม่ได้ใช้ประโยชน์อะไร ในกรณีที่เป็นโบราณสถานร้างในเขตวัด เช่น อุโบสถ วิหาร กรม

ศิลปากรได้มาสำรวจขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานทางวัดมักอ้างหรือเข้าใจว่าโบราณสถานนั้นเป็นของกรมศิลปากร จึงไม่ดูแล หรือรกรกรศิลปากรให้งบมาดำเนินการ เมื่อไม่ได้รับงบประมาณมาก็ปล่อยให้เสื่อมโทรมไปตามกาลเวลา และพังทลายไปในที่สุด พอพังทลายจึงเป็นเหตุผลที่จะขอรี้อหรือสร้างใหม่แทนของเดิม

ส่วนเรื่องหน้าที่การใช้งานอาคารที่เป็นโบราณสถาน เช่น พระอุโบสถหลังเดิมที่ต้องใช้งานตลอดเวลา เมื่อกรมศิลปากรขึ้นทะเบียนโบราณสถาน ทำให้ทางวัดไม่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ แต่เมื่อขอให้กรมศิลปากรเข้ามาบูรณะหลายปีก็ไม่มีงบประมาณเข้ามาดำเนินการ เมื่อทรุดโทรมมากทางวัดจึงดำเนินการเอง ประเด็นที่น่าสนใจคือ ส่วนหนึ่งของการปรับปรุงและพัฒนาวัด ซึ่งความจริงแล้วเป็นวัตรปฏิบัติของสงฆ์ที่สำคัญข้อหนึ่ง คือ การดูแลบดกวาด ไม่ทำให้ศาสนสถานทรุดโทรม ซึ่งโดยทั่วไปวัดก็ต้องดูแลรักษาตามปกติอยู่แล้วแต่กรณีที่พบว่าเกิดเหตุการณ์การบูรณะปฏิสังขรณ์ครั้งใหม่นั้น มักพบกับวัดที่มีท่านเจ้าอาวาสที่ได้รับการสถาปนาหรือท่านเจ้าอาวาสที่ต้องการสร้างผลงานให้เข้าเกณฑ์ข้อหนึ่ง เพื่อได้รับการพิจารณาเลื่อนสมณศักดิ์ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ ท่านเจ้าอาวาสวัดกัลยาณมิตร ที่เข้ามารับตำแหน่งเจ้าอาวาสองค์ใหม่ จึงมีแผนพัฒนาวัดครั้งใหญ่ (รศ.ดร.ศักดิ์ชัย สายสิงห์ และเกศินี ศรีวงศ์ษา, 2554)

ข้อคิดเห็นของกรมศิลปากรที่น่ารับฟัง ในกรณีการถ่ายโอนโบราณสถานประเภทวัดคือ กรรมสิทธิ์ในที่ดินอยู่ภายใต้กรมศาสนา กระทรวงวัฒนธรรมหรือสำนักพุทธศาสนาแห่งชาติ ส่วนกรมศิลปากรเป็นผู้ใช้ประโยชน์ ซึ่งยังไม่มีทหารหรือแนวทางร่วมกันในระดับกรมและสำนักดังกล่าวอย่างชัดเจน ประเด็นปัญหาดังกล่าว ส่วนหนึ่งอาจมาจากแหล่งโบราณสถานมีเป็นจำนวนมาก กรมศิลปากรดูแลไม่ทั่วถึง การถวายเป็นบุญยังไม่ทั่วถึงรวมทั้งความเข้าใจในเรื่องกฎหมายหรือคุณค่าในมรดกวัฒนธรรม โดยเฉพาะรูปแบบศิลปกรรมนั้นต้องใช้เวลาและต้องอยู่บนพื้นฐานที่มากพอสมควร ซึ่งมักจะตรงข้ามกับความรู้ความเข้าใจของเจ้าอาวาสและคณะกรรมการวัดหรือชาวบ้านที่ต้องการสิ่งใหม่ๆ พระอุโบสถใหม่ ศาลาการเปรียญใหม่ เพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนา รวมทั้งการสร้างสิ่งใหม่ถือเป็นผลงานในด้านการพัฒนาวัดมากกว่าการอนุรักษ์ของเดิม ปัญหาอีกส่วนหนึ่งคือ สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งของการบูรณปฏิสังขรณ์ที่ผิดแบบ การสร้างใหม่ การรื้อทำลายของเดิม เท่าที่ประมวลได้นั้นมีสาเหตุมาจากพระภิกษุและกรรมการวัดรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากรส่วนหนึ่งยังขาดความรู้ความเข้าใจในรูปแบบศิลปกรรมและแนวความคิดหรือคติการสร้างดั้งเดิม เช่น รูปแบบของศิลปกรรมในแต่ละยุคสมัย องค์ประกอบของเจดีย์ เช่น เจดีย์สมัยต่างๆ รูปแบบต่างๆ แต่ละสมัยมีรูปแบบและพัฒนาการที่แตกต่าง เช่น บัวคว่ำ – บัวหงาย เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ผู้เกี่ยวข้องทั้งพระภิกษุ เจ้าหน้าที่ของวัด และเจ้าหน้าที่กรมศิลปากร จะต้องเรียนรู้ทำ

ความเข้าใจ หรือถ้าไม่รู้เรื่องก่อนที่จะมีการบูรณปฏิสังขรณ์ก็ต้องทำความเข้าใจ หรือในการพิจารณาแบบ การออกแบบต้องปรึกษาหรือขออนุญาตจากกรมศิลปากร กรมศิลปากรจะมีคณะกรรมการและที่ปรึกษาทางวิชาการในการอนุรักษ์ร่วมกันพิจารณา

ดังนั้น ข้อหาหรือในการทบทวนหรือระดับถ่ายโอนโบราณสถานประเภทวัด อาจจำเป็นต้องทบทวนเพื่อให้ได้รับการถ่ายโอน กล่าวคือ หากภาคประชาชนและภาคประชาสังคมมีเครือข่ายการจัดการร่วมกับวัด คณะสงฆ์ นักวิชาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการในพื้นที่ เมื่อระดับความพร้อมมีแล้ว กรมศิลปากรควรถ่ายโอนภารกิจนี้สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ กล่าวคือ แนวทางในการดำเนินงานในการอนุรักษ์ต้องมีการศึกษาเป็นกรณีๆ ไป โดยการร่วมมือกันทุกฝ่าย ทั้งกรมศิลปากร สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ท่านเจ้าอาวาส คณะกรรมการวัด ในกรณีที่มีปัญหาในการอนุรักษ์ เช่น การบูรณปฏิสังขรณ์ครั้งสำคัญ การสร้างใหม่ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบควรดำเนินการในรูปของคณะกรรมการต่างๆ ซึ่งความจริงก็มีกระบวนการนี้อยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติอาจไม่ได้ดำเนินการได้จริงทุกขั้นตอน นอกจากนั้น การใช้ประเพณี พิธีกรรม คติความเชื่อ ขับเคลื่อนบรรยากาศทางวัฒนธรรมที่มีต่อโบราณสถาน นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่ผู้นำทางวัฒนธรรมในท้องถิ่น สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้

กรณีที่เป็นปรากฏการณ์ในช่วงทศวรรษ 2550 เป็นต้นมา คือความพยายามฟื้นฟูโบราณสถานร้างทั้งที่ขึ้นทะเบียนแล้ว และไม่ขึ้นทะเบียน โดยพยายามกลับมาทำให้เป็นวัด ดังกรณีวัดสะดือเมือง พื้นที่กลางเวียงเชียงใหม่ ในอดีตปรากฏให้เห็นเพียงเจดีย์ทรงระฆังแบบล้านนา และร่องรอยวิหารที่ประดิษฐานพระพุทธรูป ตั้งอยู่ติดกับถนนบริเวณอนุสาวรีย์สามกษัตริย์ ต่อมากรมศิลปากรขุดค้นซากโบราณสถานรอบ “ราชานุสาวรีย์สามกษัตริย์” ซึ่งเชื่อว่าเป็นเขตหอคำ หรือ เขตพระราชวัง ปราสาทราชมณเทียร ซึ่งเป็นส่วนบนของร่างกายตามการแบ่งเมืองในอดีตหลายฝ่ายจึงเล็งเห็นว่าน่าจะมีการบูรณะพื้นที่ในบริเวณใกล้เคียงกันขึ้นเป็น “ช่วงวัฒนธรรม” ซึ่งรวมไปถึงการรื้อฟื้น “สะดือเมือง” ส่วนกลางของร่างกายตามหลักทฤษฎีเมือง พร้อมทั้งบูรณะวิหารหลวงพ่อขาวที่ทรุดโทรมด้วย รัฐบาลกลางในช่วงทศวรรษ 2550 เคยมีข้อเสนอให้ยกเลิกการใช้ถนนที่ผ่ากลางวัดสะดือเมือง และรื้อฟื้นสถานะของวัดเต็มรูป พร้อมกับพัฒนาอาคารสถานที่ราชการเดิมที่ส่วนหนึ่งเป็นหอศิลปวัฒนธรรมประจำเมืองเชียงใหม่ ให้เป็นพื้นที่สาธารณะทางวัฒนธรรม กรอบแผนดังกล่าวทำให้ประชาคมในพื้นที่วัดสะดือเวียงบางส่วนเห็นด้วย แต่บางส่วนที่เกี่ยวข้องกับอาคารย่านการค้าไม่เห็นด้วย เนื่องจากอาจถูกพาดพิงถึงการเวนคืนอาคารพาณิชย์

สำหรับการบูรณะซากโบราณสถานร้างวัดสะดือเมืองให้มีชีวิตขึ้นมา เริ่มขึ้นในช่วงราวเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2548 ภายใต้อาณัติของคณะสงฆ์ ผ่านการอุปถัมภ์จากมูลนิธิวัดพระ

ธาตุศุขยสุเทพ ทำการสร้างวิหารใหม่แบบล้านนา ใช้งบประมาณ 13 ล้านบาท พร้อมกับการเช่าอาคารและเช่าพื้นที่ให้เป็นสถานที่ของพระภิกษุสงฆ์ ทำให้พื้นที่วัดร้างกลายเป็นโบราณสถานที่มีการใช้สอย นับเป็นปัญหาสำคัญที่พบในวัดร้างหลายแห่งทั่วไปในเขตภาคเหนือตอนบน กรณีปัญหาดังกล่าวถือว่า กลุ่มโบราณสถานนี้แม้ประกาศขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ของกรมศิลปากร แต่ได้ถูกรื้อถอนโดยการริเริ่มของคณะสงฆ์ และยังไม่เป็นข้อยุติต่อการถ่ายโอนการดูแลโบราณสถานให้กับองค์กรใด

ในส่วนการอภิปรายต่อประเด็นนี้ จึงเห็นควรพิจารณาโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนแล้ว และอยู่ในพื้นที่ของวัดที่มีความพร้อมทั้งในด้านคณะสงฆ์ แก่นนำชุมชน องค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่น นักวิชาการ รวมทั้งความพร้อมในด้านเครือข่ายการอนุรักษ์ หากมีกรณีใดที่จะดำเนินการทำงานเพื่อการอนุรักษ์นั้น น่าจะพิจารณาให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจนี้ให้กับองค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่นด้วย

5.2 สรุปผลการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพปัญหา หลักเกณฑ์ รูปแบบและแนวทางการทำงานระหว่างองค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่นกับกรมศิลปากรบนพื้นฐานการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโบราณสถาน 2) ศึกษารูปแบบและแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพภารกิจการดูแลโบราณสถานขององค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่น ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

1) กลไกการขับเคลื่อนภารกิจการดูแลโบราณสถานขององค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่น ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากอำนาจในการบริหารจัดการของรัฐแบบรวมศูนย์อำนาจ ทำให้โบราณสถานถูกยกระดับไปเป็นสมบัติของชาติ อุดมการณ์ความเป็นชาติทำให้โบราณสถานที่อยู่ชุมชนท้องถิ่นผูกเงื่อนไขกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย รวมทั้งองค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่นและชุมชนก็ยังขาดอำนาจในการนิยามโบราณสถานในฐานะสมบัติของท้องถิ่น การปรับเปลี่ยนทัศนคติของส่วนราชการโดยถือว่าโบราณสถานเป็นสมบัติของท้องถิ่น จะทำให้มีบทบาทในการดำเนินงานโน้มนำไปสู่การส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบและแนวทางการดำเนินงานมากขึ้น

2) การถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถาน ยังจำกัดเฉพาะโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนโดยกรมศิลปากร แม้ว่ากรมศิลปากร โดยสำนักศิลปากรในพื้นที่ จะวางแผนปฏิบัติการถ่ายโอนและมีโครงสร้างองค์กรในรูปคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการตามแผนการถ่ายโอนภารกิจ แต่กรมศิลปากรยังขาดกรอบการจัดประเภทโบราณสถานที่จะถ่ายโอนให้เหมาะสมกับองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนได้รับการถ่ายโอนโบราณสถานประเภทคูเมือง กำแพงเมือง, ซากโบราณสถาน และอาคารสาธารณะ ทำให้การตีความความเป็นเจ้าของในภาพลักษณ์ของกรมศิลปากรยังคงอยู่ในโบราณสถานประเภทวัด หรือซากโบราณสถาน หรือโบราณสถานที่ยังใช้ประโยชน์อยู่ การขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนจึงทำให้เกิดการทบทวนการถ่ายโอนโบราณสถานประเภทคูเมือง กำแพงเมือง ซึ่งทับซ้อนเรื่องผู้ถือกรรมสิทธิ์ และผู้ใช้ประโยชน์ เช่นเดียวกับโบราณสถานประเภทวัด อันเป็นนิติบุคคล

3) รูปแบบการดำเนินการดูแลโบราณสถานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าเป็นการริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยมาก ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับความสนใจของฝ่ายบริหาร โดยดำเนินการร่วมกับสำนักศิลปากรในพื้นที่ รูปแบบการดำเนินกิจกรรมส่วนใหญ่พบว่าเป็นการดำเนินงานดูแลโบราณสถานในระดับ การบำรุงรักษาขั้นพื้นฐาน หากเป็นการดูแลรักษา คือ การใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านการอนุรักษ์ การบูรณปฏิสังขรณ์ หรือการซ่อมแซมอื่นๆ นั้น ยังไม่พบความพร้อมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้ด้วยตนเอง จึงยังคงให้บทบาทในส่วนนี้เป็นของกรมศิลปากรผ่านกลไกการจ้างเหมาภาคเอกชนตามระเบียบราชการ นอกจากนี้เมื่อดำเนินการถ่ายโอนเสร็จแล้วพบว่ายังไม่มีการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในส่วนการดูแลโบราณสถานอย่างชัดเจน อาจกล่าวได้ว่า กิจกรรมส่วนใหญ่เกิดขึ้นในช่วงก่อนการถ่ายโอนภารกิจและมักเกิดขึ้นในสมัยที่ฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนใจเท่านั้น

ส่วนรูปแบบการดูแลโบราณสถานโดยการริเริ่มของชุมชนท้องถิ่นนั้น ทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีบทบาทในการมีส่วนร่วมการใช้ประโยชน์จากโบราณสถาน โดยส่วนใหญ่เน้นกิจกรรมการเคลื่อนไหวทางวัฒนธรรมหรือการสร้างเศรษฐกิจทางวัฒนธรรมเป็นจุดในการสร้างคุณค่าให้กับโบราณสถาน รูปแบบการดำเนินงานที่สำคัญจึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยการริเริ่มจากชุมชนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ขับเคลื่อนงบประมาณ กิจกรรม และประสานงานร่วมกับกรมศิลปากรเพื่อให้เกิดการสำรวจ การขุดค้น ขุดแต่ง หรือการอนุรักษ์ การบูรณปฏิสังขรณ์ หรือการปรับภูมิทัศน์ แล้วแต่เงื่อนไขของโบราณสถานนั้นๆ

4) การจัดโครงสร้างองค์กรภายในหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีหน่วยงานเฉพาะด้าน ทำให้บุคลากรมีภารกิจที่เพิ่มหน้าที่มากขึ้น โดยเฉพาะสังกัดสำนักกองช่าง การดำเนินการแม้จะมีการฝึกอบรมเตรียมความพร้อม ถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการดูแลโบราณสถานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ข้อจำกัดด้วยขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจำนวนบุคลากร จึงทำให้คล้ายกับการฝากภารกิจไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เฝ้าระวังรักษาการจัดตั้งคณะกรรมการดูแลโบราณสถาน ร่วมกันจึงเป็นทางออกหนึ่ง เช่นเดียวกับหากมีการ

ดำเนินการสำรวจ การขุดค้น ขุดแต่ง หรือการอนุรักษ์ การบูรณปฏิสังขรณ์ หรือการปรับปรุงมี ทัศน์ กระบวนการนี้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาจดำเนินการจ้างเหมาภาคเอกชนเพื่อ ดำเนินการ หรืออาจมอบให้ชุมชนหรือสถาบันการศึกษาดำเนินการตามหลักภูมิปัญญางานช่างที่ เหมาะสมก็ได้

5) กรมศิลปากรจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถาน โบราณวัตถุ ให้ สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการโอนคืนภารกิจ หรือกรอบกฎหมายที่เป็น มาตรการเกี่ยวกับการละเลยการดูแลโบราณสถาน เช่นเดียวกับกฎหมายท้องถิ่น ยังไม่มีการออก ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเนื่องเฉพาะกับการดูแลโบราณสถาน

6) แม้ว่าการประสานงบประมาณท้องถิ่น โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดงบประมาณ ไว้ในส่วนของการทำงานบำรุงศิลปวัฒนธรรม แต่งบประมาณส่วนใหญ่ในภารกิจการดูแล โบราณสถานนั้น เป็นงบประมาณพื้นที่คือ การถางหญ้า หรือกำจัดวัชพืช ตามกรอบมาตรฐานการ บำรุงรักษาสันักพื้นฐาน แต่เน้นงบประมาณในด้านการปรับปรุงมี ทัศน์ หรือการใช้ประโยชน์เชิงพื้นที่ หรือการขับเคลื่อนกิจกรรมทางวัฒนธรรมในพื้นที่โบราณสถาน

7) การมีส่วนร่วมในระดับคณะกรรมการร่วม ระหว่างบุคลากรกรมศิลปากร องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ และตัวแทนประชาชนในเขตรอบโบราณสถาน เพื่อดำเนิน กิจกรรมทางโบราณคดี นับว่าเป็นแนวทางสำคัญที่จะเปิดโอกาสให้เกิดการประสานงานเชิง เครือข่าย เช่นเดียวกับการดำเนินการจัดหาทุนเพื่อการขุดค้น ขุดแต่งทางโบราณคดี โดยภาค ประชาชนใช้กิจกรรมทางวัฒนธรรมเพื่อระดมทุนทรัพย์

8) การแสวงหารูปแบบการใช้ประโยชน์ในพื้นที่โบราณสถาน ผ่านกิจกรรมทางวัฒนธรรม โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุนให้กลุ่มประชาชนขับเคลื่อน ดังกรณีถนนสาย วัฒนธรรม ใช้โบราณสถานกุ๋ยาสูตาเป็นพื้นที่กิจกรรมทางวัฒนธรรม หรือในกรณีการใช้คติความ เชื่อ ประเพณีพิธีกรรมของชุมชนปงสนุก เพื่อสร้างบรรยากาศทางวัฒนธรรม และส่งเสริมการ ท่องเที่ยว สามารถทำให้โบราณสถานมีความหมายและมีคุณค่าต่อการอนุรักษ์ นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาจหาหรือแนวทางการจัดเก็บค่าเข้าชมโบราณสถาน เพื่อเป็นส่วนหนึ่ง ของรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของกรมศิลปากรและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นแรก การเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรฐานภารกิจการดูแลโบราณสถานของกรมศิลปากรนั้น มิติการบำรุงรักษาโบราณสถานขั้นพื้นฐาน แม้จะสามารถกระทำได้โดยบุคลากรและงบประมาณของทางเทศบาล แต่ก็ต้องดำเนินการขออนุญาตกับกรมศิลปากรตามระเบียบขั้นตอน แต่สิ่งที่พบว่ามีปัจจัยที่จะส่งผลต่อการดำเนินงานในเชิงบวกคือ การบริการในพื้นที่โบราณสถาน เนื่องจากโบราณสถานวัดศรีโคมคำ และวัดจอมทอง ยังเป็นโบราณสถานที่ใช้งานอยู่ในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามโครงการหรือกิจกรรมด้านบริการในพื้นที่โบราณสถานทั้งสองแห่งก็ยังมีได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมนัก นอกจากนั้น การเตรียมความพร้อมที่ทางเทศบาลเมืองพะเยายังอยู่ในระดับน้อยในด้านการดูแลรักษาเชิงเทคนิค อันเป็นระเบียบวิธีที่กรมศิลปากรดำเนินการผ่านระบบเอกชน ผลสมผสานเทคนิคความรู้ทางด้านวิศวกรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทางโบราณคดี จำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

ประเด็นที่สอง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเตรียมความพร้อมในการดูแลโบราณสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวได้ว่า ปัจจัยด้านกลยุทธีนับเป็นสิ่งที่สำคัญแต่ยังมิได้วางรากฐานการดำเนินการกิจนี้อย่างชัดเจน จึงทำให้การเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารจัดการ รวมถึงด้านอื่นๆ ยังไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติค่านิยมร่วมที่ถือว่าภารกิจนี้เป็นภารกิจรองที่จะบริการต่อภาคประชาชน จึงทำให้การจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนการวางโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบรวมถึงการสร้างค่านิยมร่วมกับการประชาสัมพันธ์ยังขาดการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับภารกิจดังกล่าวนี้

ประเด็นที่สาม แนวทางการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กลไกการดำเนินงาน อย่างน้อยที่สุดการดำเนินงานในระดับการประสานงานก็สามารถเชื่อมโยงกับสำนักศิลปากรที่ 7 น่าน หรือสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ได้ รวมทั้งการประสานงานกับเจ้าของพื้นที่ก็จะทำให้ภารกิจการดูแลโบราณสถานสามารถขับเคลื่อนได้ นอกจากนั้น อุปสรรคด้านกรอบกฎหมายของกรมศิลปากรที่จำเป็นต้องได้รับการขออนุญาต การอนุมัติ ก็นับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การแสวงหากรอบความ

ร่วมมือในรูปแบบอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน น่าจะทำให้ภารกิจนี้มีความชัดเจนมากขึ้น

5.3.2 ข้อเสนอแนะต่อการวิจัยเกี่ยวกับการกิจการถ่ายโอนโบราณสถาน

ประการแรก การวิจัยเพื่อหาแนวทางการใช้รูปแบบการบริหารงานแบบใหม่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องผ่านระบบกลไกความสัมพันธ์กับกรมศิลปากร เช่น การจ้างเหมาบริษัทเอกชนดำเนินการดูแลโบราณสถาน โดยให้งบประมาณสนับสนุนบุคลากรในชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้เสนอแผนหรือโครงการดำเนินการเอง

ประการที่สอง การเพิ่มอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการโบราณสถาน โดยให้ถือเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการบำรุงรักษาโบราณสถานที่ได้รับการถ่ายโอนแล้ว

ประการที่สาม การถ่ายโอนภารกิจการดูแลโบราณสถานโดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น กล่าวคือ ไม่เจาะจงเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง แต่ให้มีการบูรณาการทรัพยากรร่วมกันในเชิงสหการ เพื่อให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือในฐานะทรัพยากรทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น

ประการที่สี่ ใช้มาตรการทางการคลัง เพื่อให้กระตุ้นให้ภาคธุรกิจหรือเอกชนในชุมชนท้องถิ่น ด้วยการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมเชิงทุนทรัพย์ ผ่านมาตรการการลดหย่อนภาษีท้องถิ่น เช่น การบริจาคเพื่อการดำเนินการทางโบราณคดี สามารถลดหย่อนภาษีโรงเรือนที่ดินหรือภาษีป้าย เป็นต้น

บรรณานุกรม

กฤษฎา เหลืออดมัย.(2536) "สิทธิในการจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรมขั้นพื้นฐานของประชาชน"

เมืองโบราณ ปีที่ 19 , ฉบับที่ 2 (เมษายน – มิถุนายน) : 184.

กรมศิลปากร. (2525). การขึ้นทะเบียนโบราณสถานภาคเหนือ. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร.

กรมศิลปากร. (2534). แหล่งโบราณคดีประเทศไทย, เล่ม 6(ภาคเหนือ). กรุงเทพฯ :

กองโบราณคดี กรมศิลปากร.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.(2550).มาตรฐานการดูแลโบราณสถาน

.กรุงเทพฯ : มปท.

เกรียงไกร เกิดศิริ.(2550).ปงสนุก : คนตัวเล็กกับการอนุรักษ์.กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อุษาคเนย์.

ชวนันท์ จันทระประเสริฐ. (2553).“แนวทางการอนุรักษ์และพัฒนาโบราณสถานพงตึก”

.วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรม

คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร.

จรัส สุวรรณมาลา. (2538). ปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น.

กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

จุมพล หมิมพานิช. (2549). การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี

และกรณีตัวอย่าง .พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

จุมพล หมิมพานิช. (2549). การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณี

ตัวอย่าง .พิมพ์ครั้งที่ 3.นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

จักรพันธ์ วงษ์บุรณาวาทย.(2530). เทคนิคการวิจัยทางรัฐศาสตร์. เชียงใหม่

: ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ธเนศวร์ เจริญเมือง.(2535). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. กรุงเทพฯ

: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

ธยาภัทร เหมวรกุล. (2547). ปัจจัยที่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถานในเกาะ

เมืองพระนครศรีอยุธยา. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์.

ธงชัย สันติวงษ์. (2533). การบริหารเชิงกลยุทธ์. กรุงเทพมหานคร

: สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช.

เกียรติชาย อักษรดิษฐ์ และคณะ.(2551).ลวดลายพุทธศิลป์น่าน.เชียงใหม่ : สันติภาพแพ็คพริ้นท์.

ธนิช เลิศชาญฤทธิ.(2550).การจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรม. กรุงเทพฯ :

คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร,

ธยาภัทร เหมวรกุล. (2547).“ปัจจัยที่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถาน

ในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา”.วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา บัณฑิตวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์.

ทัศนีย์ สมชาง และพีรสิทธิ์ คำवलศิลป์. “ศักยภาพและความพร้อมของเทศบาลตำบลท่าวังตาล

ในการรองรับการถ่ายโอนความรับผิดชอบด้านโบราณสถานเวียงกุมกาม

จากกรมศิลปากร” วารสารการบริหารท้องถิ่น ปีที่ 4 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม)

: 16 – 22.

ปธาน สุวรรณมงคล.(2554).การกระจายอำนาจ : แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย

.กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

“พระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2535”(เอกสารจัดสำเนา)

พิทยา บวรวัฒนา. (2541). ทฤษฎีองค์การสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร

: โรงพิมพ์ศักดิ์โสภาคการพิมพ์.

พิพัฒน์ ไทยอารีย์.(2529).การวางแผนกำลังคน.กรุงเทพฯ : สถานศึกษาและวิจัยรัฐวิสาหกิจ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พีรพงษ์ ไชยวงศ์.(2552). “ การศึกษาเมืองโบราณเขลางค์นคร – เวียงละกอน จากหลักฐาน

ทางโบราณคดี”.วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาโบราณคดีสมัยประวัติศาสตร์ คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร,

ภรณ์ กิริติบุตร. (2529). การประเมินประสิทธิผลขององค์การ. กรุงเทพมหานคร

: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

ภรณ์ มหามนต์. (2529). การประเมินประสิทธิผลขององค์การ. กรุงเทพมหานคร

: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ร่วมกับสำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์.(2552).รายงานผลความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจ

ในประเทศไทย.กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นิคม มุสิกคามะ.(2548).แนวปฏิบัติในการสงวนรักษาโบราณสถาน ตามพระราชบัญญัติ

โบราณสถาน โบราณวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504

แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535.กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์การพิมพ์,

นิสา พิมพ์พิเศษ.(2554).“ แนวทางการจัดการโบราณสถานในจังหวัดอุดรธานี”

.วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรม

คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.(2530). การวางแผนนโยบายโครงการ

และการบริหาร โครงการ..กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

มานิตย์ จุมปา.(2550). วิพากษ์การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550.กรุงเทพฯ

: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ยงฉนิศร์ พิมพ์เสถียร.(2555). “ประเด็นวิกฤตเรื่องการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์ในเมือง

สำหรับประเทศไทย” หน้าจั่ว : ว่าด้วยประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรม

และสถาปัตยกรรมไทย,ฉบับที่ 9: 101 – 119.

วรเดช จันทรศรและไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2543). การประเมินผลระบบเปิด. พิมพ์ครั้งที่ 3

.กรุงเทพฯ :ห้างหุ้นส่วนจำกัดสหายบล็อกและการพิมพ์ จำกัด.

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และสุริยา วีรวงศ์. (2543). คู่มือการประเมินผลโครงการ. กรุงเทพฯ

: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิศวุตม์ ไกวาทิ. (2551) .“การประเมินผลการดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถานในจังหวัดราชบุรี

: กรณีศึกษาการบูรณะกำแพงแก้วพระปรางค์วัดมหาธาตุวรวิหาร อำเภอเมืองราชบุรี

จังหวัดราชบุรี”.วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชายุทธศาสตร์การ

พัฒนา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง.

ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหาพร.(2554).นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย.

กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศูนย์ข้อมูลการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานกฤษฎามนตรี.(2554)

.การถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2549 –

2551.(เอกสารอัดสำเนา)

ศักดิ์ชัย สายสิงห์ และเกศินี ศรีวงษา. (2554). การทำนุบำรุงศาสนสถานและโบราณสถาน :

อำนาจและวิธีการ.กรุงเทพฯ : ภาควิชาประวัติศาสตร์ศิลปะ คณะโบราณคดี

มหาวิทยาลัยศิลปากร.

สมคิด เลิศไพฑูรย์.(2550).กฎหมายการปกครองท้องถิ่น,พิมพ์ครั้งที่ 2.กรุงเทพฯ :

คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

สมบัติ อัมภรณวงศ์. (2549). นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และ

กระบวนการ.พิมพ์ครั้งที่ 14 . กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.

สายันต์ ไพฑูรย์จิตร.(2548).การจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ

และพิพิธภัณฑสถานโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.นนทบุรี : วิทยาลัยพัฒนาการ
ปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

สันติ เล็กสุขุม.(2535). "การอนุรักษ์โบราณวัตถุสถานเมืองไทย : แนวคิดของศาสตราจารย์ทาง

ประวัติศาสตร์ศิลปะจากมหาวิทยาลัยศิลปากร" เมืองโบราณ ปีที่ 18, ฉบับที่ 2

(เมษายน – มิถุนายน) : 83 – 87.

สุนทร เพชรทอง.(2548)."มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุ่มครองโบราณสถาน

ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

พ.ศ. 2504".วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สุรสวัสดิ์ สุขสวัสดิ์,ม.ล.(2542.).การอนุรักษ์ศิลปกรรม.เชียงใหม่ : ภาควิชาศิลปะไทย

คณะจิตรศิลป์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,

_____.(2539.) "มรดกทางสถาปัตยกรรมและการอนุรักษ์ของเกี้ยวโตและเชียงใหม่"

ใน เชียงใหม่และเกี้ยวโต : ฝึกฝนใจเมือง.เชียงใหม่ : สำนักส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,

_____. (2548).โบราณคดีประชาชน : บทบาทการวิจัยต่อท้องถิ่นภาคเหนือ

กรุงเทพฯ : เมืองโบราณ.

สุรพล ดำริห์กุล. (2549). ช่วงเมืองและวัดหัวช่วง :องค์ประกอบสำคัญของเมืองในดินแดนล้านนา.

กรุงเทพฯ : ศูนย์หนังสือแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หน่วยศิลปากร 4 เชียงใหม่.(2537).รายงานการศึกษาสภาพปัจจุบันประกอบการบูรณะ

กำแพงเมืองน่าน. เชียงใหม่ : หน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงใหม่.

การสัมภาษณ์

นายจตุรพร เทียมทิณกฤต, นักโบราณคดีชำนาญการ รักษาการหัวหน้ากลุ่มโบราณคดี
สำนักศิลปากรที่ 7 จ.น่าน , (15 พฤษภาคม 2557), สัมภาษณ์.

น.ส.จุฬาลินี พรหมเผ่า, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองพะเยา, (3 พฤศจิกายน 2557), สัมภาษณ์.

น.ส.นงคราญ วิลาส, ข้าราชการ กองช่าง เทศบาลเมืองพะเยา, (11 พฤศจิกายน 2557), สัมภาษณ์.

ดร.นิมิต จิระสันติการ,อดีตนายกเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง วิทยาลัยอินเตอร์เทคโนโลยีลำปาง,
(30 เมษายน 2557) , สัมภาษณ์.

น.ส.พรณี บัวศรี, สมาชิกสภาเทศบาลเมืองพะเยา, (3 พฤศจิกายน 2557), สัมภาษณ์.

พระครูธรรมบุญเที่ยง พุทธสาวิโก ประธานคณะสงฆ์ วัดพระธาตุจอมทอง อ.เมือง จ.พะเยา,
(3 พฤศจิกายน 2557); สัมภาษณ์.

พระครูปลัดสุวัฒนจริยคุณ, หัวหน้าฝ่ายวิชาการ หอวัฒนธรรมนิทัศน์ วัดศรีโคมคำ,
(28 ตุลาคม 2557), สัมภาษณ์.

พระน้อย นฤตโม.แกนนำคณะสงฆ์ในการอนุรักษ์วิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุกใต้
อ.เมือง จ.ลำปาง, วันที่ 10 พฤศจิกายน 2557, สัมภาษณ์

ว่าที่ พ.ต.มนู คุรุทกล่อม,รองปลัดเทศบาลเมืองพะเยา, (11 พฤศจิกายน 2557), สัมภาษณ์.

ว่าที่ พ.ต.สุพรรณ แสนพันธุ์.สถาปนิก กองช่าง เทศบาลเมืองพะเยา, (11 พฤศจิกายน 2557)
, สัมภาษณ์.

น.ส.มาลีภรณ์ คุ้มเกษม หัวหน้ากลุ่มนิติการ กรมศิลปากร, สัมภาษณ์ วันที่ 28 มกราคม 2558

อาจารย์อนุกุล ศิริพันธ์, อาจารย์ประจำวิทยาลัยอินเตอร์เทค ลำปาง, สัมภาษณ์ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2557.

นายบุญส่ง ขัตติยากุล, บ้านเลขที่ 41 ซอย 2 ถ.ท่านางลอย ต.เวียงเหนือ อ.เมือง จ.ลำปาง, สัมภาษณ์ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2557.

อาจารย์สุวรรณ์ ชูโต, บ้านเลขที่ 80 ถ.พระแก้ว ต.เวียงเหนือ อ.เมือง จ.ลำปาง, สัมภาษณ์ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2557.

นายบรรจง วงศ์ศรีศรี, บ้านเลขที่ 81 ถ.ป่าไม้ ต.เวียงเหนือ อ.เมือง จ.ลำปาง, สัมภาษณ์ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2557.

นายประทีป เมืองแก่น, บ้านเลขที่ 41 2 ถ.ท่านางลอย ต.เวียงเหนือ อ.เมือง จ.ลำปาง, สัมภาษณ์ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2557.

อาจารย์สดศรี ขัตติยวงศ์, บ้านเลขที่ 19 ถ.ป่าไม้ ต.เวียงเหนือ อ.เมือง จ.ลำปาง, สัมภาษณ์ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2557.

นางธัญลักษณ์ ปลายนา, บ้านเลขที่ 31/2 ถ.วังเหนือ ต.เวียงเหนือ อ.เมือง จ.ลำปาง, สัมภาษณ์ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2557.

นางสาวทองเลี่ยม เครือช่างทอง, บ้านเลขที่ 58 ถ.วังเหนือ ต.เวียงเหนือ อ.เมือง จ.ลำปาง, สัมภาษณ์ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2557.

นายโชติ กฤษณ์มร, ช่างโยธา สำนักการช่าง เทศบาลนครลำปาง, 26 ธันวาคม 2556 สัมภาษณ์

ประวัติผู้วิจัย

- ชื่อ – สกุล ว่าที่ร้อยตรี ดร.ชาญคณิต อารวรรณ์
สังกัด อาจารย์ประจำสาขาศิลปะและการออกแบบ
 คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และศิลปกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา
- ชื่อ – สกุล นายสายกลาง จินดาสุ
สังกัด นักโบราณคดีปฏิบัติการ สำนักศิลปากรที่ 8 จ.เชียงใหม่
- ชื่อ – สกุล อาจารย์ภิญญพันธ์ พจนะลาวัณย์
สังกัด อาจารย์ประจำสาขาสังคมศึกษา
 คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง
- ชื่อ – สกุล อาจารย์ ดร.เพ็ญสุภา สุขคตะ ใจอินทร์
สังกัด อดีตหัวหน้าพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติหริภุญไชย จ.ลำพูน