

# ข้อเสนอเชิงนโยบายการอนุรักษ์และฟื้นฟูย่านชุมชนเก่า

## เสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ



**สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม**  
แหล่งศิลปกรรม ประเภทย่านชุมชนเก่า

“ชุมชนท่าอุเทน อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม เป็นชุมชนต้นแบบการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่า ตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมประเภทย่านชุมชนเก่า มีความโดดเด่นด้านคุณค่า และด้านกายภาพ เป็นตัวแทนของย่านชุมชนเก่าริมแม่น้ำโขงที่มีบทบาททางการค้า ศูนย์กลางทางความเชื่อ ความหลากหลายของชาติพันธุ์ และความทรงจำ”

**พื้นที่ตัวอย่างย่านชุมชนเก่า**  
ในพื้นที่ภาคกลาง

**“ย่านชุมชนเก่าบ้านบางนายโคก” อ.บางกรวย จ.นนทบุรี**

ชุมชนบ้านบางนายโคก ตำบลบางขุนทอง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี สะท้อนลักษณะความเป็นย่านชุมชนเก่า ประเภทชุมชนริมน้ำ ชุมชนประมง/เกษตร และวิถีชีวิตชาวสวน

**ภาคเหนือ : ย่านชุมชนเก่าสะเมังกรัง**  
จังหวัดอุทัยธานี

เป็นย่านชุมชนค้าขายในลำน้ำ มีลักษณะเป็นเรือนแพ เป็นศูนย์กลางการค้าระหว่างอำเภอต่างๆ ของ จ.อุทัยธานี สินค้าที่นำมาขาย ได้แก่ ข้าว สัตว์ป่า และของป่า ปัจจุบันเป็นย่านการค้าและตลาดนัด

**ภาคใต้ : ย่านชุมชนเก่าตลาด 100 ปี ปากพญา**  
จังหวัดนครศรีธรรมราช

เป็นย่านศูนย์กลางการค้าขาย สินค้าประมง และสินค้าจากแดนไกล เป็นตลาดกลางการแลกเปลี่ยนสินค้าและชุมทางการเดินทาง จากทะเลสู่แผ่นดินใหญ่มายาวนานกว่า 100 ปี มีกลุ่มชาติพันธุ์ดั้งเดิม ได้แก่ ไทยพุทธ ไทยมุสลิม และชาวจีน



สำนักงานจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม  
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

# คำนำ

ข้อเสนอเชิงนโยบายนี้เป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากการศึกษาเรื่องการจัดทำมาตรฐาน คุณภาพสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเภทย่านชุมชนเก่า โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเสนอแนวทางการอนุรักษ์ พื้นที่ย่านชุมชนเก่าทั่วประเทศโดยมีหลักคิดพื้นฐานที่ว่าในมิติด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม พื้นที่ย่านชุมชนเก่าเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นแหล่งศิลปกรรมที่แวดล้อมด้วยบริบทของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ภูมินิเวศ ระบบนิเวศ เป็นรากฐานของประวัติศาสตร์เมืองที่ต่อเนื่องและมีชีวิต อาคารบ้านเรือนที่ยังคงอยู่มีคุณค่าต่อการปรับปรุงพัฒนามากกว่าการรื้อถอนสร้างใหม่ เป็นเสมือนแหล่งเรียนรู้ที่มีชีวิต และยังเป็นพื้นที่ที่แสดงออกถึงการอยู่ร่วมกัน พื้นที่พบปะ รูปแบบประชาสังคมต่างๆ จึงควรค่าแก่การดูแลรักษาเพื่อเชื่อมอดีตสู่ปัจจุบันและอนาคต นอกจากนี้จะได้ประโยชน์ด้านการรักษาคุณค่ามรดกทางวัฒนธรรมแล้ว ยังเป็นการยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นปัจจัยต่อเนื่องถึงคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน รวมถึงเป็นการเพิ่มมูลค่าให้กับย่านชุมชนเก่า อันเป็นการส่งเสริมฐานเศรษฐกิจชุมชนในการเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่สามารถพึ่งพาตนเองและทำรายได้ให้กับประเทศ

ข้อเสนอเชิงนโยบายนี้มีเป้าหมายเพื่อพื้นที่ย่านชุมชนเก่า ด้วยการมีนโยบายที่ชัดเจนเป็นกรอบการดำเนินงานในภาพรวมของประเทศ มีหน่วยงานหลักรองรับการดำเนินงาน และกลไกการประสานงานบูรณาการให้เกิดการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนเป็นแกนหลักในการดำเนินการ มีกลไกทางกฎหมายในการคุ้มครองและส่งเสริม จูงใจ การอนุรักษ์พื้นที่ย่านชุมชนเก่า ตลอดจนมีกลไกทางการเงินสนับสนุนการขับเคลื่อนให้เกิดความยั่งยืนได้ด้วยตนเอง ประกอบด้วยสถานการณ์ของย่านชุมชนเก่าในประเทศที่สะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์ที่จำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างจริงจังในการพัฒนาเครื่องมือ กลไก เพื่อบูรณาการการดำเนินงานเรื่องการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องด้วยเป็นช่องว่างทั้งจากกฎหมายจนถึงภารกิจของหน่วยงานที่คาดว่าจะเกี่ยวข้องจากนั้นนำไปสู่การนำเสนอแนวทางในการพัฒนาเครื่องมือ กลไก แบบบูรณาการเพื่อดำเนินการในลักษณะครบกระบวนการ ตั้งแต่ การกำกับดูแล การบริหารจัดการ การมีกฎหมายรองรับ การมีมาตรการจูงใจเพื่อความยั่งยืนของการดำเนินงาน และการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนให้เป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่า โดยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อเสนอเชิงนโยบายนี้จะนำไปสู่การพัฒนาเชิงอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนประเทศไทยสู่การพัฒนา ๔.๐ ช่วยสร้างรากฐานความเข้มแข็งระดับท้องถิ่นในการดำเนินงานพัฒนาเชิงอนุรักษ์แบบบูรณาการที่ตอบสนองต่อความต้องการและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนพัฒนาเศรษฐกิจในระดับฐานราก ส่งเสริมคุณภาพและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

# สารบัญ

	หน้า
คำนำ	๒
สารบัญ	๓
๑. ความหมายและคุณลักษณะของย่านชุมชนเก่า	๔
๒. ความสำคัญและความเป็นมา	๕
๓. สถานการณ์และประเด็นปัญหาย่านชุมชนเก่า	๗
๔. ผลกระทบ	๑๑
๕. ข้อเสนอเชิงนโยบายการอนุรักษ์และฟื้นฟูย่านชุมชนเก่า	๑๒

## ๑. ความหมายและคุณลักษณะของย่านชุมชนเก่า

ย่านชุมชนเก่า หมายถึงพื้นที่ที่แสดงออกถึงลักษณะการตั้งถิ่นฐานในเงื่อนไขของภูมิโนเวศที่แตกต่างกัน ทั้งในพื้นที่เมืองและชนบทที่มีพัฒนาการของการตั้งถิ่นฐานในมิติที่หลากหลายสืบเนื่องมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประจักษ์ได้จากอัตลักษณ์ที่ชัดเจนทางกายภาพ และสภาพทางสังคมวัฒนธรรม ภูมิปัญญา ประเพณี กิจกรรม และการประกอบอาชีพของชุมชน ประกอบควบคู่กันอย่างเหมาะสม ภายใต้บริบทสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างและสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ (ผลการศึกษาคำโครงการจัดทำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเภทย่านชุมชนเก่า : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม )

จากความหมายข้างต้น สามารถจำแนกออกได้เป็น ๓ มิติ ดังนี้

๑. มิติด้านกายภาพ : ย่านชุมชนเก่า เป็นแหล่งศิลปกรรมที่เกิดจากภูมิปัญญาของบรรพบุรุษที่มีความเข้าใจในบริบทแวดล้อม และสภาพธรรมชาติ จึงถือเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่า เป็นอัตลักษณ์ของชาติที่จำเป็นต้องมีการอนุรักษ์และฟื้นฟู

๒. มิติด้านสังคม : เป็นแหล่งสังคมวัฒนธรรม การอยู่ร่วมอาศัยร่วมกันของคนไทยที่มีความสัมพันธ์ที่เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เกื้อกูลกัน เป็นอัตลักษณ์ของการอยู่ร่วมกันระหว่างคนหลายรุ่น หลายศาสนา หลายระดับฐานะ ที่มีวัฒนธรรมประเพณีที่แตกต่างหลากหลายแต่สามารถอยู่ร่วมกันโดยสันติ มีภูมิปัญญาที่มีคุณค่าและควรมีการสืบทอด เป็นอัตลักษณ์ของชาติที่จำเป็นต้องมีการอนุรักษ์และฟื้นฟูให้ดำรงอยู่ต่อไป

๓. มิติด้านเศรษฐกิจ : เป็นย่านเดิมที่เคยมีความรุ่งเรืองด้านเศรษฐกิจ หรือมีวิถีชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียง มีภูมิปัญญาด้านการประกอบอาชีพที่สอดคล้องกับภูมิโนเวศ หากมีการอนุรักษ์ฟื้นฟูสามารถฟื้นคืนเศรษฐกิจขึ้นใหม่ได้ ส่งผลต่อคุณภาพชีวิต นำไปสู่ทุนในการปรับปรุงซ่อมแซม และอนุรักษ์ฟื้นฟูชุมชนเก่าของตน

คุณลักษณะของย่านชุมชนเก่าสามารถจำแนกออกได้ เป็น ๗ คุณลักษณะ จากปัจจัย ๓

ประการ ดังนี้

จำแนกตามที่ตั้งหรือสภาพแวดล้อม ได้แก่

๑. ชุมชนริมน้ำ
๒. ชุมชนรถไฟ
๓. ชุมชนโดยรอบโบราณสถาน

จำแนกตามหน้าที่การใช้งาน ได้แก่

๔. ชุมชนตลาด
๕. ชุมชนหมู่บ้าน
๖. ชุมชนตามกลุ่มอาชีพ

จำแนกโดยวัฒนธรรมและความทรงจำ

๗. ชุมชนชาติพันธุ์



## ๒. ความสำคัญและความเป็นมา

ประเทศไทยมีย่านที่อยู่อาศัยดั้งเดิม เรียกโดยทั่วไปว่า ย่านชุมชนเก่า กระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศมีรูปแบบลักษณะที่ต่างกันไปตามลักษณะภูมิประเทศ หรือบริบทของเมือง ย่านชุมชนเก่าส่วนใหญ่มีอายุไม่น้อยกว่าห้าสิบปี บางแห่งมีอายุนับร้อยปี ย่านชุมชนเก่าจัดได้ว่าเป็นศิลปกรรมอันควรอนุรักษ์ประเภทหนึ่ง เป็นสัญลักษณ์ของอดีตที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับการตั้งถิ่นฐานของไทยมาจนถึงปัจจุบัน เป็นพื้นที่ที่แสดงให้เห็นเค้าโครงของชุมชนเมืองและสะท้อนถึงวิถีชีวิตของผู้คนในอดีต ประกอบไปด้วยอาคารที่มีลักษณะสถาปัตยกรรมเฉพาะ สถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม องค์ประกอบเหล่านี้ทำให้เมืองแต่ละแห่งมีความเป็นเอกลักษณ์ ซึ่งถึงแม้สภาพทางกายภาพของย่านชุมชนเก่าจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา แต่ยังคงมีความเป็นต้นกำเนิด ความเป็นของแท้ที่มีคุณค่าทั้งในด้านแนวคิดการตั้งถิ่นฐาน การก่อกำเนิดย่านชุมชน องค์ประกอบของย่านชุมชนทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ตลอดจนการเชื่อมโยงไปยังย่านอื่นๆของเมือง ย่านชุมชนเก่าจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญของเมือง ทั้งในด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี สถาปัตยกรรม การวางผังเมือง รวมถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งแสดงถึงเอกลักษณ์ของเมืองนั้นๆ รวมถึงยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สามารถทำรายได้ให้กับประเทศ

ในมิติด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม พื้นที่ย่านชุมชนเก่าเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นรากฐานของประวัติศาสตร์เมืองที่ต่อเนื่องและมีชีวิตที่มีความเข้าใจในบริบทแวดล้อม และสภาพธรรมชาติ อาคารบ้านเรือนที่ยังคงอยู่มีคุณค่าต่อการปรับปรุงพัฒนามากกว่าการรื้อถอนสร้างใหม่ เป็นเสมือนแหล่งเรียนรู้ที่มีชีวิต และยังเป็นพื้นที่ที่แสดงออกถึงการอยู่ร่วมกัน พื้นที่พบปะ รูปแบบประชาสังคมต่างๆ จึงควรค่าแก่การดูแลรักษาเพื่อเชื่อมอดีตสู่ปัจจุบันและอนาคต ซึ่งนอกจากจะได้ประโยชน์ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมแล้ว ยังเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน และเป็นฐานเศรษฐกิจชุมชนด้วย

