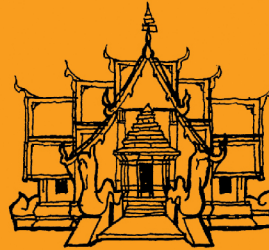
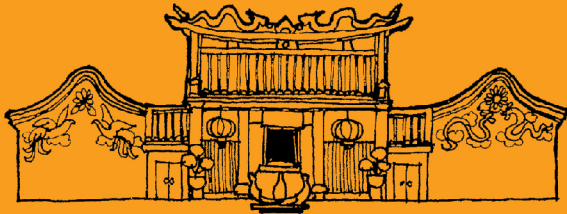


เมืองเก่า

กับการอนุรักษ์และพัฒนา

OLD TOWN





เมืองเก่า

กับ การอนุรักษ์ และ พัฒนา

โครงการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า:
เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า

ความร่วมมือระหว่าง
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

และ

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

เมืองเก่า กับ การอนุรักษ์ และ พัฒนา

- จัดทำโดย กองจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๖๐/๑ ซอยพิบูลวัฒนา ๗ ถนนพระราม ๖
แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
โทรศัพท์ / โทรสาร ๐๒-๒๖๕-๖๕๘๔
- คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร
๓๑ ถนนหน้าพระลาน แขวงพระบรมมหาราชวัง
เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐
โทรศัพท์ ๐๒-๔๓๓๓-๕๕๓๐ โทรสาร ๐๒-๔๓๓๓-๕๕๓๑
- เรียบเรียง เกรียงไกร เกิดศิริ - วิลาวัณย์ ภมรสุวรรณ - ธนิศ หมื่นคำวัง
- บรรณาธิการ อิศรชัย บุรณะอรรจน์
- กองบรรณาธิการ กิตติคุณ จันทร์แย้ม - ปัทม์ วงศ์ประดิษฐ์ - กีกก้อง เสือดี
ศิริชัย ร้อยเที่ยง - ศิริลักษณ์ สุขสุวรรณ - จิรวัดน์ ทศตะ
พริษฐ์ ผ่องประเสริฐ
- ออกแบบปกและรูปเล่ม เกรียงไกร เกิดศิริ
- กราฟิก กุลพัชร์ เสนิงวงศ์ ณ อยุธยา - ธนิศ หมื่นคำวัง
- ภาพถ่าย อิศรชัย บุรณะอรรจน์ - กุลพัชร์ เสนิงวงศ์ ณ อยุธยา
สำหรับภาพถ่ายจากแหล่งอื่นนั้นจะอ้างอิงไว้ได้ภาพ
- ภาพถ่ายมุมสูง อิศรชัย บุรณะอรรจน์
- จำนวนพิมพ์ ๓๐๐ เล่ม
- พิมพ์ที่ อี.ที.พับลิชชิง ซ.ลาดพร้าว ๑๐๑ แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๔๐
- พิมพ์ครั้งแรก ๒๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

ข้อมูลทางบรรณานุกรม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

เมืองเก่ากับการอนุรักษ์และพัฒนา. ๒๕๖๓

๑. เมืองเก่า

๒. Old Town

ISBN: ๙๗๘-๖๑๖-๓๑๖-๕๙๑-๖

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ที่ปรึกษา

- | | |
|--------------------------|--|
| ๑. ดร.รวิวรรณ ภูริเดช | เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม |
| ๒. นายประเสริฐ ศิรินภาพร | รองเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม |
| ๓. นางกิตติมา ยืนเจริญ | ผู้อำนวยการกองจัดการสิ่งแวดล้อม
ธรรมชาติและศิลปกรรม |

คณะกรรมการกำกับโครงการ

- | | |
|------------------------------|------------------------------------|
| ๑. นางสาวสิริวรรณ สุโฆหาร | นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการพิเศษ |
| ๒. นางสาวกนกกาญจน์ โกติรัมย์ | นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการพิเศษ |
| ๓. นางสาวน้ำทิพย์ ศรีวงษ์ฉาย | นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ |
| ๔. นางสาวปวีณรีศา อาจสาลี | นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ |
| ๕. นางสาวนิลอุบล ไวปรีชี | นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ |

สารบัญ

คำนำ	๕
กล่าวนำ	๗
องค์ประกอบของเมืองเก่า	๘
- การก่อร่างสร้างเมือง และพัฒนาการของเมืองเก่า	๑๑
- องค์ประกอบของเมืองเก่า	๑๕
- ปราการป้องกันเมือง	๑๘
- โครงข่ายเส้นทางสัญจร	๒๔
- จุดหมายตาและอนุสรณ์สถาน	๒๗
- ย่านและบริเวณสำคัญของเมือง	๓๒
- มรดกทางสถาปัตยกรรมในเมืองเก่า	๓๓
คุณค่าและความสำคัญของการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า	๓๙
- เมืองเก่ากับสิ่งคุกคาม	๔๓
- การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่ากับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน	๔๖
คุณค่าและความสำคัญของการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า	๔๙
- เมืองเก่ากับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนา กรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ.๒๕๔๖	๕๑
- ที่มาและความหมายของเมืองเก่า	๕๒
- การจัดกลุ่ม “เมืองเก่า” ในประเทศไทย โดยสำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	๕๕
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ.๒๕๔๖	๕๗
- การกำหนดขอบเขตและการประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่า	๕๙
- เมืองเก่าและบทบาทของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่ารายเมือง	๖๒
- กรณีศึกษาที่น่าสนใจในการดำเนินการของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนา เมืองเก่ารายเมือง	๖๖
- เมืองเก่าในประเทศไทย	๖๙
กลไก มาตรการ และการส่งเสริมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า	๗๕
- กลไก และมาตรการภาครัฐในการส่งเสริมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า	๗๘
- ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า	๘๐
- ตัวอย่างการสร้างแรงจูงใจการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า	๘๔
ภาคผนวก: ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๔๖	๙๓

“เมืองเก่า” คือ เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน ประกอบด้วยคุณค่าซึ่งแสดงออกถึงเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น ตลอดจนคุณค่าที่แสดงออกผ่านการวางผัง การก่อสร้างสถาปัตยกรรมและศิลปกรรมเกี่ยวเนื่อง เอกลักษณ์ดังกล่าวยังแสดงออกถึงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์สังคมวัฒนธรรมในช่วงเวลาที่เมืองเก่าแห่งนั้นก่อร่างและมีพัฒนาการขึ้นมา และยังคงมีพลวัตอยู่ในสังคมปัจจุบัน

ด้วยความสำคัญดังกล่าว รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า โดยกำหนดนโยบายการดำเนินงานเป็นพิเศษเฉพาะพื้นที่ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ.๒๕๔๖ ให้คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่ามีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบาย กำหนดพื้นที่และจัดทำแผนแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ และเพื่อให้การบริหารจัดการเมืองเก่ามีการขับเคลื่อนและดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม ก้าวทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงและการคุกคามในพื้นที่เมืองเก่า เพื่อธำรงรักษาคุณค่าให้เมืองเก่าเป็นแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่สืบทอดความเจริญรุ่งเรืองทางด้านศิลปวัฒนธรรมของชาติตลอดไป ปัจจุบัน (พ.ศ.๒๕๖๓) มีเมืองเก่าที่ได้รับการประกาศแล้วทั้งสิ้น ๓๒ เมือง อยู่ระหว่างการดำเนินการ ๑ เมือง และมีเมืองเป้าหมายในการศึกษาเพิ่มเติมอีก ๓ เมือง

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเล็งเห็นความสำคัญในการเผยแพร่องค์ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเมืองเก่า และแนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าแก่คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่ารายเมือง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่เมืองเก่า ตลอดจนผู้สนใจทั่วไป ซึ่งมอบหมายให้คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ดำเนินโครงการ “โครงการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า: เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า” และได้จัดทำหนังสือ “เมืองเก่ากับการอนุรักษ์และพัฒนา” สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขอขอบคุณ ดร.เกรียงไกร เกิดศิริ และคณะ ที่เห็นความสำคัญในการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า จึงได้จัดทำหนังสือเล่มนี้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเกิดประโยชน์แก่ทุกภาคส่วนในการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าไปสู่ความยั่งยืนสืบไป

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



ภาพมุมสูงเมืองเก่าเพชรบุรี มีเนื้อที่ ๑.๘๕ ตารางกิโลเมตร
ได้รับการประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่าเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

“เมืองเก่า” เป็นต้นทุนสำคัญของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้คนในบริบทสังคมร่วมสมัย จนเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระดับสากล เมืองเก่าได้ก่อร่างสร้างตัวขึ้นมาจากบริบทประวัติศาสตร์ อันเก่าแก่ที่ยังต้องทำหน้าที่รับใช้โลกร่วมสมัยในปัจจุบัน การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าคือการ อารงรักษาคุณค่าเอาไว้ ในขณะที่เดียวกันต้องตอบสนองต่อความต้องการอันหลากหลายที่เกิดขึ้น จากกิจกรรมทางสังคม วัฒนธรรม การเมือง และเศรษฐกิจ ในขณะที่สภาพทางกายภาพของเมืองเก่า ไม่ได้ถูกออกแบบให้รับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน อันเกิดขึ้นมาจากปัจจัยคุกคาม ในรูปแบบต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานทั้งระดับนานาชาติ และระดับชาติได้บรรลุไว้ในวาระเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ

ด้วยความจำเป็นเร่งด่วนดังกล่าว สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงร่วมกับคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ขับเคลื่อนโครงการสร้าง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเมืองเก่าในประเทศไทยซึ่งกระจายตัวอยู่ในทุกภูมิภาคของไทย และมีเมืองเก่าที่ทรงคุณค่าที่รอรับการศึกษากิจและการประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่าเพิ่มเติมในอนาคต

หนังสือเล่มนี้จึงมุ่งนำความรู้ว่าด้วยเมืองเก่า ทั้งกรอบความคิดของการขับเคลื่อนการ อนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าไปสู่ความยั่งยืน ประโยชน์ของการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า กระบวนการคิดสรร ศึกษา และการประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่า บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการอนุรักษ์ และพัฒนาเมืองเก่า และกลไกหนุนเสริมการทำงานเกี่ยวกับเมืองเก่าในเรื่องต่างๆ เพื่อเผยแพร่สู่ สาธารณะชนอย่างกว้างขวาง ทั้งในรูปของหนังสือเล่ม และหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ (E-Book)

ขอขอบพระคุณ อาจารย์ภราเดช พยัฆวิเชียร, ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ศิริวรรณ ศิลลา-พัชรนันท์, อาจารย์สด แดงเอียด, รองศาสตราจารย์ ดร.ยงธนิศร์ พิมลเสถียร, รองศาสตราจารย์ ไรจน์ คุณเอนก, รองศาสตราจารย์ ดร.วรลัญจ์ บุญยสุรัตน์, อาจารย์อิศรา กันแดง, อาจารย์ ดร.จเร สุวรรณชาติ ที่กรุณาให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ในการดำเนินโครงการวิจัยนี้ ตลอดจน คณะกรรมการกำกับโครงการฯ จากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ข้อมูลและคำแนะนำต่างๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับโครงการและการเรียบเรียงหนังสือนี้

สุดท้ายหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือเล่มนี้จะเป็นเครื่องมือที่ช่วยทำความเข้าใจถึงคุณค่า ของเมืองเก่าบนฐานของพลวัตเพื่อออกแบบเครื่องมือการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าแต่ละเมืองได้ อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ และให้ความสำคัญต่อกระบวนการการมีส่วนร่วม โดยมี เป้าหมายให้เมืองเก่าเป็นต้นทุนในมิติต่างๆ สำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้คนและสังคมไปสู่ การพัฒนาที่ยั่งยืนได้บนฐานของการอารงรักษาคุณค่าของเมืองเก่าไว้ได้อย่างไม่เสื่อมคลาย

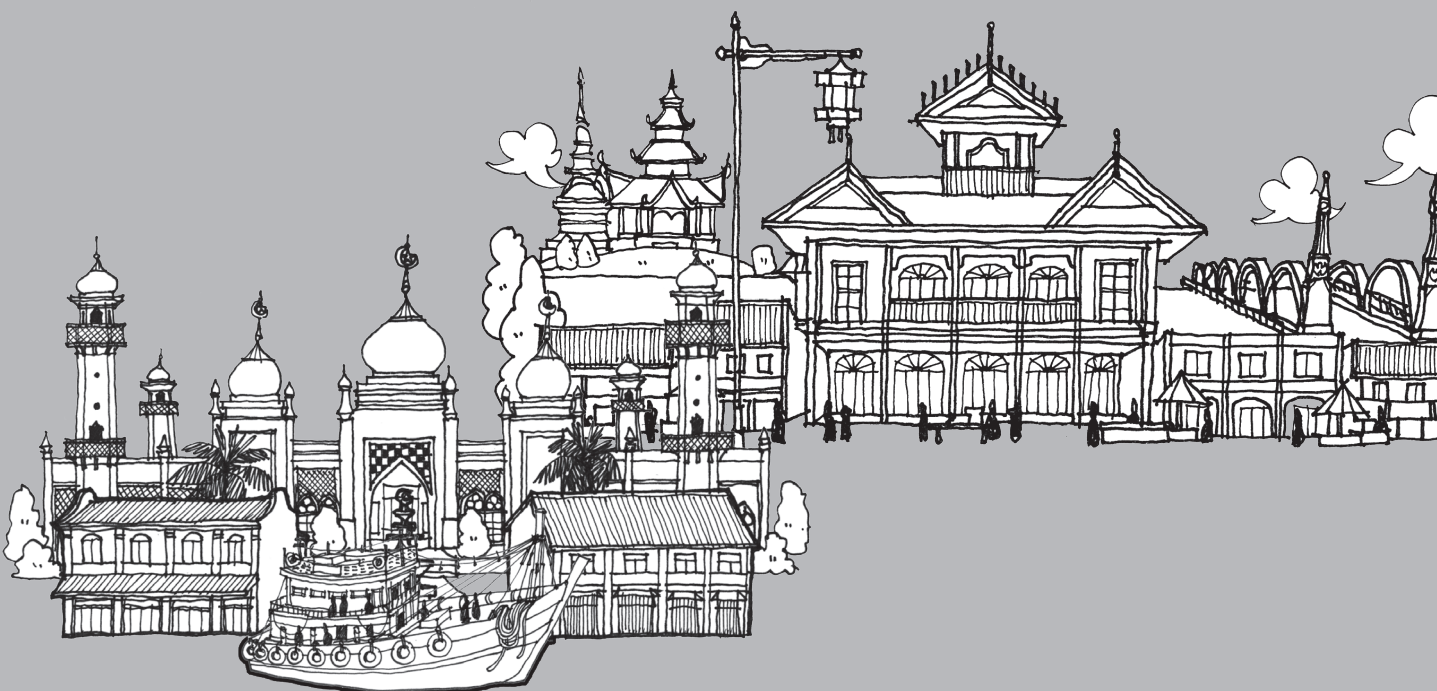
ผู้เรียบเรียง



ภาพมุมสูงเมืองเก่าภูเก็ต มีเนื้อที่ ๒.๗๖ ตารางกิโลเมตร
ได้รับการประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่าเมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๑๐



องค์ประกอบของ เมืองเก่า





ภาพมุมสูงเมืองเก่าราชวาส มีเนื้อที่ ๑ ตารางกิโลเมตร
ได้รับการประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่าเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๑

การก่อร่างสร้างเมือง และพัฒนาการของเมืองเก่า

ในดินแดนประเทศไทยมีหลักฐานทางโบราณคดีที่แสดงว่ามีการตั้งถิ่นฐานมาอย่างยาวนาน เก่าแก่นับตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์ ทว่าชุมชนในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นเป็นแต่เพียงชุมชนขนาดเล็ก และมีการตั้งถิ่นฐานใกล้ชิดกับสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและอิงอาศัยทรัพยากรทางธรรมชาติอย่างใกล้ชิด และเพิ่งเริ่มต้นทำการเกษตรกรรม อันนำมาสู่การเริ่มตัดสินใจตั้งถิ่นฐานอย่างเป็นหลักแหล่งมากขึ้นเมื่อมีความมั่นคงทางอาหาร และการดำเนินชีวิต

ในราวพุทธศตวรรษที่ ๑๑ เริ่มมีการตั้งถิ่นฐานสร้างบ้านแปงเมือง ลงหลักปักฐานอย่างถาวร และมีระบบเศรษฐกิจมูลฐาน คือ การกสิกรรมทำนา ทำให้มนุษย์ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นเริ่มต้นปรับสภาพภูมิประเทศโดยรอบทำเลที่ตั้งชุมชนเข้าสู่ความเป็นเมือง ผสานกับการติดต่อค้าขายกับโลกภายนอก โดยเฉพาะการติดต่อค้าขายและรับวัฒนธรรมจากอินเดียมาเป็นต้นทุนในการยกระดับวิถีวัฒนธรรมของชุมชนในท้องถิ่นในแง่มุมต่างๆ ดังปรากฏหลักฐานเป็นชุมชนระดับเมืองที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมอินเดีย ที่รู้จักกันในนามว่า “วัฒนธรรมทวารวดี” ซึ่งมีอายุในราวพุทธศตวรรษที่ ๑๑-๑๕ ซึ่งพบเมืองร่วมวัฒนธรรมทวารวดีกระจายตัวอยู่ทั่วทั้งประเทศไทย

เริ่มตั้งแต่การคัดสรรทำเลที่ตั้งที่เหมาะสมกับวิถีชีวิต เช่น ทำเลที่อุดมสมบูรณ์เหมาะสมแก่การทำการเกษตร ทำเลที่สัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่ถูกให้ความหมายในแง่ของการเป็นที่ตั้งอันศักดิ์สิทธิ์และเป็นมงคลต่อการสร้างบ้านแปงเมือง เช่น ภูมิลักษณะทางธรรมชาติที่มีคุณลักษณะพิเศษ และถูกให้ความหมายเป็นสถานที่อันศักดิ์สิทธิ์ ทำเลที่ตั้งที่อยู่บนเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อกับพื้นที่อื่นๆ หรือที่สามารถสร้างความมั่งคั่งจากการค้าพาณิชยกรรมเพราะอยู่ติดกับแม่น้ำ หรือเส้นทางสัญจรอื่นๆ เป็นต้น เมื่อคัดสรรชัยภูมิอันเหมาะสมแล้ว บรรพชนในอดีตจึงเริ่มลงหลักปักฐานสร้างชุมชน และขยายตัวต่อเนื่องจนกลายเป็นเมืองที่มีบริบทอันซับซ้อน และสัมพันธ์เชื่อมโยง พึ่งพาอาศัยกันของความหลากหลายของประเภทกิจกรรมที่มีการเคลื่อนไหวภายในเมือง เพื่อตอบสนองโจทย์การอยู่อาศัยของผู้คนในเมือง

ทั้งนี้ พัฒนาการความเป็นเมืองนับตั้งแต่การคัดสรรชัยภูมิที่เหมาะสมในการวางหลักฐานสร้างบ้านแปงเมือง มีการตั้งถิ่นฐาน และสร้างสรรค์องค์ประกอบของเมือง เพื่อตอบสนองโจทย์การใช้สอยในวิถีชีวิตประจำวันของผู้คน เมื่อกาลเวลาผ่านไปจนทำเลที่ตั้งดังกล่าวนั้นไม่อาจตอบโจทย์กับความต้องการของวิถีชีวิตของพลเมืองที่มีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีพลวัต หรือทำเลที่ตั้งดังกล่าวอาจมีปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อกระดำเนินชีวิต เกิดอุปสรรคภัย หรืออาจเกิดภัยพิบัติที่ไม่อาจแก้ปัญหาก็จำเป็นต้องโยกย้ายเมืองไป เพราะฉะนั้นจึงมีเมืองเก่าหลายเมืองที่ถูกทิ้งให้กลายเป็นเมืองร้าง และมีลักษณะเป็น “เมืองโบราณ”

อย่างไรก็ดี สำหรับบางเมืองที่มีชัยภูมิที่ตั้งมีความเหมาะสมมาตั้งแต่อดีตอันเก่าแก่ และยังคงดำรงบริบทแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการตั้งถิ่นฐานของผู้คนเรื่อยมา อาจมีบางช่วงเวลาที่ทิ้งร้างไปบ้างด้วยเหตุสงคราม แต่ก็สามารถกลับมาฟื้น บูรณปฏิสังขรณ์บ้านเมืองขึ้นอีกในทำเลที่ตั้งเดิม และมีพลวัตสืบเนื่องเรื่อยมาจนกระทั่งก้าวเข้าสู่สังคมร่วมสมัยในปัจจุบัน เช่น เมืองลพบุรี เมืองราชบุรี เมือง

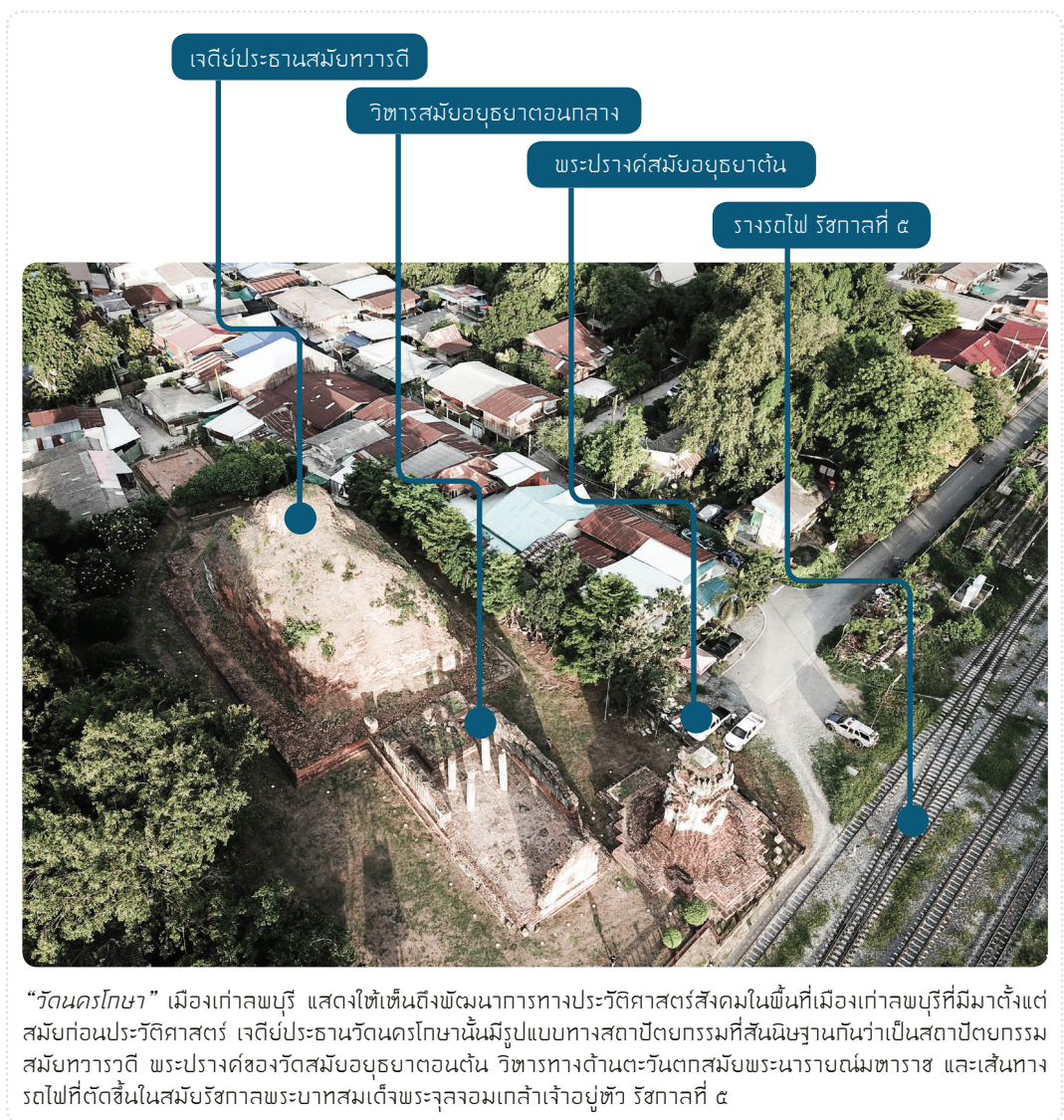
พิมาย เมืองนครราชสีมา เป็นต้น เมืองเหล่านี้ก็จะเต็มไปด้วยองค์ประกอบเมืองที่หลากหลาย และต่างยุคต่างสมัย ทว่าองค์ประกอบเหล่านี้ล้วนแต่มีคุณค่าและความหมายในฐานะหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่แสดงให้เห็นพลวัตทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ อันเป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าและการประยุกต์ใช้อันเป็นต้นทุนในการพัฒนาเมืองและเศรษฐกิจบนฐานวัฒนธรรมอย่างดียิ่ง



“พระปรางค์สามยอด” มรดกสถาปัตยกรรมสำคัญที่เป็นดังจุดหมายตาของเมืองเก่าลพบุรี ซึ่งเป็นสิ่งก่อสร้างในช่วงเวลาพุทธศตวรรษที่ ๑๘ ด้านหน้าเป็นซากวิหารที่สร้างขึ้นในสมัยอยุธยา และรายล้อมไปด้วย “ตึกแถวแบบสมัยใหม่ระยะต้น (Early Modern)” อันเป็นเอกลักษณ์สำคัญของเมืองเก่าลพบุรี ซึ่งได้รับการพัฒนาเมืองในช่วงปลายศตวรรษที่ ๒๕๐๐ จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบต่างยุคต่างสมัยในเมืองเก่าล้วนแต่มีคุณค่ายิ่งสำหรับการศึกษาเรียนรู้ ตลอดจนเป็นต้นทุนในการต่อยอดสู่บริบทสังคมร่วมสมัยและเศรษฐกิจฐานวัฒนธรรม ทั้งมีมิติการท่องเที่ยวและการปรับประโยชน์ใช้สอยอาคารโดยรอบเพื่อการอยู่อาศัย และธุรกิจต่าง ๆ

จะเห็นได้ว่า เมืองเก่าที่ยกตัวอย่างมาข้างต้น ได้แก่ เมืองลพบุรี เมืองราชบุรี เมืองพิมาย เมืองนครราชสีมา ซึ่งจะเห็นได้ว่าในเมืองเก่าที่ยกตัวอย่างมานี้มีร่องรอยการตั้งถิ่นฐานของผู้คนมาตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์ จนกระทั่งมีพัฒนาการทางสังคมวัฒนธรรมและรับวัฒนธรรมอินเดียอันส่งผลต่อชุดความคิด ความเชื่อ ศาสนา และคุณลักษณะอื่นๆ ทางสังคมวัฒนธรรม ที่เรียกว่า “วัฒนธรรมทวารวดี” ทำให้มีการก่อสร้างเมืองที่มีคูน้ำ คันดินเพื่อปกป้องตัวเองจากศัตรู (Defensive War) รวมทั้งระบบการจัดการน้ำ ภายในเมืองมีการก่อสร้างศาสนสถานเนื่องในศาสนาพุทธและศาสนาฮินดู ดังมีหลักฐานทางโบราณคดีเป็นซากสถาปัตยกรรมและศิลปกรรมเป็นจำนวนมาก

ต่อมาเมื่อวัฒนธรรมเขมรโบราณในกลุ่มน้ำโดนเลสาบได้แบ่งบานเป็นมหาอาณาจักรใหญ่แห่งหนึ่งของหน้าประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยุคโบราณ และได้ส่งอิทธิพลสืบเนื่องต่อมาถึงเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและเมืองในภาคกลางของไทยด้วย ทำให้มีการก่อสร้างศาสนสถานและองค์ประกอบเมืองในวัฒนธรรมเขมรโบราณซ้อนทับลงไปบนเมืองเก่าแก่ดั้งเดิมนั้น และต่อมาเมื่ออาณาจักรเขมรโบราณได้ลดบทบาทลง เปิดโอกาสให้รัฐต่างๆ ได้มีบทบาทเพิ่มขึ้น เช่น “สุโขทัย” ที่สถาปนาขึ้นในราวปลายพุทธศตวรรษที่ ๑๘ ดังร่องรอยหลักฐานทางโบราณคดีที่เป็นประจักษ์ที่เมืองเก่าพิษณุโลก “ล้านนา” สถาปนาขึ้นในราวครึ่งแรกของพุทธศตวรรษที่ ๑๙ และ “อยุธยา” สถาปนาขึ้นอย่างเป็นทางการในราวปลายพุทธศตวรรษที่ ๑๘ ซึ่งทำให้มีการก่อสร้างมรดกสถาปัตยกรรม และปรากฏร่องรอยทางวัฒนธรรมของยุคสมัยดังกล่าวนี้ร่วมอยู่ด้วยในเมืองต่างๆ



จวบจนเข้าสู่ยุครัตนโกสินทร์ในราวครึ่งแรกของพุทธศตวรรษที่ ๒๔ ในช่วงเวลาการเข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่ (Modernity) ตามบริบทแวดล้อมของความเป็นสากล รวมทั้งความสัมพันธ์กับศูนย์กลางที่กรุงเทพมหานคร ได้ทำให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองทั้งระบบการขนส่งทางรางและถนนหนทางในส่วนภูมิภาค ด้วยการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพเช่นนี้ทำให้น้ำที่เคยเป็นเส้นทางสัญจรเดิมลดบทบาทลง ปรับเปลี่ยนมาใช้เส้นทางสัญจรทางบก เกิดการวางผังสร้างบ้านแปงเมืองที่สอดคล้องกับการสัญจรที่เปลี่ยนแปลงดังกล่าว

คำว่า “ความเป็นสมัยใหม่ (Modernity)” ในทางวิชาการกับการรับรู้ของสาธารณชนนั้นแตกต่างกัน กล่าวคือ การเข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่ในสังคมไทยได้มีจุดเริ่มต้นที่ก่อรูปก่อร่างมาตั้งแต่สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ มาแล้ว ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นเริ่มมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในทางการเมือง การปกครอง สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจที่ปรับตัวใหม่แตกต่างไปจากสมัยจารีตที่มีมาก่อนหน้า ทว่าความเป็นสมัยใหม่นั้นเบ่งบานมากยิ่งขึ้นในช่วงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในทศวรรษที่ ๒๔๗๕ เป็นต้นมา เนื่องจากการขยายตัวของความเป็นเมืองไปยังภูมิภาคต่างๆ เพิ่มขึ้นมากขึ้น

ทั้งนี้ ในระยะแรกๆ นั้นความเป็นเมืองได้เกิดขึ้นมากในพื้นที่ชุมชนการค้าและชุมทางที่แม่น้ำหลายสายมาบรรจบกัน ทำให้เป็นแหล่งรวมสินค้าเกษตร และของป่าจากพื้นที่ตอนในของแม่น้ำ กลายเป็นชุมชนบนชุมทางการแลกเปลี่ยนสินค้าและทรัพยากร โดยมีตลาดริมน้ำทำหน้าที่เป็นศูนย์กลาง และมีการก่อสร้างบ้านร้านค้าอยู่รายรอบตลอดจนจะพบมีการสร้างโรงสีข้าวอยู่ด้วย เนื่องจากระบบเศรษฐกิจที่เฟื่องฟูมากในระบอบเวลานี้เป็นอุตสาหกรรมการค้าข้าวและการค้าข้าว หลังจากเกิดชุมชนเมืองที่มีระบบเศรษฐกิจจากการค้าทางน้ำ ความเป็นเมืองยิ่งพัฒนาเติบโตขึ้นอีกเมื่อมีการตัดทางรถไฟผ่านทำให้สามารถขนถ่ายสินค้าจากระบบโครงข่ายทางน้ำสู่รางได้มากขึ้น เพราะฉะนั้นเมืองเก่าที่ยังมีเส้นทางรถไฟตัดผ่านก็ยังมีบริบททางเศรษฐกิจที่เติบโตมากขึ้น

ต่อมาในราวทศวรรษที่ ๒๕๐๐ เป็นต้นมา ทำให้บ้านเมืองมีการพัฒนามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อมีการตัดถนนสายหลักที่เชื่อมโยงไปยังภูมิภาคต่างๆ อาทิ ถนนพหลโยธินขึ้นสู่ภาคเหนือ ถนนมิตรภาพขึ้นสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ถนนสุขุมวิทไปยังภาคตะวันออก และถนนเพชรเกษมลงไปยังภาคใต้

ทั้งนี้ เรีกรูปแบบทางสถาปัตยกรรมที่ก่อรูปขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวและสร้างต่อเนื่องกันมาจนทศวรรษที่ ๒๕๐๐ ว่า “สถาปัตยกรรมสมัยใหม่ (Modern Architecture)” เพื่อสื่อสารถึงสถาปัตยกรรมแบบใหม่ที่เกิดขึ้นมาในสังคมไทยที่ได้ตั้งคำถามกับความวิจิตรบรรจง และความหมายชั้นสูงแบบสถาปัตยกรรมแบบประเพณีนิยม มาสู่การก่อสร้างสถาปัตยกรรมที่เน้นประโยชน์การใช้สอยเป็นสำคัญ จึงเน้นรูปทรงที่เรียบง่าย เกลี้ยงเกลา ตลอดจนประยุกต์ใช้วัสดุก่อสร้างแบบอุตสาหกรรมมาใช้ในการก่อสร้างด้วย

ทว่าในการรับรู้ทั่วไปในสังคมนั้นเรียกสถาปัตยกรรมที่สร้างขึ้นในบริบทของปัจจุบันว่า “แบบโมเดิร์น” ในที่นี้ทำให้การรับรู้ต่อความหมายของคำดังกล่าว และนำ

มาสู่การสื่อความหมายนั้นคลาดเคลื่อนไป ในการนี้ จึงควรเรียกอาคารที่สร้างใหม่ว่า “อาคารร่วมสมัย (Contemporary Architecture)” เพื่อไม่ให้สับสนในการอธิบายบริบทที่แวดล้อมที่ซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะประเด็นเรื่องบริบทแวดล้อม การให้คุณค่าและการให้ความหมายของสถาปัตยกรรมในพื้นที่เมืองเก่า

ทั้งนี้ การเข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่ของสังคมนั้นส่งผลให้มีการก่อสร้างอาคารที่มีหลากหลายมากขึ้น เพราะหน้าที่ใช้สอยของอาคารนั้นมีความแตกต่างออกไปจากบริบทการใช้สอยแบบจารีต สำหรับเมืองเก่าที่มีบทบาทเป็นเมืองศูนย์กลางการบริหารและการปกครอง จึงมีการก่อสร้างอาคารที่ทำการของรัฐเพื่อทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนและเป็นที่ทำการของหน่วยงานราชการ ตลอดจนมีการก่อสร้างอาคารสาธารณะต่างๆ เช่น ตลาด สถานีรถไฟ สถานีขนส่ง ศาลาที่พักต่างๆ รวมทั้งอาคารบ้านเรือนทั้งที่เป็นสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นแบบจารีต และสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นที่ได้รับอิทธิพลจากความเป็นสมัยใหม่ รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่ในย่านเมืองเก่าด้วยการก่อสร้างบ้านร้านค้า (Shophouse) ซึ่งมีหน้าที่ใช้สอยทั้งตอบโจทย์ความต้องการด้านการอยู่อาศัยและพาณิชย์กรรมในอาคารหลังเดียวกัน

จึงกล่าวได้ว่า เมืองเก่าแต่ละแห่งนั้น ต่างก็มีเงื่อนไขของพัฒนาการที่แตกต่างกันออกไป ทำให้ผลลัพธ์ของพัฒนาการทางสังคม การเมือง และวัฒนธรรมที่ฉายผ่าน “รูปลักษณ์” ของเมืองเก่าแต่ละเมืองที่สัมพันธ์กับประวัติศาสตร์แต่ละช่วงเวลาที่แตกต่างกันไป ซึ่งความแตกต่างหลากหลายดังกล่าวนี้ ได้กลายเป็นต้นทุนอันสำคัญในการบอกเล่าประวัติศาสตร์และพัฒนาการของเมือง ซึ่งถือเป็น “เมืองเก่าที่มีพลวัต” ที่มีต้นทุนหลากหลายมิติเป็นโอกาส ทว่าก็มีความท้าทายสำหรับการอนุรักษ์และการพัฒนาบนฐานของการธำรงรักษาคุณค่าบนบริบทสังคมร่วมสมัย

องค์ประกอบของเมืองเก่า

ทั้งนี้ เมืองเก่าต่างๆ มี “องค์ประกอบ” หรืออาจเรียกว่าเป็น “มรดกเมือง (Urban Heritage)” ซึ่งเป็นผลลัพธ์ของการดำเนินวิถีชีวิตของผู้คนที่อยู่อาศัยในเมือง และมีความสัมพันธ์กับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของเมืองในห้วงเวลาต่างๆ ที่ทำให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงองค์ประกอบต่างๆ ของเมืองเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ การใช้สอย หรือแม้แต่ในเชิงคติความเชื่อ และศาสนา ก็ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลต่อการพัฒนาเมืองมาตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน

องค์ประกอบของเมืองเก่าที่เห็นชัดเป็นรูปธรรมนั้นถือเป็น “มรดกทางวัฒนธรรมจับต้องได้ (Tangible Cultural Heritage)” หรือ “มรดกวัฒนธรรมที่เป็นรูปธรรม” อันเป็นองค์ประกอบของเมือง อันได้แก่ คูน้ำ (Moat) คูเมือง (City Moat) คันดิน (City Rampart) กำแพงเมือง (City Wall) โค้งย่ำเส้นทางสัญจร (Route) สะพานประวัติศาสตร์ (Historic Bridge) ศาสนสถาน (Religious Site) จุดหมายตา (Landmark) อนุสาวรีย์ หรืออนุสรณ์สถาน (Monument) สวนประวัติศาสตร์ (Historic Garden) มรดกอาคารราชการ (Government Heritage Building) มรดกอาคารสาธารณะ (Public Heritage Building) มรดกอาคารที่พักอาศัยพื้นถิ่น (Vernacular Heritage) มรดกอาคารพาณิชย์ (Heritage Commercial Building) ซึ่งองค์ประกอบต่างๆ เหล่านี้ถูกสร้างขึ้นมาตามหน้าที่ใช้สอยที่สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมและตกทอดเป็นมรดกสิ่งก่อสร้างมาจนกระทั่งปัจจุบัน

มรดกอาคารที่พักอาศัยพื้นถิ่น
Vernacular Heritage Dwelling Building

มรดกอาคารราชการ
Government Heritage Building

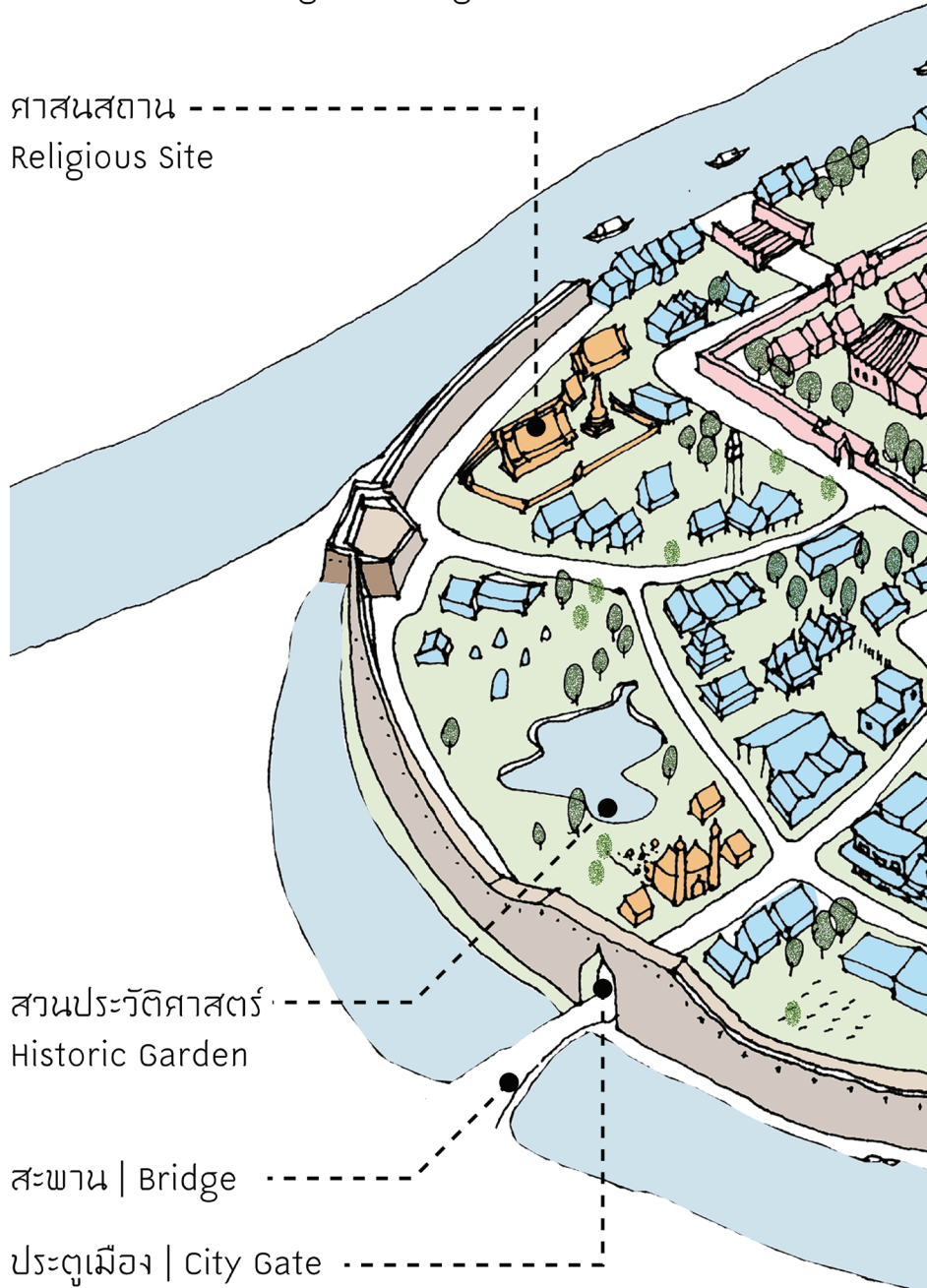
ศาสนสถาน
Religious Site

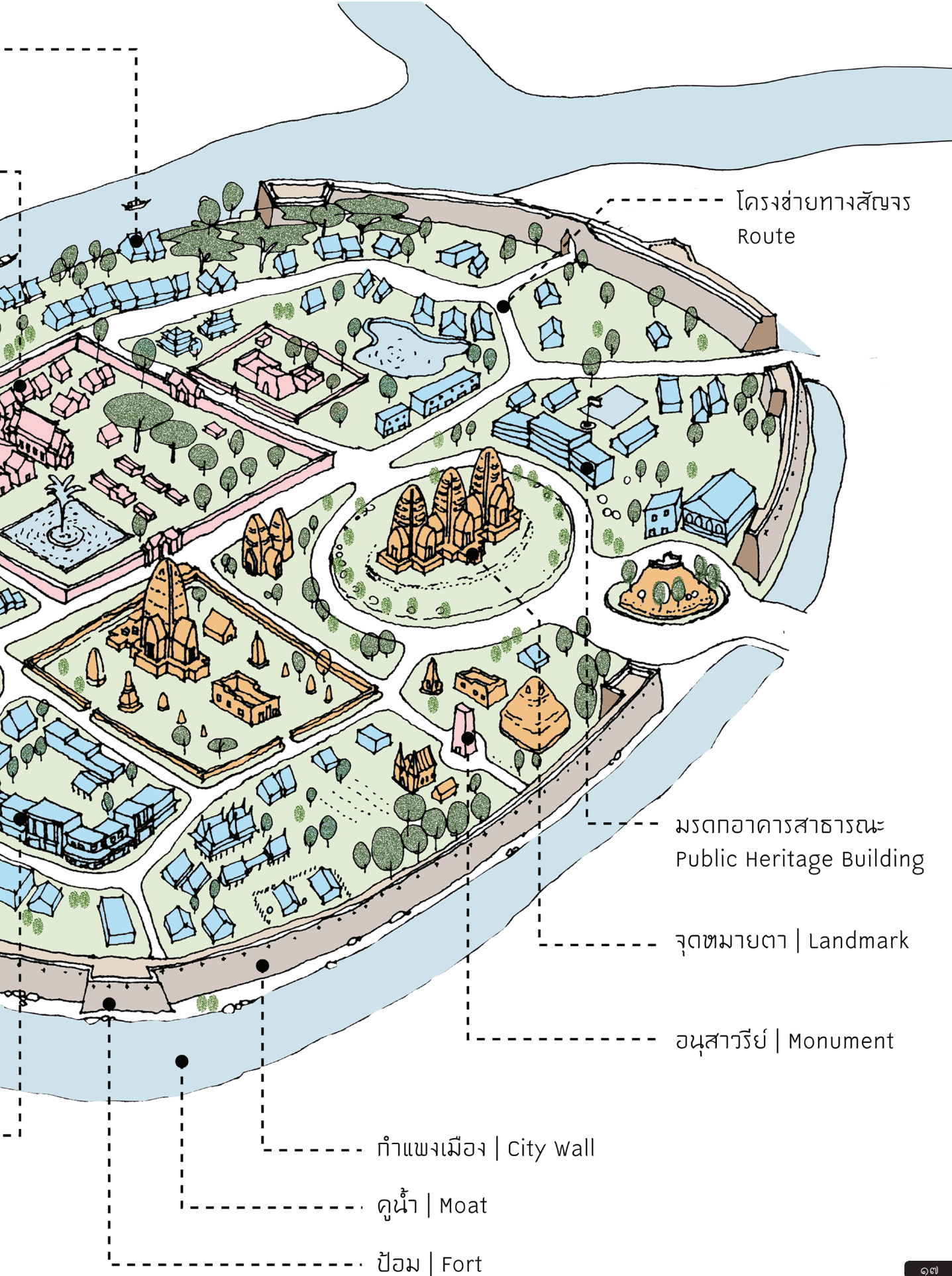
สวนประวัติศาสตร์
Historic Garden

สะพาน | Bridge

ประตูเมือง | City Gate

มรดกอาคารพาณิชย์
Heritage Commercial Building





โครงข่ายทางสัญจร
Route

มรดกอาคารสาธารณะ
Public Heritage Building

จุดหมายตา | Landmark

อนุสาวรีย์ | Monument

กำแพงเมือง | City wall

คูน้ำ | Moat

ป้อม | Fort

จากตัวอย่างองค์ประกอบของเมืองเก่าที่กล่าวมาข้างต้นนั้น สามารถจำแนกออกได้ ๒ กลุ่มหลัก คือ ๑) มรดกสิ่งก่อสร้างที่เป็นแหล่งโบราณสถาน มีคุณค่าและความหมายในมิติทางประวัติศาสตร์ในระดับชาติ และ ๒) มรดกสิ่งก่อสร้างที่ยังมีพลวัตและสัมพันธ์กับชีวิตประจำวันของผู้คนที่อยู่อาศัยภายในเมืองเก่า ซึ่งมรดกทางวัฒนธรรมนั้นๆ ประกอบกันเป็นคุณค่า และความหมายที่แสดงให้เห็นถึง “ถิ่นที่” หรือ “ความเป็นสถานที่ (Place)” อันมีลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละเมือง แต่ละชุมชน

ปราการป้องกันเมือง

ทั้งนี้ องค์ประกอบที่บ่งชี้ขอบเขตของเมืองเก่า คือ “กำแพงเมือง” “คูเมือง” “ป้อม” และ “ประตูเมือง” ซึ่งในอดีตในยุคจารีตนั้น องค์ประกอบเหล่านี้จะมีหน้าที่สำคัญในการปกป้องบ้านเมืองจากผู้มารุกราน นอกจากนี้สำหรับบางเมืองยังใช้แนวกำแพงเมืองเป็นเครื่องการป้องกัน หรือใช้ในการบังคับน้ำไม่ให้หลากท่วมเข้ามาในพื้นที่เมือง เช่น กำแพงเมืองเก่าแพร่ เป็นต้น

คูเมือง

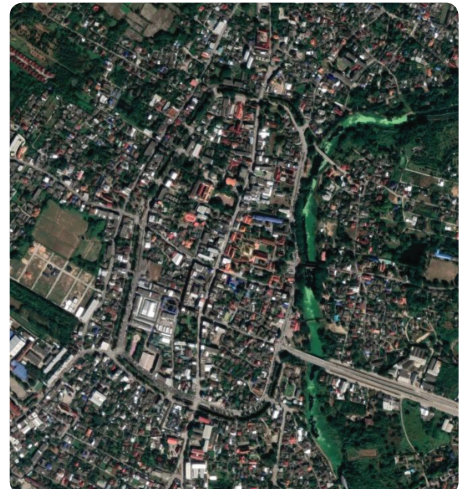
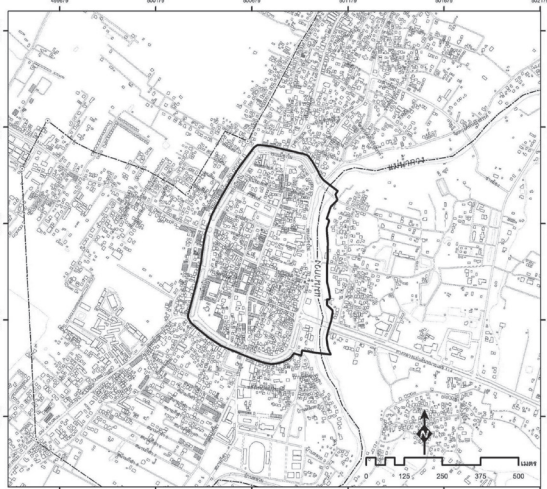
จากการศึกษาภาคสนาม และศึกษาด้วยวิธีการสัมผัสระยะไกล (Remote Sensing) เพื่อการแปลความหมายภาพถ่ายดาวเทียม พบว่า “คูเมือง” ของเมืองเก่าที่ได้ศึกษานั้นมี ๓ รูปแบบ คือ “คูเมืองของเมืองที่มีฐานฐานกลม” “ฐานฐานอิสระ” และ “คูเมืองของเมืองที่มีฐานฐานสี่เหลี่ยม”

ทั้งนี้ เมืองเก่าที่มีการสร้างบ้านแปงเมืองซ้อนทับลงบนชุมชนเก่าแกในสมัยทวารวดี จะมีแนวคูเมืองที่มีรูปทรงอิสระโดยสัมพันธ์กับสภาพภูมิประเทศและลำน้ำในพื้นที่ เช่น เมืองเก่าบุรีรัมย์ เมืองเก่าลพบุรี เมืองเก่าลำพูน เป็นต้น

หากเป็นเมืองเก่าที่สร้างซ้อนทับลงบนเมืองเก่าที่ก่อรูปขึ้นในวัฒนธรรมเขมรโบราณก็จะมีผังเมืองเป็นสี่เหลี่ยม เช่น เมืองเก่าพิมาย เมืองเก่าสกลนคร รวมทั้งเมืองที่มีการออกแบบวางผังในสมัยรัฐจารีต เช่น สมัยสุโขทัย ล้านนา และอยุธยา เช่น ผังเมืองเก่าเชียงใหม่ ซึ่งสร้างขึ้นภายใต้บริบทวัฒนธรรมล้านนา ในขณะที่เมืองเก่านครศรีธรรมราช เมืองเก่านครราชสีมา เมืองเก่าสุพรรณบุรี ซึ่งสร้างขึ้นภายใต้บริบทวัฒนธรรมสมัยอยุธยา เป็นต้น



“เมืองเก่าบุรีรัมย์” เป็นเมืองที่มีสัณฐานกลมมีคูน้ำล้อมรอบ



“เมืองเก่าสำพูน” เป็นเมืองที่มีสัณฐานอิสระ ซึ่งมีตำนานเล่าถึงว่าเป็นสัณฐานเป็นรูปทอยสังข์อันเป็นสิริมงคล



“เมืองเก่านครราชสีมา” มีสัณฐานเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีประวัติศาสตร์ว่าสร้างขึ้นในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์ในสมัยอยุธยา

แผนที่
เมืองนครเชียงใหม่
เท่าที่
ปรากฏ



แผนที่เก่าเมืองเชียงใหม่ เป็นข้อมูลสำคัญในศึกษาในประเด็นเรื่องเมืองเก่า
ที่มา : ทอจดหมายเหตุแห่งชาติ





บน : กำแพงดินเมืองเชียงใหม่
ล่าง : การขุดค้นทางโบราณคดี
กำแพงดินเมืองเชียงใหม่ ดำเนินการ
โดยสำนักศิลปากรที่ ๗ เชียงใหม่
ภาพ : อาจารย์ณัฐพงษ์ ปัญจบุรี

กำแพงเมือง

จากการสำรวจ “กำแพงเมือง” ในฐานะขององค์ประกอบของเมืองเก่า พบว่า มีรูปแบบการก่อสร้างและวัสดุก่อสร้างหลายชนิด อาทิ “กำแพงเมืองแบบคันดิน” ที่นำดินที่ขุดจากคูเมืองมาพูนเป็นคันดิน จะเห็นได้ว่า การก่อสร้างกำแพงเมืองแบบคันดินจะปรับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่มีอยู่เป็นต้นทุนเดิมให้ตอบโจทย์ความต้องการใช้สอย เช่น แนวเนินดิน และแนวลำน้ำ ทั้งนี้ เมืองที่ใช้ต้นทุนทางธรรมชาติมาเป็นส่วนหนึ่งของการวางผังแบบนี้ ผังของเมืองจะมีรูปทรงอิสระที่สัมพันธ์กับสภาพภูมิลักษณะทางธรรมชาติ

จากการศึกษาเอกสารทางประวัติศาสตร์ และการสำรวจภาคสนามในเมืองเก่าในภาคเหนือ เช่น เมืองเก่าเชียงใหม่ เมืองเก่าลำพูน เมืองเก่าลำปาง เมืองเก่าแพร่ พบว่า มีการกล่าวถึงกำแพงเมืองแบบคันดิน หรือบางเมืองแนวกำแพงเมืองแบบคันดินนี้ยังเป็นประจักษ์อยู่ ทั้งนี้ บนคันดินปักเสาระเนียดไม้ ซึ่งในล้านนาโบราณเรียกว่า “เสาต้าย” ดังปรากฏในเอกสารโคลงนิราศหริภุญชัย

ทั้งนี้ มีการเปลี่ยนแปลงกำแพงเมืองคันดินมาเป็น “กำแพงเครื่องก่อ” ในราวพุทธศตวรรษที่ ๒๑ เป็นต้นมา ดังหลักฐานกล่าวว่ามีการบูรณะปฏิสังขรณ์กำแพงด้วยกำแพงอิฐที่เมืองเก่าเชียงใหม่และเมืองเก่าลำพูน

อย่างไรก็ดี เมืองเก่าบางเมืองก็ยังคงลักษณะของกำแพงเมืองเป็นคันดิน เช่น เมืองเก่าแพร่ ที่เรียกว่า “เม็กเมือง” นอกจากนี้ สำหรับเมืองเก่าเชียงใหม่ ยังมีแนวกำแพงดินที่โอบล้อมเมืองทางด้านตะวันออกลงมาด้านทิศใต้ของพื้นที่สี่เหลี่ยมคูเมืองเชียงใหม่ เรียก “กำแพงดิน” ซึ่งนอกจากจะมีแนวคันดินแล้วยังมีลำเหมือง “ลำคูไหว-คลองแม่ข่า” เลียบกับแนวกำแพงดินดังกล่าวด้วย

สำหรับวัสดุก่อสร้างอื่นๆ ที่ใช้ในการก่อสร้างกำแพง พบมีการใช้ “ศิลาแลง” เป็นวัสดุก่อสร้าง เช่น เมืองเก่ากำแพงเพชร “หิน” เช่น กำแพงเมืองเก่าสงขลา และ “อิฐ” ซึ่งเป็นวัสดุพื้นฐานที่พบเห็นได้ในการก่อสร้างกำแพงเมืองเก่าต่างๆ ทั่วไป

ประตูเมือง

“ประตูเมือง” เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของเมือง ทั้งในแง่ของหน้าที่ใช้สอยสำหรับเป็นช่องทางในการผ่านเข้า-ออกเมือง ทั้งนี้ ประตูเมืองยังมีความหมายในเชิงสัญลักษณ์ด้วย เช่น ประตูทางทิศเหนือของเมืองเก่าเชียงใหม่ เรียก “ประตูช้างเผือก” ซึ่งเป็นประตูสำคัญที่มีความหมายเชิง “ชัยชนะ ความรุ่งเรือง” ดังแสดงผ่านเอกสารทางประวัติศาสตร์ที่กล่าวถึงเหตุการณ์ที่ผู้ปกครองเมืองเชียงใหม่ขึ้นครองเมืองจะต้องมีธรรมเนียมในการเสด็จพระราชดำเนินเข้าเมืองเชียงใหม่ทางประตูช้างเผือก ในแง่นี้ จะเห็นได้ว่าประตูช้างเผือกจึงมีความหมายและมีสถานะเป็นจุดเปลี่ยนผ่านสถานภาพไปสู่สถานะของผู้ครองเมือง นอกจากนี้ ยังมีตัวอย่าง “ประตูแสนปุง” ด้านทิศใต้ของเมืองเก่าเชียงใหม่ ที่มีความเชื่อว่า

เป็นประตูที่จะใช้นำร่างไว้วิญญาณออกจากเมืองเก่าเชียงใหม่ไปยังฉาปนสถาน ที่อยู่นอกเมืองด้านทิศใต้ ซึ่งยังปฏิบัติสืบต่อกันมาจนกระทั่งปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า ประตูเมืองนอกจากจะมีหน้าที่ใช้สอยดังกล่าวมาข้างต้น ยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของเมืองที่มีเรื่องคติความเชื่อและเรื่องสิริมงคลของเมืองกำกับอยู่ด้วย

ทั้งนี้ ในการศึกษาเกี่ยวกับประตูเมืองของเมืองเก่าพบว่า เมืองเก่าบางเมืองยังมีซุ้มประตูที่อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ เช่น ประตูชัยที่เมืองเก่าลพบุรี ประตูเมืองกาญจนบุรี ประตูเมืองราชบุรี เป็นต้น

สำหรับเมืองเก่าหลายเมืองนั้นตัวซุ้มประตูได้พังทลายไปแล้ว ทว่ายังทำหน้าที่เป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างพื้นที่ภายในเมืองและนอกเมืองในปัจจุบัน เช่น เมืองเก่าลำปาง เมืองเก่าแพร่ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังพบว่าเมืองเก่าบางเมืองที่ซุ้มประตูได้ถูกรื้อลงไปแล้วในอดีตจากการขยายตัวของเมืองหรือสิ้นสภาพลงตามกาลเวลา ทว่าในเวลาต่อมามีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่สามารถนำเป็นหลักฐานอ้างอิง เช่น ภาพถ่ายเก่าหรือเอกสารแบบสถาปัตยกรรม เพื่อนำมาใช้ในการศึกษาทำความเข้าใจ ทำให้สามารถรื้อฟื้นปฏิสังขรณ์ประตูเมืองกลับมาเป็นสัญลักษณ์ของเมืองเก่าฟื้นกลับมาได้ เช่น ประตูท่าแพที่เมืองเก่าเชียงใหม่ ประตูเมืองเก่าสงขลา ประตูชุมพลที่เมืองเก่านครราชสีมา ประตูเมืองเก่าลำพูน เป็นต้น



ภาพถ่ายเก่าประตูเมืองเชียงใหม่



ภาพถ่ายเก่าประตูเมืองสงขลา

ป้อม

“ป้อม” เป็นองค์ประกอบของเมืองสำหรับการป้องกันเมืองจากศึกที่เข้ามาประชิด (Defensive War) โดยเฉพาะในสมัยจารีต ทั้งนี้ จากการศึกษาหลักฐานทางประวัติศาสตร์ล้านนา มีชื่อเรียกป้อมที่อยู่มุมกำแพงเมืองสำหรับสังเกตการณ์ว่า “หอหึ่ง หอเลอ” สร้างเป็นหอสูงด้วยไม้

ต่อมาในราวพุทธศตวรรษที่ ๒๑ มีความเปลี่ยนแปลงในการออกแบบก่อสร้างกำแพงเมืองและป้อมเป็นเครื่องก่อ ทั้ง อิฐ ศิลาแลง และหิน เพื่อให้มีความคงทนในการรับศึกที่มีความเปลี่ยนแปลงจากเดิม ด้วยมีการใช้ปืนใหญ่ที่ซื้อหามาจากการทำการค้ากับชาติตะวันตกมาใช้ในการทำสงครามระหว่างกัน

นอกจากนี้ พบว่าในการออกแบบป้อมในเมืองเก่าหลายเมืองที่เป็นป้อมแบบที่มีแขนยื่นออกเป็นแฉก ซึ่งเรียกว่า “ป้อมแบบดาว (Star Fort)” หรือ “ป้อมแบบซัน (Bastion Fort)”^๑ ซึ่งถูกออกแบบสำหรับการรับศึกที่ใช้การต่อสู้กันด้วยปืนใหญ่ ซึ่งมีการก่อสร้างครั้งแรกในอิตาลีในกลางคริสต์ศตวรรษที่ ๑๕ หรือในราวกลางพุทธศตวรรษที่ ๒๑ สำหรับเมืองเก่าที่พบการสร้างป้อมรูปแบบนี้ เช่น ป้อมที่เมืองเก่าลพบุรี ป้อมที่เขาแดงเมืองสงขลา เป็นต้น

^๑ John Francis Guilmartin. (2003). Gunpowder & galleys: changing technology & Mediterranean war fare at sea in the 16th century. Conway Maritime Press.

“ประตูชัย” เป็นประตูเมืองทางด้านทิศใต้ของเมืองเก่าลพบุรี เป็นประตูเมืองที่มีความสวยงาม และมีรูปแบบสถาปัตยกรรมที่แปลกตา เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากศิลปะเปอร์เซียซึ่งเป็นที่ยอมรับในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์แห่งกรุงศรีอยุธยา ดังจะเห็นการเจาะช่องประตูแบบซุ้มโค้งกลีบบัว (Pointed Arch) บนยอดประตู และกำแพงมีใบเสมาตกแต่ง



“ป้อม” ฐานด้านข้างประตูชัยเมืองเก่าลพบุรี สันนิษฐานว่าป้อมปากทหนึ่งได้พังทลายจนไม่เหลือซาก ทั้งนี้ เรียกว่า “ป้อมรูปดาว” ซึ่งรูปแบบของป้อมที่ได้รับเทคนิควิธีในการออกแบบจากตะวันตก ทั้งนี้ เรียกว่า ป้อมทอร (bastion fort) พบการก่อสร้างครั้งแรกที่อิตาลี ในคริสต์ศตวรรษ ที่ ๑๕ หรือกลางพุทธศตวรรษ ที่ ๒๑



“ป้อมบนเขาแดง” เมืองเก่าสงขลาฝั่งเขาแดงเป็นเมืองที่สร้างขึ้นในสมัยอยุธยา มีการสร้างป้อมบนภูเขาแดงเพื่อใช้ในการสังเกตการณ์รับศึกสงคราม ทั้งนี้ ป้อมเมืองเก่าสงขลาฝั่งเขาแดงใช้ดินเป็นวัสดุก่อสร้าง



โครงข่ายเส้นทางสัญจร

โครงข่ายเส้นทางสัญจรในพื้นที่เมืองเก่า เปรียบเป็นเครือข่ายที่เชื่อมโยงจุดสำคัญหรือย่านต่างๆ ในเมืองเก่าเข้าหากัน ทั้งนี้ เส้นทางสัญจรภายในพื้นที่เมืองเก่ามีทั้งเส้นทางสัญจรทางบก และทางน้ำ ซึ่งเชื่อมโยงองค์ประกอบและย่านต่างๆ เข้าหากัน

ทั้งนี้ หากเมืองเก่ามีท่าเลที่ตั้งอยู่บนที่ราบ จะตั้งอยู่คู่กับแม่น้ำเพื่อรับประโยชน์จากแม่น้ำในฐานะเส้นทางสัญจรที่สำคัญ ดังจะเห็นได้ว่า ท่าเลที่ตั้งที่เป็นจุดบรรจบกันของแม่น้ำหลายสายทำให้ท่าเลดังกล่าวทำหน้าที่เป็นชุมทางในการรวบรวมสินค้า และผลิตผลต่างๆ จากดินแดนตอนในของแม่น้ำมาค้าขายแลกเปลี่ยนกันที่ชุมชนหรือที่เมืองศูนย์กลาง การแลกเปลี่ยน ตัวอย่างเช่น “เมืองแปดริ้ว” หรือ “เมืองเก่าฉะเชิงเทรา” ซึ่งตั้งอยู่ริมแม่น้ำแม่บางปะกง ซึ่งท่าเลที่ตั้งดังกล่าวนั้นอยู่ในละแวกที่แม่น้ำลำคลองหลายสายไหลมาบรรจบกัน “เมืองเก่าราชบุรี” ตั้งอยู่ริมแม่น้ำแม่กลอง “เมืองเก่าเพชรบุรี” ตั้งอยู่ริมแม่น้ำเพชรบุรี “เมืองเก่าสุพรรณบุรี” ตั้งอยู่ริมแม่น้ำท่าจีน

ตลอดจนเมืองที่มีลักษณะของการเป็นเมืองท่าการค้าข้ามภูมิภาค เช่น “เมืองเก่าสงขลา” ตั้งอยู่ริมทะเลสาบสงขลาซึ่งมีน้ำลึกเพียงพอที่สามารถจอดเทียบเรือเพื่อขนถ่ายสินค้าได้ “เมืองเก่าปัตตานี” ตั้งอยู่ริมแม่น้ำปัตตานี ท่าเลที่ตั้งดังกล่าวนั้นก็มีความลักษณะเช่นเดียวกันกับเมืองเก่าสงขลา “เมืองเก่าภูเก็ต” ตั้งอยู่ริมคลองบางใหญ่ “เมืองตะกั่วป่า” ตั้งอยู่ริมคลองตะกั่วป่า ซึ่งจะเห็นได้ว่า แม้ว่าจะมีสถานะเป็นเมืองท่าการค้าข้ามภูมิภาค แต่ก็ไม่ได้ตั้งเมืองประชิดกับทะเลโดยตรง เนื่องจากขาดน้ำจืดสำหรับการอุปโภค-บริโภค ตลอดจนไม่สามารถจอดเรือเพื่อขนถ่ายสินค้าได้ และเป็นที่หลบลมพายุและฝนที่ก่อตัวในอ่าวไทยเพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายแก่เรือและสินค้า



เมืองเก่าสงขลา ตั้งอยู่ริมทะเลสาบสงขลา ซึ่งมีท่อน้ำลึก จึงเหมาะสำหรับการจอดเรือเพื่อขนถ่ายสินค้า และเป็นท่าเลที่ตั้งที่เหมาะสมกับการหลบลมมรสุมที่ก่อตัวจากมหาสมุทรใต้เป็นอย่างดี



ภาพมุมสูงเมืองเก่าเซี่ยงเตา

เส้นทางสัญจรทางน้ำเริ่มลดบทบาทลงเมื่อเส้นทางสัญจรทางบกทวีบทบาทมากขึ้นทั้ง “เส้นทางสัญจรประเภทถนน” และ “เส้นทางสัญจรประเภทราง”

ในปี พ.ศ.๒๔๓๓ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนากรมรถไฟขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้สังกัดกระทรวงโยธาธิการ และได้มีการเริ่มต้นวางรางอย่างเป็นทางการในปีรุ่งขึ้น เมื่อเส้นทางรถไฟเริ่มขยายตัวมากขึ้นทำให้เกิดทางเลือกของผู้คนให้เริ่มต้น มาใช้รถไฟแทนการขนส่งและสัญจรทางน้ำที่เริ่มต้นลดบทบาทลง เมืองต่างๆ ที่ตั้งอยู่บนเส้นทางรถไฟตัดผ่านได้รับโอกาสการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ สายเหนือมีเมืองเก่าลพบุรี เมืองเก่าลำพูน และปลายทางคือเมืองเก่าเชียงใหม่ สำหรับเส้นทางสายตะวันออกเฉียงเหนือคือ เมืองเก่านครราชสีมา และเมืองเก่าสุรินทร์ สำหรับสายใต้ คือ เมืองเก่าราชบุรี เมืองเก่าเพชรบุรี เมืองเก่านครศรีธรรมราช เมืองเก่าตรัง และสายตะวันตก คือ เมืองเก่าสุพรรณบุรี และเมืองเก่ากาญจนบุรี



เส้นทางรถไฟสายเหนือที่ตัดผ่านทางด้านตะวันออกของพระปรางค์สามยอดเมืองเก่าลพบุรี

หลังจากห้วงเวลาที่มีการขนส่งระบบรางที่ทำให้เมืองเก่ามีพลวัตมีชีวิตชีวาเติบโต ทำให้มีการพัฒนาย่านต่างๆ ในเมืองเก่าเพื่อการอยู่อาศัยและประกอบธุรกิจ และการค้า ทว่าในเวลาต่อมา ราวทศวรรษที่ ๒๕๐๐ เป็นต้นมา ที่มีการบุกเบิกก่อสร้างถนนหนทางอย่างมากมายเพื่อเชื่อมโยงภูมิภาคต่างๆ เข้าหากันเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ

ในห้วงเวลานี้ มีการตัดถนนสายหลักทำหน้าที่เป็นดั่งเส้นเลือดหลักที่เชื่อมโยงออกไปจากกรุงเทพฯ กล่าวคือ สายเหนือมีการตัดถนนสายพหลโยธิน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตัดถนนมิตรภาพ ภาคตะวันออกตัดถนนสุขุมวิท ภาคตะวันตกตัดถนนมาลัยแมน และภาคใต้ตัดถนนเพชรเกษม โครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวมานี้ได้สร้างการเจริญเติบโตให้กับเมืองเก่าที่ถนนสายหลักได้ตัดผ่านหรือสามารถเชื่อมโยงเข้าไปถึง แต่ในทางกลับกันก็สร้างความถดถอยกับเมืองเก่าที่ไม่ได้เชื่อมต่อกับโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้

จุดหมายตา และอนุสรณ์สถาน

“จุดหมายตาในบริเวณเมืองเก่า” เป็นองค์ประกอบสำคัญที่แสดงเป็น “ภาพจำของเมือง (Image of the City)” ตามข้อเสนอของ Kevin Lynch เสนอว่า “ภาพจำของเมือง” ประกอบด้วยองค์ประกอบ ๕ ประเด็น คือ เส้นทางสัญจร (Paths) ขอบเขต (Edges) ความเป็นย่าน (Districts) ชุมทาง (Nodes) และจุดหมายตา (Landmarks) ประมวลออกมาเป็นภาพที่ผู้รับได้จดจำ และรับรู้ได้ถึง “สำนึกของถิ่นที่ (Sense of Place)” ที่เกิดจากการสร้างความเชื่อมโยงกับภาพจำที่เป็นประสบการณ์ได้รับรู้เอกลักษณ์อันโดดเด่น และเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเป็นสถานที่ของเมืองเก่านั้นๆ

ทั้งนี้ จุดหมายตาอาจจะเป็นสถานที่ทางธรรมชาติ เช่น ภูเขา แม่น้ำ ต้นไม้ใหญ่ ที่มีลักษณะอันโดดเด่นมองเห็นได้แต่ไกล หรือผู้คนในพื้นที่มีประสบการณ์ในแง่มุมต่างๆ เป็นความทรงจำร่วมอยู่ด้วย หรือเป็นสิ่งก่อสร้างต่างๆ เช่น มรดกสถาปัตยกรรมทางศาสนา และอาคารทางประวัติศาสตร์ที่มีความงดงามทั้งเชิงการวางผังและการออกแบบ มรดกสถาปัตยกรรมอาคารที่ทำการของหน่วยงานภาครัฐที่มีความสง่างามเป็นเอกลักษณ์ สถานที่ที่เป็นอนุสรณ์ให้ระลึกถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ในที่นี้ บางเมืองจะมีอนุสาวรีย์ (Monument) หรือสวนประวัติศาสตร์ (Historic Garden) ที่เป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของผู้คนในเมืองเก่าจนกลายเป็นภาพที่จดจำ และกลายเป็นส่วนหนึ่งของความทรงจำ เป็นต้น



ภาพถ่าย : ภาพจำริมแม่น้ำสะแกกรัง มุมมองจากสะพาน แลเห็นมณฑปแบบอิทธิพลตะวันตกตกแต่งด้วยฝีมือช่างจีน และฐานไฟหินขนาดใหญ่ที่ยกสูงขึ้น แสดงถึงความสำคัญของมรดกสถาปัตยกรรมที่ก่อสร้างอยู่ด้านบน อาทิ ฐานเจดีย์ พระวิหาร และพระอุโบสถ นอกจากนี้ การยกฐานไฟนี้ยังแสดงชัดเน้นให้มรดกสถาปัตยกรรมโดดเด่น ยังช่วยให้อาคารสำคัญเหล่านี้พ้นจากเขตอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นด้วย |
ภาพขาว : เขาสะแกกรัง และวัดสังกัสรัตนคีรีบนยอดเขา เป็นจุดหมายตาที่สำคัญของเมืองเก่าอุทัยธานี และยังเป็นที่จัดกิจกรรมประเพณี ตักบาตรเทโวที่เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย



วัดภูมินทร์สร้างขึ้น เมื่อพ.ศ. ๒๑๓๗ เป็นสถาปัตยกรรมแบบจัตุรมุข มีทำเลที่ตั้งอยู่กลางเมืองเก่าไม่ไกลจากคุ้มหลวงอันเป็นที่ตั้งของหอคำ วัดพระธาตุช้างค้ำ ซึ่งเป็นวัดที่มีพระบรมธาตุของเมือง ตัวรูปแบบทางสถาปัตยกรรมที่มีลักษณะแตกต่างจากวิหารล้านนาทั่วไปทำให้อาคารทำหน้าที่เป็นสัญลักษณ์และภาพจำของเมืองเก่าน่าน



บ้านตระกูล ณ สงขลา เป็นโบราณสถานสำคัญของเมืองเก่าสงขลา ปัจจุบันทำหน้าที่เป็นพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติสงขลา ตัวรูปแบบทางสถาปัตยกรรมแบบจีนที่งดงาม การออกแบบวางผังที่เน้นความสมมาตรจึงมีความสวยงามยิ่งนัก สีสันขององค์ประกอบตกแต่งที่สะดุดตา เป็นจุดหมายตาและเป็นภาพจำสำคัญของเมืองเก่าสงขลา



สะพานรัชฎาภิเศก เมืองเก่าลำปาง ที่เรียกกันในท้องถิ่นว่า “ฮั่วสี่ไถ่” เป็นสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กข้ามแม่น้ำวังที่เมืองเก่าลำปาง ทั้งนี้ เจ้านรินทโชยชาลิต เจ้าผู้ครองนครลำปาง และชาวลำปางร่วมกันสร้างเพื่อเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ในโอกาสที่ครองราชย์ครบ ๒๕ ปี ในปี พ.ศ. ๒๔๓๗ ตัวรูปแบบที่เป็นเอกลักษณ์ที่แสดงถึงบริบทการเข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่ของสังคม สะพานแห่งนี้เป็นสัญลักษณ์และภาพจำสำคัญของเมืองเก่าลำปาง



อาสนวิหารพระนางมารีอาปฏิสนธินิรมลที่อยู่ในละแวกย่านเมืองเก่าจันทบุรี หรือที่รู้จักกันว่าเมืองเก่าจันทบุรี เป็นอาสนวิหารประจำสังฆมณฑลจันทบุรี สร้างโดยบาทหลวงเอมิล ออกัสต์ กอลมเบต์ ชาวฝรั่งเศส เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม พ.ศ. ๒๔๕๒ ด้วยรูปทรงทางสถาปัตยกรรมของอาคารที่มีทิวสูงคู่ด้านหน้าทำหน้าที่ยึดเหนี่ยวจิตใจและเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญ นอกจากนี้ การออกแบบพื้นที่โล่งด้านหน้าอาคารก็ทำให้เกิดมุมมองที่เน้นความสำคัญไปยังตัวอาคาร และใช้เป็นลานกิจกรรมที่สร้างชีวิตชีวาให้กับชุมชน

ภาพโดย : ธนวัฒน์ ทองจันทร์

รางวัลชนะเลิศการประกวดภาพถ่าย หัวข้อ “วิถีของเมืองเก่า” ประจำปี ๒๕๖๓ | ประเภทอุดมศึกษา

จากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร



SONGKHLA OLD TOWN

IRICHOL
285-287



สู่ประตูเมืองเก่าสงขลา
เป็นภาพจำและจุดหมายตา
ใหม่ที่ปฏิสังขรณ์ขึ้นใหม่
จากการศึกษาข้อมูลทาง
ประวัติศาสตร์ต่างๆ เช่น
ภาพถ่ายเก่า ปัจจุบันกลายเป็น
สัญลักษณ์ของเมืองเก่า
ที่ผู้มาเยือนจะมาบันทึกภาพ
เก็บไว้เป็นที่ระลึก

ภาพโดย : กนก สุไลมัน
รางวัลชนะเลิศการประกวด
ภาพถ่าย หัวข้อ “วิถีของ
เมืองเก่า” ประจำปี ๒๕๖๓
ประเภทบุคคลทั่วไป
จากสำนักงานนโยบายและ
แผนทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม และคณะ
สถาปัตย์กรรมการศาสตร
มหาวิทยาลัยศิลปากร

ย่านและบริเวณสำคัญของเมืองเก่า

“ย่าน” มีความหมาย “แถว ถิ่นที่” อันแสดงถึงบริบทของความเป็นชุมชน ในแต่ละย่านจะมีการสร้างศูนย์กลางทางกายภาพหรือสังคม อาทิ ในชุมชนโบราณจะมีการคิดสรรทำเลที่ตั้งที่เหมาะสมในการสร้างศูนย์กลางของชุมชน ซึ่งจะเป็นศาสนสถาน และองค์ประกอบอื่นๆ เช่น ที่ทำการของหน่วยงานต่างๆ ตลาด ร้านค้า และมีการสร้างชุมชนอยู่รายรอบ ทั้งนี้ ในแต่ละย่านก็จะมีศูนย์กลางการค้าขายและขับเคลื่อนเศรษฐกิจของชุมชน จึงมีการก่อสร้างตลาด และมีการสร้างบ้านค้าขายรายล้อมอาคารตลาด กลายเป็นย่านธุรกิจต่างๆ ของเมือง

นอกจากนี้ ในอดีตความเป็นย่านนั้นยังมีความหมายในแง่ของการตั้งถิ่นฐานร่วมกันของผู้ประกอบอาชีพหรือมีวิชาชีพเดียวกันจำนวนมากจนกลายเป็นเอกลักษณ์ของพื้นที่ เช่น คำว่า “ย่านร้านทอง” “ย่านบ้านบุ” “ย่านบ้านบาตร” เป็นต้น



ย่านวัดมณฑาธาตุเพชรบุรี
ริมแม่น้ำเพชรบุรี นอกจาก
จะมีวัดมณฑาธาตุทำหน้าที่
เป็นศูนย์กลางชุมชน ยังมี
ชุมชนที่อยู่อาศัย ร้านค้า
ตลาด โรงเรียน อยู่รายรอบ

มรดกทางสถาปัตยกรรมในเมืองเก่า

พื้นที่เมืองเก่าประกอบขึ้นจากย่านต่างๆ การรับรู้ในประเด็นเรื่องคุณค่าและความสำคัญของพื้นที่เมืองเก่านั้นเป็นประจักษ์ชัดจากมรดกทางสถาปัตยกรรมที่มีอยู่ภายในพื้นที่ เนื่องจากเป็นมรดกทางวัฒนธรรมจับต้องได้ หรือมรดกวัฒนธรรมที่เป็นรูปธรรมที่แสดงตัวตนสู่การรับรู้ของผู้คนได้ชัดเจนมากกว่ามรดกวัฒนธรรมประเภทอื่นๆ

ในที่นี้ มรดกทางสถาปัตยกรรมในพื้นที่เมืองเก่า อาจแบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ “มรดกสถาปัตยกรรมทางศาสนา” “มรดกสถาปัตยกรรมอาคารของรัฐและอาคารสาธารณะ” และ “มรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น”

๑) “มรดกสถาปัตยกรรมทางศาสนา” ในพื้นที่เมืองเก่านั้น พบว่ามีความหลากหลายที่เกิดขึ้นจากบริบททางสังคมและวัฒนธรรมในพื้นที่ ซึ่งการก่อรูปขึ้นของมรดกสถาปัตยกรรมนั้นเกิดขึ้นจากความหลากหลายทางศาสนา วัฒนธรรม และชาติพันธุ์ที่แตกต่างกัน ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยแวดล้อมให้เกิดความหลากหลายทางวัฒนธรรมในพื้นที่เมืองเก่าทั้งสิ้น

จะเห็นได้ว่าภาพรวมของเมืองเก่าในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลางนั้นจะมีพุทธศาสนาเป็นกระแสหลัก ในขณะที่เมืองเก่าที่ก่อกำเนิดขึ้นจากบริบทแวดล้อมของการเป็นเมืองท่าการค้าที่ติดต่อกับชายกับการค้าต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น เมืองเก่าภูเก็ต เมืองเก่าตรัง เมืองเก่าปัตตานี เมืองเก่าสงขลา และเมืองเก่าจันทบุรี

จะเห็นได้ว่า ลักษณะสังคมในเมืองเก่าในบริบทเมืองท่านั้นมีคุณลักษณะเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม รวมทั้งมีความหลากหลายทางศาสนา อาทิ ศาสนาอิสลาม ศาสนาคริสต์ ศาสนาซิกข์ นอกจากนี้ แม้ว่าผู้คนจะนับถือศาสนาเดียวกัน ทว่าในวิถีการของปฏิบัติของแต่ละศาสนาก็ยังมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน อันเนื่องมาจากว่าในแต่ละศาสนาจะมีแขนงของนิายที่แยกย่อย ตลอดจนประเด็นเรื่องความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ ก็เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้วิถีปฏิบัติ และการตีความสิ่งต่างๆ อาจจะมีความแตกต่างกันไป แม้ว่านับถือศาสนาเดียวกันก็ตาม ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า จากปัจจัยแวดล้อมที่หลากหลายนั้นล้วนทำให้เกิดความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งย่อมส่งผลต่อการก่อรูปทางสถาปัตยกรรมทางศาสนาในพื้นที่เมืองเก่าให้มีความหลากหลายด้วยนั่นเอง

๒) “มรดกสถาปัตยกรรมอาคารของรัฐ และอาคารสาธารณะ” ที่ก่อสร้างในเมืองเก่านั้น ได้เริ่มต้นมีความเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมเห็นได้ประจักษ์ชัดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวนั้นสถานการณ์โลกสากลก็ได้โอบล้อมเข้ามาอย่างใกล้ชิด ทำให้พระองค์ต้องทรงวางแผนปรับเปลี่ยนนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินหลายด้านให้สอดคล้องกับบริบทสากลที่มีความเปลี่ยนแปลงและแวดล้อมเข้ามา สิ่งหนึ่งที่พระองค์ดำเนินการ คือ การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างศูนย์กลางการปกครองที่กรุงเทพฯ เข้ากับหัวเมืองต่างๆ ผ่านระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้มีการก่อสร้างอาคารที่ทำการของรัฐเพื่อรองรับหน้าที่ใช้สอย

ดังกล่าว และก็เป็นการปฏิบัติสืบเนื่องในรัชกาลถัดมา ดังปรากฏมีการก่อสร้างศาลากลางเมือง ศาล ไปรษณีย์ โรงพยาบาล โรงเรียน สถานีตำรวจ ตลาด สถานีรถไฟ และอาคารอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก เพื่อให้อาคารเหล่านี้ทำหน้าที่รองรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาคอยู่ในเมืองต่างๆ

ในการนี้ พบว่าอาคารต่างๆ เหล่านี้มีการออกแบบก่อสร้างอย่างพิถีพิถัน และมีลักษณะทางสถาปัตยกรรมที่โดดเด่น โดยพบในเมืองเก่าที่เป็นเมืองสำคัญทางเศรษฐกิจที่มีผู้คนอาศัยในเมืองจำนวนมาก เช่น เมืองเก่าราชบุรี เมืองเก่าเพชรบุรี เมืองเก่าฉะเชิงเทรา เมืองเก่าอุทัยธานี เมืองเก่าเชียงใหม่ เมืองเก่าเชียงราย เป็นต้น

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.๒๔๗๕ ในช่วงเวลานี้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินได้เปลี่ยนแปลงอย่างพลิกฝ่ามือ มีการก่อสร้างศาลากลางจังหวัดทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางบริหารราชการแผ่นดิน ทว่าในห้วงเวลานี้บริบทแวดล้อมในการก่อสร้าง และการให้ความหมายของสถาปัตยกรรม และความต้องการรูปแบบทางสถาปัตยกรรมแบบใหม่ ที่มีการลดทอนรายละเอียดการประดับประดาตกแต่งแบบสถาปัตยกรรมแบบไทยประเพณีลง มีการใช้วัสดุก่อสร้างสมัยใหม่ คือ ซีเมนต์แทนการใช้ไม้เป็นวัสดุก่อสร้าง ทำให้มีการออกแบบก่อสร้างอาคารศาลากลางจังหวัด ศาลจังหวัด และอาคารราชการอื่นๆ ด้วยแบบสถาปัตยกรรมแบบไทยประยุกต์ที่เป็นแบบมาตรฐานจากส่วนกลางเพื่อลดขั้นตอนในการออกแบบ ลดค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง เพิ่มความคงทนและลดค่าใช้จ่ายการบำรุงรักษา ตลอดจนมีเป้าหมายในการสร้างสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นถึงการเข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่ของประเทศไทยด้วย

๓) “มรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น” เป็นสิ่งแวดล้อมสรรค์สร้าง (Built Environment) ที่เกิดขึ้นจากการใช้สอยในชีวิตประจำวันของผู้คน เพราะฉะนั้นการก่อรูปของของสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นจึงเป็นเครื่องสะท้อนบริบทแวดล้อมในแง่มุมต่างๆ ของพื้นที่ซึ่งส่งผลต่อการก่อรูปให้สิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นเหล่านั้นมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว มีความน่าสนใจ มีความงดงาม ตลอดจนสะท้อนถึงวิถีชีวิตในบริบทรวมกับช่วงเวลาที่มีการก่อสร้าง และสะท้อนให้เห็นถึงการปฏิสัมพันธ์กับทำเลที่ตั้ง ซึ่งแสดงถึงความหลากหลายด้านต่างๆ ที่แวดล้อมเป็นปัจจัยในการก่อรูป และมีพลวัตที่มีความเปลี่ยนแปลงไปตลอดหน้าประวัติศาสตร์ของท้องถิ่น เพราะฉะนั้น มรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นจึงทำหน้าที่บันทึกของประวัติศาสตร์ของสังคมและชุมชนที่ทรงคุณค่ายิ่ง

ในเมืองเก่าจึงเป็นแหล่งรวบรวมคุณค่าและความหลากหลายของมรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นทั้งที่เป็น “มรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นเรือนพักอาศัย” ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยทั้งที่เป็นเรือนเดี่ยว หรือเรือนหมู่ เช่นกรณีศึกษาของเรือนไทยซึ่งเป็นเรือนหมู่ที่ประกอบสร้างขึ้นจากเรือนหลังเล็กๆ หลายเรือน เพื่อเพิ่มพื้นที่ใช้สอยให้สอดคล้องกับความต้องการของครอบครัวขยาย ทั้งนี้ รูปทรงและขนาดของเรือนก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมนานาที่เจ้าเรือนจะต้องประมวลออกมาแล้วคลี่คลายไปสู่การออกแบบพื้นที่ เพื่อให้เรือนที่ออกแบบก่อสร้างนั้นมีหน้าที่ใช้สอยตอบโจทยความต้องการได้อย่างเหมาะสม ต่อมาในชั้นหลังที่บริบทแวดล้อมของความเป็นตะวันตกได้โอบล้อมเข้ามายังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งประเทศไทย ทำให้มีการก่อสร้างอาคารรูปทรงอย่างตะวันตก ทว่าคุณลักษณะของเรือนเหล่านี้ก็ยังแสดงออกถึงความเคารพต่อบริบทแวดล้อมทางธรรมชาติ โดยออกแบบให้สอดคล้องกับสภาพภูมิอากาศ และการใช้วัสดุก่อสร้างที่หาได้ในแต่ละท้องถิ่น

สำหรับความเป็น “ย่าน” ในพื้นที่เมืองเก่า ถูกบ่งชี้ให้รับรู้ได้จากจำนวน อันเข้มข้นของมรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นประเภท “บ้านร้านค้า (Shophouse)” ที่ ก่อสร้างอย่างหนาแน่นในชุมชน

ในสารานุกรมสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นโลก (Encyclopedia of Vernacular Architecture)^๒ ได้ให้ความหมาย “บ้านร้านค้า (Shophouse)” คือ “สถาปัตยกรรมบ้านร้านค้า มีหน้าที่รองรับการพักอาศัย และการพาณิชย์ใน อาคารหลังเดียวกัน โดยปลูกสร้างอยู่ริมถนน ทั้งนี้จะเห็นว่าเจ้าของบ้านจะทำการค้า หรือธุรกิจอยู่ในพื้นที่ชั้นล่างตัวอาคารด้านหน้า ในขณะที่ครอบครัวจะ อยู่อาศัยในตัวอาคารด้านหลัง และพื้นที่ชั้นสอง”^๓

จากสถานภาพความรู้เกี่ยวกับ “บ้านร้านค้า (Shophouse)” ซึ่ง การก่อตัวของรูปแบบทางสถาปัตยกรรมเป็นผลมาจากสัมภาระทางวัฒนธรรม ของชาวจีนที่ได้อพยพย้ายถิ่นไปตั้งถิ่นฐานที่อื่นๆ สารานุกรมสถาปัตยกรรม พื้นถิ่นโลกเสนอว่า บ้านร้านค้าได้ก่อตัวภายใต้อิทธิพลจีนที่สร้างขึ้นในเมืองท่า ต่างๆ ที่รุ่งเรืองขึ้นจากการเป็นสถานีการค้า ซึ่งเป็นแหล่งรวบรวมและแลกเปลี่ยนสินค้าอุปโภคและบริโภคที่จำเป็นสำหรับการเดินทาง โดยเฉพาะการ ปฏิสัมพันธ์ทางการค้ากับจีน ดัตช์ อังกฤษ และฝรั่งเศส

นอกจากนี้ การก่อสร้างบ้านร้านค้ายังเป็นกลไกสำคัญของการพัฒนา เมือง ผ่านการก่อสร้างบ้านร้านค้าเพื่อการอยู่อาศัยที่ผนวกพื้นที่การค้าขายหรือ พื้นที่ทำงานเข้าไว้อยู่ในอาคารหลังเดียวกัน พบก่อสร้างแพร่หลายในเมืองท่า ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น เวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์ พม่า รวมถึง ไทยมาตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ เป็นต้นมา

มรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นประเภทบ้านร้านค้าจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของ เมืองเก่าที่ช่วยสร้างบรรยากาศของความเป็นย่าน และสร้างภาพจำแก่ ผู้คนที่มาเยือนในพื้นที่เมืองเก่าด้วย สำหรับเมืองเก่าที่มีบ้านร้านค้าที่โดดเด่น กลายเป็นภาพที่สาธารณะชนจดจำ เช่น เมืองเก่าสงขลา เมืองเก่าปัตตานี เมืองเก่าภูเก็ต เมืองเก่าจันทบุรี เป็นต้น

สำหรับการเรียกรูปแบบทางสถาปัตยกรรมของ “บ้านร้านค้า” ใน เมืองเก่าต่างๆ มักจะถูกเรียกว่าเป็นแบบ “ชิโนปอร์ตูกีส” ซึ่งคำเรียกดังกล่าว นั้นไม่สื่อความหมายกับบริบทแวดล้อมการก่อรูปของบ้านร้านค้าในเมืองเก่า ของไทยและเมืองอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในการนี้ จึงเสนอใช้คำว่า “สถาปัตยกรรมแบบสรรค์ผสม (Eclectic Architecture Style)” ที่หมายถึงอาคารที่ประยุกต์องค์ประกอบทาง สถาปัตยกรรมหลากหลาย หลากยุคสมัยมารวมไว้ในอาคารหลังเดียวกัน เช่น รูปแบบทางสถาปัตยกรรมของบ้านร้านค้าต่างๆ ในเมืองเก่าดังที่กล่าวอธิบาย มาข้างต้น

^๒ Paul Oliver. (1998). *Encyclopedia of Vernacular Architecture*. Cambridge; Cambridge University Press, p.21.

^๓ Paul Oliver. *Ibid.*, p.657.

องค์ประกอบของเมืองเก่า



คูน้ำ



ป้อม



กำแพงเมือง-ประตูเมือง



จุดหมายตา



ศาสนสถาน



มรดกอาคารพาณิชย์



มรดกอาคารราชการ



มรดกอาคารที่พักอาศัยพื้นถิ่น



มรดกอาคารสาธารณะ



อนุสาวรีย์



สะพาน



โครงข่ายทางสัญจร



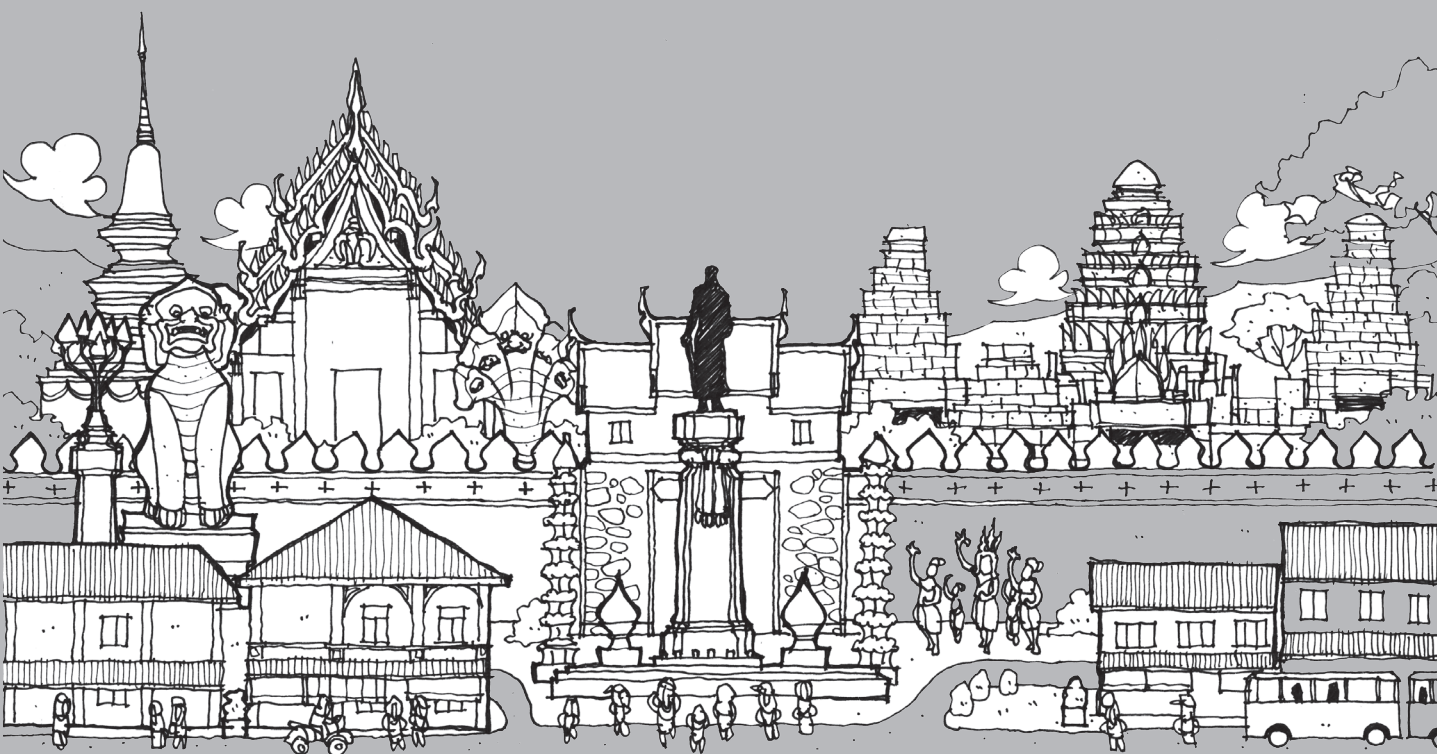


ภาพมุมสูงเมืองเก่าลพบุรี มีเนื้อที่ ๑.๓๒๗ ตารางกิโลเมตร
ได้รับการประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่าเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓



คุณค่า และความสำคัญ
ของการอนุรักษ์และพัฒนา

เมืองเก่า





เมืองเก่าลำปาง | รางวัลรองชนะเลิศ ประเภทนักศึกษา | ปุณยาพร แสนแปง



เมืองเก่าสงขลา | รางวัลรองชนะเลิศ ประเภทนักศึกษา | ทมลพัชร นววิศิษฎ์กุล

คุณค่าและความสำคัญ ของการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า

การตั้งถิ่นฐานและการก่อร่างสร้างเมืองในอดีตเป็นผลลัพธ์จากความพยายามจัดการสภาพแวดล้อมในการสร้างสรรค์บ้านเรือนที่อยู่อาศัยและองค์ประกอบของเมือง ทว่าอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์และมีปัจจัยทางธรรมชาติเป็นทั้งสิ่งส่งเสริมและข้อจำกัด ดังจะเห็นได้ว่า ภูมิทัศน์ของเมืองในช่วงระยะต้นของการสร้างบ้านแปงเมืองจะแสดงออกถึงความเคารพเกี่ยวพันกับสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติบนแนวคิด “ภูมิทัศน์วัฒนธรรม (Cultural Landscape)” แต่เมื่อเมืองมีพัฒนาการทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจที่ซับซ้อนมากขึ้น บทบาทและความโดดเด่นของสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติได้ลดบทบาทลง และถูกแทนที่ด้วยความเป็นเมือง (Urbanization) ที่โดดเด่นขึ้น และทำให้ภูมิทัศน์ของเมืองในภาพรวมมีความโดดเด่น และมีความหมายสอดคล้องกับแนวคิด “ภูมิทัศน์เมืองประวัติศาสตร์ (Historic Urban Landscape)” ที่ไม่ได้มองเพียงแค่ความเป็นเมืองทว่าสนใจในคุณค่าหลากหลายมิติของเมืองเก่า รวมทั้งการมองเมืองอย่างมีพลวัตด้วย

การก่อรูปของเมืองเก่าสัมพันธ์กับบริบทแวดล้อมต่างๆ ทำให้เมืองเก่าเป็นแหล่งรวมองค์ความรู้ในหลากหลายมิติ จึงมีคุณค่าอย่างยิ่งในฐานะพื้นที่ที่แสดงออกถึงพลังของการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรมต่อสังคมในอดีตเป็นรากฐานสำคัญของพลวัตที่เป็นอยู่ในสังคมร่วมสมัย นอกจากนี้ เมืองเก่าหลายเมืองยังคงดำรงบทบาทหน้าที่เป็นศูนย์กลางทาง การปกครอง ธุรกิจและอุตสาหกรรมที่หลากหลาย โดยมีพัฒนาการสืบทอดมาจากอดีตอันเก่าแก่อีกด้วย

จะเห็นได้ว่าวิถีชีวิตและวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่มิพลวัต สร้างความเคลื่อนไหวให้เมืองมีชีวิตชีวา สร้างสภาพแวดล้อมที่กระตุ้นให้เกิดการบ่มเพาะความคิดสร้างสรรค์ และดึงดูดผู้คนที่หลากหลายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนาเมือง ด้วยเหตุนี้การสร้างกลยุทธ์โดยใช้วัฒนธรรมเป็นธงนำจึงเป็นการสร้างความหมายของการใช้สอยเมืองเก่าอย่างตอบโต้ต่อสังคมร่วมสมัย บนฐานของการไม่เป็นการลดทอนคุณค่าด้านต่างๆ และต้องสร้างกลไกให้พลเมืองในท้องถิ่นของเมืองเก่าได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะการเสริมสร้างความเข้มแข็งของวัฒนธรรมท้องถิ่น ตลอดจนประยุกต์สู่บริบทร่วมสมัย และความภาคภูมิใจของชุมชน รวมถึงเอกลักษณ์ท้องถิ่นไปในคราวเดียวกัน มรดกเมืองเก่าทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการใช้สอยในปัจจุบันและอนาคต เนื่องจากเป็นปัจจัยส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์ นวัตกรรม ตลอดจนการฟื้นฟูชุมชน^๔

จะเห็นว่าในการบริหารจัดการเมืองเก่าจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าอย่างเหมาะสม รวมไปถึงมีการขับเคลื่อนให้เป็นประเด็นสำคัญในระดับนโยบายสาธารณะ

^๔ UNESCO. (2013). New life for historic cities: the historic urban landscape approach explained. p.5.

นอกจากนี้ กระบวนทัศน์ของการอนุรักษ์และพัฒนาแบบสากลในปัจจุบันได้เปลี่ยนจากเดิมซึ่งให้ความสำคัญกับสิ่งก่อสร้างแบบอนุสรณ์สถาน หรือสถานที่ที่มีความสำคัญทางกายภาพ (Material-based) มาสู่การให้ความสำคัญต่อคุณค่า (Value-based) สิ่งที่มีความสำคัญต่อสังคม วัฒนธรรม และกระบวนการทางเศรษฐกิจ แม้ว่าสิ่งก่อสร้างนั้นจะใหญ่โต หรือไม่ได้เป็นสิ่งก่อสร้างทางศาสนา ทว่าเป็นส่วนหนึ่งของการใช้สอยโดยชุมชนและสังคม หรือเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์ท้องถิ่น หรือประวัติศาสตร์สังคม

ในการนี้ นโยบายและแนวทางในการอนุรักษ์คุณค่าของเมืองเก่าและการพัฒนาที่เหมาะสมมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยน รวมถึงควรให้ความสำคัญต่อการออกแบบเครื่องมือและกระบวนการทำงานใหม่เพื่อตอบรับกับนโยบายดังกล่าว

การบริหารจัดการเมืองเก่าต่างๆ จึงต้องมีการวางวิสัยทัศน์ของการบริหารจัดการเมืองเก่าบนรากฐานของการอนุรักษ์และพัฒนา โดยมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมถึงมีการจัดทำผังแม่บทและแผนแม่บทเพื่อใช้วางแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสมต่อการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าด้วยการสนับสนุนของภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน โดยนำไปปฏิบัติใช้โดยมีเป้าหมายเพื่อการพิทักษ์รักษาคุณค่าของเมืองเก่าและเพิ่มศักยภาพในสิ่งแวดล้อมสรรค์สร้างของเมืองเก่าอย่างมีคุณภาพ รวมทั้งเพื่อสร้างสมดุลที่มีความเหมาะสมต่อการพัฒนาบนฐานคิดของการอนุรักษ์และสอดคล้องกับแนววิสัยทัศน์ว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนอันเป็นกรอบแนวทางในระดับสากล

เมืองเก่าจึงเป็นต้นทุนสำคัญในการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพของเมืองเก่าในบริบทสังคมร่วมสมัย โดยเฉพาะมิติของการพัฒนาเศรษฐกิจ และการอยู่ร่วมกันของพลเมืองในเมืองเก่าภายใต้บริบทสังคมร่วมสมัย โดยเฉพาะในสถานการณ์ปัจจุบันซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์เมืองมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสูง และเป็นสัญญาณว่าถึงเวลาที่มนุษย์ต้องปรับเปลี่ยนวิถี ต้องใช้ทรัพยากรต่างๆ อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เครื่องมือด้านการวางผังเมืองและการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ และการพัฒนาที่เหมาะสมจะกลายเป็นกลยุทธ์สำคัญในการสร้างความสมดุลระหว่างการเติบโตของเมืองและคุณภาพชีวิตบนพื้นฐานของความยั่งยืน

จากการสำรวจขององค์การสหประชาชาติพบว่า ในปัจจุบันประชากรเกินกว่าครึ่งหนึ่งของโลกอยู่อาศัยในเมือง และเป็นช่วงเวลาที่มนุษย์โยกย้ายถิ่นฐานเข้ามาสู่เมืองมากที่สุดในหน้าประวัติศาสตร์ ทำให้เมืองทวีความสำคัญมากขึ้นในฐานะกลไกสำคัญของการพัฒนา ทั้งนี้ การย้ายเข้ามาอยู่อาศัยของพลเมืองชนบทเข้าสู่เมืองยังส่งผลทำให้เกิดความหลากหลายทางวัฒนธรรม และเกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้สอยเมืองอย่างกะทันหัน หากขาดมาตรการทางผังเมืองและการจัดการที่เหมาะสม จะเป็นปัญหาการคุกคามรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นกับเมืองเก่า^๔

^๔ Nancy Duxbury, Jyoti Hosagrahar and Jordi Pascual. (2016). **Why Must Culture Be at the Heart of Sustainable Urban Development ?**. the world association of United Cities and Local Governments.

เมืองเก่ากับสิ่งคุกคาม

โลกาภิวัตน์จากโลกภายนอกที่โอบล้อมเมืองเก่า ตลอดจนกระบวนการกลาย เป็นเมืองที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทว่าเมืองไม่มีการวางแผนและแผนต่างๆ ที่รัดกุมจะนำ มาซึ่งปัญหาและความท้าทายใหม่ๆ เกิดขึ้นกับเมืองเก่า เนื่องจากเมืองเก่าที่สร้างบ้าน แปรเมืองขึ้นมาในอดีตนั้น เป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นภายใต้ปัจจัยแวดล้อมทางธรรมชาติ และพัฒนาการของมนุษย์เกิดขึ้นบนปัจจัยของบริบทแวดล้อมที่ไม่ซับซ้อนเท่าภาวะที่ เกิดขึ้นในปัจจุบัน และไม่ได้ออกแบบมาเพื่อรองรับการตั้งถิ่นฐานที่เข้มข้นมาก ตลอดจน ไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อเอื้อไว้สำหรับการพัฒนาแบบไร้ขีดจำกัด ก่อให้เกิดความแออัด ในการใช้สอยพื้นที่ การขาดพื้นที่สาธารณะ และขาดสิ่งอำนวยความสะดวกในชีวิต ประจำวัน ตลอดจนขาดแคลนการบริการจากโครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ อย่างเพียงพอ อาทิ ปัญหาการจราจรในเมืองเก่า ระบบสุขาภิบาล ระบบสาธารณสุขโรค สาธารณูปการ อันรวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงหน้าที่การใช้สอยอาคารในเมืองเก่า ส่งผลให้เกิดปัญหา สุขภาพของผู้อยู่อาศัยในเมืองเก่า สร้างความเหลื่อมล้ำและทำให้เกิดปัญหาความยากจน จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรอย่างรวดเร็วเกินกว่าขีดจำกัดความสามารถของ เมืองที่จะรองรับได้ การก่อสร้างอาคารที่มีความหนาแน่นสูงเกินสมควร ตลอดจนเกิด การพัฒนาใหม่และการก่อสร้างใหม่ขึ้นได้ทำลายคุณค่าของเมืองเก่าลง การสูญเสียพื้นที่ สาธารณะและสิ่งอำนวยความสะดวกของเมือง ตลอดจนการมีโครงสร้างพื้นฐานและ ระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เหมาะสม ล้วนแต่เป็นสิ่งที่ ลดทอนคุณภาพชีวิตของพลเมืองที่อยู่อาศัยในเมืองเก่า

ปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของพลเมืองและ สังคม ทำให้เกิดสังคมปัจเจก เนื่องจากขาดพื้นที่แห่งความเกื้อกูลกัน กลายเป็นสังคม แยกส่วนที่มองเรื่องของปัจเจกมากกว่าเรื่องของส่วนรวม นอกจากนี้ ยังขาดการส่งเสริม โอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ส่งผลกระทบให้เกิดความยากจนของพลเมือง และ การใช้ทรัพยากรอย่างไม่ยั่งยืน อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นต่างเป็นเหตุ ให้กระบวนการกลายเป็นเมืองและการเติบโตของเมืองเก่าดำเนินไปในทิศทางที่ทำลาย คุณภาพของเมืองซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้เป็นปัญหาที่คุกคามเมืองเก่าทั่วโลก

ความเปลี่ยนแปลงที่พบนั้นมีรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งการรื้อถอนอาคารทาง ประวัติศาสตร์ในเมืองเก่าลง การเปลี่ยนแปลงหน้าที่ใช้สอยโดยไม่มีการศึกษาถึงความ เหมาะสม การก่อสร้างใหม่ที่สร้างความหนาแน่นจนเกิน “ขีดจำกัดความสามารถใน การรองรับ (Carrying Capacity)” ที่เมืองเก่าที่จะรองรับได้

นอกจากนี้ ยังพบการก่อสร้างอาคารสมัยใหม่ในเมืองใหม่ โดยเฉพาะการ ก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยที่เป็นอาคารชุด อาคารสำนักงาน หรืออาคารหน่วยงานรัฐ ที่นิยมใช้แบบมาตรฐานเดียวกันเพื่อลดต้นทุนการออกแบบและการก่อสร้าง ทว่าก็ทำให้ เกิดรูปแบบอาคารที่มีความซ้ำ และไม่แสดงถึงพลังแห่งความคิดสร้างสรรค์ และการ แก้ไขปัญหาผ่านการออกแบบที่เข้าใจในบริบทพื้นที่ตั้งอย่างที่เราควรจะเป็น

Historic cities under pressure

เมืองเก่า - เมืองประวัติศาสตร์ภายใต้แรงกดดัน



เมืองเก่ากับการถูกคุกคามในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งกระบวนการกลายเป็นเมืองแบบไร้การวางแผน การใช้เมืองเก่าเพื่อธุรกิจ และการแสวงหาผลประโยชน์จากการตลาดอย่างเกินพอดี การท่องเที่ยวที่เน้นแต่ปริมาณของนักท่องเที่ยว และการเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศซึ่งเป็นภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบอย่างมากกับเมืองเก่า

ปรับปรุงจาก: UNESCO. 2013. *New life for historic cities: the historic urban landscape approach explained*. Paris: UNESCO. P. 5

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วได้คุกคามต่ออัตลักษณ์ท้องถิ่นที่มีในเมืองเก่า และคุกคามต่อความครบถ้วนสมบูรณ์ของภาพทัศนเมือง (Visual Integrity of Cities) ซึ่งเมืองเก่าได้สั่งสมขึ้นมาจากวัฒนธรรมเฉพาะตัว จนกลายเป็นความโดดเด่น และพัฒนาการของเมืองที่สัมพันธ์กับประวัติศาสตร์ในช่วงเวลาต่างๆ ก็ได้รับผลกระทบจากการกลายเป็นเมืองที่ปราศจากการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ อันนำไปสู่ความเสื่อมโทรมและการทำลายมรดกของเมือง การคุกคามต่ออัตลักษณ์และวัฒนธรรมท้องถิ่นของชุมชน รวมทั้งสำนึกในถิ่นที่ (Sense of Place) ของพลเมืองด้วย

สำหรับ “การท่องเที่ยวที่เน้นปริมาณ (Mass Tourism)” ในบางเมืองเป็น “การท่องเที่ยวที่ล้นเกิน (Over Tourism)” หมายถึง “ผลกระทบจากการท่องเที่ยวที่มีต่อแหล่งหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของแหล่งที่ส่งผลกระทบอย่างมากต่อวิถีชีวิตของพลเมืองหรือให้ประสบการณ์ทางลบกับผู้มาเยือน”^๖ ในปัจจุบันได้สร้างผลกระทบกับพื้นที่ที่มีความเปราะบางสูงโดยเฉพาะระบบนิเวศน์ อีกทั้งเมืองเก่าไม่ได้วางแผนและออกแบบ

^๖ UNWTO. (2018). ‘Over tourism’? – Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions, Executive Summary. Spain: Centre of Expertise Leisure, Tourism & Hospitality. P.4.

เพื่อรองรับผู้มาเยือนจำนวนมาก ทำให้เกิดภาวะการแย่งชิงทรัพยากรต่างๆ ตลอดจน สาธารณูปโภคต่างๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัดไปจากคนท้องถิ่นเพื่อนำไปให้บริการแก่นักท่องเที่ยว เช่น ทรัพยากรน้ำ ไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งมักพบกับประเทศกำลังพัฒนาที่มีความเหลื่อมล้ำในประเด็นเรื่องการเข้าถึงบริการและสาธารณูปโภคพื้นฐานสูงมาก

การท่องเที่ยวที่เน้นปริมาณยังเป็นปัจจัยเร่งเร้าให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อพื้นที่อย่างรุนแรงและบ่อยครั้งพบว่าส่งผลต่อการตัดสินใจรื้อถอนอาคารทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ หรือมรดกสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นที่อยู่อาศัยเพื่อนำไปพัฒนาเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว

ในการพิจารณาเรื่องการท่องเที่ยวกับพื้นที่เมืองเก่านั้น จะต้องก้าวข้ามจากการมองเพียงแค่จำนวนของนักท่องเที่ยว แต่ต้องพิจารณาว่าการบริหารจัดการกับการท่องเที่ยวในเมืองเก่านั้นให้มีความสมดุลกับขีดจำกัดความสามารถในการรองรับกับนักท่องเที่ยว (Carrying Capacity)^{๑๓} มีการดูแลสุขภาพทางกายภาพของเมืองเก่าและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการท่องเที่ยวในเมืองเก่า ตลอดจนผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่น

ทั้งนี้ การพัฒนาที่ไม่สมดุลและการไม่เคารพคุณค่าในมิติต่างๆ ของเมืองเก่า ทั้งที่เกิดขึ้นจากความรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือเกิดจากความจงใจ ตลอดจนการสร้าง ความเปลี่ยนแปลงในเมืองโดยขาดการวางแผนและแผนแม่บทเพื่อวางแนวทางของการบริหารจัดการเมืองเก่าไปสู่เป้าหมายตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ หรือแม้ว่า จะมีแผนฯ แต่บ่อยครั้งที่พบว่า ไม่มีการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนฯ หรือแม้จะมีการขับเคลื่อนแต่โครงการหรือกิจกรรมนั้นไม่สะท้อน ความเชื่อมโยงกับแผนฯ ทำให้เมืองเก่าอยู่ในสภาวะที่มีปัญหารุมเร้าหลายด้าน เกิดปัญหาผลกระทบด้านต่างๆ และยิ่งจะเพิ่มความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และภัยพิบัติทางธรรมชาติก็มีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นด้วย

ในการนี้ จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องเร่งสร้างกลไกในการบริหารจัดการเมืองเก่าบนฐานของการอนุรักษ์และพัฒนาที่สมดุล มีการวางแผนเพื่อรับมือการกลายเปลี่ยนเมือง เพราะหากไม่มีการวางแผนที่เหมาะสม ไม่มีการศึกษาผลกระทบที่รอบด้าน จะส่งผลกระทบและอาจเกิดการคุกคามคุณค่าของเมืองเก่าจากการเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็วโดยปราศจากการควบคุม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสังคม และทำให้สภาพแวดล้อมของเมืองเก่าให้เกิดการเสื่อมสภาพลงอย่างรุนแรง ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อไปยังชุมชนที่อยู่ในเมืองเก่าและชุมชนรายรอบด้วยนั่นเอง

การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าให้ธำรงรักษาคุณค่าท่ามกลางสังคมร่วมสมัยเป็นพันธกิจสำคัญที่สอดคล้องกับ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals)” หรือ “SDGs” ซึ่งเป็นพิมพ์เขียวที่บรรจวาระสำคัญในระดับนานาชาติโดยร่วมกันขับเคลื่อนไปสู่จุดหมายที่จะทำให้มนุษย์และสิ่งแวดล้อมมีความยั่งยืน

^{๑๓} เฟิงฮ้าง. p.5.

การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า กับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าได้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนหลายประเด็น อาทิ เป้าหมายที่ ๑ ว่าด้วย “การขจัดความยากจน (No Poverty)” หากมีการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าอย่างเหมาะสมแล้วนั้น เมืองเก่าจะเป็นต้นทุนสำคัญในการสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนท้องถิ่นรวมไปถึงประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมในพื้นที่ ย่อมจะสร้างรายได้กระจายไปยังภาคส่วนต่างๆ ของสังคมและชุมชนนำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ ๘ คือ “มีอาชีพที่เหมาะสมและเมืองมีเศรษฐกิจที่เติบโต (Decent Work and Economic Growth)” ในการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่ามีความท้าทายอย่างสูงในบริบทสังคมร่วมสมัย เพราะเมืองเก่าไม่อาจพึ่งพาแต่กิจกรรมการท่องเที่ยวแต่อย่างใดได้ จากตัวอย่างของสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนาใน ปี พ.ศ.๒๕๖๒-๒๕๖๓ เป็นตัวอย่างที่สำคัญที่ทำให้เห็นปัญหาเกิดขึ้นกับเมืองที่พึ่งพิงแต่การท่องเที่ยวเป็นหลัก เพราะฉะนั้นเมืองเก่าต้องได้รับการอนุรักษ์และพัฒนาบนฐานของการรองรับการอยู่อาศัยของผู้คน รองรับประเภทของกิจกรรมที่มีความหลากหลาย ตลอดจนรองรับการประกอบธุรกิจซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของผู้คนได้อย่างเหมาะสมโดยไม่ลดทอนคุณค่าของเมืองเก่า

การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าให้ตอบโจทย์การใช้สอยร่วมสมัยยังต้องการ “อุตสาหกรรม นวัตกรรม และโครงสร้างพื้นฐาน (Industry, Innovation and Infrastructure)” ซึ่งเป็นเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนลำดับที่ ๙ เนื่องจากเมืองเก่าต้องการการพัฒนานวัตกรรม และโครงสร้างพื้นฐานที่ทันสมัยเพื่อเพิ่มศักยภาพให้กับเมืองเก่าในการรองรับการอยู่อาศัยและกิจกรรมต่างๆ ของผู้คนในเมืองเก่า

นอกจากนี้ เมื่อเมืองเก่าทำหน้าที่เป็นที่อยู่อาศัยของพลเมือง และมีความจำเป็นต้องได้รับการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพบนฐานของการมุ่งสู่ความยั่งยืนแล้ว ย่อมส่งผลต่อเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนในเป้าหมายที่ ๓ คือ “สุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี (Good Health and Well Being)” และเป้าหมายที่ ๖ คือ “มีน้ำสะอาดมีระบบสุขาภิบาลที่ดี (Clean Water and Sanitation)” เป้าหมายที่ ๑๑ คือ “เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน (Sustainable Cities and Communities)” ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า เพื่อให้เมืองเก่าทำหน้าที่รองรับการตั้งถิ่นฐานการอยู่อาศัย ตลอดจนเป็นเมืองที่มีพลวัตทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สามารถสืบทอดคุณค่าหลากหลายมิติที่ก่อรูปผ่านกาลเวลาอย่างยาวนานไปเป็นต้นทุนสำคัญของผู้คนในอนาคตสืบต่อไป



SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS



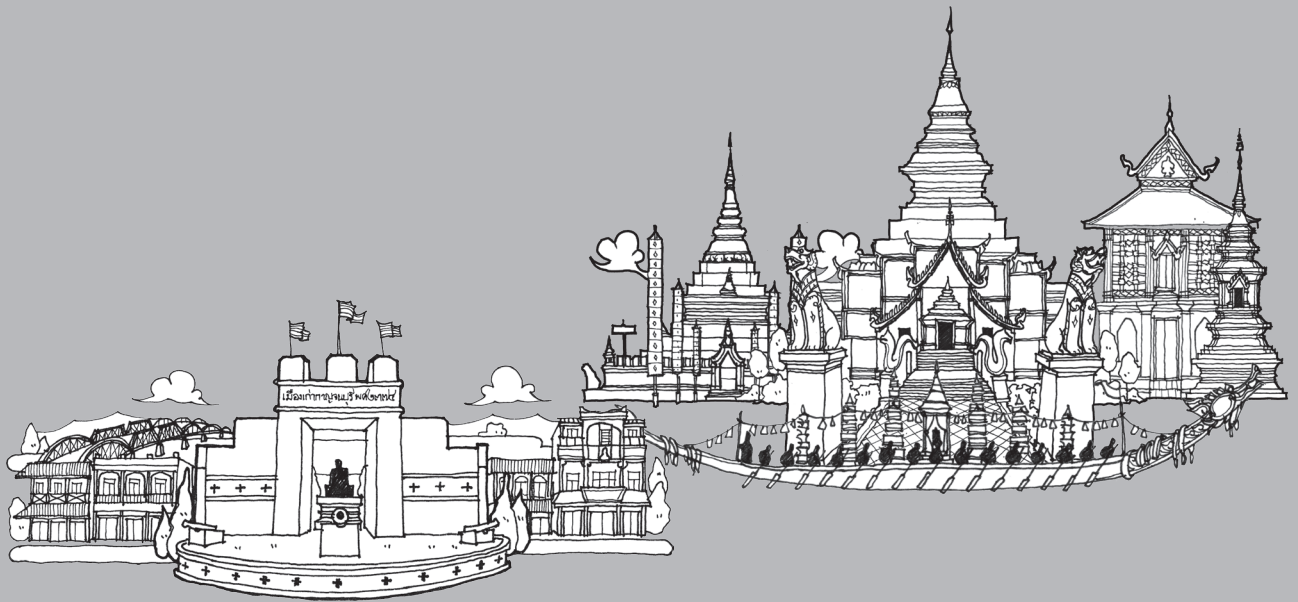
เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) ทั้ง ๑๗ ด้าน



เมืองเก่าลำพูน | รางวัลรองชนะเลิศ ประเภทประชาชนทั่วไป | อภิสัทธ์ วิไลจิตต์



เมืองเก่าลำปาง | รางวัลรองชนะเลิศ ประเภทนักศึกษา | สุกฤษฎ์ ตรีณสารพงศ์



เมืองเก่า

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วย
การอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า
พ.ศ. ๒๕๔๖





ภาพมุมสูงเมืองเก่ายะลา มีเนื้อที่ ๑.๑๐ ตารางกิโลเมตร
ได้รับการประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่าเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๑

“เมืองเก่า” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า

สำหรับการศึกษาว่าด้วย “เมืองเก่า (Old Town)” ในหนังสือเล่มนี้จะกล่าวถึงเมืองเก่าในฐานะ “ขอบเขตพื้นที่เมือง หรือบางส่วนของเมือง” ที่ได้รับการประกาศตามมติคณะรัฐมนตรีที่ดำเนินการภายใต้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๔๖” ทั้งนี้ อธิบายคำว่า “เมืองเก่า” ไว้ดังนี้^๒

(๑) เมือง หรือบริเวณของเมือง ที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน หรือที่มีลักษณะเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะจำเพาะของสมัยหนึ่งในประวัติศาสตร์

(๒) เมือง หรือบริเวณของเมือง ที่มีรูปแบบผสมผสานสถาปัตยกรรมต่างถิ่น หรือมีลักษณะเป็นรูปแบบวิวัฒนาการทางสังคมที่สืบต่อมาในยุคต่างๆ

(๓) เมือง หรือบริเวณของเมือง ที่เคยเป็นตัวเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่ง และยังคงมีลักษณะเด่นประกอบด้วยโบราณสถาน

(๔) เมือง หรือบริเวณของเมือง ซึ่งโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์ หรือโดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่งสถาปัตยกรรมมีคุณค่าในทางศิลปะ โบราณคดี หรือประวัติศาสตร์

ทั้งนี้ อาจสรุปให้เห็นความหมายของ “เมืองเก่า” ได้ดังนี้ คือ “สภาพทางกายภาพที่แสดงออกถึงความเป็นเมืองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการตั้งถิ่นฐานและสั่งสมอารยธรรม และเป็นผลมาจากวัฒนธรรมที่เป็นผลจากการดำเนินชีวิตของมนุษย์ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวมาตั้งแต่บรรพกาลเก่าก่อน และยังคงดำรงสถานะเป็นชุมชนหรือเป็นเมืองที่ยังมีการตั้งถิ่นฐานของผู้คนที่ดำรงไว้ซึ่งพลวัตทางสังคมวัฒนธรรมอยู่ในปัจจุบัน”

การที่ “เมืองหรือพื้นที่บริเวณของเมืองที่ได้รับการประกาศเขตพื้นที่เป็นเมืองเก่าตามมติคณะรัฐมนตรี” จะมีหลักเกณฑ์สำคัญ คือ ต้องเป็นพื้นที่ที่บริบทของความ เป็นเมืองนั้นยังมี “พลวัต” อยู่ในปัจจุบัน

ด้วยนิยามและความหมายของคำว่า “เมืองเก่า” ตาม “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๔๖” ทำให้การรับรู้ต่อคำว่า “เมืองเก่า” จึงไม่ตรงกับความเข้าใจโดยทั่วไปที่เรียกเมืองเก่าแก่ทุกเมือง รวมทั้งเมืองที่ร้างลงและในปัจจุบันเป็นซากหลักฐานทางโบราณคดีว่าเป็น “เมืองเก่า” ทั้งสิ้น ซึ่งไม่ตรงกับนิยามตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่เป็นกรอบในการดำเนินการนี้

เพราะฉะนั้น ในกลไกขับเคลื่อนแนวทางการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จึงต้องชี้แจงนิยามก่อนเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน

^๒ สำนักนายกรัฐมนตรี. (๒๕๔๖). “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การอนุรักษ์และพัฒนา กรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๔๖” ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๐ ตอนพิเศษ ๓๗ ง. ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๖. หน้า ๙-๑๐. เข้าถึงข้อมูลจาก : <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/00121665.PDF>

ที่มา และการกำหนดความหมายของเมืองเก่า

จากนิยามของ “เมืองเก่า” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อบทบาทและหน้าที่ของ “เมืองเก่า” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนมากขึ้น ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ จึงได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ “ชุดความรู้ด้านการอนุรักษ์ พัฒนา และบริหารจัดการเมืองเก่า เล่ม ๑ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเมืองเก่าในประเทศไทย” โดยให้บรรณาธิบายขยายความบริบทเพื่อสร้างความเข้าใจ ดังนี้ “เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีเอกลักษณ์พิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน หรือ มีรูปแบบผสมผสานของสถาปัตยกรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะของรูปแบบวิวัฒนาการทางสังคมที่สืบต่อมาของยุคต่างๆ หรือเคยเป็นตัวเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่ง หรือโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์ หรือสถาปัตยกรรมมีคุณค่าในทางศิลปะ โบราณคดี หรือประวัติศาสตร์”^๙

คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า ได้จำแนกประเภทของเมืองเก่า โดยใช้เกณฑ์ของลักษณะทางกายภาพเป็นตัวบ่งชี้คุณลักษณะที่แตกต่างกันของเมืองเก่า จำแนกออกเป็น ๔ ประเภทสรุปได้ดังนี้

(๑) เมืองเก่าที่ไม่ปรากฏหลักฐานทางกายภาพที่บ่งบอกถึงลักษณะอันเด่นชัดของโครงสร้างเมืองในอดีต^{๑๐}

เมืองในกลุ่มนี้เป็น “ชุมชนโบราณ” ที่มีหลักฐานทางโบราณคดีแสดงถึงการตั้งถิ่นฐานอันเก่าแก่ ตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์จนถึงสมัยประวัติศาสตร์ ทว่าต่อมาได้ถูกทิ้งร้างลงไปด้วยเงื่อนไขต่างๆ และไม่มีพัฒนาการสืบเนื่อง จนมีการวางผังและการก่อสร้างสถาปัตยกรรมจนเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ในภายหลัง ซึ่งปรากฏแต่เพียงแนวคูคันดินและซากฐานรากของโบราณสถานดังตัวอย่างของเมืองในวัฒนธรรมทวารวดีที่กระจายตัวอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ของไทย ที่ได้จากการสำรวจทางโบราณคดี พบเมืองหรือชุมชนในลักษณะดังกล่าวนี้กว่า ๑,๒๐๘ แห่ง และอาจยังมีการค้นพบเพิ่มเติมขึ้นอีกในอนาคต

(๒) เมืองเก่าที่ปรากฏหลักฐานทางกายภาพอันบ่งบอกถึงลักษณะอันเด่นชัดของโครงสร้าง เมืองหรือโบราณวัตถุสถานในอดีต และปัจจุบันไม่มีผู้คนพักอาศัยหรือพักอาศัยอยู่น้อย มีลักษณะเป็นเมืองร้างและได้รับการอนุรักษ์ไว้ในลักษณะเป็นอนุสรณ์สถานหรืออุทยานประวัติศาสตร์ โดยกลายประโยชน์ใช้สอยเป็นแหล่งศึกษาหรือแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม^{๑๑}

เมืองในกลุ่มนี้เป็น “เมืองโบราณ” ที่แสดงคุณลักษณะของความเป็นเมืองศูนย์กลางการปกครองในอดีต ทว่ากลับไม่มีพัฒนาการที่สืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน เนื่องจากทำเลที่ตั้งดั้งเดิมนั้นหมดบทบาทลงไปในพื้นที่ แต่ยังคงเหลือหลักฐานความรุ่งเรือง

^๙ ชุดความรู้ด้านการอนุรักษ์ พัฒนา และบริหารจัดการเมืองเก่า เล่ม ๑ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเมืองเก่าในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ๒๕๕๔. หน้าที่ ๔-๗.

^{๑๐} เฟื่องอ้าง. หน้าที่ ๔.

^{๑๑} เฟื่องอ้าง. หน้าที่ ๕.

เป็นซากโบราณสถานต่างๆ ของเมือง เช่น พระราชวัง วัด ป้อม ประตู คู เมือง ดังตัวอย่างเช่น เมืองเวียงกุมกาม เมืองสุโขทัย เมืองศรีสัชนาลัย เมืองกำแพงเพชร เป็นต้น

การทิ้งร้างของเมืองไปมีเงื่อนไขและบริบทแวดล้อมในอดีตหลายประการ เช่น มีการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศจนไม่เอื้อต่อการตั้งถิ่นฐาน ดังตัวอย่างเช่น การเกิดน้ำท่วมหลาก แม่น้ำเปลี่ยนทางเดิน การทับถมของดินตะกอน ฯลฯ หรือเกิดภัยพิบัติหรือทุพภิกขภัยขนาดใหญ่จนเป็นเหตุให้ต้องทิ้งบ้านเมือง ซึ่งปัจจัยแวดล้อมทางธรรมชาตินั้นเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการกำหนดการตั้งถิ่นฐานของผู้คน คงเหลือแต่เพียงร่องรอยทางโบราณคดี หรือหากจะมีการตั้งถิ่นฐานก็เป็นการเข้าไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในชั้นหลังที่ไม่เกี่ยวเนื่องหรือเชื่อมโยงกับร่องรอยทางวัฒนธรรมในอดีต

(๓) เมืองเก่าที่ปรากฏหลักฐานทางกายภาพอันบ่งบอกถึงลักษณะอันเด่นชัดของโครงสร้างเมือง หรือโบราณวัตถุสถานในอดีตและมีการใช้สอยในลักษณะของเมืองที่ยังมีชีวิตอย่างต่อเนื่องจากอดีตถึงปัจจุบัน ในลักษณะของชุมชนเมืองขนาดเล็ก หรือเมืองที่มีได้เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม การบริหารจัดการของจังหวัด^{๑๒}

เมืองในกลุ่มนี้มีลักษณะเป็น “เมืองโบราณ” เช่นเดียวกับเมืองในกลุ่มที่ ๒ ทั้งนี้ มีพัฒนาการของเมืองมาตั้งแต่สมัยรัฐจาริต ทว่าในเขตพื้นที่ดังกล่าวปัจจุบันมีการตั้งถิ่นฐานของผู้คนเป็นชุมชนที่ยังมีพลวัตอยู่ และเป็นชุมชนหรือย่านที่มีขนาดไม่ใหญ่และไม่ซับซ้อนมากนัก อาทิ เมืองเชียงใหม่ เมืองกลาง เป็นต้น

(๔) เมืองเก่าที่ปรากฏหลักฐานทางกายภาพอันบ่งบอกถึงลักษณะอันเด่นชัดของโครงสร้างเมืองหรือโบราณวัตถุสถานในอดีต และมีการใช้สอยในลักษณะของเมืองที่ยังมีชีวิตอย่างต่อเนื่องจากอดีตถึงปัจจุบัน ในลักษณะของชุมชนเมืองขนาดใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม การบริหารจัดการของจังหวัดที่มีประชากรพักอาศัยเป็นจำนวนมาก^{๑๓}

เมืองในกลุ่มนี้ถือเป็น “เมืองเก่าที่มีพลวัต” ที่มีความเคลื่อนไหวในมิติสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจสืบเนื่องมาโดยตลอด และมีลักษณะเป็นเมืองศูนย์กลางของรัฐจาริต (Traditional State) นับตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้นมา หรือเป็นเมืองที่ตั้งขึ้นมาจากทำเลที่ตั้งของการเป็นชุมชนการค้าขาย

จากการศึกษาพบว่า ยังมีเมืองเก่าที่มีการตั้งถิ่นฐานมาอย่างเก่าแก่ แต่ยังมีพลวัตทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจอยู่ในปัจจุบัน ไม่ได้ถูกทิ้งร้างลงไป รวมทั้งบางเมืองยังคงมีซากโบราณสถานอันเก่าแก่แทรกตัวอยู่ในเมือง อาทิ ป้อม ประตู คู เมือง และวัดวาอาราม ทั้งที่เป็นซากโบราณสถานและเป็นวัดเก่าที่ยังมีการบูรณปฏิสังขรณ์สืบเนื่องเรื่อยมาและยังคงทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางจิตวิญญาณของชุมชนและเมืองมาจนกระทั่งปัจจุบัน เช่น เมืองเก่าเชียงใหม่ เมืองเก่าแพร่ เมืองเก่าน่าน เมืองเก่าสงขลา เมืองเก่านครศรีธรรมราช เป็นต้น

^{๑๒} เฟื่องอ้าง. หน้าที่ ๖.

^{๑๓} เฟื่องอ้าง. หน้าที่ ๗.

การจัดกลุ่ม “เมืองเก่า” ในประเทศไทย โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากนิยาม “เมืองเก่า” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ.๒๕๔๖ และแนวทางการจำแนกเมืองเก่าโดยคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า เป็น ๔ ประเภท นั้นจะเห็นได้ว่ามีทั้ง “เมืองเก่าที่อยู่ติดบทบาทความเป็นเมืองหรือชุมชนไปแล้ว” “เมืองเก่าที่มีการประกาศขอบเขตเป็นอุทยานประวัติศาสตร์” และ “เมืองเก่าที่มีพลวัต”

การประกาศเป็นเขตพื้นที่เมืองเก่าตามนโยบายของรัฐบาลนั้น ให้ความสำคัญกับ “เมืองเก่าที่มีพลวัต” ซึ่งยังมีผู้คนตั้งถิ่นฐานอยู่อาศัย มีความเคลื่อนไหวทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม โดยรัฐบาลได้ให้ความสำคัญเมืองเก่าที่มีพลวัตมากกว่าเมืองเก่าที่เป็นเมืองโบราณที่ติดขัดจากพลวัตของการตั้งถิ่นฐานและการอยู่อาศัยในปัจจุบันแล้ว เนื่องจากเมืองโบราณ เช่น เมืองอยุธยา เมืองสุโขทัย เมืองศรีสัชชนาลัย ดังกล่าวนั้นมีกลไกและกฎหมายที่คุ้มครองดูแลในฐานะการเป็นโบราณสถาน และมีกลไกการดูแลรักษาให้ธำรงคุณค่าไว้ในฐานะการเป็นอุทยานประวัติศาสตร์อยู่แล้ว ในขณะที่เมืองเก่าที่มีพลวัตนั้น ยังมีผู้คนตั้งถิ่นฐาน ยังมีความเคลื่อนไหวทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม จึงต้องการกลไกในการส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และพัฒนาด้วยกลไกที่เหมาะสมในการบริหารจัดการ เพราะหากไม่มีกลไกขับเคลื่อนการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างเหมาะสมแล้ว อาจเกิดเหตุความเปลี่ยนแปลงที่ลดทอนคุณค่าและความหมายของมรดกวัฒนธรรมต่างๆ ในเมืองเก่าลง แต่หากมีการสร้างกลไกและเครื่องมือที่เหมาะสมในการรักษาคุณค่าพร้อมการใช้ประโยชน์ เมืองเก่าจะเป็นต้นทุนสำคัญที่ช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้แก่ชุมชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

สอดคล้องกับแนวทางที่องค์การยูเนสโกได้เสนอไว้ว่า “กฎเกณฑ์สำคัญในการทำความเข้าใจและการจัดการสภาพแวดล้อมในเมืองเก่าใดๆ คือการรับรู้ว่ามีเมืองไม่ได้หยุดนิ่ง เป็นแต่เพียงอนุสรณ์สถาน หรือกลุ่มอาคาร แต่ทว่าเมืองนั้นมีพลวัตที่สัมพันธ์กับมิติเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งต่างส่งอิทธิพลต่อคุณลักษณะของเนื้อเมืองเก่า และเสนอว่าบริบททางประวัติศาสตร์และการพัฒนาสามารถมีปฏิสัมพันธ์กันได้และล้วนแต่เสริมสร้างบทบาทและความหมายของกันและกัน” ^{๑๔}

รัฐบาลให้ความสำคัญกับเมืองเก่าที่มีพลวัตด้วยเหตุผลหลัก คือ ประการที่หนึ่ง เมืองเก่ามีการตั้งถิ่นฐานของผู้คนอย่างต่อเนื่องตลอดหน้าประวัติศาสตร์ และทำหน้าที่เป็นเมืองศูนย์กลางการบริหารราชการ ศูนย์กลางเศรษฐกิจและหน้าที่อื่นๆ ของเมือง และเมื่อประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่าแล้ว ย่อมจะทำให้พลเมืองที่อยู่อาศัยในเมืองเกิดความภาคภูมิใจ และได้รับประโยชน์ต่าง ๆ สืบเนื่องมาจากการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า ในอนาคต ประการที่สอง คือ เมื่อมีการใช้ประโยชน์เมืองเก่าในบริบทร่วมสมัย จึงมีความจำเป็นในการสร้างกลไกในการคุ้มครองมรดกวัฒนธรรมเมืองเก่าให้อยู่คู่กับ

^{๑๔} UNESCO. (2013). *New life for historic cities: the historic urban landscape approach explained*. Paris: UNESCO. p.5.

พลวัตในบริบทสังคมร่วมสมัย และเมื่อสามารถสร้างสมดุลของการอนุรักษ์และการพัฒนาบนฐานความยั่งยืนให้เกิดขึ้นแล้ว ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นในเมืองเก่าต่างๆ จะได้รับประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ที่สืบเนื่องจากการบริหารจัดการกับมรดกวัฒนธรรมเมือง อันนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีร่วมกับการธำรงรักษาคุณค่าของเมืองเก่าควบคู่ไปด้วย

การจำแนกกลุ่มของเมืองเก่าที่มีพลวัตเพื่อนำไปสู่การ “ประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่า” โดยจำแนกเมืองเก่าตาม “ความสำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี” ซึ่งก็มีความสัมพันธ์กับ “ขนาดของเมืองเก่า” ด้วย

ทั้งนี้ จากการศึกษาของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมานั้น ได้นำไปสู่การจำแนกเมืองเก่าออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ^{๑๕}

(๑) เมืองเก่ากลุ่มที่ ๑

เมืองเก่ากลุ่มที่ ๑ เป็นเมืองที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี มีลักษณะเป็นเมืองขนาดใหญ่ ซึ่งเคยเป็นศูนย์กลางของรัฐจารีตโบราณ (Traditional State) หรือเมืองในเครือข่ายของรัฐโบราณ ทั้งนี้ยังปรากฏหลักฐานทางโบราณคดีและศิลปกรรมของยุคสมัยดังกล่าวเป็นที่ประจักษ์ และยังเป็นเมืองที่มีพลวัตอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นเมืองเก่าที่มีความเร่งด่วนในการจัดทำการประกาศเป็นเมืองเก่า เพื่อเป็นกลไกในการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองอย่างเหมาะสม

คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่าได้พิจารณาจัดจำแนกเมืองเก่าในกลุ่มที่ ๑ มีจำนวน ๑๐ เมือง ได้แก่ เมืองเก่าเชียงใหม่ เมืองเก่าน่าน เมืองเก่าลำปาง เมืองเก่าลำพูน เมืองเก่ากำแพงเพชร เมืองเก่าพิษณุโลก เมืองเก่าลพบุรี เมืองเก่าพิมาย เมืองเก่านครศรีธรรมราช และเมืองเก่าสงขลา

(๒) เมืองเก่ากลุ่มที่ ๒

เมืองเก่ากลุ่มนี้เป็นเมืองที่มีความสำคัญรองลงมาจากกลุ่มที่ ๑ ทั้งในประเด็นเรื่องขนาดเมือง และมิติความสำคัญในหน้าประวัติศาสตร์ นอกจากนี้ ยังมีการกลายเปลี่ยนเป็นเมืองที่ยังมีไม่สูงมากนัก ตลอดจนปัญหาจากภัยคุกคามด้านต่างๆ ยังไม่มากและเร่งด่วนเท่ากับเมืองเก่ากลุ่มที่ ๑

คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่าได้พิจารณาจัดจำแนกเมืองเก่าในกลุ่มที่ ๒ จำนวน ๒๓ เมือง เพื่อกำหนดขอบเขตพื้นที่เมืองเก่าและกรอบแนวทางการอนุรักษ์และพัฒนา ได้แก่ เมืองเก่าเชียงราย เมืองเก่าพะเยา เมืองเก่าแพร่ เมืองเก่าตาก เมืองเก่าพิจิตร เมืองเก่าแม่ฮ่องสอน เมืองเก่าสรรคบุรี เมืองเก่าอุทอง เมืองเก่าสุพรรณบุรี เมืองเก่ากาญจนบุรี เมืองเก่าราชบุรี เมืองเก่าเพชรบุรี เมืองเก่านครนายก เมืองเก่าระยอง เมืองเก่าจันทบุรี เมืองเก่านครราชสีมา เมืองเก่าบุรีรัมย์ เมืองเก่าสุรินทร์ เมืองเก่าร้อยเอ็ด เมืองเก่าสกลนคร เมืองเก่าระนอง เมืองเก่าตะกั่วป่า เมืองเก่าภูเก็ต เมืองเก่าปัตตานี เมืองเก่ายะลา เมืองเก่าสตูล และเมืองเก่านราธิวาส

^{๑๕} สำนักงานนโยบาย และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (๒๕๕๔). อ้างแล้ว. หน้า ๒๔.

(๓) เมืองเก่ากลุ่มที่ ๓

เมืองเก่ากลุ่มที่ ๓ เป็นเมืองโบราณขนาดเล็ก มีหลักฐานทางโบราณคดี และศิลปกรรมไม่มาก รวมทั้งมีชุมชนตั้งถิ่นฐานอยู่ไม่มาก มีความหนาแน่นของการอยู่อาศัยเป็นชุมชนในระดับตำบลหรืออำเภอ หรือบางแหล่งก็ไม่มีอยู่อาศัยจึงมีลักษณะเป็นเมืองร้าง ซึ่งยังไม่จำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการประกาศเป็นเมืองเก่า

เมืองเก่าในกลุ่มที่ ๓ นี้ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้จัดทำฐานข้อมูลไว้จำนวน ๓๙ เมือง ได้แก่ เมืองเชียงแสน เมืองบัว เวียงกุมกาม เวียงเจ็ดลิน เวียงท่ากาน เวียงสวนดอก เวียงท่าวังทอง เวียงบัว เวียงปูลาม เวียงพระธาตุจอมทอง เวียงลอ เวียงหนองห้า เมืองโคกไม้เดน เมืองดอนคา เมืองไพศาล เมืองบางขลัง เมืองทุ่งยั้ง เมืองนครไทย เมืองศรีเทพ เมืองกำแพงแสน เมืองชัยจำป๋า เมืองดงคอน เมืองอุตะเกา เมืองบ้านคูเมือง เมืองครุฑ เมืองสิงห์ เมืองคูบัว เมืองดงละคร เมืองศรีมโหสถ เมืองเสมา เมืองคูเชียงเทียน เมืองเสือ ดงเมืองแถม ดอนเมืองเตย เมืองฟ้าแดดสงยาง เมืองสลักได เมืองหนองหาน เมืองไชยา เมืองยะรัง อย่างไรก็ตาม ยังมีเมืองเก่าที่เข้าเกณฑ์เมืองเก่ากลุ่มที่ ๓ อีกหลายเมืองที่ยังไม่มีการศึกษาข้อมูล

จากนิยามความเป็น “เมืองเก่า” ที่ให้ความสำคัญกับเมืองที่มีพลวัตนับตั้งแต่เมื่อแรกสร้างบ้านแปงเมืองมาตั้งแต่ครั้งอดีตกาล และคงดำรงบทบาทและมีพลวัตตราบมาจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งถือเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สร้างขึ้นมาในอดีตและมีพัฒนาการสืบทอดต่อเนื่องอย่างไม่ขาดสาย ทั้งยังคงธำรงบทบาทอยู่ในสังคมปัจจุบัน หรือเรียกว่าเป็น “เมืองเก่า” หรือ “เมืองเก่าที่มีพลวัต” ซึ่งมีนิยามตรงตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับการที่คณะรัฐมนตรีได้ประกาศเขตเมืองเก่า ซึ่งเมืองเก่าที่มีพลวัตเป็นคุณลักษณะของเมืองที่หนังสือเล่มนี้ต้องการจะสื่อถึง

แม้ผ่านกาลเวลามาอย่างยาวนาน ทว่าเมืองกลุ่มนี้ยังมีพลวัตมาตลอดหน้าประวัติศาสตร์ มีจุดรุ่งโรจน์ มีจุดเสื่อมถอย มีการวางแผนทางกายภาพ มีการแก้ปัญหา และมีพลวัตตราบจนกระทั่งปัจจุบัน

เมืองเก่าจึงเป็นแหล่งรวบรวมคุณค่าทางวัฒนธรรมหลากหลาย ทั้งที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมทางกายภาพเป็นรูปธรรม และมรดกวัฒนธรรมไร้รูปหรือเป็นนามธรรม ซึ่งล้วนแต่ประกอบกันเป็นต้นทุนสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืนบนฐานทรัพยากรในท้องถิ่นของตน

จากความสำคัญของ “เมืองเก่า” ที่ได้กล่าวมานั้น ทำให้รัฐบาลกำหนดนโยบายการดำเนินงานเพื่อการอนุรักษ์ และพัฒนา โดยการประกาศ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๔๖” กำหนดให้คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า ให้มีอำนาจหน้าที่ในการวางแผน การกำหนดขอบเขตพื้นที่ ตลอดจนการจัดทำแผนแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เมืองเก่านั้นทำหน้าที่เป็นแหล่งอุมุขให้มรดกทางวัฒนธรรมอันเป็นองค์ประกอบของเมืองนั้นดำรงอยู่และสืบทอดความเจริญรุ่งเรืองทางด้านศิลปวัฒนธรรมของชาติตลอดไป

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ.๒๕๕๖

ด้วยคุณค่าและความหมายของเมืองเก่าที่เป็นต้นทุนสำคัญของการพัฒนาสู่ความยั่งยืนในทุกมิติ ด้วยตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างกลไกขับเคลื่อนให้เกิดการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าให้อำรงคุณค่าสืบต่อไป จึงมีการผลักดันให้มี “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า” เพื่อกำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการ และแนวทางเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมภาคเอกชน และประชาชน ได้มีส่วนร่วมเพื่ออำรรักษาคุณค่าของเมืองเก่าสืบไป

ในการนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จึงได้กำหนดให้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า” ซึ่งประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้กำกับการบริหารราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการพระราชวัง ผู้อำนวยการทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมศิลปากร ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย นายกสมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ นายกสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินเจ็ดคน^{๑๑}

ในที่นี้ จะเห็นว่าคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่าประกอบด้วยผู้มีอำนาจหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเมืองเก่าโดยตรง เพื่อบริหารการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่างๆ ขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีผลสัมฤทธิ์ตามเป้าประสงค์ของระเบียบฯ ต่อไป

โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) วางนโยบาย กำหนดพื้นที่ และจัดทำแผนแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (๒) จัดทำแนวทาง แผนปฏิบัติการและมาตรการต่างๆ เพื่อดำเนินการในพื้นที่รับผิดชอบ
- (๓) ให้คำปรึกษาและความเห็นโครงการของรัฐในพื้นที่รับผิดชอบ
- (๔) สนับสนุนการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ เพื่อดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า

^{๑๑}สำนักนายกรัฐมนตรี. (๒๕๕๖). “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ.๒๕๕๖” ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๐ ตอนพิเศษ ๓๓๗ ง. ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖. หน้า ๙-๑๐.

(๕) ออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(๖) สนับสนุน และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน และภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า

(๗) ประสานงาน ติดตาม ตรวจสอบและกำกับดูแลให้การดำเนินงาน เป็นไปตามแนวทางโครงการ และแผนงานที่ได้จัดทำไว้

(๘) เชิญผู้แทนหน่วยงานราชการและภาคเอกชน หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง มาให้คำชี้แจงและข้อมูล

(๙) แต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคณะทำงานตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อทำการแทนคณะกรรมการในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย

(๑๐) รายงานผลการดำเนินงานให้คณะรัฐมนตรีทราบตามที่เห็นสมควร

(๑๑) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็น ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าประสบความสำเร็จ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๔๖

คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า

กำหนดนโยบายจัดทำแนวทางและสนับสนุนการดำเนินการ

คณะอนุกรรมการกลั่นกรองและ
พิจารณาแผนการดำเนินงานในพื้นที่เมืองเก่า
(สผ.เป็นฝ่ายเลขานุการ)

- พิจารณาเสนอแนะแนวทาง มาตรการ แผน และระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- ให้ความเห็นทางวิชาการต่อคณะกรรมการฯ

คณะอนุกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า รายเมือง
(ทสจ.เป็นฝ่ายเลขานุการ ยกเว้นเมืองเก่าเก่า)

- จัดทำแนวทาง มาตรการ แผนที่เกี่ยวข้อง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการฯ
- พิจารณาให้ความเห็นโครงการที่จะดำเนินการก่อสร้าง ในบริเวณเมืองเก่า (ภาครัฐ+ภาคเอกชนบนที่ดินรัฐ)
- ให้คำปรึกษาและความเห็นกรณีเอกชน
- พิจารณาให้ความเห็นเรื่องที่คณะกรรมการฯ มอบหมาย
- สนับสนุนการจัดสรรงบประมาณ

รายงานผลการดำเนินงาน

แผนภูมิแสดงบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า และคณะอนุกรรมการกลั่นกรองและพิจารณาแผนการดำเนินงานในพื้นที่เมืองเก่า และคณะอนุกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่ารายเมือง

การกำหนดขอบเขต และการประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่า

“สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ที่เรียกชื่อย่อว่า “สผ.” เป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดย “กองจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม กลุ่มงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า” ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ “คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า” เพื่อให้การบริหารจัดการในพื้นที่เมืองเก่ามีการขับเคลื่อนและดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม และทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ตลอดจนรับมือกับประเด็นที่จะส่งผลกระทบต่อการรักษาคุณค่าในมิติต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เมืองเก่า

ทั้งนี้ การขับเคลื่อนกลไกการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่านั้นดำเนินการภายใต้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า ปีพ.ศ.๒๕๔๖”

ขั้นตอนแรกของการดำเนินการศึกษาเพื่อการ “กำหนดขอบเขตพื้นที่เมืองเก่า” ใช้การศึกษาข้อมูลในมิติต่างๆ ทั้งการปริทัศน์การศึกษาเพื่อทบทวนวรรณกรรมและผลการศึกษาที่ผ่านมา (Literature Review) ในพื้นที่เมืองเก่าและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง เพื่อทำความเข้าใจสถานภาพขององค์ความรู้และข้อเสนอทางวิชาการที่มีอยู่ในพื้นที่ศึกษา ตลอดจนเพื่อทบทวนว่าในพื้นที่เป้าหมายนั้นมีโครงการใดๆ ที่เกี่ยวเนื่องและได้ดำเนินการมาแล้วบ้าง อันจะนำไปสู่การวางแผนการดำเนินการในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมบนฐานความเข้าใจในองค์ความรู้ และคุณค่าของพื้นที่

ในขั้นตอนปริทัศน์ความรู้ในส่วนนี้ ยังรวมไปถึงการศึกษาเอกสารที่ให้ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ต่างๆ ทั้งหลักฐานชั้นต้น (Primary Historical Account) ประเภทต่างๆ รวมทั้งการศึกษาเอกสารชั้นรอง (Secondary Resources) ประเภทอื่นๆ ซึ่งทั้งหมดต้องนำมาสู่กระบวนการทำสารัตถะวิพากษ์เพื่อกลั่นกรองข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ และข้อเสนอทางวิชาการต่างๆ ให้กระจ่างชัด ตลอดจนการชำระข้อมูลและลำดับเวลาของเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ให้ถูกต้องแม่นยำ

จากขั้นตอนการปริทัศน์การศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นจนมีความเข้าใจพื้นฐานต่อพื้นที่เมืองเก่าแล้วจะนำไปสู่การลง “เก็บข้อมูลภาคสนาม” ซึ่งกระบวนการทำงานในส่วนนี้ จะให้ความสำคัญกับ “การวิจัยแบบการบันทึกข้อมูล (Documentation Research)” ที่จะบันทึกข้อมูลประเภทต่างๆ ทั้ง “การสำรวจจริงวัดมรดกสถาปัตยกรรม” “การบันทึกภาพถ่ายสภาพปัจจุบัน” “การเก็บพิกัดทางภูมิศาสตร์ของที่ตั้ง” ตลอดจน “การสัมภาษณ์” เพื่อให้ได้ข้อมูลประวัติศาสตร์บอกเล่า (Oral History) ของท้องถิ่นที่แฝงฝังอยู่ในความทรงจำของผู้คนในเมือง ซึ่งข้อมูลประวัติศาสตร์ท้องถิ่นนี้มักไม่ปรากฏในหลักฐานลายลักษณ์อื่นๆ เพื่อนำข้อมูลที่รอบด้านจากกระบวนการปฏิบัติการภาคสนามมาสู่การประมวลผลเพื่อทำความเข้าใจ “คุณค่าและความสำคัญของพื้นที่เมืองเก่า”

จากการศึกษาภาคสนามและการปริทัศน์เพื่อทบทวนสถานภาพของความรู้ จะนำมาใช้ในการเรียบเรียงเนื้อหาว่าด้วย “ความสำคัญของพื้นที่เมืองเก่า” ซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างเนื้อหา คือ “ความเป็นมา พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ และการตั้งถิ่นฐาน” เพื่อเรียบเรียงเนื้อหาทางประวัติศาสตร์ การตั้งถิ่นฐานและบริบททางวัฒนธรรมของพื้นที่เมืองเก่า เพื่อเป็นฐานคิดในการทำความเข้าใจประเด็นเรื่องคุณค่าและพัฒนาการของเมือง ซึ่งขั้นตอนการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ด้วยระเบียบวิธีทางวิชาการ และการวิจัยที่รัดกุมในการค้นคว้าหลักฐานทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี มรดกทางสถาปัตยกรรม ตลอดจนมรดกวัฒนธรรมต่างๆ ทั้งที่เป็นกายภาพเป็นประจักษ์ (Tangible Cultural Heritage) และมรดกวัฒนธรรมจับต้องไม่ได้ (Intangible Cultural Heritage) ซึ่งประกอบสร้างกันเป็นคุณลักษณะเฉพาะตัวของเมืองเก่าแต่ละเมือง

ในการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อประกอบการประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่านั้น ได้รวบรวมข้อมูลเชิงพื้นที่มาเพื่อประกอบการพิจารณาถึงองค์ประกอบต่างๆ ของเมือง อาทิ

“องค์ประกอบเมืองที่แสดงขอบเขตทางกายภาพของเมือง” คือ ป้อม ประตู คูเมือง กำแพงเมือง ซึ่งเป็นโบราณสถานที่สำคัญของเมือง

“แบบแผนโครงข่ายคมนาคมในเขตเมืองเก่า” หมายถึง เส้นทางสัญจรต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่เมืองเก่าหรือพื้นที่เกี่ยวเนื่อง มีทั้งที่เส้นทางสัญจรทางบก และเส้นทางสัญจรทางน้ำ ซึ่งต่างเชื่อมโยงกันเป็นโครงข่ายเส้นทางสัญจรของผู้คนในอดีตที่ใช้ไปมาหากันในเมือง เช่น แม่น้ำลพบุรี และเครือข่ายคลองในเมืองเก่าลพบุรี แม่น้ำแม่กลางที่เมืองเก่าราชบุรี เป็นต้น และต่อมาเมื่อมีการพัฒนาระบบการขนส่งทางรางนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นต้นมา ในเมืองเก่าหลายเมืองจะมีองค์ประกอบเป็นสถานีรถไฟและรางรถไฟ เช่น เมืองเก่าลพบุรี เมืองเก่าราชบุรี เมืองเก่าสุรินทร์ เป็นต้น

“จุดหมายตาในบริเวณเมืองเก่า” เป็นองค์ประกอบสำคัญที่แสดงเป็นภาพจำของเมืองอันมีลักษณะที่มีความโดดเด่น และเป็นสัญลักษณ์ซึ่งถึงความเป็นสถานที่ของเมืองเก่านั้นๆ ทั้งนี้ อาจจะเป็นสถานที่ทางธรรมชาติ เช่น ภูเขา แม่น้ำ ต้นไม้ใหญ่ เป็นต้น

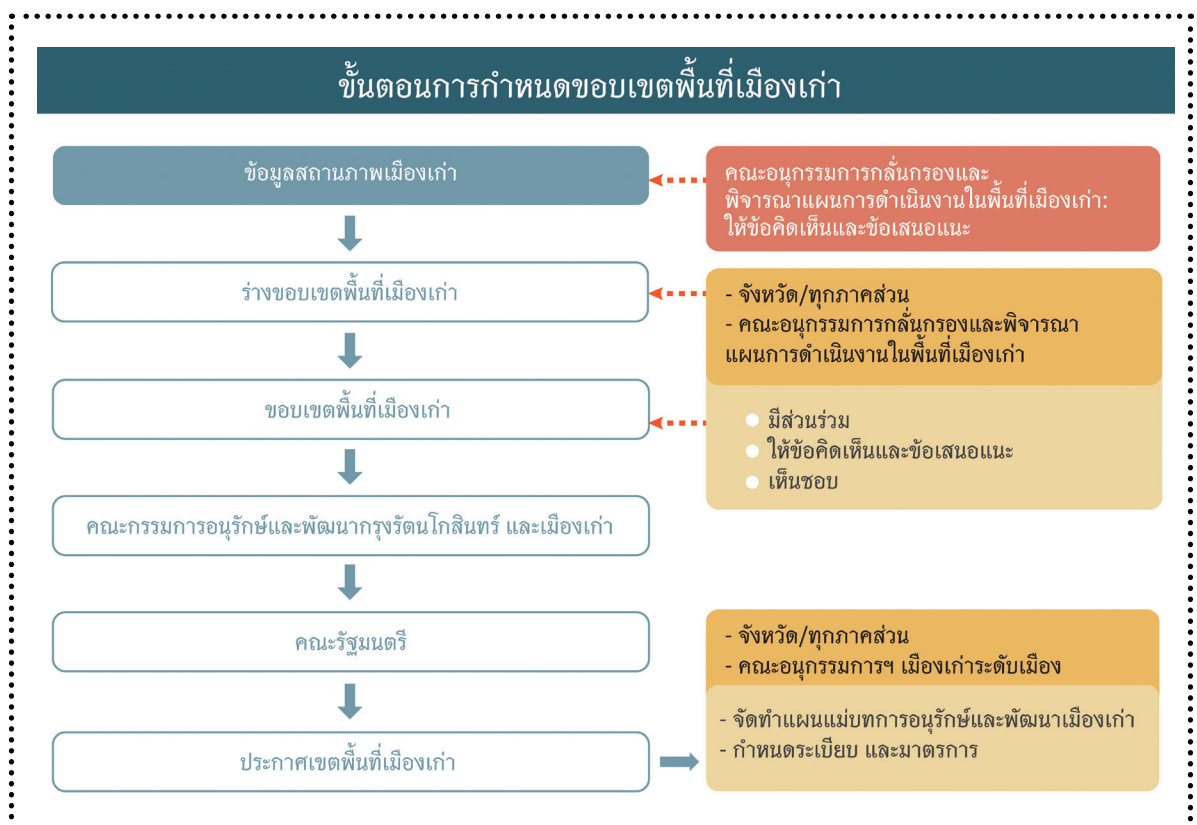
“ย่านและบริเวณที่สำคัญและมีคุณค่าของเมืองเก่า” เนื่องจากในเมืองเก่าจะประกอบด้วยย่านต่าง ๆ ซึ่งอาจจะมีศูนย์กลางเป็นที่ทำการหน่วยงานภาครัฐ สถานีสขนส่ง สถานีรถไฟ ตลาด หรือศาสนสถานในเมืองเก่า ซึ่งมีการตั้งถิ่นฐานของผู้คนรวมกันเป็นย่าน สร้างให้เกิดพลวัตทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจภายในพื้นที่ย่านและประกอบสร้างให้เมืองเก่าเป็นเมืองที่มีพลวัต

ทั้งนี้ ในภาพรวมของการศึกษาจะทำให้ข้อมูล “สถานภาพของเมืองเก่า” ซึ่งมุ่งหมายเพื่อทราบสภาพข้อเท็จจริงของพื้นที่เมืองเก่าว่าในปัจจุบันมีสถานการณ์อย่างไร ทั้งข้อมูลว่าด้วยองค์ประกอบของเมืองเก่ามีอะไรบ้าง และมีสภาพปัจจุบันเป็นอย่างไร (Existing Condition) สถานการณ์ด้านการอนุรักษ์ และสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงลดทอนคุณค่าขององค์ประกอบของเมืองเก่ามีหรือไม่ และเป็นอย่างไร ผู้มีอำนาจหน้าที่หรือสิทธิในการครอบครองดูแลเป็นอย่างไร พื้นที่ในเมืองเป้าหมายในการศึกษาประกอบไปด้วยพื้นที่ในลักษณะใดบ้าง

เมื่อจัดเก็บข้อมูลแวดล้อมดังกล่าวมาข้างต้น จะนำข้อมูลองค์ประกอบต่างๆ ที่อยู่ในขอบเขตพื้นที่เป้าหมายมาวิเคราะห์อย่างครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ข้อมูลเชิงพื้นที่จากการเก็บข้อมูล ผลลัพธ์ของการดำเนินการในส่วนนี้จะนำไปสู่การกำหนด “ร่างขอบเขตพื้นที่เมืองเก่า” ซึ่งร่างขอบเขตดังกล่าวนี้จะมีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่ที่มีจำนวนของแหล่งมรดกวัฒนธรรมและธรรมชาติที่สำคัญ และมีจำนวนแหล่งที่เป็นประจักษ์ และประกอบด้วยคุณค่าและความหมายที่ร่วมกันประกอบสร้างขึ้นเป็นต้นทุนของเมืองที่แสดงถึงคุณลักษณะของการเป็นเมืองเก่าที่ทรงคุณค่า

เมื่อดำเนินการจัดทำร่างขอบเขตพื้นที่เมืองเก่า จากการสำรวจข้อมูลภาคสนาม จากการศึกษาเอกสารต่างๆ อย่างรอบด้าน และผ่านกระบวนการวิเคราะห์ด้วยระเบียบวิธีในการวิจัยที่รัดกุมเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการนำร่างขอบเขตไปสู่การนำเสนอในเวทีสาธารณะ โดยในขั้นตอนนี้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานราชการในจังหวัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ร่างขอบเขตเมืองเก่า ตลอดจนดำเนินการกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อส่งเสริมการรับรู้ความเข้าใจต่อ “โครงการกำหนดขอบเขตพื้นที่เมืองเก่า” เพื่อนำไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของทุกภาคส่วนที่มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่เมืองเก่า ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาคธุรกิจในท้องถิ่น รวมทั้งชี้แจงตอบข้อซักถามในประเด็นที่ทุกหน่วยงานสนใจหรือมีข้อสงสัย จากนั้นจึงนำผลการประชุมระดมความคิดเห็น ตลอดจนข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้รับจากขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนนำมาประมวลผลและเสนอต่อ “คณะกรรมการกลั่นกรองและพิจารณาแผนการดำเนินงานในพื้นที่เมืองเก่า” พิจารณาและให้ความเห็นชอบ

จากนั้นจึงนำร่างขอบเขตพื้นที่เมืองเก่าที่ผ่านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจากภาคส่วนต่างๆ ของท้องถิ่น โดยคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ภายใต้คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พิจารณาให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ เมื่อดำเนินการครบตามขั้นตอนแล้ว จึงเสนอคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่าต่อไป



แผนภูมิแสดงขั้นตอนการกำหนดขอบเขตพื้นที่เมืองเก่า

เมืองเก่า และบทบาทของ คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่ารายเมือง

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้ประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่าแล้ว สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า จะดำเนินการประสานงานไปยังเมืองเก่าเป้าหมาย โดยประสานงานกับจังหวัดเพื่อให้ดำเนินการจัดทำร่างรายชื่อคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า ซึ่งมีโครงสร้างประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านต่างๆ ในพื้นที่ร่วมเป็นคณะกรรมการ

เมื่อได้ร่างรายชื่อคณะกรรมการฯ จะดำเนินการเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลงนามรับรอง และนำส่งกลับมายังกองจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม ซึ่งกลุ่มงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการเพื่อดำเนินการจัดทำคำสั่งแต่งตั้งต่อไป

“คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า” จะออก “คำสั่งคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า” เรื่อง “การแต่งตั้งคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า” โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ดังนี้

สำหรับ “อนุกรรมการที่ปรึกษา” จะเรียนเชิญผู้นำทางศาสนาที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เมืองเก่าให้เกียรติมาปฏิบัติหน้าที่อนุกรรมการที่ปรึกษา เนื่องจากผู้นำทางศาสนามีบทบาทผู้นำทางที่ประชาชนให้ความเคารพนับถือ อีกทั้งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่เพียบพร้อมด้วยวิสัยทัศน์และประสบการณ์ที่จะให้คำปรึกษาและแนวทางในการดำเนินการขับเคลื่อนโครงการและกิจกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

ในที่นี่ ขอยกตัวอย่างองค์ประกอบคณะกรรมการอนุรักษ์พัฒนาเมืองเก่าจันทบุรี ลงวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ.๒๕๖๑ ซึ่งอนุกรรมการที่ปรึกษาประกอบด้วย “เจ้าคณะจังหวัดฯ ธรรมยุติกนิกาย” “เจ้าคณะจังหวัดฯ มหานิกาย” และ “เจ้าอาสนวิหารพระนางมารีอาปฏิสนธินิรมล” เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งอนุกรรมการที่ปรึกษาจากผู้นำทางศาสนาในพื้นที่เมืองเก่าอย่างครบถ้วนเหมาะสมจะทำให้การประชุมคณะกรรมการฯ มีมุมมองสำหรับการทำงานที่รอบด้านหลากมิติ อีกทั้งยังเป็นการให้ความสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการและกิจกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

สำหรับ “ประธานอนุกรรมการ” คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และมีหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเมืองเก่าร่วมเป็นอนุกรรมการ ทั้งที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการพัฒนาภายในพื้นที่ รวมทั้งหน่วยงานที่มีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เมืองเก่า อาทิ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด

โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ธนารักษ์พื้นที่ วัฒนธรรมจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด ท้องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีเมืองและตำบลที่เกี่ยวข้อง ในพื้นที่ที่ประกาศเขตเมืองเก่า ตลอดจนหัวหน้าหน่วยงานอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมท้องถิ่นจังหวัด เป็นต้น

นอกจากนี้ กลไกการขับเคลื่อนของคณะกรรมการฯ ยังมีองค์ประกอบที่สำคัญอีกส่วน คือ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ ในท้องถิ่นเพื่อช่วยให้ข้อมูลความรู้ในมิติต่างๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจในการพิจารณาประเด็นต่างๆ รวมไปถึงยังเป็นกลไกที่สำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการสร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนบนฐานขององค์ความรู้ และประโยชน์ร่วมกันของผู้คนในเมืองเก่า เพื่อดำเนินการขับเคลื่อนให้การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ “เลขานุการคณะกรรมการฯ” เป็น ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ยกเว้นเมืองเก่าที่วัฒนธรรมจังหวัดน่านทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการฯ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ นั้น มีหน้าที่ดำเนินงาน และวางแผนการบริหารจัดการต่างๆ ในเขตพื้นที่เมืองเก่าตามที่ประกาศ ดังมีรายการดังนี้

๑. จัดทำแนวทาง มาตรการ แผนแม่บทและผังแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนาบริเวณเมืองเก่า แผนปฏิบัติการ และระเบียบต่างๆ เพื่อดำเนินการอนุรักษ์และการพัฒนาในพื้นที่เมืองเก่า

๒. พิจารณากลับกรองให้ความเห็น และข้อเสนอแนะในเรื่องที่คณะกรรมการฯ มอบหมาย

๓. ให้คำปรึกษาและความเห็นโครงการของหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอย่างอื่นที่จะดำเนินการก่อสร้างในบริเวณเมืองเก่า

๔. ประสาน ติดตาม ตรวจสอบ และกำกับดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามแนวทาง แผนงาน โครงการที่ได้จัดทำไว้

๕. สนับสนุนการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อดำเนินงานตามแผนแม่บท และผังแม่บท และแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า

๖. แต่งตั้งคณะทำงานตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อทำการแทนคณะกรรมการในกรณีที่ได้รับมอบหมาย

๗. ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า เพื่อให้การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าบรรลุตามวัตถุประสงค์

๘. รายงานผลการปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่าทราบและพิจารณา

จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ รายเมือง จะเห็นได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการพิจารณาแผนโครงการก่อสร้างอาคารของหน่วยงานรัฐที่จะก่อสร้างในเขตพื้นที่เมืองเก่า รวมไปถึงโครงการก่อสร้างที่จะเกิดขึ้นบนที่ดินของหน่วยงานภาครัฐด้วย

นอกจากนี้ ในการขับเคลื่อนการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าจะต้องมีการจัดทำ “แผนแม่บทและผังแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนาบริเวณเมืองเก่า” ซึ่งการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาแผนนี้จะต้องให้ความสำคัญต่อการศึกษาข้อมูลและบริบทแวดล้อมของเมืองเก่าอย่างครบถ้วนทุกมิติ และดำเนินการภายใต้การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของคนในท้องถิ่น รวมทั้งผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับเมืองเก่า

ทั้งนี้ เมื่อมีการจัดทำแผนแม่บทฯ จะนำเสนอต่อ “คณะกรรมการกลั่นกรองและพิจารณาแผนการดำเนินงานในพื้นที่เมืองเก่า” เพื่อให้ความเห็น และเสนอแผนแม่บทฯ ไปยังคณะกรรมการชุดต่างๆ ตามขั้นตอน และเมื่อแผนแม่บทฯ ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว หน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับเมืองเก่าจะต้องนำแผนไปปฏิบัติโดยบูรณาการเข้ากับงานประจำตามพันธกิจของหน่วยงาน ภายใต้แนวทางของการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า รวมทั้งขับเคลื่อนให้แผนแม่บทฯ ได้รับการนำไปปฏิบัติ ตลอดจนการกระจายความรู้ และแนวทางการปฏิบัติสู่ภาคประชาชน และภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเมืองเก่าต่อไป

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการฯ เป็นกลไกที่สำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนให้เกิดการอนุรักษ์และพัฒนาในพื้นที่เมืองเก่าให้สอดคล้องกับทิศทางที่คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่ากำหนด ทว่ามีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น

นอกจากนี้ การแต่งตั้งผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเมืองเก่าหลายภาคส่วนเป็นคณะกรรมการฯ จะช่วยบูรณาการการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าเข้ากับงานตามพันธกิจของหน่วยงานได้โดยตรงและมีประสิทธิภาพ ในการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิของท้องถิ่นซึ่งมีความรู้ความสามารถด้านต่างๆ อีกทั้งยังเป็นผู้ใกล้ชิดกับชุมชน และเป็นที่เคารพนับถือกันในพื้นที่เมืองเก่า ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า

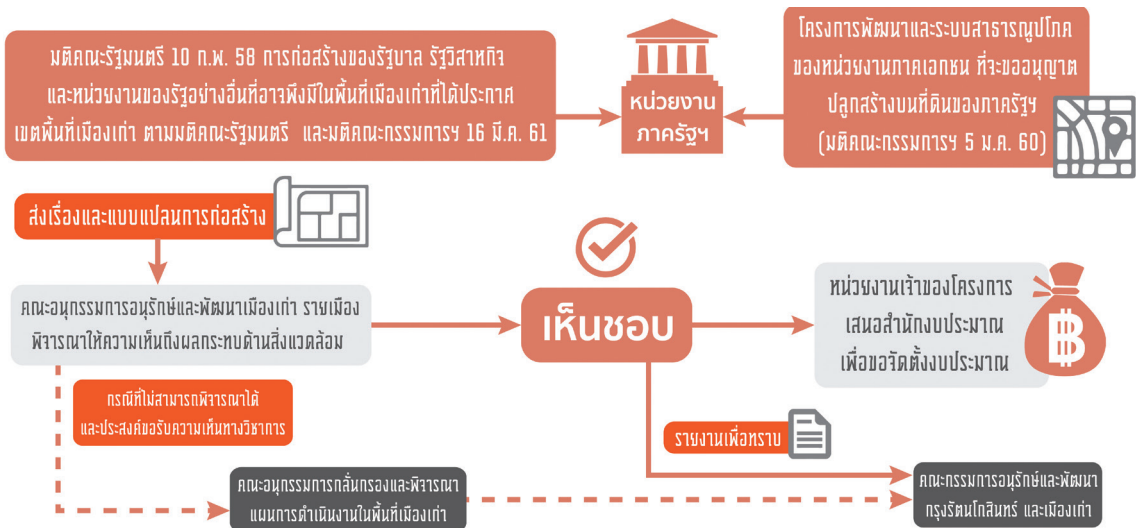
ดังนั้น โครงสร้างของคณะกรรมการฯ จึงเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนงานเมืองเก่าสามารถวางแผนและกำหนดมาตรการได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากมีความรู้ความเข้าใจในบริบทแวดล้อมของเมืองเก่าอย่างลึกซึ้ง และดำเนินการได้อย่างทันท่วงที สอดรับกับความท้าทายและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วกับเมืองเก่าในบริบทร่วมสมัย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าจะมีอำนาจหน้าที่ที่ด้รับมอบหมาย แต่ในการปฏิบัติงานจริงในพื้นที่นั้นควรเป็นไปด้วยความเกื้อกูล สร้างบรรยากาศของการสนทนาแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ตลอดจนการสร้างพื้นที่ในการแสดงออกทางความคิด และข้อถกเถียงต่างๆ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าที่เป็นประโยชน์ต่อพลเมือง และผู้ที่เกี่ยวข้องกับเมืองเก่าทุกคน

มาตรการในการควบคุมการก่อสร้างอาคารฯ ในพื้นที่เมืองเก่า

๑

โครงการก่อสร้างอาคารของภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอย่างอื่น ในบริเวณเมืองเก่า



๒

โครงการก่อสร้างอาคารของภาคเอกชนในที่ดินของรัฐ ในบริเวณเมืองเก่า

คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า ราชเมือง มีหน้าที่

1



กรณีหน่วยงานภาคเอกชน ประชาชน เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการฯ ให้คำปรึกษาและความเห็นเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างอาคาร/กิจกรรมในพื้นที่

2



ข้อบัญญัติท้องถิ่น

พิจารณาแนวทางการกำหนดมาตรฐาน ในการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และการรื้อถอนอาคาร

กรณีศึกษาที่น่าสนใจในการดำเนินการของ คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่ารายเมือง

สำหรับกรณีศึกษาของเมืองเก่าที่น่าสนใจ สำหรับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าเมืองอื่นๆ ขอยกตัวอย่าง “เมืองเก่าน่าน” ประกอบด้วยพื้นที่ที่ได้รับการประกาศ ๒ ส่วน คือ “พื้นที่ใจเมืองน่าน” ซึ่งอยู่ใจกลางเมืองเก่าที่มีวัดภูมินทร์เป็นศูนย์กลาง และ “พื้นที่เวียงพระธาตุแช่แห้ง” พื้นที่ที่มีความสำคัญด้วยเป็นทำเลที่ต่างๆ วัดพระธาตุแช่แห้ง พระอารามหลวง ห่างจากใจเมืองน่านไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ระยะทางประมาณ ๔ กิโลเมตร

จุดเด่นของการบริหารจัดการการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าน่านเกิดขึ้นแรกเริ่มจากการศึกษาวิจัยและการจัดทำองค์ความรู้เกี่ยวกับองค์ประกอบของเมืองเก่าน่านผ่านการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำ “แผนที่ชุมชน เมืองเก่าน่าน” โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้การช่วยเหลือทางวิชาการจากรัฐบาลเดนมาร์ก โดยนำเอาเทคนิควิธี และระบบการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม (Cultural Environment Conservation System | CECS) เข้ามาประยุกต์ใช้ในการจัดเก็บข้อมูลและนำมาสู่การจัดทำแผนที่ชุมชน จากการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบดังกล่าวมาข้างต้นทำให้เมืองเก่าน่านมี “องค์ความรู้” ในมิติต่างๆ ทั้งประเด็นทางประวัติศาสตร์ พัฒนาการของเมือง การระบุพื้นที่แหล่งสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม คุณลักษณะอันโดดเด่นทางกายภาพของพื้นที่ และการให้ความหมายเชิงคุณค่าความสำคัญของมรดกทางวัฒนธรรมทั้งจับต้องได้ และจับต้องไม่ได้ ผลการศึกษาถูกอธิบายเชื่อมโยงกับ “ทำเลที่ตั้ง” อันแสดงข้อมูลใน “แผนที่มรดกวัฒนธรรมชุมชน” นับเป็นอย่างก้าวแรกที่สำคัญยิ่ง เพราะทำให้ประชาชนเข้าใจว่า “มรดกวัฒนธรรมเมือง (Urban Heritage)” นั้นไม่ได้มีเพียงแต่โบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกของชาติเท่านั้น ทว่ามรดกทางวัฒนธรรมที่ก่อร่างขึ้นผ่านการใช้ชีวิตประจำวันของผู้คนในท้องถิ่น (Heritage in Everyday Use) เมื่อผ่านกาลเวลาและประกอบสร้างขึ้นร่วมกันเป็นเนื้อเมืองเก่าก็เป็นสิ่งที่ทรงคุณค่า เจกเช่นเดียวกับกับโบราณสถานที่มีความสำคัญของชาติ

จากองค์ความรู้และคุณค่าดังกล่าวข้างต้น เป็นประโยชน์ยิ่งเมื่อมีการดำเนินการโครงการเพื่อจัดทำ “แผนแม่บทและผังแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนาบริเวณเมืองเก่าน่าน” ในปี พ.ศ.๒๕๕๘ ซึ่งได้ดำเนินการศึกษาบริบทแวดล้อมในมิติต่างๆ ของเมืองน่านทั้งมิติทางกายภาพ มิติทางนามธรรม ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน และกำหนดเป็นแผนกลยุทธ์ที่กำหนดแนวทางและมาตรการต่างๆ ซึ่งจะใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการทำกับ ควบคุมดูแล และคุ้มครองบริบทความเป็นเมืองเก่าน่าน ทั้งในพื้นที่ส่วนใจเมืองน่าน และพื้นที่ส่วนเวียงพระธาตุแช่แห้ง ทั้งนี้มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการเชื่อมแผนลงไปสู่การปฏิบัติงานของภาคราชการ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินโครงการพัฒนาปรับปรุงทางกายภาพในพื้นที่เมืองเก่าและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง ตลอดจนแผนการจัดกิจกรรมต่างๆ ได้สอดคล้องกับเป้าหมายและวิสัยทัศน์ของเมืองเก่าน่าน คือ การธำรงรักษาคุณค่าของเมืองเก่าและการรักษาสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม วัฒนธรรม ประเพณี เพื่อให้มีการสืบทอดและส่งผ่านคุณค่าต่อไปยังอนุชนรุ่นหลังตามแนวคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืน

จากกระบวนการศึกษาวิจัยที่กล่าวมาข้างต้นทำให้ผู้คนในท้องถิ่นเริ่มหันมาสนใจมรดกทางวัฒนธรรมในชุมชนของตน นอกจากนี้ เมืองเก่ายังมีต้นทุนที่สำคัญ คือ มีผู้ทรงคุณวุฒิปราชญ์ท้องถิ่นที่มีองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเมืองเก่าอย่างลึกซึ้ง ช่วยให้คำชี้แนะและกำกับการศึกษาวิจัยและการดำเนินการต่างๆ ทั้งนี้ การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น หรือผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นเข้ามาเป็นคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่ามีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นกลไกที่ช่วยให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินการตามแผนและผังแม่บทและโครงการต่างๆ แม้ว่าจะมีการโยกย้ายตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐที่เป็นอนุกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าก็ยิ่งทำให้แผนการดำเนินการที่หน่วยงานต่างๆ เกี่ยวข้องนั้นยังดำเนินการต่อเนื่องไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ตามแผนแม่บทและผังแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า

นอกจากนี้ การดำเนินการร่วมกับหน่วยงานสนับสนุนอื่นๆ ยังเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าเดินไปสู่เป้าหมายได้ เนื่องจากจากหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้านต่างๆ การทำงานเชิงบูรณาการจึงยังติดขัดด้วยข้อจำกัดต่างๆ ในการผลักดันการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าให้เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงมีความจำเป็นที่ต้องประสานงานร่วมกับหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ ทั้งระหว่างหน่วยงานราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม องค์กรต่างๆ และภาคประชาชน ร่วมกันเป็นคณะทำงานแบบบูรณาการย่อมจะช่วยแก้ไขข้อขัดข้องและอุปสรรคในการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าให้คล่องตัวขึ้นได้

กรณีศึกษาเมืองเก่าท่านพบว่า ได้รับการสนับสนุนอย่างสำคัญจาก “องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)” ซึ่งมีวิสัยทัศน์ คือ “ประสานทุกภาคีเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน” มีการขับเคลื่อนเมืองเก่าบนทิศทางของการอนุรักษ์และพัฒนา ทำให้เมืองเก่าท่านเป็นเมืองที่มีเสน่ห์สามารถเก็บรักษาคุณค่าทางวัฒนธรรมไว้ได้เป็นอย่างดี และกลายเป็นต้นทุนสำคัญที่ดึงดูดให้เกิดการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม ส่งผลต่อการกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวลงไปยังภาคส่วนต่างๆ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าในมิติเศรษฐกิจ

การบริหารจัดการของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองที่มีการดำเนินการที่น่าสนใจ ในแง่ของการออกประกาศเพื่อสื่อสารแนวทางปฏิบัติเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ตลอดจนภาคประชาชนเข้าใจขั้นตอนในการดำเนินการก่อสร้างในพื้นที่เมืองเก่า คือ กรณีศึกษาคณะอนุกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่ากำแพงเพชร ซึ่งมีการดำเนินการออก “ประกาศคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่ากำแพงเพชร เรื่อง แนวทางปฏิบัติว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารภายในบริเวณขอบเขตเมืองเก่ากำแพงเพชรของภาครัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐอย่างอื่น ภาคเอกชน และประชาชน ที่อาจพื้มีในบริเวณเมืองเก่ากำแพงเพชร พ.ศ.๒๕๖๑” เนื้อหาแบ่งออกเป็น ๓ หมวด คือ “หมวดที่ ๑ การยื่นขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร” “หมวดที่ ๒ การตรวจสอบพื้นที่ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารและเงื่อนไขการอนุญาต” “หมวดที่ ๓ ขั้นตอนการพิจารณาเห็นชอบ” การดำเนินการดังกล่าวช่วยอำนวยความสะดวกให้ผู้ปฏิบัติมีแนวทางในการปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมของทุกภาคส่วน ทั้งผู้ขออนุญาตก่อสร้าง และผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบ เพื่อให้การดำเนินการก่อสร้างอาคารในพื้นที่เมืองเก่ากำแพงเพชรนั้นมีกลไกการกลั่นกรองอย่างเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์ และพัฒนาเมืองเก่าให้รักษาคุณค่าเป็นต้นทุนสำหรับการพัฒนา อย่างยั่งยืนบนฐานวัฒนธรรมสืบต่อไป



ภาพมุมสูงเมืองเก่าปัตตานี มีเนื้อที่ ๒.๓๕ ตารางกิโลเมตร
ได้รับการประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่าเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๑

เมืองเก่าในประเทศไทย

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๖๓ คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้ดำเนินการประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่าแล้วทั้งสิ้น ๓๒ เมือง อยู่ระหว่างการดำเนินการประกาศ ๑ เมือง คือ เมืองเก่าร้อยเอ็ด และดำเนินการศึกษาเพื่อเตรียมการประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่า ๓ เมือง คือ

ภาคเหนือ จำนวน ๑๑ เมือง

เมืองเก่าน่าน เมืองเก่าเชียงใหม่ เมืองเก่าลำพูน เมืองเก่าลำปาง เมืองเก่าแพร่ เมืองเก่าเชียงราย เมืองเก่าพะเยา เมืองเก่าแม่ฮ่องสอน เมืองเก่าตาก เมืองเก่ากำแพงเพชร และเมืองเก่าพิษณุโลก

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน ๕ เมือง

เมืองเก่าพิมาย เมืองเก่านครราชสีมา เมืองเก่าสุรินทร์ เมืองเก่าบุรีรัมย์ เมืองเก่าสกลนคร

ภาคกลาง จำนวน ๕ เมือง

เมืองเก่าลพบุรี เมืองเก่าเพชรบุรี เมืองเก่าสุพรรณบุรี เมืองเก่าราชบุรี และเมืองเก่ากาญจนบุรี

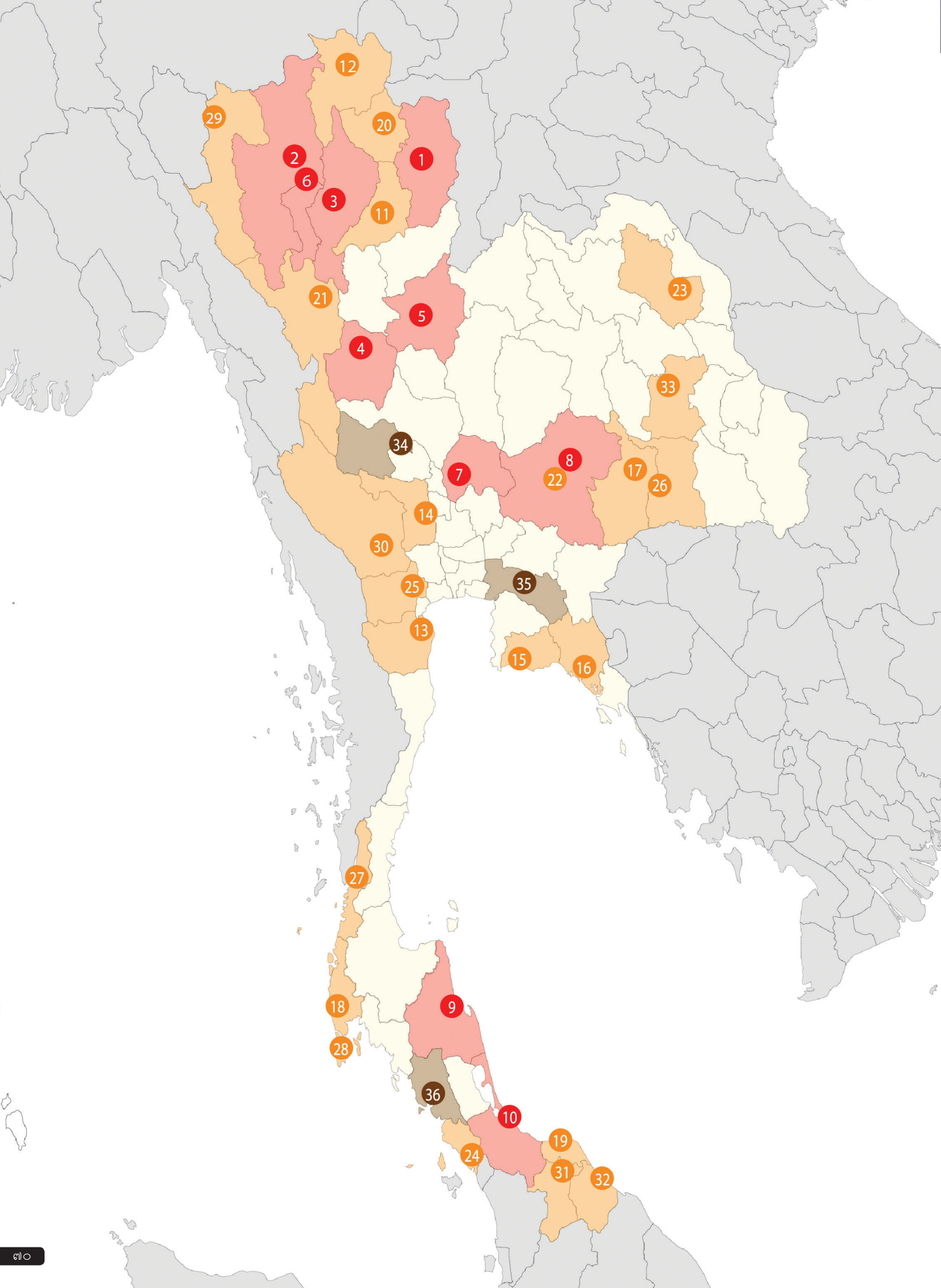
ภาคตะวันออก จำนวน ๒ เมือง

เมืองเก่าระยอง และเมืองเก่าจันทบุรี

ภาคใต้ จำนวน ๙ เมือง

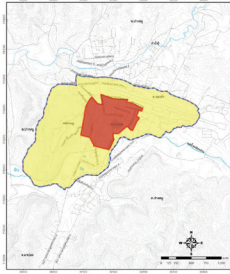
เมืองเก่าปัตตานี เมืองเก่านครศรีธรรมราช เมืองเก่าสงขลา เมืองเก่าตะกั่วป่า เมืองเก่าสตูล เมืองเก่าภูเก็ต เมืองเก่าระนอง เมืองเก่ายะลา และเมืองเก่านราธิวาส

ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้ดำเนินการศึกษาเพื่อการประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่าเพิ่มเติมจำนวน ๓ เมือง คือ เมืองเก่าอุทัยธานี เมืองเก่าตรัง และเมืองเก่าฉะเชิงเทรา

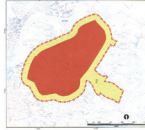


		รายชื่อเมืองเก่า	ปีที่ประกาศ (พ.ศ.)	ภาค
เมืองเก่า กลุ่มที่ 1	1	เมืองแก่นา่น-ใจเมืองน่าน เมืองแก่นา่น-เวียงพระธาตุแช่แห้ง	2549	ภาคเหนือ
	2	เมืองเก่าเชียงใหม่	2553	ภาคเหนือ
	3	เมืองเก่าลำปาง	2554	ภาคเหนือ
	4	เมืองเก่ากำแพงเพชร	2553	ภาคเหนือ
	5	เมืองเก่าพิษณุโลก	2563	ภาคเหนือ
	6	เมืองเก่าลำพูน	2553	ภาคเหนือ
	7	เมืองเก่าลพบุรี	2553	ภาคกลาง
	8	เมืองเก่าพิมาย	2553	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
	9	เมืองเก่านครศรีธรรมราช	2553	ภาคใต้
	10	เมืองเก่าสงขลา	2553	ภาคใต้
เมืองเก่า กลุ่มที่ 2	11	เมืองเก่าแพร่	2558	ภาคเหนือ
	12	เมืองเก่าเชียงราย	2558	ภาคเหนือ
	13	เมืองเก่าเพชรบุรี	2558	ภาคกลาง
	14	เมืองเก่าสุพรรณบุรี	2558	ภาคกลาง
	15	เมืองเก่าระยอง	2558	ภาคตะวันออก
	16	เมืองเก่าจันทบุรี	2558	ภาคตะวันออก
	17	เมืองเก่าบุรีรัมย์	2558	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
	18	เมืองเก่าตะกั่วป่า	2558	ภาคใต้
	19	เมืองเก่าปัตตานี	2558, 2562	ภาคใต้
		เมืองเก่าพะเยา-ใจเมืองพะเยา	2559	ภาคเหนือ
	20	เมืองเก่าพะเยา-เวียงพระธาตุจอมทอง		
	21	เมืองเก่าตาก	2559	ภาคเหนือ
	22	เมืองเก่านครราชสีมา	2559	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
	23	เมืองเก่าสกลนคร	2559	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
	24	เมืองเก่าสตูล	2559	ภาคใต้
	25	เมืองเก่าราชบุรี	2560	ภาคกลาง
	26	เมืองเก่าสุรินทร์	2560	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
	27	เมืองเก่าระนอง	2560	ภาคใต้
	28	เมืองเก่าภูเก็ต	2560	ภาคใต้
	29	เมืองเก่าแม่ฮ่องสอน	2561	ภาคเหนือ
	30	เมืองเก่ากาญจนบุรี	2561	ภาคกลาง
เมืองเก่า เป้าหมาย	31	เมืองยะลา	2561	ภาคใต้
	32	เมืองเก่านราธิวาส	2561	ภาคใต้
	33	เมืองเก่าร้อยเอ็ด	2563	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
	34	เมืองเก่าอุทัยธานี	อยู่ระหว่างดำเนินการ	ภาคกลาง
	35	เมืองเก่าฉะเชิงเทรา	อยู่ระหว่างดำเนินการ	ภาคตะวันออก
	36	เมืองเก่าตรัง	อยู่ระหว่างดำเนินการ	ภาคใต้

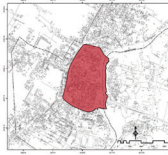
พื้นที่เมืองท่าเมืองลอบ (2561)



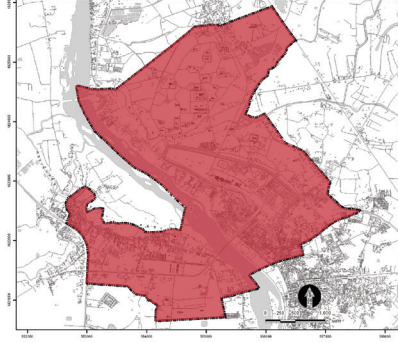
พื้นที่เมืองท่าแพร่ (2558)



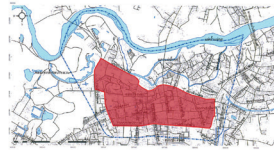
พื้นที่เมืองท่าลำพูน (2554)



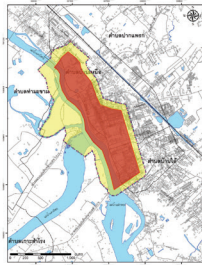
พื้นที่เมืองท่ากำแพงเพชร (2553)



พื้นที่เมืองท่าเชียงราย (2558)



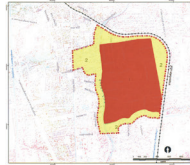
พื้นที่เมืองท่ากาญจนบุรี (2561)



พื้นที่เมืองท่าจันทบุรี (2558)



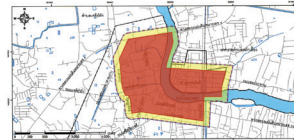
พื้นที่เมืองท่าพรบุรี (2558)



พื้นที่เมืองท่าระยอง (2558)



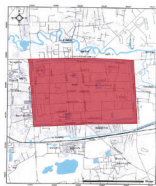
พื้นที่เมืองท่าราชบุรี (2560)



พื้นที่เมืองท่าลพบุรี (2553)



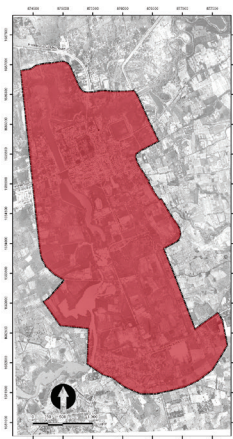
พื้นที่เมืองท่านครราชสีมา (2559)



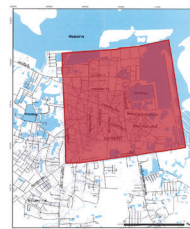
พื้นที่เมืองท่าบุรีรัมย์ (2558)



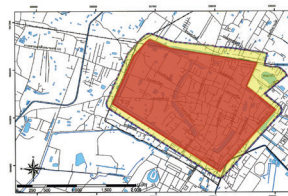
พื้นที่เมืองท่าพิจาย (2553)



พื้นที่เมืองท่าลพบุรี (2559)



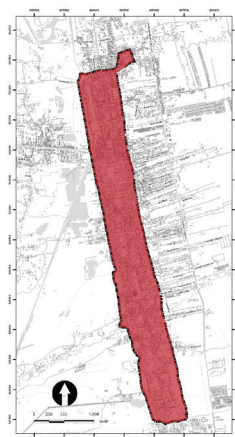
พื้นที่เมืองท่าสุรินทร์ (2560)



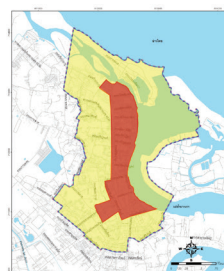
พื้นที่เมืองท่าระยอง (2558)



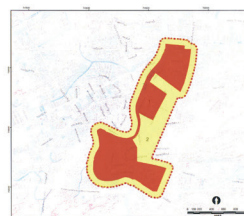
พื้นที่เมืองท่านครศรีธรรมราช (2553)



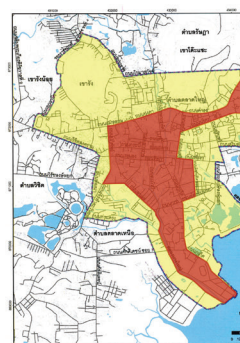
พื้นที่เมืองท่าราชวาล (2561)



พื้นที่เมืองท่าปัตตานี (2558)



พื้นที่เมืองท่าภูเก็ต (2560)



ขอบเขตพื้นที่เมืองท่า
 ขอบเขตพื้นที่ต่อเนื่อง

250 m.
 500 m.
 1000 m.

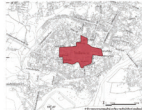
พื้นที่เมืองเก่าเชียงใหม่ (2553)



พื้นที่เมืองเก่าตาก (2559)



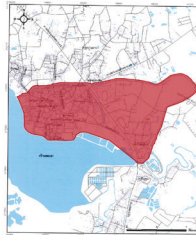
พื้นที่เมืองเก่าบ้าน
"วัดเมืองน่าน" (2549)



พื้นที่เมืองเก่าบ้าน
"วัดพระธาตุแช่แห้ง" (2549)



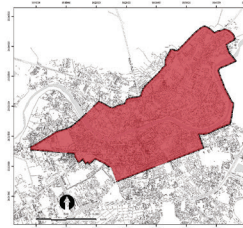
พื้นที่เมืองเก่าพะเยา
"วัดเมืองพะเยา" (2559)



พื้นที่เมืองเก่าพะเยา
"วัดพระธาตุจอมทอง" (2559)

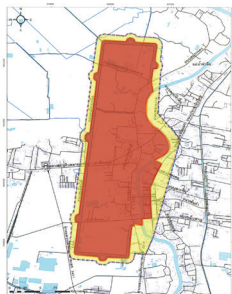


พื้นที่เมืองเก่าลำปาง (2553)



แผนที่เมืองเก่าภาคเหนือ

พื้นที่เมืองเก่าสุพรรณบุรี (2553)

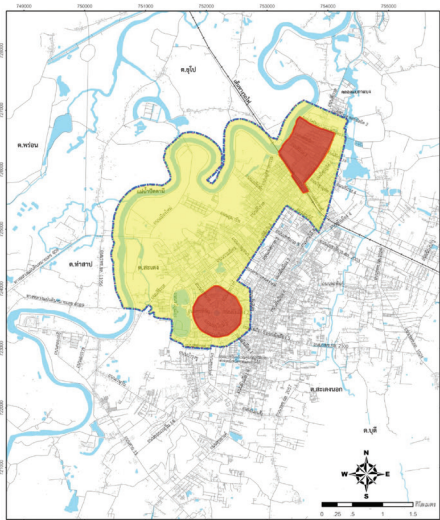


แผนที่เมืองเก่าภาคกลาง

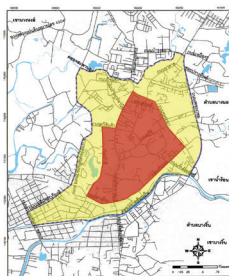


แผนที่เมืองเก่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

พื้นที่เมืองเก่ายะลา (2561)



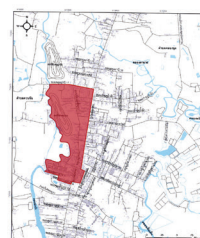
พื้นที่เมืองเก่าระนอง (2560)



พื้นที่เมืองเก่าสงขลา (2553)



พื้นที่เมืองเก่าสุขลา (2559)



แผนที่เมืองเก่าภาคใต้



เมืองเก่าเชียงใหม่ | รางวัดร่องชนะเล็ค ประเภทประชาชนทั่วไป | นายวีระยุทธ ไชยวรรณ



เมืองเก่านครศรีธรรมราช | รางวัดชมเชย ประเภทประชาชนทั่วไป | นายสุชาติ เกื้อทาน



กลไก มาตรการ และการส่งเสริม การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า





ภาพมุมสูงเมืองเก่าอุทัยธานี

กลไก มาตรการ และการส่งเสริม การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า

“เมืองเก่าที่ยังมีพลวัต” มีคุณค่าและความหมายตอบโจทย์การอยู่อาศัย การดำเนินธุรกิจ กิจกรรมทางสังคม ตลอดจนวัฒนธรรมต่างๆ อย่างไรก็ดี พลวัตของกิจกรรมทางสังคมอันมีที่เกิดขึ้นในเมืองเก่าดังกล่าวนั้น หากไม่มีการวางแผนการบริหารจัดการอย่างเหมาะสมก็อาจเป็นการคุกคามคุณค่าของเมืองเก่าให้เสื่อมสภาพลง ทั้งที่เป็นการเสื่อมสภาพลงขององค์ประกอบของมรดกทางวัฒนธรรมทางกายภาพ (Tangible Cultural Heritage) และมรดกวัฒนธรรมจับต้องไม่ได้ (Intangible Cultural Heritage) ซึ่งองค์ประกอบของมรดกเมืองนี้ถือว่าเป็นต้นทุนสำคัญในการอนุรักษ์และพัฒนาไปสู่ความยั่งยืน

กรอบแนวคิดหลัก คือ “การพัฒนาบนฐานของคุณค่า” กล่าวคือ หากมีการบริหารจัดการเมืองเก่าอย่างเหมาะสมบนฐานของการให้คุณค่าและความหมายตามบริบทของเมืองเก่าแต่ละเมือง ทว่าต้องตอบโจทย์การใช้สอยความต้องการในบริบทร่วมสมัย เพราะวามรดกเมืองเก่าไม่ได้หมายถึงคุณค่าที่สืบทอดมาจากอดีตแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่มีคุณค่าสำหรับการพัฒนาในอนาคต ทั้งนี้ ในการบริหารจัดการเมืองเก่าเพื่อความยั่งยืนต้องเกิดขึ้นจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็น การร่วมตัดสินใจของผู้มีส่วนได้-เสียที่อยู่อาศัยและผู้ที่เกี่ยวข้องกับเมืองเก่า ด้วยการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพดังกล่าวนั้น จะทำให้เมืองเก่าทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญของการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมอย่างยั่งยืนได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเมืองเก่ายังมีพลวัตดำรงบทบาทในบริบทสังคมร่วมสมัยซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพราะฉะนั้น การบริหารจัดการเมืองเก่าไปสู่ความยั่งยืนจึงเป็นสิ่งที่มีความท้าทายมาก เนื่องจากต้องการใช้องค์ความรู้หลากหลายมิติอันเกิดจากศาสตร์ที่กว้างขวางและหลากหลาย ต้องมีการจัดเก็บข้อมูลต่างๆ อย่างครบถ้วนและเป็นระบบ ตลอดจนมีการศึกษาผลกระทบในทุกแง่มุม เพราะในปรากฏการณ์แต่ละสิ่งที่เกิดขึ้นในเมืองล้วนแล้วแต่โยงใยสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และมีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงมีความจำเป็นที่ต้องเก็บข้อมูลต่างๆ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ วางแผนปฏิบัติงาน และการคาดการณ์ถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น ตลอดจนรายละเอียดในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเมืองเก่า

ในการบริหารจัดการเมืองเก่าจึงมีแนวทางปฏิบัติที่หลากหลายขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อม อันซับซ้อนและคุณลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละเมือง ดังจะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการเมืองเก่าบางเมืองอาจใช้วิธีการกำหนดพื้นที่เพื่อการพัฒนาใหม่ และสามารถรองรับกิจกรรมที่สืบเนื่องจากความต้องการใหม่ๆ ซึ่งในบางกิจกรรมนั้นอาจจะขัดแย้งหรือลดทอนคุณค่าของเมืองเก่าลง หรือบางกิจกรรมแม้จะไม่ได้ขัดแย้งกับคุณค่าของเมืองเก่า ทว่ามีความเข้มข้นของการใช้สอยมากจนอาจส่งผลกระทบต่อเมืองเก่า จึงมีการวางผังเมืองใหม่เพื่อกำหนดให้แยกกิจกรรมเหล่านี้ออกไปอยู่ในพื้นที่ส่วนการพัฒนาใหม่ ทว่ายังคงคำนึงถึงความเชื่อมโยงของพื้นที่ทั้งสองเข้าด้วยกันในลักษณะพึ่งพากัน หรือแบ่งเบาภาระของเมืองเก่า เนื่องจากพื้นที่พัฒนาใหม่นั้นสามารถพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีรูปแบบและขนาดเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการ และการขยายตัวในอนาคต

จึงเป็นการแบ่งเบาภาระขีดจำกัดความสามารถในการรองรับของเมืองเก่าลง รวมไปถึงเป็นการลดความตึงเครียดและลดช่องว่างของข้อจำกัดระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนาให้แคบลง ควบคู่กับการดำเนินมาตรการอนุรักษ์เมืองเก่าที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าด้านต่างๆ ขององค์ประกอบของเมืองเก่าที่มีคุณค่าด้านต่างๆ อาทิ ความสมบูรณ์ (Integrity) ความเป็นของแท้ดั้งเดิม (Authenticity) และระบบนิเวศของเมือง (Urban Ecology)

กลไก และมาตรการภาครัฐ ในการส่งเสริมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า

(๑) แนวทางการบริหารจัดการ

กลไกการบริหารจัดการเมืองเก่าของหน่วยงานภาครัฐนั้น อาศัยอำนาจตาม “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๔๖” แต่งตั้งคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าแต่ละเมือง เพื่อกำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการ และแนวทางเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า และให้การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าดำเนินไปอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ และส่งเสริมให้ภาคเอกชนและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ และพัฒนาเมืองเก่า ให้เป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สืบทอดความเจริญรุ่งเรืองทางด้านศิลปวัฒนธรรมของชาติตลอดไป

(๒) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม^{๑๓}

สำหรับการส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น อาศัยอำนาจตาม “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕” และ “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒” เพื่อกำหนดให้พื้นที่เมืองเก่าเป็นเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและกำหนดแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมกับศักยภาพ บทบาท ความสำคัญในแต่ละพื้นที่ ซึ่งจะใช้เป็นแนวทางในการออกข้อบัญญัติหรือข้อบังคับควบคุมที่มีมาตรการปกป้องคุ้มครองพื้นที่เมืองเก่า

(๓) การอนุรักษ์โบราณสถานและสถานที่ที่มีคุณค่าและความสำคัญ

สำหรับการอนุรักษ์โบราณสถานและสถานที่ที่มีความสำคัญนั้น อาศัยอำนาจตาม “พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕” ในการปกป้องและคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม โดยประกาศให้อาคารหรือสถานที่ ที่มีคุณค่าและความสำคัญที่ยังไม่ได้

^{๑๓} มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ชุดความรู้ด้านการอนุรักษ์ พัฒนา และบริหารจัดการเมืองเก่า เล่มที่ ๓ ระเบียบกฎหมาย และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ๒๕๕๖. หน้าที่ ๓๖.

รับการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานให้มีการขึ้นทะเบียนและประกาศเขตโบราณสถาน รวมถึงโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนแล้วก็สามารถขยายเขตที่ดินโบราณสถานให้มากขึ้น ตามความเหมาะสม เพื่อสร้างพื้นที่คุ้มครองโบราณสถานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(๔) การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๖๒ เป็นกรอบขึ้นการพัฒนากายภาพในทุกระดับของประเทศ สัมพันธ์กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด้วยจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทเพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในภาพ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเมืองเก่า คือ “การส่งเสริมทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์ หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี หรือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ”^{๑๔} อันเป็นไปเพื่อประโยชน์ในด้านต่างๆ แก่ประชาชนโดยส่วนรวม

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๖๒ ให้นิยาม “ผังเมืองรวม” คือ แผนผังนโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมือง และการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง และ “ผังเมืองเฉพาะ” หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์ในการสร้างเมืองใหม่ การพัฒนาเมือง การอนุรักษ์เมือง หรือการฟื้นฟูเมือง

(๕) การควบคุมการก่อสร้างและดัดแปลงอาคาร

การควบคุมการก่อสร้าง และดัดแปลงอาคาร อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๓ และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและองค์ประกอบของเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคาร ให้เมืองเกิดความเป็นระเบียบและมีความน่าอยู่ ย่อมทำให้ประชาชนส่วนรวมมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

นอกจากนี้ ยังให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกประกาศกระทรวงมหาดไทย และกฎกระทรวงเพื่อควบคุมรายละเอียดการก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้าย รื้อถอน ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร รวมถึงการกำหนดลักษณะ รูปแบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ ที่ตั้งของอาคาร ระดับ เนื้อที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร และระยะ หรือระดับระหว่างอาคารกับอาคาร หรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับถนนทางเท้าหรือที่สาธารณะ มาตรการควบคุมเรื่องป้าย และที่ว่างริมแหล่งน้ำสาธารณะ เป็นต้น

^{๑๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๗๑ วันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๒. หน้า ๒๔.

(๖) การควบคุมกิจกรรมบางประเภทที่ไม่เหมาะสม

การควบคุมกิจกรรมบางประเภทที่ไม่เหมาะสมกับเมืองเก่า อาศัยอำนาจตาม “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒” “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗” และ “กฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง” เพื่อควบคุมกิจกรรมบางประเภทที่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่เมืองเก่าในรูปประกาศ และ / หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เอื้อต่อการนี้ได้

จะเห็นได้ว่ามีกลไกในลักษณะการปกป้องคุ้มครองด้วยมาตรการทางกฎหมายหลายประการ แม้จะเป็นมาตรการที่มีความจำเป็นในเชิงการป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดทว่าในความเป็นจริงแล้วกลไกและมาตรการทางกฎหมายที่รัดกุมเพียงอย่างเดียวนั้นไม่ได้เป็นวิธีที่ดีที่สุดของการคุ้มครองป้องกันคุณค่าด้านต่างๆ ที่มีอยู่คู่กับเมืองเก่าให้ธำรงรักษาไว้ได้ จึงมีความจำเป็นต้องสร้างระบบและกลไกในลักษณะแรงจูงใจ และค่านิยมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าอย่างรู้คุณค่า บนแนวทางการบริหารจัดการที่ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนในเมืองเก่าให้ร่วมตัดสินใจ ร่วมลงมือลงแรงดูแลเมืองเก่าด้วยตระหนักเห็นคุณค่า เล็งเห็นโอกาสในการพัฒนาเมืองเก่าให้เป็นทุนทางวัฒนธรรมเป็นสินทรัพย์ ตลอดจนเป็นโอกาสต่างๆ สำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิต และชุมชนอย่างยั่งยืน

ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า

การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า เพื่อให้ธำรงรักษาคุณค่าไว้นั้นสามารถประยุกต์ระบบ และกลไกที่เหมาะสมกับเมืองเก่าแต่ละเมืองได้ แต่อย่างไรก็ตาม การสร้างให้กฎ กติกา ข้อตกลงที่เหมาะสมเป็นบรรทัดฐานของแต่ละเมืองให้เป็นกลไกที่สำคัญในการควบคุมและส่งเสริมให้รักษาคุณลักษณะเฉพาะตัวของเมืองเก่าแต่ละเมืองไว้ได้ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญ เนื่องจากที่ผ่านมากฎกระทรวงผังเมืองรวมจะมีอายุการบังคับใช้ ๕ ปี ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่ต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เข้มข้นเกินกว่าการรองรับในมิติต่างๆ ของพื้นที่จะรองรับได้ฉวยโอกาสยื่นแบบขออนุญาตก่อสร้างอาคารสูง หรืออาคารขนาดใหญ่ที่มีการใช้สอยที่เข้มข้นมากเกินกว่าขีดจำกัดความสามารถในการรองรับได้ของพื้นที่มีโอกาสส่งผลกระทบต่อเมืองเก่าตลอดจนส่งผลกระทบต่อบรรยากาศของเมืองเก่าในภาพรวม

เพราะฉะนั้น หากมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจะเป็นกลไกสำคัญในการพิทักษ์รักษาคุณค่าของเมืองจากความเปลี่ยนแปลงที่มากเกินไปจนคุกคามคุณค่าของเมืองเก่า เนื่องมาจากสาเหตุว่าจากข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่หมดอายุการบังคับ ต่างจากกฎกระทรวงผังเมืองรวมที่มีอายุ ๕ ปี ซึ่งทำให้เกิดเป็นช่องว่าง หากมีการปรับปรุงแก้ไขเทศบัญญัติก็เป็นเพราะความต้องการปรับปรุงให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการควบคุมที่ดีขึ้น

กรณีศึกษาการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นของเทศบาลนครเชียงใหม่^{๑๔} พบว่า มีการขับเคลื่อนจากความร่วมมือ ๔ ภาคส่วน คือ “ภาครัฐทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบาย” ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาและปรับปรุง เทศบัญญัติเทศบาลนครเชียงใหม่ มีองค์ประกอบ คือ “ภาคส่วนวิชาการ” ได้แก่ นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยที่มีการจัดการเรียนการสอนด้านสถาปัตยกรรมและการผังเมืองในจังหวัดเชียงใหม่ “ภาคส่วนวิชาชีพ” ได้แก่ กรรมการสถาปนิกล้านนา สมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์ และสุดท้าย คือ “ภาคส่วนผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง” ได้แก่ ผู้มีเกี่ยวข้องเกี่ยวกับการบริหารจัดการทางกายภาพของเมืองใน เทศบาลนครเชียงใหม่ อาทิ ผู้บริหาร เจ้าพนักงาน นิติกร ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง สำนักการช่าง กลุ่มส่งเสริมการพัฒนาเมือง กองวิชาการและแผนงาน ทั้งนี้ ได้จัดกระบวนการหารือถกเถียงอย่างรอบด้าน เพื่อให้ร่างเทศบัญญัตินั้น มีความสมดุล ทั้งมิติวิชาการ วิชาชีพ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์และพัฒนาในพื้นที่ เมืองเก่า ตลอดจนสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับเป้าหมาย ของการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า ทว่ายังเอื้อให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับโอกาสในการ พัฒนาพื้นที่ในเมืองเก่าได้อย่างเหมาะสมตามข้อบัญญัติ

ในการทำงานนั้นมีการรอบความคิดว่าเทศบัญญัติที่ร่างขึ้นมา มีสถานะเป็นข้อบัญญัติที่ออกโดยเทศบาลจะต้องไม่ขัดแย้งกับความใน “พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒” รวมทั้งประกาศอื่นๆ อาทิ “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนด บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง บริเวณที่วัดจากgrimฝั่งทั้งสองข้างทางของคลองแม่ข้าวออก ไปข้างละ ๕๐ เมตร” “กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ฉบับที่ ๓ พ.ศ.๒๕๕๖” และกฎหมายอื่นๆ ที่นำมาใช้ในการพิจารณาร่วมด้วย เช่น สถานบริการตามพระราช บัญญัติ สถานบริการ เป็นต้น

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาและปรับปรุงเทศบัญญัติเทศบาลนครเชียงใหม่ได้ จัดทำร่างเทศบัญญัติแล้ว จึงนำร่างเทศบัญญัติเข้าสู่ขั้นตอนรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ โดยมีกลุ่มเป้าหมาย คือ ภาคประชาชน ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และ สื่อมวลชน ภาคสถาปนิก และนักวิชาการด้านสถาปัตยกรรม

เมื่อรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มเป้าหมายแล้วนำร่างเทศบัญญัติฯ เสนอต่อ นายกเทศมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว จึงนำเสนอร่างเทศบัญญัติฯ ต่อ สภาเทศบาล พิจารณาให้ความเห็นชอบ จากนั้นสภาเทศบาลเสนอร่างเทศบัญญัติฯ ต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่พิจารณา ซึ่งในขั้นตอนนี้ได้พิจารณาร่วมกับโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด โดยเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบแล้ว จะเป็นขั้นตอนการเสนอร่างเทศบัญญัติฯ ให้คณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบ จากนั้นจึง ดำเนินการส่งร่างเทศบัญญัติต่อรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุมัติ และ ขั้นตอนสุดท้าย ประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าด้วย “เทศบัญญัติเทศบาลนครเชียงใหม่ เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือ บางประเภทในท้องที่ตำบลศรีภูมิ ตำบลสุเทพ ตำบลช้างม้อย ตำบลพระสิงห์ ตำบลช้างคลาน และตำบลหายยา ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.๒๕๕๓” ประกาศเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๔

^{๑๔}เรียบเรียงจากการบรรยาย โดย อาจารย์อิศรา กันตง คณะศิลปกรรมและสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา ผู้ทรงคุณวุฒิด้านผังเมือง และคณะกรรมการพิจารณาและปรับปรุงเทศบัญญัติเทศบาลนครเชียงใหม่ฯ ในโครงการฝึกอบรมเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ และการเรียนรู้การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า: เมืองเก่าในภาคเหนือ วันที่ ๑-๒ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๖๒

ความน่าสนใจของเทศบัญญัติเทศบาลนครเชียงใหม่ พ.ศ.๒๕๕๓ คือ การขยายขอบเขต นิยามของคำว่า “อาคารแบบล้านนาหรือแบบพื้นเมืองภาคเหนือ” ให้ความหมายว่า “อาคารที่ได้นำเอาคุณค่าและลักษณะเฉพาะทางสถาปัตยกรรมล้านนาในแต่ละยุคสมัยตั้งอาคารต้นแบบประเภทคุ้ม สถานที่ราชการ วัด ตลาด เรือนร้านค้า และบ้านในเขตเมืองเก่าเชียงใหม่มาใช้ในการออกแบบก่อสร้าง หรือดัดแปลงอาคารทั้งในด้านรูปทรงหลังคา สีอาคาร ส่วนประดับตกแต่ง รั้วกำแพง หรืออื่นๆ เพื่อส่งเสริมคุณค่าและบรรยากาศความเป็นเมืองเก่าของเมืองเชียงใหม่”^{๒๐}

จะเห็นได้ว่าให้นิยามที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม ด้วยการยกตัวอย่างประเภทอาคารประกอบไว้ทำให้ผู้นำแนวทางไปปฏิบัตินั้นเกิดความสะดวก และสอดคล้องกับเจตนาของเทศบัญญัติฯ นอกจากนี้ ในเทศบัญญัติยังมีรายละเอียดที่เป็นประโยชน์ในการอนุรักษ์บรรยากาศของเมืองเก่าเชียงใหม่ในภาพรวม จากการกำหนดเจตสี และสัดส่วนของการทาสีของตัวอาคาร ตลอดจนกำหนดคุณลักษณะวัสดุพื้นที่ว่างด้านหน้าของอาคารด้วย นอกเหนือจากประเด็นของลักษณะทางสถาปัตยกรรมที่กล่าวมาข้างต้น

เทศบัญญัติเทศบาลนครเชียงใหม่ ได้กำหนดพื้นที่ของการควบคุมตามเทศบัญญัติโดยจำแนกพื้นที่ออกเป็น ๔ ส่วน ซึ่งสอดคล้องกับขนาดและขอบเขตของพื้นที่ของเมืองเก่าเชียงใหม่ที่ได้รับการประกาศตามมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ การจำแนกพื้นที่ของเมืองออกเป็นส่วนๆ นี้ เพื่อให้ออกแบบมาตรการควบคุมที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทแวดล้อมของพื้นที่แต่ละส่วนที่แตกต่างกันนั่นเอง

นอกจากนี้ ยังมี “เมืองเก่าสงขลา” ที่ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์บรรยากาศของเมืองเก่าโดยออก “เทศบัญญัติเทศบาลนครสงขลา เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภทบริเวณย่านเมืองเก่า ในท้องที่เขตเทศบาลนครสงขลา อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา พ.ศ. ๒๕๖๐”^{๒๑} ดังจะเห็นได้ว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นฉบับนี้ให้ความสำคัญต่อการควบคุมความสูงของอาคาร และการควบคุมประเภทกิจกรรมที่ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับย่านเมืองเก่าเป็นสำคัญ กล่าวคือ อาคารที่มีหลังคาลาดฟ้าให้มีความสูงนับตั้งแต่ระดับพื้นที่ก่อสร้างจนถึงพื้นลาดฟ้า ไม่เกิน ๙.๕ เมตร และหากเป็นอาคารมีหลังคาทรงจั่วหรือหลังคาปั้นหยา ให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงยอดผนังชั้นสูงสุดและความสูงของส่วนที่สูงที่สุดให้มีความสูงไม่เกิน ๑๒ เมตร แต่ไม่ได้ลงรายละเอียดต่าง ๆ ทางสถาปัตยกรรม สีอาคาร และรายละเอียดอื่นๆ ที่มีความแตกต่างไปจากรายละเอียดของข้อบัญญัติท้องถิ่นของเทศบาลนครเชียงใหม่ ที่ยกตัวอย่างมาข้างต้น เนื่องจากพัฒนาการของแนวคิดว่าด้วยการอนุรักษ์เมืองเก่าสงขลาที่ดำเนินการเป็นข้อกำหนดกฎหมายนั้นเกิดขึ้นภายหลังจากการที่เมืองเก่าเชียงใหม่ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องในเมืองเก่าเชียงใหม่ผ่านประสบการณ์ในเรื่องดังกล่าวมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่บังคับใช้ “เทศบัญญัติของเทศบาลนครเชียงใหม่ เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในท้องที่ตำบลศรีภูมิ ตำบลช้างม้อย ตำบลพระสิงห์ ตำบลช้างคลาน ตำบลหายยา ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.๒๕๓๑” ซึ่งเทศบัญญัติฯ ฉบับ พ.ศ.๒๕๓๑ ที่

^{๒๐} ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๕๔).

“เทศบัญญัติเทศบาลนครเชียงใหม่เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่ตำบลศรีภูมิ ตำบลสุเทพ ตำบลช้างม้อย ตำบลพระสิงห์ ตำบลช้างคลาน และตำบลหายยา ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.๒๕๕๓” ใน ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๒ ตอนพิเศษ ๓๓ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๔. หน้า ๒๕-๓๓.

^{๒๑} ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๖๑).

“เทศบัญญัติเทศบาลนครสงขลา เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท บริเวณย่านเมืองเก่าในท้องที่เขตเทศบาลนครสงขลา อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา พ.ศ.๒๕๖๐” ใน ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๕ ตอนพิเศษ ๓๕ ง. ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๘. หน้า ๔๑-๔๔.

อ้างถึงนั้นมีคุณูปการอย่างสำคัญต่อเมืองเก่าเชียงใหม่ในปัจจุบัน คือ ทำให้สามารถควบคุมความสูงอาคารในเขตเมืองเก่าเชียงใหม่ชั้นใน ให้มีความสูงไม่เกิน ๑๒ เมตร ทำให้ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือเกี่ยวข้องกับเมืองเก่าชั้นในได้ยอมรับและปฏิบัติตามข้อบัญญัติดังกล่าวมาแล้ว เพราะฉะนั้นในการออกเทศบัญญัติใหม่ในปี พ.ศ.๒๕๕๘ จึงสามารถลงรายละเอียดข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับสถาปัตยกรรมและประเด็นอื่นๆ ได้

อย่างไรก็ดี ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ถูกลำเอียงมาเป็นกลไกควบคุม และส่งเสริมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า นั้น ควรได้รับการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลว่าก่อให้เกิดผลลัพธ์สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าหรือไม่อย่างไร เพื่อวิเคราะห์หาจุดที่ต้องปรับปรุง ตลอดจนการแก้ไขให้เหมาะสม สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงหรือไม่อย่างไร เพื่อนำไปพัฒนามาตรการในข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าต่อไป

เพราะฉะนั้น การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า ด้วยเครื่องมือด้านมาตรการทางกฎหมายผ่านข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมประเภทและขนาดของกิจกรรม ตลอดจนการควบคุมการก่อสร้างและปรับปรุงอาคาร ป้องกันไม่ให้เกิดอาคารที่มีรูปแบบไม่เกื้อกูลกับองค์ประกอบของเมืองเก่า นับเป็นกลไกสำคัญในการอนุรักษ์คุณลักษณะของสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการเป็นเมืองเก่า เพื่อดำเนินการควบคุมไม่ให้มีกิจกรรมใดๆ ที่ลดทอนหรือคุกคามคุณค่าของเมืองเก่าเกิดขึ้น อันเป็นการเตรียมความพร้อมทางด้านกายภาพของเมืองเก่าไว้สำหรับการขับเคลื่อนการอนุรักษ์ และพัฒนาเมืองเก่าด้วยเครื่องมือประเภทอื่นๆ ต่อไป

ตัวอย่างการสร้างแรงจูงใจการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า

(๑) การส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้เกิดการอนุรักษ์ด้วยมาตรการทางภาษี

มาตรการด้านภาษีเป็นกลไกในส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองโดยภาคประชาชน และภาคธุรกิจ กล่าวคือ เมื่อมีการลงทุนในการอนุรักษ์มรดกสถาปัตยกรรม โดยให้ความสำคัญต่อคุณค่าของอาคารเป็นสำคัญ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้อาคารทรงคุณค่าดังกล่าวนั้นอยู่ในสภาพที่มั่นคง แข็งแรง สวยงาม และสอดคล้องกับการใช้สอยในบริบทร่วมสมัยที่อยู่บนฐานของการเคารพในคุณค่าในมิติต่างๆ ของอาคาร ทั้งนี้ ในหลายประเทศจึงมีกลไกสร้างแรงจูงใจให้เกิดการอนุรักษ์และพัฒนาตามประเด็นเป้าหมายผ่านกลไกทางภาษีให้นำค่าใช้จ่ายในการอนุรักษ์ดังกล่าวนั้นมาใช้ในการลดหย่อนภาษีบางประเภทได้

นอกจากนี้ ในบางประเทศมีการส่งเสริมให้รักษาสภาพประกอบของเมืองเก่า ด้วยมาตรการควบคุมต่างๆ ทว่ารัฐก็มีกลไกดูแลให้ประโยชน์แง่มุมอื่นๆ สำหรับเจ้าของที่ดินและอาคาร เช่น มาตรการลดหย่อนภาษีบางประเภทให้แก่เจ้าของที่ดินและเจ้าของอาคารที่ถูกควบคุมด้วยมาตรการต่างๆ เพื่อลดความรู้สึกตึงเครียดในการเสียประโยชน์ในการพัฒนาที่ดินร่วมกับกลไกส่งเสริมอื่นๆ เพื่อทำให้เกิดการอนุรักษ์อาคาร ไม้รีดถอนอาคารลงไปเพื่อการก่อสร้างใหม่ นอกจากนี้ ยังมีการใช้มาตรการทางภาษีดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดิน และเจ้าของอาคารที่นำเงินไปใช้ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ เช่น การดัดแปลงอาคารให้เหมาะสมกับแนวทางที่กำหนดด้วย

ในต่างประเทศมีการใช้มาตรการส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์ และการนำอาคารมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับสาธารณะด้วยมาตรการยกเว้นภาษี หรือค่าธรรมเนียมบางประเภทแก่ผู้ประกอบการที่เกิดคุณประโยชน์ต่อสาธารณะ เช่น กิจกรรมพิพิธภัณฑ์ หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการเรียนรู้ และเป็นส่วนหนึ่งของแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม ตลอดจนผู้ดูแลรักษาอาคารเก่าควรค่าแก่การอนุรักษ์ให้อยู่ในสภาพที่สวยงามและปลอดภัย นอกจากนี้จะเป็นแหล่งเรียนรู้ของเมืองเก่าแล้ว ยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สร้างรายได้ให้แก่เมืองเก่าอีกด้วย ทั้งนี้ การยกเว้นภาษีบางประเภท หรือการคืนค่าธรรมเนียมกลับไปในั้น มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ประกอบการพิพิธภัณฑ์ หรือศูนย์การเรียนรู้ หรือเจ้าของอาคารทรงคุณค่าแก่การอนุรักษ์ได้นำเงินดังกล่าวไปใช้ในการดูแลรักษา ทำนุบำรุง และบูรณะซ่อมแซมอาคารเก่าอันควรค่าแก่การอนุรักษ์ ตลอดจนได้นำเงินไปใช้ในการพัฒนาระบบการสื่อความหมายในพิพิธภัณฑ์และศูนย์การเรียนรู้ต่อไป

นอกจากการส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์เมืองเก่าด้วยมาตรการทางภาษี โดยการลดหย่อนการจัดเก็บภาษีบางประเภทกับเจ้าของที่ดิน และอาคารดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีมาตรการทางภาษีในแง่มุมอื่นๆ อีก เช่น การจัดเก็บภาษีบางประเภทกับเจ้าของที่ดินหรืออาคารโดยมีฐานคิดมาจากระดับของการลงทุนโดยภาครัฐ ในการพัฒนาและจัดการพื้นที่ดังกล่าวนั้น เช่น เมื่อรัฐลงทุนก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค-สาธารณูปการที่สมบูรณ์ย่อมเป็นพื้นที่ที่ได้รับการลงทุนสูงกว่าพื้นที่อื่นๆ โดยหลักการแล้วพื้นที่ดังกล่าวควรต้องเสียภาษีสูงกว่าพื้นที่ที่ยังขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค-สาธารณูปการ

ทั้งนี้ เมื่อรัฐมีเงินรายได้จากการเก็บภาษีมากเพียงพอก็สามารถนำมาจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในกระบวนการอนุรักษ์ และพัฒนาในพื้นที่เมืองเก่า ตลอดจนสามารถสร้างกลไกส่งเสริมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าอย่างเหมาะสมได้ด้วย

(๒) การจัดเก็บภาษีกิจกรรมบางประเภทที่ใช้ทรัพยากรมากกว่าปกติ หรือ กิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ในหลายประเทศมีการจัดเก็บภาษีในกิจกรรมบางประเภทที่ใช้สาธารณูปโภคมากกว่าปกติ หรือกิจกรรมที่เสี่ยงต่อการก่อมลพิษมากกว่ากิจกรรมประเภทอื่นๆ และจะต้องจ่ายภาษีในการแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เช่น ในสหภาพยุโรป (European Union) มีแนวคิดที่ว่าด้วยกฎระเบียบและภาษีต้นทุนสิ่งแวดล้อม มาตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๑๖ จนกระทั่ง พ.ศ.๒๕๑๘ คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปได้ผนวกภาษีด้านสิ่งแวดล้อม รวมไปในต้นทุนการผลิต โดยใช้เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจูงใจให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกระทำความผิดให้เป็นส่วนหนึ่งของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและช่วยกันลดมลพิษ โดยอาศัยหลักการว่าผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษนั้นต้องมีความรับผิดชอบ ต่อมาแนวความคิดดังกล่าวได้เปิดตัวสู่ประเทศในเอเชีย เช่น ประเทศจีนที่ริเริ่มดำเนินการเก็บ “ภาษีสิ่งแวดล้อม (Green Tax)” หรือบางที่เรียกว่า “Eco Tax” แม้ว่าจะยังไม่ครอบคลุมทั้งหมด โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดสรรและกำกับการใช้ทรัพยากรและพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด^{๒๒} ในต่างประเทศมีการใช้มาตรการทางภาษี หรือการเก็บค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในหลากหลายวิธีการ อาทิ เก็บผ่านค่าธรรมเนียมการอนุญาตในการดำเนินการ (Administrative Fees) เก็บผ่านค่าธรรมเนียมการใช้สอย (User Fees หรือ User Charges) หรือค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (Product Surcharge) ที่จัดเก็บในลักษณะของค่าปรับ (Fines) เก็บค่าภาษีในการก่อให้เกิดมลพิษ (Pollution Tax) ที่จัดเก็บเป็นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ปล่อยมลพิษ (Pollution Permits) หรือ การจัดเก็บในระบบการเรียกเงินมัดจำและคืนเงิน (Deposit-Refund System) รวมถึงการให้วงเงินประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม (Performance Bonds) ตลอดจนการให้เงินอุดหนุนในการอนุรักษ์ (Subsidy)^{๒๓}

จะเห็นได้ว่า แนวทางมาตรการทางภาษีที่มีวิธีการ และวิธีคิดที่หลากหลายดังกล่าวมาข้างต้น สามารถนำมาประยุกต์เป็นกลไก และมาตรการในการส่งเสริม และควบคุมให้เกิดการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าได้ทั้งสิ้น ทว่ามีความจำเป็นต้องมีการศึกษาทำความเข้าใจปัจจัยแวดล้อมอย่างถ่องแท้จึงจะทำให้กลไกและมาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาขับเคลื่อนนั้นตอบโจทย์การอนุรักษ์และพัฒนาในเมืองเก่าอย่างแท้จริง และส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียน้อยที่สุด หรือหากมีผลกระทบก็มีแนวทางในการช่วยเหลือดูแลอย่างเหมาะสมและเป็นที่พึงพอใจ อันจะทำให้เกิดความสำนึกตระหนักรู้ในคุณค่าของการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าเพื่อความยั่งยืนอย่างแท้จริง

^{๒๒} ไพจิตร วิบูลย์ธนสาร, และ จุฬารัตน์ กิจประพทธุ์กุล. Green Tax... ภาษีเพื่อความ สุขของประชาชน. ปักกิ่ง: อัครราชทูตไทยประจำกรุงปักกิ่ง. ๒๕๕๖. เอกสารออนไลน์ เข้า ถึงจาก <http://www.vijachina.com>
^{๒๓} ดูเพิ่มเติมที่ <http://wqm.pcd.go.th/water/images/agriculture/media/๒๕๕๘/ecotax.pdf>

กลไกที่ยกมาข้างต้นนี้ เป็นกลไกที่มีการปฏิบัติแล้วในต่างประเทศ สำหรับในประเทศไทยยังคงต้องมีการศึกษาความเป็นไปได้ของแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสม ตลอดจนต้องหรือความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ และดำเนินการขับเคลื่อนสู่การวางนโยบายของชาติต่อไป

(๓) การพิจารณาให้สิทธิพิเศษเพื่อแลกเปลี่ยนกับผลกระทบจากมาตรการควบคุมในเมืองเก่า

ในกรณีผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินหรือเจ้าของอาคารที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อนุรักษ์ได้รับผลกระทบจากมาตรการการควบคุมด้านต่างๆ จากแนวทางปฏิบัติหรือกฎหมาย เช่น มาตรการควบคุมการใช้พื้นที่เพื่อก่อสร้างอาคาร มาตรการควบคุมความสูงอาคาร เป็นต้น ควรมีการพิจารณาให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลกลุ่มนี้ เช่น ให้ได้สิทธิทางภาษีและค่าธรรมเนียมในการขายหรือโอนเพื่อเป็นการชดเชยการเสียสิทธิในพื้นที่อนุรักษ์ที่ดินเป็นเจ้าของและ/หรือการชดเชยผลกระทบจากการถูกควบคุมด้วยมาตรการทางกฎหมาย เป็นต้น

(๔) การประกาศเกียรติคุณผู้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนาในเมืองเก่า

การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รวมทั้งภาคธุรกิจ ผู้ที่ครอบครองอาคารทรงคุณค่าในเมืองเก่าให้เกิดการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าอย่างเหมาะสมนั้น เป็นกลไกสำคัญที่สร้างให้เกิดความภาคภูมิใจแก่ผู้ที่ครอบครองอาคารทรงคุณค่าในเมืองเก่า และมีการทำนุบำรุงดูแลรักษาให้อาคารเหล่านั้นอยู่ในสภาพที่แข็งแรงสมบูรณ์ ทั้งนี้ แนวทางการดำเนินการสามารถวางแผนจัดการได้หลากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ หรือประเด็นที่เร่งด่วนท้าทาย ตัวอย่างเช่น

- กลไกเพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์มรดกสถาปัตยกรรมในเมืองเก่าโดยสำนักงานภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก องค์การยูเนสโก

องค์การยูเนสโก สำนักงานภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ได้ตระหนักว่ามรดกสถาปัตยกรรมในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกจำนวนมากนั้นอยู่ในการครอบครองของเอกชน และกำลังตกอยู่ในสภาวะถูกคุกคาม จากการพัฒนาในพื้นที่เมืองเก่าต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงสภาพทางกายภาพ ด้วยการรื้อถอนอาคารทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ลงเพื่อสร้างอาคารใหม่ รวมไปถึงการทอดทิ้งอาคารขาดการบำรุงรักษา ทำให้อาคารทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ที่อยู่คู่กับชุมชนหรือเมืองเก่าทรุดโทรมหรือถูกรื้อถอนจนอยู่ในสภาวะอันตรายเสี่ยงต่อการสูญสิ้นสูญเป็นจำนวนมาก

จากมูลเหตุดังกล่าวข้างต้น องค์การยูเนสโก สำนักงานภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกได้เสนอโครงการรางวัลมรดกสถาปัตยกรรมแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (Asia-Pacific Heritage Awards) โดยมีแนวความคิดว่า “ไม่ได้ให้รางวัลนี้แก่มรดกสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าโดดเด่น ไม่ได้ให้รางวัลนี้แก่มรดกสถาปัตยกรรมที่ดีเลิศที่สุด หรือรางวัลนี้มอบแก่โครงการตัวอย่างของการอนุรักษ์ที่ดี”^{๒๔} โดยมีเป้าหมายของรางวัล

^{๒๔} UNESCO. UNESCO Asia-Pacific Awards Cultural Heritage Conservation. Bangkok: UNESCO Asia-Pacific.

เพื่อส่งเสริมและสร้างขวัญกำลังใจ และสร้างสำนึกทางบวกต่อการเป็นเจ้าของต่อมรดกทางสถาปัตยกรรมที่ทรงคุณค่ากับภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมให้อนุรักษ์อาคารทรงคุณค่าตามหลักวิชาการ รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการฟื้นฟูการใช้สอยตัวอาคารทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ทั้งลักษณะการใช้สอยในบริบทดั้งเดิม หรือการปรับเปลี่ยนใช้สอยที่สอดคล้องกับบริบทความต้องการในโลกร่วมสมัย โดยแบ่งรางวัลเป็นหลายประเภท อย่างสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของการอนุรักษ์และการพัฒนาเมืองเก่าในเอเชียและแปซิฟิก เช่น “รางวัลการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม (Awards for Cultural Heritage Conservation)”

ต่อมาเมื่อมีนโยบาย ส่งเสริมให้เมืองเก่าและการฟื้นฟูให้อาคารทางประวัติศาสตร์ทำหน้าที่ตอบโจทย์การใช้สอยในบริบทสังคมร่วมสมัยมากขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการออกแบบเพิ่มเติมใหม่ให้อาคารดังกล่าวนั้นสอดคล้องกับความต้องการใช้สอย แต่ทั้งนี้การออกแบบใหม่ในพื้นที่เมืองเก่าจะต้องแสดงความเคารพในคุณค่าดั้งเดิมในแง่มุมต่างๆ ในกรณีนี้ จึงเพิ่มเติม “รางวัลการออกแบบใหม่ในบริบทมรดกสถาปัตยกรรม (Award for New Design in Heritage Context)” ในปีพ.ศ.๒๕๖๑ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้สถาปนิกและเจ้าของอาคารที่ต้องมีการออกแบบใหม่ในพื้นที่เมืองเก่า หรือการปรับปรุงอาคารทรงคุณค่าให้ตอบโจทย์สมัยใหม่บนฐานความเคารพในคุณค่า โดยไม่สร้างสิ่งก่อสร้างใหม่ที่ทำลายคุณค่าดั้งเดิมของเมืองเก่าและอาคารทางประวัติศาสตร์ลง

ในประเทศไทยมีมรดกสถาปัตยกรรมหลายหลังที่ได้รับรางวัลการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม เช่น พระราชวังเดิมกรุงธนบุรี กรุงเทพฯ, ตำหนักใหญ่วังเทเวศร์ กรุงเทพฯ, วิหารพระเจ้าพันองค์วัดปทุมคงคา ลำปาง, ชุมชนคลองอัมพวา สมุทรสงคราม, สำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์จังหวัดฉะเชิงเทรา, ชุมชนและตลาดเก่าสามชุก สุพรรณบุรี, หอไตรวัดเทพธิดาราม กรุงเทพฯ, ดิเกแถวการค้าถนนหน้าพระลาน กรุงเทพฯ, ศาลาเรียนวัดคูเต่า สงขลา, พระบรมธาตุมหาเจดีย์วัดประยุรวงศาวาสวรวิหาร กรุงเทพฯ, เรือนพระยาศรีธรรมราช กรุงเทพฯ, บ้านหลวงราชไมตรี จันทบุรี

จะเห็นได้ว่า อาคารทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ และอาคารในเมืองเก่าที่ได้รับยกย่องให้ได้รับรางวัลการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมจากองค์การยูเนสโก สำนักงานเอเชียและแปซิฟิกนั้น ต่างเป็นการอนุรักษ์ที่ดำเนินการโดยภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ไม่ได้เป็นโครงการอนุรักษ์ของภาครัฐดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียว รูปแบบดังกล่าวเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความภาคภูมิใจแก่เจ้าของอาคาร และหน่วยงานที่ดำเนินการอนุรักษ์อาคารบนฐานวิชาการเพื่อรักษาคุณค่าภายใต้การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง และชุมชน

- กลไกเพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์มรดกทางสถาปัตยกรรมทรงคุณค่า และการเชิดชูเกียรติผู้ส่งเสริมการอนุรักษ์ โดยสมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์

สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้เล็งเห็นความสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการสร้างแรงจูงใจในการรักษาอาคารทรงคุณค่าเพื่อเป็นต้นทุนสำคัญในการเป็นแหล่งเรียนรู้เพื่อทำความเข้าใจพัฒนาการทางสถาปัตยกรรมในประเทศไทย ได้จำแนก

รางวัลออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ “รางวัลอาคารควรค่าแก่การอนุรักษ์” เพื่อมอบแก่อาคารเก่าที่มีคุณค่าทางสถาปัตยกรรมที่สมควรได้รับการบูรณะและอนุรักษ์ไว้เพื่อเป็นมรดกสถาปัตยกรรมทรงคุณค่า การมอบรางวัลดังกล่าวเป็นขวัญกำลังใจแก่ผู้ครองครองอาคารให้รักษาอาคารดังกล่าวไว้ไม่ให้รื้อทำลายลง และเป็นมาตรการส่งเสริมสร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์อาคารตามหลักวิชาการเพื่อธำรงรักษาคุณค่าของตัวอาคารไว้ต่อไปในอนาคต ประเภทอาคารที่สามารถส่งเพื่อขอรับรางวัล ได้แก่ อาคารสถาบันและอาคารสาธารณะ ปุชนิยสถานและวัดวาอาราม เคหสถานและบ้านเรือนเอกชน และอาคารพาณิชย์

นอกจากนี้ “รางวัลอาคารอนุรักษ์” เพื่อมอบให้แก่อาคารทรงคุณค่าที่ดำเนินการอนุรักษ์อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ และสามารถธำรงรักษาคุณค่าทางสถาปัตยกรรมและคุณค่าในมิติต่างๆ ของอาคารเอาไว้ได้เป็นอย่างดี จำแนกออกเป็น “ประเภทรางวัลชุมชน” โดยมอบให้แก่ชุมชนที่ร่วมมือกันอนุรักษ์อาคารทรงคุณค่าของชุมชน “ประเภทรางวัลบุคคล” ซึ่งมอบให้แก่บุคคลที่อุทิศตนกับการอนุรักษ์อาคารจนมีผลงานเป็นประจักษ์ “ประเภทรางวัลองค์กร” ซึ่งมอบให้แก่องค์กรที่ดำเนินการอนุรักษ์อาคารทรงคุณค่าในความดูแลของหน่วยงาน “ประเภทรางวัลอาคาร” มอบแก่อาคารที่ได้รับการอนุรักษ์ตามหลักวิชาการจนทำให้กลับมาอยู่ในสภาพที่มั่นคงแข็งแรง ทว่ารักษาคุณค่าหลากหลายมิติของอาคารเอาไว้ รวมไปถึงในปี พ.ศ.๒๕๖๒ ได้มีการริเริ่มในการให้ “รางวัลงานออกแบบใหม่ในบริบทการอนุรักษ์” เพื่อจะเป็นกลไกส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์และพัฒนาในพื้นที่เมืองเก่าได้เป็นอย่างดี

(๕) การจัดหาทุนสมทบการอนุรักษ์

การสนับสนุนเงินจากกองทุนต่างๆ เพื่อการอนุรักษ์ในประเทศไทยนั้น เกี่ยวข้องกับทุกๆ ภาคส่วนในสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม ตัวอย่างเช่น กองทุนโบราณคดี กองทุนสิ่งแวดล้อม กองทุนจากองค์กรระหว่างประเทศ กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล กองทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันการดำเนินการทางธุรกิจของภาคเอกชนมีทิศทางที่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและพัฒนาชุมชนในพื้นที่ที่ตนประกอบธุรกิจ โดยดำเนินโครงการ “กิจกรรมเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (Corporate Social Responsibility)” หรือเรียกกันว่า “CSR” คือ “กิจกรรมที่แสดงความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมขององค์กร” เพื่อดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคมและมีการจัดการที่ดี ซึ่งเป็นแนวคิดของการทำธุรกิจในโลกร่วมสมัยที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมอันมีเป้าหมายไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน จึงเป็นช่องทางสำคัญที่ภาคเอกชนให้ความสนใจจัดสรรงบประมาณดำเนินการในส่วนนี้เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ นับเป็นอีกช่องทางสำคัญในการหางบประมาณมาใช้ในการขับเคลื่อนโครงการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า

นอกจากนี้ ในบริบทปัจจุบันยังมีแนวทางการดำเนินธุรกิจ โดยกำกับทิศทางของธุรกิจนั้นๆ ให้สอดคล้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Creating Shared Value | CSV) ทำให้ธุรกิจต่างๆ เริ่มปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบท และความต้องการของสังคมและชุมชน ตลอดจนเป็นธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

ในการบริหารจัดการเมืองเก่าไปสู่ความยั่งยืนนั้น ต้องเกิดจากความร่วมมือกับหลายภาคส่วน เนื่องจากแต่ละหน่วยงานนั้นต่างมีข้อได้เปรียบในการดำเนินการ ตลอดจนข้อจำกัดในการดำเนินการ อันมาจากอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้แตกต่างกันออกไป เพราะฉะนั้น การดำเนินการร่วมกันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน จะช่วยลดข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากแนวทางการปฏิบัติที่บ่อยครั้งที่ติดขัดอันเนื่องมาจากระเบียบงบประมาณของภาครัฐราชการ ทำให้การขับเคลื่อนโครงการ และการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าที่ดำเนินการโดยภาครัฐแต่ฝ่ายเดียวนั้น จึงไม่อาจมีความไม่คล่องตัวนักในบางประเด็น และบางครั้งก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด ตลอดจนกว่าจะดำเนินการได้นั้นก็อาจมีความล่าช้าไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลง

เพราะฉะนั้นการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะภาคเอกชนจะช่วยทำให้ช่องว่างดังกล่าวนั้นลดลง นอกจากนี้ ในการสร้างกลไกอาจใช้วิธีการศึกษาเปรียบเทียบลักษณะการดำเนินงานการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าจากประเทศอื่นมาเพื่อปรับแก้ นโยบายและข้อจำกัดต่างๆ ต่อไป



เมืองเก่าสงขลา | รางวัลรองชนะเลิศ ประเภทนักเรียน | ไตรสิทธิ์ กุลไทรรัตนนนท์



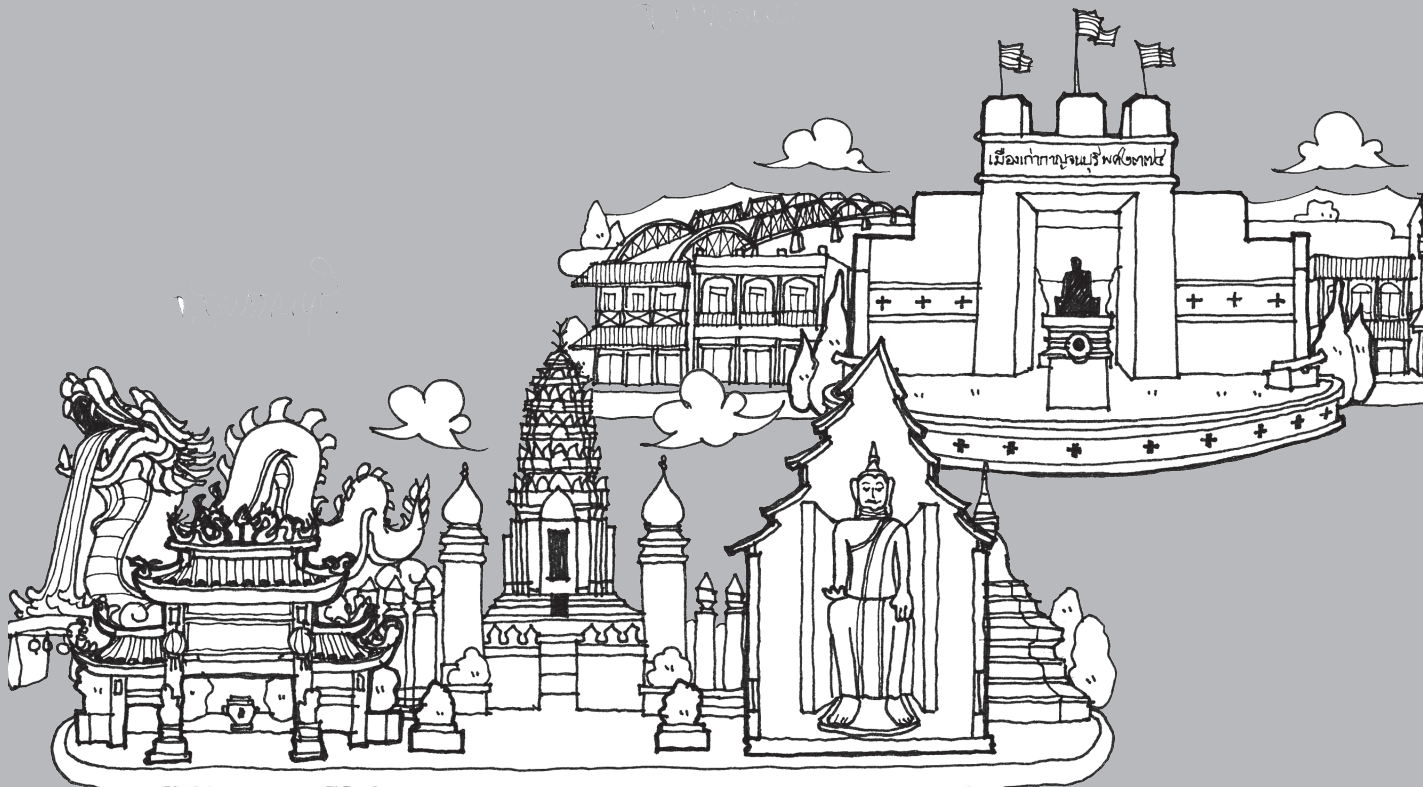
เมืองเก่าฉะเชิงเทรา | รางวัลชนะเลิศ ประเภทนักเรียน | วราภรณ์ ติรุษสารพวงค์



เมืองเก่าลำพูน | รางวัลชมเชย ประเภทนักเรียน | สันติรัตน์ ธนวงศ์อุดม



ภาคผนวก



ภาพมุมสูงเมืองเก่าสงขลา มีเนื้อที่ ๔.๓๓๕ ตารางกิโลเมตร ได้รับการประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่าเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ จากภาพจะเห็นได้ว่าเมืองเก่าสงขลามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับทะเลสาบสงขลาในฐานะเป็นแหล่งท่องเที่ยวและแหล่งเรียนรู้เมืองในด้านต่าง ๆ นับตั้งแต่เมื่อแรกสร้างบ้านแปงเมืองจนกระทั่งปัจจุบัน



ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า

พ.ศ. ๒๕๔๖

เพื่อให้การกำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการ และแนวทางเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่าดำเนินไปอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคเอกชนและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า เพื่อให้กรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สืบทอดความเจริญรุ่งเรืองทางด้านศิลปวัฒนธรรมอันยิ่งใหญ่ของชาติตลอดไป

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๔๖”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“กรุงรัตนโกสินทร์” หมายความว่า

(๑) บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นในตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ให้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือ บางประเภทภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ชั้นใน ในท้องที่แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

(๒) บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอกตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ให้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือ บางประเภทภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก ในท้องที่แขวงชนะสงคราม แขวงตลาดยอด แขวงศาลเจ้าพ่อเสือ แขวงบวรนิเวศ แขวงเสาชิงช้า แขวงราชบพิธ แขวงตำราญราษฎร์ และแขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๐

(๓) บริเวณฝั่งธนบุรีตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ให้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร บางชนิดหรือบางประเภทภายในบริเวณฝั่งธนบุรีตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ในท้องที่แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด แขวงอรุณอมรินทร์ แขวงศิริราช เขตบางกอกน้อย แขวงวัดอรุณ เขตบางกอกใหญ่ แขวงวัดกัลยาณ์ เขตธนบุรี และแขวงสมเด็จพระยา เจตคลองสาน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕

(๔) บริเวณอื่นที่ติดต่อกับหรือเกี่ยวข้องกับบริเวณตาม (๑) (๒) หรือ (๓) ตามที่คณะกรรมการกำหนด

“เมืองเก่า” หมายความว่า

(๑) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน หรือที่มีลักษณะเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะจำเพาะของสมัยหนึ่งในประวัติศาสตร์

(๒) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีรูปแบบผสมผสานสถาปัตยกรรมต่างถิ่นหรือมีลักษณะเป็นรูปแบบวิวัฒนาการทางสังคมที่สืบต่อมาในยุคต่างๆ

(๓) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่เคยเป็นตัวเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่งและยังคงมีลักษณะเด่นประกอบด้วยโบราณสถาน

(๔) เมืองหรือบริเวณของเมืองซึ่งโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรือโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งสถาปัตยกรรม มีคุณค่าในทางศิลปะ โบราณคดี หรือประวัติศาสตร์

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีการดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า

ข้อ ๕ ให้มีคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้กำกับการบริหารราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการพระราชวัง ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมศิลปากร ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย นายกสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม

นายกสมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ เลขานุการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้เลขานุการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของประธานกรรมการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ๒ คน

ข้อ ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนหรือให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้น อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

ข้อ ๗ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามข้อ ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นความผิดลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

(๖) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือมีส่วนได้เสียในกิจการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบหรือ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า

ข้อ ๘ การประชุมคณะกรรมการให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อ ๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) วางนโยบาย กำหนดพื้นที่ และจัดทำแผนแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนา กรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(๒) จัดทำแนวทาง แผนปฏิบัติการและมาตรการต่างๆ เพื่อดำเนินการ ในพื้นที่รับผิดชอบ

(๓) ให้คำปรึกษาและความเห็นโครงการของรัฐในพื้นที่รับผิดชอบ

(๔) สนับสนุนการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ เพื่อดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า

(๕) ออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(๖) สนับสนุน และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและภาคเอกชนได้มีส่วนร่วม ในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า

(๗) ประสานงาน ติดตาม ตรวจสอบและกำกับดูแลให้การดำเนินงาน เป็นไปตามแนวทาง โครงการ และแผนงาน ที่ได้จัดทำไว้

(๘) เชิญผู้แทนหน่วยงานราชการและภาคเอกชน หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง มาให้คำชี้แจงและข้อมูล

(๙) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อทำการแทนคณะกรรมการในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย

(๑๐) รายงานผลการดำเนินงานให้คณะรัฐมนตรีทราบตามที่เห็นสมควร

(๑๑) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่าประสบความสำเร็จ

ข้อ ๑๐ ถ้าการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า เรื่องใดไม่เป็นไปตามที่กำหนดหรือไม่สอดคล้องกับนโยบาย แผนแม่บท แนวทาง แผนปฏิบัติการ หรือมาตรการที่กำหนดขึ้นตามระเบียบนี้ ให้คณะกรรมการรายงาน ปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร

ข้อ ๑๑ ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ ของคณะกรรมการ

ข้อ ๑๒ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เกิดศิริ และอิสริชัย บุรณะอรธรัตน์. การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าในประเทศไทยและแนวคิดภูมิทัศน์เมืองประวัติศาสตร์. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ไพจิตร วิบูลย์ธนสาร, และจุฬารัตน์ กิจประพณีกุล. (๒๕๕๖). Green Tax... ภาษีเพื่อความสุขของประชาชน. ปักกิ่ง: อัครราชทูตไทยประจำกรุงปักกิ่ง. เอกสารออนไลน์ เข้าถึงจาก <http://www.vijaichina.com>
- ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๕๘). “เทศบัญญัติเทศบาลนครเชียงใหม่เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ในท้องที่ตำบลศรีภูมิ ตำบลสุเทพ ตำบลช้างม่อย ตำบลพระสิงห์ ตำบลช้างคลาน และตำบลหายยา ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.๒๕๕๗” ใน ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๒ ตอนพิเศษ ๓๓ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๘.
- ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๖๑). “เทศบัญญัติเทศบาลนครสงขลา เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท บริเวณย่านเมืองเก่าในท้องที่เขตเทศบาลนครสงขลา อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา พ.ศ.๒๕๖๐” ใน ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๕ ตอนพิเศษ ๓๕ ง. ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๘.
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ชุดความรู้ด้านการอนุรักษ์ พัฒนา และบริหารจัดการเมืองเก่า เล่มที่ ๓ ระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ๒๕๕๖.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (๒๕๕๖). ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์ และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ.๒๕๕๖. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- UNWTO. (2018). ‘Over tourism’?—Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions, Executive Summary. Spain: Centre of Expertise Leisure, Tourism & Hospitality.
- Paul Oliver. (1998). Encyclopedia of Vernacular Architecture. Cambridge; Cambridge University Press,
- John Francis Guilmartin. (2003). Gunpowder & galleys: changing technology & Mediterranean war fare at sea in the 16th century. Conway Maritime Press.
- Nancy Duxbury, Jyoti Hosagrahar and Jordi Pascual. (2016). Why Must Culture Be at the Heart of Sustainable Urban Development ?. the world association of United Cities and Local Governments.

โครงการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า:
เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า



สำนักงานนโยบายและแผน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศิลปากร