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะเป็นหน่วยงานหลักที่มีภารกิจในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมของประเทศ จึงเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการริเริ่มดำเนินการเรื่องการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าอย่างจริงจังให้เป็นระบบที่ชัดเจน เป้าหมายสูงสุดคือ เพื่อให้ย่านชุมชนเก่าซึ่งเป็นมรดกวัฒนธรรมที่สำคัญของชาติ ได้รับการอนุรักษ์ให้คงอยู่อย่างเหมาะสมและยั่งยืน ควบคู่ไปกับการพัฒนา อย่างกลมกลืนกับการรักษาความสมดุลของพื้นที่ เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกลไกในการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าอย่างเป็นระบบ ทั้งด้านองค์ความรู้ ด้านกฎหมาย ด้านหน่วยงานรับผิดชอบ สำนักงานฯ จึงริเริ่มดำเนินงานเพื่อการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าขึ้น โดยในช่วง พ.ศ. ๒๕๕๕- ๒๕๕๘ เป็นการทำงานเพื่อวางรากฐานสร้างความตระหนักถึงคุณค่าความสำคัญของย่านชุมชนเก่า และสร้างองค์ความรู้ในการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ด้วยการจัดทำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเภทย่านชุมชนเก่า พร้อมด้วยทะเบียนย่านชุมชนเก่าทั้งประเทศ ด้วยความหวังจะเป็นแนวทางหนึ่งที่น่าไปสู่การแก้ปัญหาข้างต้นโดยเห็นว่าในปัจจุบันกระแสความตื่นตัวของชุมชนในประเด็นเรื่องการอนุรักษ์ นับเป็นบทบาทสำคัญต่อการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ ตามที่ภาครัฐได้ให้การรับรองสิทธิอย่างเป็นทางการ อันเป็นการส่งเสริมให้ชุมชนมีสิทธิและบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงส่งเสริมให้มีความตระหนักถึงความสำคัญของวิถีชีวิตชุมชนท้องถิ่น เพื่อเป็นเครื่องมือให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและทุกภาคส่วน โดยเฉพาะหน่วยงานส่วนท้องถิ่นและชุมชน นำมาใช้เป็นกรอบแนวทางในการปรับปรุงย่านชุมชนเก่าของตนให้เป็นไปตามมาตรฐานอย่างเป็นรูปธรรมท่ามกลางบริบทของการเปลี่ยนแปลง



มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม  
ประเภทย่านชุมชนเก่า

ระบบฐานข้อมูลย่านชุมชนเก่า <http://web2.onep.go.th/ocd/>

ชื่อย่านชุมชนเก่า	ชุมชนตลาดโพธาราม		รหัส RA02
ที่ตั้ง	เทศบาลเมืองโพธาราม	อ.โพธาราม	จ.ราชบุรี
ประเภท	V/1 องค์ประกอบทางกายภาพ	I/1 ชุมชนเก่า	V/1 ชุมชนรถไฟ
	I/1 องค์ประกอบศิลปวัฒนธรรม	V/1 ชุมชนตลาดการค้า	I/1 ชุมชนคูน้ำ
	V/1 สัตว์และสิ่งมีชีวิตธรรมชาติ	I/1 ชุมชนประมง/เกษตร	I/1 ชุมชนชาติพันธุ์
ลักษณะสำคัญ	เป็นชุมชนเก่าย่านตลาดโพธาราม ตั้งอยู่ริมแม่น้ำแม่กลองทางฝั่งตะวันออกหรือทางฝั่งตะวันตกของสถานีรถไฟโพธาราม ซึ่งปัจจุบันมีสภาพอาคารบ้านเรือนเป็นอาคารพาณิชย์สมัยใหม่ แต่ยังคงพบเห็นอาคารเก่าในลักษณะห้องแถวไม้ 2 ชั้น อยู่บ้าง โดยเฉพาะบริเวณถนนเนื่องประดิษฐ์ ถนนโพธารามและถนนหน้าวัด		
สถานที่สำคัญในพื้นที่	สถานีรถไฟโพธาราม, ตลาดสดโพธาราม, โรงภาพยนตร์วิภาวดี		
ภาพถ่ายชุมชน			
แผนที่แสดงที่ตั้งและขอบเขต			
<p>พิกัดตำแหน่ง : ละติจูด 13.6295432, ลองจิจูด 99.849799</p> <p>หมายเหตุ: ขอบเขตพื้นที่เป็นเพียงการแสดงถึงขอบเขตสำคัญเท่านั้น ไม่มีผลต่อกฎหมายใดๆทั้งสิ้น</p>			

	<p><b>ชุมชนตลาดโพธาราม</b></p> <p>ประเภท : ชุมชนเก่า ชุมชนตลาดการค้า</p>
	<p>พื้นที่ : องค์ประกอบทางกายภาพ ศิลปวัฒนธรรม</p> <p>จังหวัด : ราชบุรี</p>
	<p>ที่มา : การสืบค้นข้อมูลจากระบบ แผนที่ดิจิทัล ( 7/2558 เวลา ๑๖:๕๑ )</p> <p> </p>

ตัวอย่าง ทะเบียนย่านชุมชนเก่า

### ๓. สถานการณ์และประเด็นปัญหาย่านชุมชนเก่า

จากการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่า แหล่งศิลปกรรมประเพณีย่านชุมชนเก่า กำลังได้รับผลกระทบในเรื่องการปรับตัวและผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่มีผลต่อรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อสนองตอบการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเชื่อว่าหากเศรษฐกิจเติบโตสูงขึ้นระดับรายได้ของประชากรของประเทศจะเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งจะส่งผลต่อมาตรฐานการดำรงชีวิตที่สูงขึ้น แต่การขยายตัวของเศรษฐกิจในเชิงปริมาณดังกล่าวกลับก่อให้เกิดปัญหาด้านคุณภาพตามมา อาทิ ปัญหาสังคม คุณภาพชีวิตไม่ยั่งยืน สิ่งแวดล้อมถูกรุกราน โดยมีผลกระทบต่อย่านชุมชนเก่า ซึ่งเป็นแหล่งศิลปกรรม จนนำไปสู่ปัญหาทั้งทางกายภาพ สิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจของย่านชุมชนเก่า สภาพปัญหาดังกล่าวนอกจากส่งผลต่อความคงอยู่ของย่านและอัตลักษณ์แล้ว ยังส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงด้านภูมิทัศน์ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของคนในย่านชุมชนเก่าอีกด้วย จนกระทั่งบางแห่งมีการเสื่อมสลายของย่านจากการรื้อย้ายถิ่นฐาน การถูกคุกคามละเลยคุณค่าที่เป็นเอกลักษณ์ ไม่เหลื่อร่องรอยทั้งกายภาพและวิถีชีวิต หรือการขบเขาเนื่องจากวิถีชีวิตเปลี่ยนเกิดการย้ายถิ่นของคนในย่านชุมชนเก่าแต่ยังคงสภาพทางกายภาพของย่านอยู่จึงมีผลทำให้สถานการณ์ย่านชุมชนเก่าในประเทศไทยกลายเป็นปัญหาสะสมเรื้อรัง ซึ่งไม่เฉพาะแต่ย่านชุมชนเก่าในเขตเมืองที่มีศักยภาพในการพัฒนาสูงทั้งในกรุงเทพมหานคร เมืองหลักในแต่ละภูมิภาค และเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังจะเห็นได้จากกรณีปรากฏเรื่องร้องเรียนตามวาระการพัฒนา เช่น กรณีย่านชุมชนเก่าอัมพวากับการรื้อเรือนแถวไม้ริมน้ำเพื่อก่อสร้างโรงแรม กรณีย่านชุมชนเก่าเจริญไชยกับการก่อสร้างสถานีรถไฟใต้ดิน เป็นต้น โดยสาเหตุมาจากหลากหลายปัจจัย เบื้องต้นคือ ขาดหน่วยงานของรัฐในการดูแลรับผิดชอบและบูรณาการร่วมกันอย่างเป็นระบบ ขาดความตระหนักในความสำคัญและคุณค่าของย่านชุมชนเก่า ขาดองค์ความรู้ความเข้าใจ และกลไกในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเพณีย่านชุมชนเก่าอย่างเป็นองค์รวมจากทุกภาคส่วนแต่อย่างไรก็ตามในระยะ ๕ ปีที่ผ่านมาจากการดำเนินโครงการศึกษาเรื่องการจัดทำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเพณีย่านชุมชนเก่า และการนำไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ต้นแบบของสำนักงานฯ นั้น พบว่าหลายภาคส่วนได้เปลี่ยนมุมมองหันมาให้ความสำคัญกับย่านชุมชนเก่า ซึ่งเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่ควรค่าแก่การลงทุนดำเนินงานด้านอนุรักษ์ในการสร้างมูลค่า แต่ยังคงเป็นไปแบบมีข้อจำกัด คือ มีลักษณะต่างคนต่างทำ และยังจำกัดอยู่เฉพาะภาควิชาการเท่านั้น เช่น สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ให้ความสนใจในประเด็นการจูงใจให้ฟื้นฟูซ่อมแซมและให้รางวัลชุมชนหรืออาคารในย่านชุมชนเก่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการวิชาการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม ให้ความสนใจในประเด็นการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับย่านเก่า มหาวิทยาลัยที่มีการสอนในสาขาวิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์ ซึ่งร่วมกันดำเนินโครงการกับ สผ. ได้มีการนำนักศึกษาลงปฏิบัติในพื้นที่จริง ดำเนินการจริงร่วมกันเป็นหนึ่งในวิชาเรียน ทั้งนี้สามารถจำแนกปัญหาและสาเหตุของย่านชุมชนเก่าได้ดังนี้

#### ปัญหาย่านชุมชนเก่า

##### ๑. ปัญหาด้านกายภาพ สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเด็นหลัก ได้แก่

๑) **ปัญหาภายใน** ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงผังบริเวณ ความเสื่อมโทรมของตัวอาคาร การเปลี่ยนแปลงลักษณะทางสถาปัตยกรรมดั้งเดิมของตัวอาคาร การรื้ออาคารเดิมและปลูกสร้างอาคารใหม่ การทิ้งร้างอาคาร การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการตั้งถิ่นฐานภายในย่าน (กลุ่มเรือนแถวไม้เปลี่ยนเป็นอาคาร

ห้องแถว หรือ บ้านเดี่ยว หรืออาคารเดี่ยว ฯลฯ) การถูกทำลายโดยโครงการพัฒนาของรัฐ หรือระบบ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ (การตัดถนนผ่านกลางย่าน การขยายถนน การก่อสร้างเขื่อนริมน้ำ ฯลฯ)



การเปลี่ยนแปลงลักษณะทางสถาปัตยกรรมดั้งเดิมของตัวอาคาร กลุ่มเรือนแถวไม้ของย่านชุมชนเก่า เกิดการรื้ออาคารเดิมและปลูกสร้างอาคารใหม่

๒) ปัญหาภายนอก ได้แก่ ปัญหาผลกระทบด้านภูมิทัศน์ต่อสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม อันเป็นผลมาจากการพัฒนาทางกายภาพที่ประชิดหรือล้อมรอบย่านชุมชนเก่า โดยไม่ตระหนักถึงคุณค่าของย่าน ในฐานะมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ ส่งผลเสียต่อสภาพแวดล้อม ในรูปการคุกคาม บั่นทอน ทำลายคุณค่าทางด้านทัศนียภาพ และปัญหาอันเกิดจากภัยพิบัติ ภัยธรรมชาติ อุบัติเหตุ เช่น แผ่นดินไหว พายุ ไฟไหม้



ภาพตลาดเก่าโบราณบางพลี ถูกเพลิงไหม้ทำลายในวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ทำให้เกิดความสูญเสียครั้งใหญ่  
ที่มา: ภาพจากไทยรัฐออนไลน์ <http://www.thairath.co.th/content/๔๒๔๓๖๕>

## ๒. ปัญหาด้านที่มีไขกายภาพ

๑) ปัญหาด้านวิถีชีวิต ได้แก่ การย้ายถิ่นฐานออก การเปลี่ยนแปลงวิถีการดำรงชีวิต คุณภาพชีวิต การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้สอยประโยชน์อาคารและกิจกรรมในย่านชุมชนเก่าที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนเดิมในพื้นที่



๒) ปัญหาด้านสิทธิพลเมือง ในเรื่องสิทธิที่อยู่อาศัย สิทธิชุมชน สิทธิในที่ดิน ย่านชุมชน เก่าบางแห่งมีปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน ก่อให้เกิดความขัดแย้งในย่านชุมชนเก่าได้ เช่น ย่านชุมชนเก่าวังกลด พื้นที่บางส่วนอยู่ในการดูแลของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่านชุมชนเก่าเจริญไชย พื้นที่อยู่ในความดูแลของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ส่งผลต่อความไม่แน่นอนในการอนุรักษ์ ยากต่อการดำเนินงาน

สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาในพื้นที่ย่านชุมชนเก่าอาจกล่าวได้ว่ามีสาเหตุมาจาก ภาครัฐ ภาคประชาชนและกลไก/เครื่องมือ สามารถสรุปได้ดังนี้

#### ๑. ภาครัฐ

๑) ขาดนโยบาย ทิศทาง กลไกการบริหารจัดการย่านชุมชนเก่าอย่างเป็นองค์รวม ในระดับประเทศการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมในปัจจุบัน ขาดนโยบายด้านการอนุรักษ์อย่างเป็นองค์รวม ขาดทิศทางและความชัดเจน เป็นภารกิจของกระทรวงวัฒนธรรมเป็นหลัก ซึ่งมุ่งเน้นเฉพาะงานโบราณสถานและวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ เช่น ขนบธรรมเนียม ประเพณี จึงส่งผลให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินการในลักษณะต่างคนต่างทำตามแต่ภารกิจที่หน่วยงานเห็นความสำคัญการดำเนินงานจึงเป็นลักษณะจุลภาค เฉพาะเรื่อง เฉพาะประเด็น ไม่สามารถดำเนินการในลักษณะมหภาคหรือองค์รวมระดับประเทศได้ จึงทำให้ยังไม่มีกรอบนโยบาย แนวคิด และมาตรการด้านการวางแผนอนุรักษ์ฟื้นฟูย่านชุมชนเก่าที่บูรณาการอย่างเป็นรูปธรรมทั้งระบบได้

๒) การให้ความสำคัญ ความตระหนัก และองค์ความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเภทย่านชุมชนเก่าสืบเนื่องมาจากการไม่ให้ความสำคัญในระดับประเทศ ดังนั้นการสร้างความตระหนัก และเผยแพร่องค์ความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ผู้ซึ่งขับเคลื่อนทิศทางการบริหารจัดการท้องถิ่นของตน ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ก่อให้เกิดรายได้ทางเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาเพื่อความยั่งยืน เน้นในเรื่องของการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นหลักมากกว่าเน้นการส่งเสริมรักษาคุ่มครองตัวแหล่งเพื่อให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งการท่องเที่ยวควรจะเป็นผลสืบเนื่องจากความยั่งยืนของตัวแหล่ง

๓) โครงสร้างองค์กรในการบริหารจัดการเรื่องย่านชุมชนเก่าอย่างจริงจังยังไม่ปรากฏ ในปัจจุบันยังขาดหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินงานขับเคลื่อนเรื่องการอนุรักษ์ฟื้นฟู และบริหารจัดการย่านชุมชนเก่าซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการขาดนโยบาย และกรอบการขับเคลื่อนที่ชัดเจนและจริงจังในระดับประเทศ จึงทำให้ไม่ให้ความสำคัญกับภารกิจการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าอย่างจริงจัง

๔) การบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานในระดับต่างๆ ในเรื่องกระบวนการอนุรักษ์และพัฒนาย่านชุมชนเก่า ทั้งหน่วยงานในระดับส่วนกลางด้วยกัน และระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ตลอดจนส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่าในปัจจุบันหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การเคหะแห่งชาติ หรือ กรุงเทพมหานคร ได้หันมาสนใจและให้ความสำคัญในบริบทของการอนุรักษ์และฟื้นฟูย่านชุมชนเก่ามากขึ้น แต่ยังเป็นดำเนินการดำเนินงานในลักษณะแยกส่วนต่างฝ่ายต่างทำในมิติที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของตน ตลอดจนยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกหลายหน่วยงานแต่ยังขาดการบูรณาการกัน

๕) การดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมร่วมกับชุมชนในปัจจุบันยังขาดความเชื่อมโยง และความต่อเนื่องในการสร้างเครือข่ายและขยายความร่วมมือในการดำเนินการด้านการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าระหว่างภาครัฐกับประชาชน

๖) กระบวนการสร้างจิตสำนึก ภาครัฐยังขาดการกระตุ้นให้ทุกภาคส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคชุมชนเห็นความสำคัญของย่านชุมชนเก่าที่มีต่อคุณภาพชีวิต และเป็นฐานเศรษฐกิจของชุมชน ในปัจจุบัน แม้ภาครัฐบางส่วนได้มีความพยายามในการสร้างจิตสำนึก ให้ตระหนักถึงความสำคัญของการอนุรักษ์

มรดกทางวัฒนธรรม และเชื่อมโยงเข้ากับการยกระดับคุณภาพชีวิตเพื่อความยั่งยืนของชุมชน แต่การดำเนินการดังกล่าวยังไม่เป็นที่แพร่หลาย ตลอดจนยังไม่สามารถปลูกกระแสการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าในวงกว้างได้

**๗) หน่วยงานในกำกับของรัฐที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการอนุรักษ์มรดกทาง**

**วัฒนธรรมยังไม่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ** เช่น สภาวัฒนธรรม คณะกรรมการต่างๆระดับจังหวัด หน่วยงานอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมท้องถิ่น ยังไม่ถูกนำมาใช้เป็นกลไกในการสนับสนุนส่งเสริมภารกิจให้ขับเคลื่อนได้เท่าที่ควร

**๘) การศึกษา งานวิจัย ข้อเสนอแนะจากภาควิชาการยังไม่มีนำไปสู่การใช้จริง**

ในประเทศไทยมีการศึกษาวิจัย และข้อเสนอแนะในเรื่องกลไกการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าจากภาควิชาการ อาทิเช่น ข้อเสนอให้ใช้มาตรการทางภาษี เสนอให้มีมาตรการจูงใจ เป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์และฟื้นฟูย่านชุมชนเก่า แต่ประเด็นดังกล่าวยังไม่เห็นหน่วยงานใดหยิบยกไปทดลองใช้ หรือนำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากการไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในระดับประเทศ และไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างจริงจังในการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่า

**๒. ภาคประชาชน**

**๑) ความตระหนัก ความรู้ ความเข้าใจในคุณค่าและความสำคัญของย่านชุมชนเก่ามี**

เฉพาะบางชุมชนเท่านั้น ส่วนใหญ่จึงยังไม่เห็นประโยชน์ในการอนุรักษ์ฟื้นฟูย่านชุมชนเก่า

**๒) การมีส่วนร่วมของชุมชนรวมถึงผู้นำในการริเริ่มการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่า ความเข้มแข็ง**

ของชุมชน การรวมกลุ่มชุมชนในการอนุรักษ์มีน้อยหรือไม่

**๓) ไม่มีงบประมาณ โดยเฉพาะแหล่งเงินทุนในการบูรณะซ่อมแซมอาคารเก่าที่เป็นของ**

เอกชน

**๔) ขาดการสนับสนุนองค์ความรู้ ผู้เชี่ยวชาญในการบูรณะซ่อมแซมอาคารเก่า**

**๕) ไม่มีแรงจูงใจ ในการกระตุ้นส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคเอกชน ประชาชนอนุรักษ์ย่านชุมชน**

เก่า

**๖) กรรมสิทธิ์ในที่ดิน กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน นับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งต่อการ**

กระตุ้นให้ชุมชนมีความอยากดำเนินการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าของตน แต่ในปัจจุบันย่านชุมชนเก่าจำนวนมากน้อยที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินมิได้เป็นของชุมชนที่อาศัยอยู่ หากแต่เป็นของราชการ จึงเกิดความไม่มั่นใจ ไม่แน่นอนในการดำเนินการ หรือในกรณีกลับกัน หน่วยราชการซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์มีความประสงค์จะดำเนินการอนุรักษ์แต่ชุมชนที่เป็นผู้อาศัย ไม่ยินยอม สามารถนำมาสู่ปัญหาได้

**๓. กลไก/ เครื่องมือ ได้แก่ กฎหมาย และ กลไกด้านการขับเคลื่อน**

**๑) กฎหมาย**

ในปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูย่านชุมชนเก่าโดยตรงไม่มี จึงส่งผลให้ไม่อาจดำเนินการปกป้องคุ้มครองให้เบ็ดเสร็จด้วยกฎหมายฉบับเดียว มีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายหลายฉบับประกอบกันในการดำเนินการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่า ซึ่งการใช้กฎหมายหลายฉบับประกอบกันมิใช่ประเด็นปัญหา เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ละฉบับนั้นมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองต่างกัน จึงจำเป็นต้องใช้ร่วมกันเพื่อให้ครอบคลุมการดำเนินงานในภาพรวม ทดแทนการไม่มีกฎหมายโดยตรง แต่ประเด็นปัญหาอยู่ที่การนำกฎหมายแต่ละฉบับไปใช้เป็นเครื่องมืออย่างเต็มศักยภาพและตามลำดับที่ควรจะเป็นในการอนุรักษ์และฟื้นฟู เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการบริหารจัดการย่านชุมชนเก่าอย่างจริงจังเป็นรูปธรรมนั้นยังไม่เกิด เช่น

๑.๑) ประเด็นการกำหนดเขตเพื่ออนุรักษ์และคุ้มครองย่านชุมชนเก่า ผังเมือง (พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น (พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒) ควรเป็นกฎหมายลำดับแรกและเป็นเครื่องมือหลักในการกำหนดเขตเพื่อคุ้มครองย่านชุมชนเก่า หากไม่สามารถดำเนินการได้จึงค่อยนำไปสู่เครื่องมือลำดับถัดไป คือ พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม (พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕)

๑.๒) ประเด็นการดูแลบำรุงรักษาอาคารเก่า ในย่านชุมชนเก่า ที่เป็นโบราณสถาน ควรใช้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

๑.๓) ประเด็นการคุ้มครอง ควบคุม ลักษณะทางกายภาพ และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ผังเมือง (พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘) หรือ ข้อบัญญัติท้องถิ่น (พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒) ควรเป็นกฎหมายลำดับแรกและเป็นเครื่องมือหลักในการกำหนดเขตเพื่อคุ้มครองย่านชุมชนเก่า หากไม่สามารถดำเนินการได้จึงค่อยนำไปสู่เครื่องมือลำดับถัดไป คือ พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม (พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕)

๑.๔) ประเด็นการฟื้นฟูย่านชุมชนเก่าในด้านวิธีการดำรงชีวิต ในแง่การส่งเสริมสนับสนุนภารกิจในระดับท้องถิ่น ควรนำพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ และ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. ๒๕๕๔ มาเป็นเครื่องมือซึ่งในปัจจุบันยังไม่พบการดำเนินงาน

## ๒) กลไกด้านการขับเคลื่อน

๒.๑) กลไกที่เอื้อต่อการจูงใจการของภาคเอกชนและภาคีเครือข่ายต่างๆในการอนุรักษ์ฟื้นฟูย่านชุมชนเก่า ทำให้ภารกิจในส่วนนี้ตกเป็นของรัฐ และชุมชน ซึ่งมีปัญหาในเรื่องงบประมาณและบุคลากร

๒.๒) กลไกที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางบประมาณในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทำนุบำรุงรักษาอาคารเก่า ในย่านชุมชนเก่า เนื่องจากภาครัฐไม่สามารถดำเนินการในเรื่องนี้ในอาคารที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนได้ นอกเหนือจากอาคารที่ขึ้นทะเบียนโบราณสถาน ซึ่งนับเป็นปัญหาหลักประการหนึ่งในการขับเคลื่อนย่านชุมชนเก่าให้เกิดความยั่งยืนต่อไปภายหลังจากดำเนินการในเรื่องการกำหนดขอบเขตย่านชุมชนเก่าแล้ว

## ๔. ผลกระทบ

จากสถานการณ์และสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ได้ส่งผลกระทบในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ดังนี้

- การย้ายถิ่นของผู้คนดั้งเดิมออกเพื่อประกอบอาชีพในพื้นที่อื่น
- การทิ้งร้างย่านเดิม
- ความเสื่อมโทรมของย่าน ปัญหาคุณภาพชีวิต และมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- การซื้อขายที่ดิน อาคาร เปลี่ยนกรรมสิทธิ์ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- การสูญเสียพื้นที่แหล่งศิลปกรรมอันควรอนุรักษ์
- การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์อย่างไร้ทิศทาง ขาดการวางแผน ขาดความสมดุล นำไปสู่

ปัญหาการพัฒนาเมืองและปัญหาสิ่งแวดล้อม

## ๕. ข้อเสนอเชิงนโยบายการอนุรักษ์และฟื้นฟูย่านชุมชนเก่า

สำนักงานฯ เล็งเห็นความสำคัญของย่านชุมชนเก่าและสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นว่าย่านชุมชนเก่านั้นเป็นหนึ่งในสี่ของปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญ ทั้งยังเป็นรากฐานของการตั้งถิ่นฐาน และการก่อเกิดวัฒนธรรมต่างๆ นับแต่อดีต แม้ในปัจจุบันระบบสังคมมีความซับซ้อนขึ้น รูปแบบการอยู่อาศัยและการประกอบอาชีพเปลี่ยนแปลงไป เกิดภาวะความเป็นเมือง แต่ย่านชุมชนเก่ายังคงมีความสำคัญถือได้ว่าเป็นรากฐานของประวัติศาสตร์เมืองที่ต่อเนื่องและมีชีวิตแวดล้อมด้วยบริบทของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและ ภูมิณีเวศระบบนิเวศ หากมีการบริหารจัดการที่เหมาะสมจะเป็นการสร้างคุณค่าและเพิ่มมูลค่า สามารถเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนประเทศด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของเมือง เพื่อบรรลุยุทธศาสตร์ชาติสู่ความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืนได้อีกทางหนึ่ง ดังที่องค์การสหประชาชาติเพื่อการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ (United Nations Centre for Human Settlements - HABITAT) ได้ตระหนักและเห็นถึงความสำคัญของปัญหาด้านการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และบทบาทของเมืองในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมสำคัญทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ดังจะเห็นได้จากปี พ.ศ.๒๕๕๙ มีการจัดประชุมระดับโลกขึ้น และได้กำหนดแนวทางตลอดจนพันธกิจที่เรียกว่า “New Urban Agenda” ซึ่งเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์ใหม่ของโลก (a new global strategy) ว่าด้วยที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมืองในอีกสองทศวรรษข้างหน้า สำหรับการวางแผนและบริหารจัดการมหานคร เมืองและชุมชนต่างๆ เพื่อให้บรรลุผลในการเป็นตัวขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืน ในการแปรโฉมใหม่การดำเนินการเพื่อการพัฒนาโลกและการบรรลุเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงของสภาวะภูมิอากาศโลก การดำเนินการตาม New Urban Agenda จะช่วยเสริมนำไปสู่ความสำเร็จในเป้าหมาย “the Sustainable Development Goals” (SDGs) ที่รวมถึงการทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ปลอดภัย และมีความยั่งยืน”

จากการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่า การดำเนินการอนุรักษ์ฟื้นฟูย่านชุมชนเก่าสามารถเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศให้บรรลุการพัฒนาอย่างยั่งยืน ภายใต้การดำเนินการตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงได้ โดยเห็นว่ามีจำเป็นต้องแก้ปัญหาเชิงระบบและโครงสร้างเพื่อให้ปรากฏภาพองค์รวมและเป้าหมายในการดำเนินงานร่วมกัน ในขณะเดียวกันเพิ่มบทบาทภาคประชาชนในการบริหารจัดการและฟื้นฟูชุมชนตนเอง ให้ชุมชนโดยองค์กรชุมชนระดับพื้นที่มีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจและบริหารจัดการย่านชุมชนเก่าร่วมกับรัฐและท้องถิ่นเพื่ออนาคตชุมชนตนเอง ตามความหลากหลายของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตชุมชน โดยมีกระบวนการปฏิรูปที่เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและชุมชนโดยมีองค์กรชุมชนเป็นแกนหลัก

ในการยกร่างข้อเสนอเชิงนโยบายการอนุรักษ์และฟื้นฟูย่านชุมชนเก่า สำนักงานฯ ได้นำประเด็นสำคัญประกอบการพิจารณาเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา ได้แก่

๑. นโยบายในระดับประเทศ
๒. โครงสร้างองค์กรและกลไกการประสานการบูรณาการให้เกิดเอกภาพ
๓. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๔. การดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมร่วมโดยทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อน
๕. องค์กรความรู้ความเข้าใจและการสร้างความตระหนัก
๖. ด้านกฎหมาย
๗. งบประมาณ
๘. ด้านกลไกสนับสนุน

กรอบการพิจารณาเพื่อสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่พุ่มชนภูเขา ได้คำนึงถึงหลักการ ๓ ประการ คือ ความสอดคล้องกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลง การยึดถือประโยชน์ของประชาชนและสังคมเป็นสำคัญ และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกลไกหลักของประเทศในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ย่านพุ่มชนภูเขา โดยทำหน้าที่เป็นหน่วยนโยบาย สนับสนุนวิชาการ ประสานหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในการขับเคลื่อนนำไปสู่การปฏิบัติ และข้อเสนอเชิงนโยบายนี้ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า

- การอนุรักษ์พื้นที่พุ่มชนภูเขา เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานส่วนกลางมีบทบาทในการจัดทำนโยบาย ประสาน พัฒนาองค์ความรู้และบุคลากร หน่วยงานส่วนภูมิภาค มีบทบาทเป็นแกนกลางในการประสานขับเคลื่อนนโยบายฯ และติดตามผล หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการดำเนินงานด้วยรูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนทั้งภาคเอกชน ภาคประชาชน เพื่อให้เกิดการบูรณาการการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย ตลอดจนการสร้างความตระหนัก จิตสำนึก ให้แก่ทุกภาคส่วนในพื้นที่

- การขับเคลื่อนการดำเนินงานการอนุรักษ์พื้นที่พุ่มชนภูเขาให้เกิดเป็นรูปธรรม อยู่ในระดับท้องถิ่นเป็นหลัก ตามหลักการกระจายอำนาจ โดยคำนึงถึงการแก้ปัญหาและบริหารจัดการตามบริบทของท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพและความยั่งยืนของการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานอนุรักษ์และพื้นที่พุ่มชนภูเขาซึ่งต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเป็นอย่างมาก

ข้อเสนอเชิงนโยบายการอนุรักษ์และพื้นที่พุ่มชนภูเขา ประกอบด้วย ๔ ด้าน ได้แก่ ๑. ด้านนโยบาย ๒. ด้านโครงสร้าง ๓. ด้านการขับเคลื่อน ๔. ด้านเครื่องมือ กลไก โดยแบ่งออกเป็นข้อเสนอระยะเร่งด่วน ข้อเสนอระยะกลาง และข้อเสนอระยะยาว ดังต่อไปนี้

### ๑. ข้อเสนอด้านนโยบาย (ระยะเร่งด่วน)

ผลักดันให้เรื่องการอนุรักษ์และพื้นที่พุ่มชนภูเขา เป็นนโยบายแห่งชาติ โดยให้ย่านพุ่มชนภูเขา ๖๑๓ แห่ง ทั่วประเทศ ตามทะเบียนย่านพุ่มชนภูเขาของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นแหล่งศิลปกรรมอันควรอนุรักษ์

กำหนดให้การอนุรักษ์ย่านพุ่มชนภูเขาเป็นงานยุทธศาสตร์ที่รัฐต้องเร่งให้มีนโยบายระดับประเทศที่ชัดเจน และถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติในทุกระดับ โดยให้ย่านพุ่มชนภูเขา ๖๑๓ ย่านที่ปรากฏในทะเบียนย่านพุ่มชนภูเขา เป็นแหล่งศิลปกรรมอันควรอนุรักษ์ และให้มีการจัดทำนโยบายการอนุรักษ์และพื้นที่พุ่มชนภูเขาแห่งชาติและแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติที่เป็นเอกภาพเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาเชิงอนุรักษ์ในพื้นที่ที่มีบทบาทสำคัญด้านการเป็นแหล่งมรดกวัฒนธรรมที่สำคัญของชาติและเป็นพื้นที่รองรับการอยู่อาศัยของผู้คนในปัจจุบัน (Housing stock) ซึ่งเป็นต้นทุนทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่าของประเทศ

### ๒. ข้อเสนอด้านโครงสร้าง

๒.๑ ระยะสั้น ให้มีการพิจารณาทบทวนบทบาทหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่และที่เกี่ยวข้องในระดับส่วนกลางเพื่อสรรหาหน่วยงานหลักจากส่วนกลาง ในการจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์การอนุรักษ์และพื้นที่พุ่มชนภูเขาแห่งชาติ ทั้งนี้เนื่องจากงานด้านนโยบายมีความจำเป็นต้องอาศัยกลไกภาครัฐ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และให้มีคณะกรรมการในระดับนโยบายขึ้นเพื่อพิจารณาภาพรวมระดับประเทศ และภายใต้คณะกรรมการดังกล่าว ให้มีคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนและบูรณาการขึ้น ในส่วนภูมิภาค/ท้องถิ่น

โดยให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดทำนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ และมีคณะอนุกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม เป็น

คณะกรรมการในระดับนโยบาย คณะอนุกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมประจำจังหวัด เป็นคณะกรรมการประสานขับเคลื่อนและบูรณาการการดำเนินงานไปสู่การปฏิบัติ

๒.๒ ระยะยาว พิจารณาความเหมาะสม สอดคล้องและเป็นไปได้ในการนำภารกิจด้านการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าผนวกเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการผังเมือง (การตั้งถิ่นฐาน การผังเมือง การพัฒนาเมือง) ตามที่คณะกรรมการวิสามัญการตั้งถิ่นฐาน การผังเมืองและการพัฒนาเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการปฏิรูปด้านการผังเมืองและการใช้พื้นที่ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูป เสนอให้มีการแยกภารกิจด้านโยธาธิการและผังเมืองออกจากกัน

### ๓. ข้อเสนอด้านการขับเคลื่อน (ระยะกลาง)

๓.๑ ให้การอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าเป็นวาระจังหวัด และบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์จังหวัด ให้ จังหวัดจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดโดยให้เรื่องการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าเป็นวาระที่ต้องได้รับการบรรจุไว้ใน ประเด็นยุทธศาสตร์จังหวัดที่เชื่อมโยงกับด้านสิ่งแวดล้อมสังคมคุณภาพชีวิต และการท่องเที่ยว

๓.๒ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนหลักในระดับพื้นที่ในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน การอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าตามนโยบายการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าแห่งชาติโดยให้เพิ่มการจัดทำแผนระดับ ท้องถิ่นด้านการอนุรักษ์และพัฒนาย่านชุมชนเก่า ไว้ในแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระยะ ๓ ปี ทุกรอบเวลา

๓.๓ ให้การดำเนินงานในพื้นที่ที่มีการขับเคลื่อนและดำเนินงานแบบหุ้นส่วน (partnership) เน้นการดำเนินงานที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฐานหลักร่วมกับชุมชน โดยให้การดำเนินงานในระดับ พื้นที่ตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการดำเนินงานในรูปแบบหุ้นส่วนร่วมกับประชาชนใน พื้นที่ ในระดับร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมลงมือปฏิบัติ ร่วมรับผิดชอบ

๓.๔ ส่งเสริมสนับสนุนการหาพันธมิตรในการร่วมพันธกิจการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่า โดย ภาครัฐต้องสร้างกลไกในการสรรหาเครือข่ายการทำงานร่วมกับภายนอกเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน องค์กร เอกชน และวิชาการ เข้าร่วมด้วย เพื่อบรรเทาภาระด้านงบประมาณ บุคลากร และเป็นการถ่ายทอดองค์ ความรู้ จากผู้เชี่ยวชาญต่อยอดไปสู่การเสริมสมรรถนะบุคลากร และประชาชนในท้องถิ่น

๓.๕ ส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกความตระหนัก ความเข้าใจในคุณค่าความสำคัญของย่าน ชุมชนเก่า ให้แก่ทุกภาคส่วน โดย

๓.๕.๑) ในระดับการศึกษาทั้งภาคบังคับ และระดับมหาวิทยาลัย โดยในระดับภาค บังคับแทรกในหลักสูตรท้องถิ่นศึกษาและระดับมหาวิทยาลัย ให้ภาควิชาที่เกี่ยวข้องมีการเรียนการสอนแบบ วิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม

๓.๕.๒) ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในระดับนโยบายในส่วนกลาง มีหน้าที่จัดการ ความรู้ งานวิชาการ โดยจัดสัมมนาวิชาการระดับประเทศเป็นประจำทุกปี ปีละ ๑ ครั้ง

๓.๕.๓) กำหนดให้เป็นวาระของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในการประชาคมสร้างองค์ ความรู้และความตระหนักถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าในฐานะที่อยู่อาศัยอันเป็นมรดกของ ท้องถิ่น เพื่อสืบทอด สิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิต และแหล่งท่องเที่ยวชุมชนเชิงวัฒนธรรม

๓.๖ ส่งเสริมการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการย่านชุมชนเก่า และเผยแพร่ให้เป็น ที่รับรู้อย่างกว้างขวางแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้รัฐมีนโยบายที่ชัดเจนในการเสริมสมรรถนะองค์ ความรู้ด้านการบริหารจัดการย่านชุมชนเก่า โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายในส่วนกลาง จัดทำ แผนการพัฒนาศักยภาพจัดทำหลักสูตรระยะสั้น และจัดอบรม ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประจำทุกปี

## ๔. ข้อเสนอด้านเครื่องมือ/กลไก (ระยะยาว)

### ๔.๑ กฎหมาย

๔.๑.๑) ระยะยาว เร่งรัดผลักดันให้มีการตรากฎหมายในการกำกับดูแลย่านเก่า โดยเฉพาะ โดยพิจารณาตามความเหมาะสม อาจออกเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ตามที่ ครม. มีมติรับทราบข้อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่องย่านเก่ากับการปกป้องคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ และ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๐ หรือพิจารณาออกกฎระเบียบเพื่อกำกับดูแลย่านเก่าเป็นการเฉพาะ แล้วแต่ความเหมาะสม ปรับให้มีความทันสมัย สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเป็นพลวัต และกำหนดกลไกการขับเคลื่อนระบบการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าที่มีประสิทธิภาพ

๔.๑.๒) ระยะสั้น ระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำพระราชบัญญัติการผังเมือง และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มาบังคับใช้ในการดำเนินการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าดังนี้

๑) ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง ใช้ผังเมืองรวมเป็นเครื่องมือในการกำหนดเขตอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่า และจัดทำข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องหรือกำหนดข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะบริเวณย่านชุมชนเก่าและพื้นที่ข้างเคียงให้สอดคล้องเหมาะสมกับการอนุรักษ์และพัฒนาย่านชุมชนเก่า หรือจัดทำผังพื้นที่เฉพาะบริเวณเขตย่านชุมชนเก่าโดยอาศัยขอบเขตตามที่ปรากฏในทะเบียนย่านชุมชนเก่า ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๒) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาในพื้นที่ย่านชุมชนเก่า โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน

### ๔.๒ งบประมาณ

๔.๒.๑) เร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องศึกษาระบบการคลังเพื่อวางระบบ รูปแบบ และกลไกการจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินงานอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าให้สอดคล้องกับนโยบายการอนุรักษ์ฟื้นฟูย่านชุมชนเก่าแห่งชาติและกลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานในระดับท้องถิ่นให้มีผลบังคับใช้ได้จริงและบรรจุไว้ในกฎหมายเฉพาะที่จะดำเนินการบัญญัติขึ้นใหม่ ภายหลังจากที่ดำเนินการผลักดันการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าเป็นนโยบายแห่งชาติ และปรับปรุงบทบาทองค์กรที่มีภารกิจเกี่ยวข้องแล้วเสร็จต้องมีการวางระบบ และรูปแบบของงบประมาณสำหรับการขับเคลื่อนและปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ เช่น งบประมาณจากภาครัฐ (สำหรับการศึกษาวิจัย การซ่อมแซมอาคารขึ้นทะเบียน ฯ) งบประมาณในรูปแบบเงินกองทุนส่วนกลาง (สำหรับการซ่อมแซมอาคารของเอกชน ฯ) งบประมาณจากหน่วยงานส่วนท้องถิ่น (สำหรับขับเคลื่อนการอนุรักษ์และพัฒนาย่านชุมชนเก่า)

๔.๒.๒) ให้มีการศึกษา พิจารณา ช่องทางการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มช่องทางหารายได้ หรือนำรายได้ที่มีอยู่สมทบสำหรับเป็นงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนงานการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ๔.๓ มาตรการจูงใจ

๔.๓.๑) เสนอให้มีการศึกษารูปแบบ ความเหมาะสม และวิธีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อนำมาใช้เป็นมาตรการจูงใจและกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือทั้งจากชุมชนและภาคเอกชนได้จริงในทางปฏิบัติและบรรจุไว้ในกฎหมายเฉพาะที่จะดำเนินการบัญญัติขึ้นใหม่เช่น

- มาตรการทางภาษี ได้แก่ การลดหย่อนภาษี (การนำค่าฟื้นฟูมาหักภาษี สำหรับการครอบครองอาคารเก่าอันควรอนุรักษ์ในย่านชุมชนเก่า การนำค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนหรือร่วม

โครงการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่า) การยกเว้นภาษีมรดก การลดภาษีอสังหาริมทรัพย์ การเก็บภาษีการพัฒนาที่ดินจากนักลงทุนในย่านชุมชนเก่า

- การจัดตั้ง national trust ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- การให้เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลในรูปแบบเงินสมทบ สำหรับการอนุรักษ์

อาคารเก่าในเขตย่านชุมชนเก่า

- การจัดให้มีบริการเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำในธนาคารของรัฐ เพื่อนำมาซ่อมแซม

อาคารเก่าในเขตย่านชุมชนเก่า

- การพิจารณางบประมาณสำหรับโครงการสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆของรัฐ และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ให้ขึ้นอยู่กับความสอดคล้องกับนโยบายการอนุรักษ์ย่านชุมชนเก่า

## ๕. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม)

กระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมพัฒนาชุมชน)

กระทรวงวัฒนธรรม (กรมศิลปากร กรมส่งเสริมวัฒนธรรม )

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (การเคหะแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน)

กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง)

กระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ)

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา(กรมการท่องเที่ยว)

สำนักนายกรัฐมนตรี (องค์กรพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการพัฒนาท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน กรมประชาสัมพันธ์)

กรุงเทพมหานคร

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์

ภาควิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง