

แนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

นาย ธนพล จรัลวณิชวงศ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการวางผังเมือง ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-03-0936-4

REORGANIZATION GUIDELINES FOR CONSERVATION AND  
DEVELOPMENT OF KRUNG RATTANAKOSIN

Mr. THANAPHON CHARANWANITWONG

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Urban and Regional Planning in Urban Planning

Department of Urban and Regional Planning

Faculty of Architecture

Chulalongkorn University

Academic Year 2001

ISBN 974-03-0936-4

หัวข้อวิทยานิพนธ์

แนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนามรดกภูมิปัญญาท้องถิ่น

โดย

นาย ธนพล จรัสวงษ์วงศ์

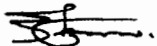
สาขาวิชา

การวางผังเมือง

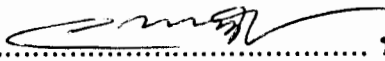
อาจารย์ที่ปรึกษา

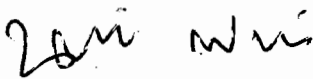
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพรัตน์ ตาปนานนท์


คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย  
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

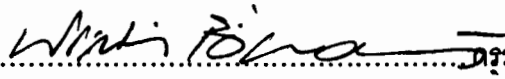
  
..... คณบดีคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ สักกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. วรณศิลป์ พิรพันธุ์)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพรัตน์ ตาปนานนท์)

  
..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพรัตน์ วิเชียรน้อย)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ประสงค์ เขี่ยมอนันต์)

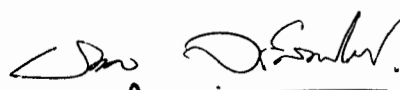
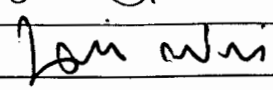
ธนพล จรัสวณิชวงศ์: แนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ (REORGANIZATION GUIDELINES FOR CONSERVATION AND DEVELOPMENT OF KRUNG RATTANAKOSIN) อ. ที่ปรึกษา: ผศ.ดร. นพพันธ์ ตาปานานท์, 165 หน้า. ISBN 974-03-0936-4.

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาของการจัดองค์กรและการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ภารกิจ โครงสร้าง และเครื่องมือการดำเนินงานขององค์กร ปัญหาและสาเหตุของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเสนอแนวทางการจัดรูปองค์กรที่เหมาะสม

ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ในระยะแรก มีหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่รับผิดชอบ ได้แก่ กรมศิลปากร และกรุงเทพมหานคร ต่อมารัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติ เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานระดับนโยบาย ปัจจุบันคือ คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ และองค์กรภาคเอกชน

ปัญหาการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ แบ่งออกเป็น 2 ปัญหาหลัก คือ 1) ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการประสานงานและความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ มีสาเหตุมาจากการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานระดับนโยบายกับระดับปฏิบัติการ การขาดความเอาใจจริงเอาใจใส่ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับนโยบาย และการขาดการสนับสนุนจากรัฐบาล 2) ปัญหาผลกระทบจากแผนแม่บทและการขาดความร่วมมือจากประชาชน มีสาเหตุมาจากการบวกรวบรวมที่อยู่ในวงจำกัดทางวิชาการและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมเท่าที่ควร และการขาดการให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ของประชาชน

ข้อเสนอแนะในการจัดรูปองค์กร มีดังนี้คือ 1) ด้านภารกิจ หน่วยงานระดับนโยบายควรปรับลดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการ โดยมอบให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้อง คำนึงถึงประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มมากขึ้นในการกำหนดนโยบายและแผนแม่บท ปรับปรุงการให้คำปรึกษา การสนับสนุนการดำเนินงานแก่หน่วยงานปฏิบัติ การประสานงาน และติดตามประเมินผล 2) ด้านโครงสร้าง การจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการเป็นที่ยอมรับสำหรับการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ แต่ควรเพิ่มคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานในคณะกรรมการระดับชาติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งควรเพิ่มองค์ประกอบของกรรมการให้ครอบคลุมผู้ที่เกี่ยวข้องมากขึ้น และ 3) ด้านเครื่องมือการดำเนินงาน หน่วยงานทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์และสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและตระหนักถึงความสำคัญของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ รวมทั้งปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญและสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการอย่างจริงจัง

ภาควิชา \_\_\_\_\_ การวางแผนภาคและเมือง \_\_\_\_\_ ลายมือชื่อนิสิต   
 สาขาวิชา \_\_\_\_\_ การวางแผนผังเมือง \_\_\_\_\_ ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา   
 ปีการศึกษา \_\_\_\_\_ 2544 \_\_\_\_\_

# # 417 41275 25: MAJOR URBAN PLANNING

KEY WORD: REORGANIZATION/ CONSERVATION/ DEVELOPMENT/ KRUNG RATTANAKOSIN

THANAPHON CHARANWANITWONG: REORGANIZATION GUIDELINES FOR CONSERVATION AND DEVELOPMENT OF KRUNG RATTANAKOSIN THESIS ADVISOR: ASSIST.PROF. NOPANANT TAPANANONT, Ph.D., 165 pp. ISBN 974-03-0936-4.

The objectives of this thesis were to study the history of organizing and planning for conservation and development of Krung Rattanakosin; to study the missions, structures, and instruments of the organizations; to study the problems and causes of conservation and development of Krung Rattanakosin; and to propose appropriate reorganization guidelines.

The study showed that there were the Department of Fine Arts and Bangkok Metropolitan Authority responded as operation units to the conservation and development of Krung Rattanakosin in the early period. Later the Government appointed a national committee to play role as policy unit. It is at present the Committee for Conservation and Development of Krung Rattanakosin and Old Towns consisting of related public organizations, experts, and private organizations.

The problems of conservation and development of Krung Rattanakosin could be divided into 2 major parts. 1) The coordination inefficiencies and conflicts between public organizations resulted from the overlap of the operations between policy unit and operation unit, the lack of accountability for carrying on the authorities of the policy unit, and the lack of government support. 2) The impacts of master plan and the lack of public cooperation resulted from the disciplinary and public limitation of planning process, and the lack of public recognition of conservation and development of Krung Rattanakosin.

The proposed reorganization guidelines were as follows. 1) Mission aspect, the policy unit should change its role by decreasing in its authority of action planning and delegating it to related operation units, considering more socio-economic issues in the formation of policy and master plan, and increasing in consultation, support to operation units, cooperation, and evaluation. 2) Structure aspect, though organizing as committee is being accepted for planning of conservation and development of Krung Rattanakosin, the sub-committees or task forces should be increased at national level in order to increase in the coordination efficiency between related organizations. As well as the component of the committee should be varied in more related players. And 3) Instrument aspect, both policy and operation unit should enhance public relations, persuade people into participating and recognizing of conservation and development of Krung Rattanakosin, including amend concerning legal measures. Above all, the Government should support the operations of both policy and operation unit earnestly.

Department Urban and Regional Planning Student's signature

Field of study Urban Planning Advisor's signature

Academic year 2001

*Thanaphon Charanwanitwong*  
*Nopanant Tapananont*

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการวางแผนภาคและเมือง  
มหาบัณฑิต หากแต่เป็นส่วนสำคัญที่ต้องใช้พลังกาย พลังใจ และพลังสมองเป็นอย่างสูง และต่อเนื่อง  
เป็นเวลายาวนาน การจัดทำวิทยานิพนธ์นี้จึงได้ผ่านความช่วยเหลือจากบุคคลต่าง ๆ ที่ผ่านเข้ามาในช่วง  
เวลานี้ของชีวิต วิทยานิพนธ์นี้จะสำเร็จลงไม่ได้หากไม่ได้รับความอนุเคราะห์และความช่วยเหลือจาก  
บุคคลต่าง ๆ ต่อไปนี้

ขอขอบคุณอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อาจารย์คณะ  
รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่สละเวลาในการให้คำปรึกษาทางวิชาการ และการดำเนินการสอบ  
วิทยานิพนธ์

ขอขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านที่สละเวลาในการให้สัมภาษณ์และถ่ายทอดความรู้และข้อมูล  
ที่เป็นประโยชน์มาก รวมทั้ง เจ้าหน้าที่ที่อำนวยความสะดวกในการเข้าพบทุกท่าน

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ ทุกท่านที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลและตอบข้อซักถาม  
ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมศิลปากร กรมธนารักษ์ และหน่วยงานในสังกัด  
กรุงเทพมหานคร ได้แก่ สำนักผังเมือง สำนักการจราจรและขนส่ง สำนักงานเขตพระนคร และสำนักงาน  
เขตบางกอกใหญ่

ขอขอบคุณผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และเจ้าหน้าที่ทุกท่าน ของสำนักงานนโยบายและแผน  
สิ่งแวดล้อม ศูนย์บริการวิชาการและวิจัย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ  
สำนักงานเขตพระโขนง ที่อนุญาตให้ใช้เวลาบางส่วนของการทำงานมาใช้ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ และ  
ขอขอบคุณในความปรารถนาดี กำลังใจ และคำปรึกษา

ขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่น ผังเมืองรุ่น 23 ทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือทั้งพลังกาย พลังใจ และพลัง  
สมองมาโดยตลอดระยะเวลา 4 ปี นับว่าเป็นช่วงเวลาที่ได้มาใช้ชีวิตร่วมทุกข์ร่วมสุขอย่างน่าจดจำ  
และขอขอบคุณเป็นพิเศษอย่างสูง สำหรับเพื่อนที่ให้ความช่วยเหลือในการเขียน-อ่าน ให้ที่พักอาศัย  
บริการยานพาหนะ อุปกรณ์บันทึกเสียง และให้คำปรึกษาทางด้านเทคนิคและทางวิชาการมาโดยตลอด

ขอขอบคุณรุ่นพี่ รุ่นน้อง และเพื่อนร่วมรุ่นจาก ผังเมือง จุฬาฯ รัฐศาสตร์ จุฬาฯ เตรียมอุดม  
ศึกษา มหาวชิราวุธ และทุกท่านที่ยังไม่ได้กล่าวถึง ที่คอยให้กำลังใจ ให้ความช่วยเหลือ ให้ยืมหนังสือ  
และให้คำปรึกษาหารือ

ขอขอบคุณบิดามารดา และสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ที่ให้การสนับสนุนทาง  
ด้านเงินทุน

และสุดท้าย ขอขอบคุณบรรดาสังค์กัศิสทธิโค ๆ และสิ่งยึดเหนี่ยวจิตใจที่ช่วยคลอบคลำให้  
สามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ได้สำเร็จและช่วยคุ้มครองชีวิตให้คงอยู่ได้จนถึงวันที่วิทยานิพนธ์นี้แล้วเสร็จ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ แผนที่ และแผนภูมิ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา.....	2
1.4 ขั้นตอนและวิธีดำเนินการศึกษา.....	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	5
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรเพื่อการวางนโยบายและแผน.....	5
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ.....	9
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาเมือง.....	16
บทที่ 3 การจัดองค์กรและการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานคร.....	27
3.1 ความเป็นมาของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานคร.....	27
3.2 การจัดองค์กรและการวางแผนในช่วงโครงการกรุงเทพมหานคร.....	32
3.3 โครงสร้างการบริหารงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานคร ในปัจจุบัน.....	40

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 สภาพการพัฒนากายภาพในบริเวณกรุงเทพมหานคร	
ในช่วงโครงการกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2522 – ปัจจุบัน).....	49
4.1 การสำรวจสภาพการพัฒนากายภาพ.....	49
4.1.1 สภาพการพัฒนากายภาพบริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน.....	52
4.1.2 สภาพการพัฒนากายภาพในบริเวณกรุงเทพมหานครชั้นนอก..	55
4.1.3 สภาพการพัฒนากายภาพในบริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงเทพมหานคร.....	59
4.1.4 สรุปสภาพการพัฒนากายภาพในบริเวณกรุงเทพมหานคร.....	60
4.2 การประมวลสภาพปัญหาการพัฒนากายภาพ.....	61
4.2.1 สภาพปัญหาการพัฒนาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน และก่อสร้างอาคาร.....	62
4.2.2 สภาพปัญหาการพัฒนาด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน.....	69
4.2.3 สภาพปัญหาการพัฒนาด้านการปรับปรุงสภาพแวดล้อม บริเวณที่มีความสำคัญ.....	71
4.3 การสรุปสภาพปัญหาการพัฒนากายภาพ.....	74
บทที่ 5 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนา กรุงเทพมหานคร.....	78
5.1 การสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง.....	78
5.1.1 ประเด็นการสำรวจแนวความคิด.....	78
5.1.2 วิธีการสำรวจและการเลือกตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์.....	80
5.1.3 ผลการสำรวจแนวความคิด.....	87
5.2 การวิเคราะห์ปัญหาการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานคร.....	92
5.3 การวิเคราะห์แนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนา กรุงเทพมหานคร.....	94
5.3.1 การวิเคราะห์ด้านภารกิจ.....	94
5.3.2 การวิเคราะห์ด้านโครงสร้าง.....	97
5.3.3 การวิเคราะห์ด้านเครื่องมือการดำเนินงาน.....	108

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	112
6.1 สรุปผลการศึกษา.....	112
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	115
6.2.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์.....	115
6.2.2 ข้อเสนอแนะในการศึกษาต่อไป.....	118
รายการอ้างอิง.....	119
ภาคผนวก ก. แนวนโยบายและมาตรการการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์.....	125
ภาคผนวก ข. ประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์.....	128
ภาคผนวก ค. รายงานผลการสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง.....	130
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	165

## สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
ตาราง 2-1	การเปรียบเทียบการจัดองค์กร กฎหมาย และมาตรการ ด้านการอนุรักษ์ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปและอเมริกา.....	23
ตาราง 3-1	องค์ประกอบและจำนวนของคณะกรรมการ โครงการเกาะรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2521.....	33
ตาราง 3-2	องค์ประกอบและจำนวนของคณะกรรมการกำกับแผนปฏิบัติการ อนุรักษ์และพัฒนาโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2536.....	36
ตาราง 3-3	องค์ประกอบและจำนวนของคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2539.....	38
ตาราง 3-4	องค์ประกอบและจำนวนของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนา กรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2545.....	41
ตาราง 3-5	องค์ประกอบและจำนวนของคณะกรรมการกลั่นกรองและพิจารณา แผนการดำเนินงานในกรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2545.....	44
ตาราง 5-1	แนวความคิดเกี่ยวกับผลการดำเนินงานอนุรักษ์ และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์.....	88
ตาราง 5-2	แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงภารกิจ.....	89
ตาราง 5-3	แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้าง.....	90
ตาราง 5-4	แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงเครื่องมือการดำเนินงาน.....	91
ตาราง 6-1	สาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาการขาดประสิทธิภาพใน การประสานงานและความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ.....	113
ตาราง 6-2	สาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาลผลกระทบจากแผนแม่บทและ การขาดความร่วมมือจากประชาชน .....	114

## สารบัญภาพ แผนที่ และแผนภูมิ

ภาพ		หน้า
ภาพ 4-1	ภาพถ่ายทางอากาศบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ในปี พ.ศ. 2522.....	50
แผนที่		หน้า
แผนที่ 1-1	ขอบเขตพื้นที่ศึกษา.....	3
แผนที่ 4-1	การใช้ประโยชน์อาคารและที่ดินในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ในปี พ.ศ. 2543.....	51
แผนภูมิ		หน้า
แผนภูมิ 2-1	โครงสร้างของคณะกรรมการอำนวยการด้านการวางแผนโครงสร้าง.....	20
แผนภูมิ 3-2	โครงสร้างการบริหารงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2545).....	48
แผนภูมิ 5.1	กลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์.....	86

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โบราณสถาน อาคารเก่า วิถีชีวิตของชุมชนดั้งเดิมล้วนเป็นมรดกวัฒนธรรมที่มีคุณค่ายิ่งของสังคม ซึ่งจะยังประโยชน์แก่การเข้าใจถึงภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่จะทำให้เราสามารถดำเนินกิจกรรมในปัจจุบันและวางแผนสำหรับอนาคตได้อย่างถูกต้องเหมาะสม มรดกวัฒนธรรมจึงควรได้รับการอนุรักษ์และพัฒนาไว้เพื่อให้ลูกหลานได้รับรู้และเข้าใจความเป็นมาของบรรพบุรุษกรุงรัตนโกสินทร์เป็นพื้นที่ซึ่งมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ของประเทศมาเป็นเวลายาวนานกว่า 200 ปี เป็นที่ตั้งของพระบรมมหาราชวัง ศาสนสถาน อนุสรณ์สถาน ย่านชุมชนและสถานที่สำคัญต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก จึงเป็นแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมอันล้ำค่าของชาติ และยังเป็นศูนย์รวมของกิจกรรมสำคัญหลายด้านของเมืองและของประเทศ แต่ที่ผ่านมากกรุงรัตนโกสินทร์ประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารอย่างแออัดและไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ ปัญหาการรื้อทำลายอาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรม ปัญหาการจราจรติดขัด และปัญหามลพิษ เป็นต้น

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับกรุงรัตนโกสินทร์ด้วยการอนุรักษ์โบราณสถานที่สำคัญ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการโครงการเกาะรัตนโกสินทร์ในปี พ.ศ. 2521 ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ และเป็นคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าในปัจจุบัน คณะกรรมการในระดับชาตินี้ ประกอบด้วยผู้บริหารของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ กำหนดหลักเกณฑ์การก่อสร้างอาคารทั้งของภาครัฐและเอกชน และควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมาย และในปี พ.ศ. 2540 คณะรัฐมนตรีก็ได้มติเห็นชอบแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในระดับชาติ รัฐบาลจะได้จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมาวางนโยบายและแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ผ่านมากกว่า 20 ปีแล้ว แต่ปัญหาการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ยังคงมีอยู่มากมาย ทั้งปัญหาที่มีอยู่เดิมและปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาที่เป็นประเด็นความขัดแย้งระหว่างองค์กรใน

ระดับต่าง ๆ ทั้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันและระหว่างภาครัฐกับประชาชนในพื้นที่ ตัวอย่าง เช่น การคัดค้านโครงการรื้อถอนโรงพิมพ์คุรุสภาเดิม การก่อสร้างศาลาตรีมุขริมคลองคูเมืองเดิม และโครงการปรับปรุงทัศนียภาพแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณชุมชนท่าพระจันทร์ ท่าเตียน และปากคลองตลาด เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาแล้วเป็นเวลาหลายปี แต่ยังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ยุติและสำเร็จลุล่วงไปได้มาจนถึงปัจจุบัน

เมื่อกรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ในระดับชาติ และได้รับการให้ความสำคัญจากรัฐบาลโดยการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับชาติขึ้นมารับผิดชอบ ซึ่งน่าจะมีศักยภาพในการจัดการกับปัญหาของพื้นที่กรุงเทพมหานครได้ แต่ปรากฏว่า ปัญหาการพัฒนาทางกายภาพยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรที่รับผิดชอบในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานคร เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาขององค์กรที่รับผิดชอบและแนวทางในการแก้ไข โดยผลการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานครต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

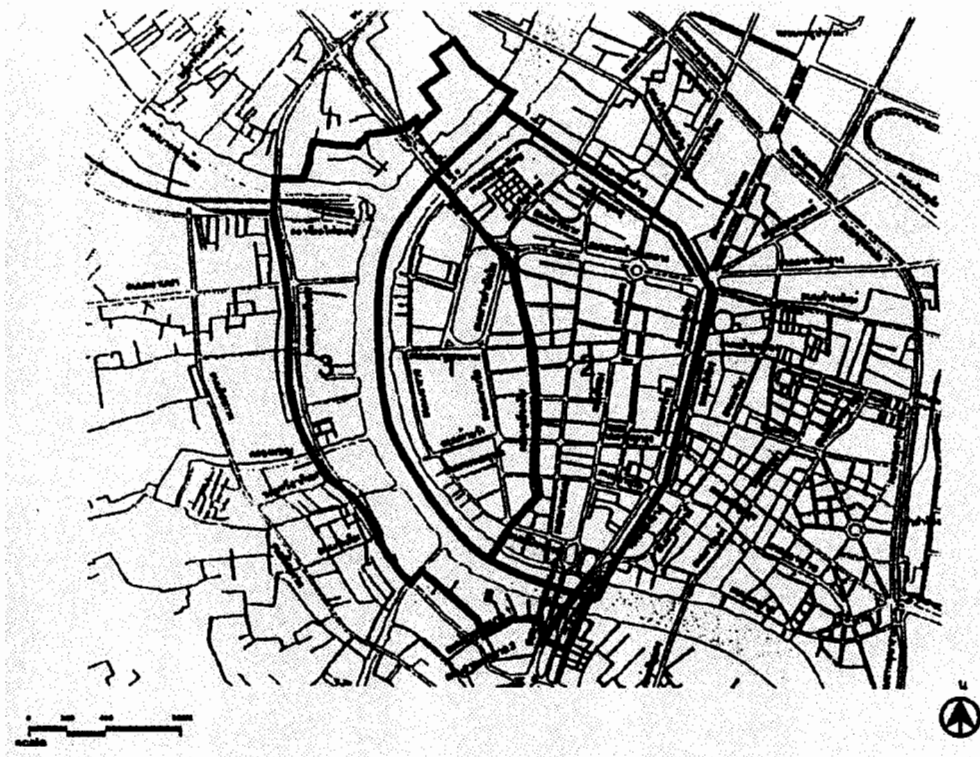
1. ศึกษาความเป็นมาของการจัดองค์กรและการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานคร
2. ศึกษาภารกิจ โครงสร้าง และเครื่องมือการดำเนินงานขององค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานคร
3. วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานคร
4. เสนอแนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานคร

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

1. ในการศึกษาองค์กร แบ่งหน่วยวิเคราะห์ออกเป็น 2 ระดับคือ หน่วยงานระดับนโยบาย และหน่วยงานระดับปฏิบัติการ โดยหน่วยงานระดับนโยบาย หมายถึง องค์กรในรูปคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานคร ได้แก่ คณะกรรมการโครงการเกาะรัตนโกสินทร์ คณะกรรมการโครงการกรุงเทพมหานคร (ในอดีต) และคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานครและเมืองเก่า (ในปัจจุบัน) ส่วนหน่วยงานระดับปฏิบัติการ

หมายถึง หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่หรือดำเนินการเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

2. ในการศึกษาสภาพทางกายภาพ จะศึกษาเฉพาะภายในขอบเขตพื้นที่ ตามคำนิยามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ซึ่งแบ่งพื้นที่ออกเป็น 3 บริเวณ คือบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก และบริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามกรุงรัตนโกสินทร์<sup>1</sup> (ดังแผนที่ 1-1)



แผนที่ 1-1 ขอบเขตพื้นที่ศึกษา

- สัญลักษณ์**
- หมายเลข 1 บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน
  - หมายเลข 2 บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก
  - หมายเลข 3 บริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์

ที่มา: บริษัท ชินครอน กรุ๊ป จำกัด, รายงานการติดตาม ตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและเอกชนในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 4 (ประจำปี พ.ศ. 2543) เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, หน้า 6-2.

<sup>1</sup>สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า (คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์เดิม), [2544]. (ยึดสำเนา)

ทั้งนี้ กำหนดขอบเขตระยะเวลาในการศึกษาสภาพทางกายภาพ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2545) ซึ่งเป็นระยะเวลาหลังจากที่รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ขึ้นมาเป็นองค์กรหลักทำหน้าที่รับผิดชอบการวางแผนอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

#### 1.4 ขั้นตอนและวิธีดำเนินการศึกษา

1. ศึกษาความเป็นมาของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ การจัดองค์กร นโยบายและแผน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ โดยศึกษาจากเอกสารราชการ รายงานการประชุม สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ และผลงานวิจัยและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

2. ศึกษาการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนา และสภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพของกรุงรัตนโกสินทร์ จากนโยบายและแผนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เอกสารราชการ รายงานการประชุม สื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ผลงานวิจัยและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง และสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นศึกษา

3. สัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ โดยวิธีการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้องจำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มผู้แทนประชาชนและองค์กรเอกชน เพื่อนำแนวความคิดจากการสัมภาษณ์มาใช้ในการวิเคราะห์

4. สรุปผลการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ปัญหา และแนวทางแก้ไข

5. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

#### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. องค์กรที่รับผิดชอบในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ สามารถนำผลการศึกษาไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานขององค์กร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

2. เป็นตัวอย่างการศึกษาปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาในการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองสำคัญทางประวัติศาสตร์ต่าง ๆ ของประเทศไทย

## บทที่ 2

### แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ เป็นการศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการศึกษา โดยศึกษาจากผลงานทางวิชาการและการวิจัย บทความ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเนื้อหาจะประกอบด้วย 3 หัวข้อ ได้แก่ 1) แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรเพื่อการวางนโยบายและแผน 2) แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ และ 3) แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาเมือง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรเพื่อการวางนโยบายและแผน

ในการจัดองค์กรวางแผนให้มีประสิทธิภาพ วัตถุประสงค์ของหน่วยงานจะต้องได้รับการพิจารณากำหนดและระบุก่อน หลังจากนั้นจึงทำการพัฒนารูปร่างขององค์กรเพื่อให้สามารถรองรับวัตถุประสงค์เหล่านี้ให้ดีที่สุด และในกรณีของการจัดองค์กรใหม่ (Reorganization) การศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างเดิมขององค์กรควรจะทำก่อนการจัดทำรูปร่างองค์กรใหม่ในอุดมคติ ไม่ควรคัดลอกเอาแผนผังการจัดองค์กรของหน่วยงานอื่นมาใช้โดยไม่คำนึงถึงโครงสร้างองค์กรเดิม<sup>1</sup>

สิทธิพร ภิรมย์รัตน์<sup>2</sup> มีแนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการในการวางแผนว่า หน่วยงานจะมีประสิทธิภาพเมื่อสภาพของเมืองหรือสภาพของรัฐกำหนดเพียงแต่วัตถุประสงค์ที่กว้าง ๆ ของการจัดโปรแกรมมากกว่าให้แนวทางอย่างละเอียด ภารกิจของการพิจารณากำหนดโครงสร้างภายในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน และรายละเอียดของโปรแกรมการทำงานควรจะปล่อยให้เป็นการของผู้ซึ่งรับผิดชอบตามนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติได้นำไปดำเนินการ ซึ่งจะมีความยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนในภายหลังได้ง่ายกว่า

ในการทำกิจกรรมให้สำเร็จ หน่วยงานวางแผนมีหน้าที่ยุ่งเกี่ยวกับงานปฏิบัติการและให้คำปรึกษา ภารกิจของหน่วยงานจะต้องรอบรู้ในเรื่องลักษณะทางกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจของชุมชน ซึ่งเกี่ยวข้องในการทำงานเพื่อแนะนำการพัฒนา การทำงานในหน้าที่ทางด้านปฏิบัติต้องรับผิดชอบนำนโยบายทางด้านการใช้ที่ดินไปปฏิบัติโดยควบคุมการตัดสินใจของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

---

<sup>1</sup>สิทธิพร ภิรมย์รัตน์, กฎหมายและการบริหารผังเมืองของท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 58 – 59.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

กับการพัฒนาชุมชน นอกจากนี้หน่วยงานวางแผนยังต้องสนใจการดำเนินการของภาครัฐจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและสร้างการเติบโตในบริเวณชุมชนเมือง เช่น การจัดทำแผนผังสำหรับการคมนาคมขนส่ง อาคารสาธารณะ บริเวณสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การฟื้นฟูบูรณะเมือง การปรับปรุงสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ฯลฯ อีกด้วย

นอกจากนี้ หน่วยงานวางแผนยังยุ่งเกี่ยวในการประสานงานโปรแกรมการปรับปรุงสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และด้วยเหตุนี้ในฐานะที่เป็นหน่วยสนับสนุน หน่วยงานวางแผนจะถูกดึงเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจอยู่เนือง ๆ เช่น ให้คำแนะนำผู้บริหารสูงสุดในเรื่องการปรับปรุงสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ให้สอดคล้องกับแผนผังการใช้ที่ดินหรือแผนผังสาธารณูปการอันใดอันหนึ่งโดยเฉพาะ นอกจากนี้ ยังยุ่งเกี่ยวในการช่วยชี้และเลือกทางเลือกของความมุ่งหมายสำหรับชุมชน ให้ข้อเสนอแนะ หรือคำแนะนำ แนวทางปฏิบัติอันหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับอีกอันหนึ่งและต่อสู้เรียกร้องการดำเนินการพัฒนาตามผังเมืองเฉพาะ ลักษณะธรรมชาติของการให้คำปรึกษาของการวางแผนซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่ทิ้งไม่ได้ในการบริหารของหน่วยงานต้องการผู้บริหารที่มีความรู้ทางด้านวิชาชีพนอกเหนือไปจากทักษะด้านการบริหาร ความรู้ทางด้านเนื้อหาสาระและประสบการณ์ในด้านการพัฒนาทางกายภาพนั้นจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการทำงานที่มีประสิทธิภาพในบทบาทให้คำปรึกษา อย่างไรก็ตาม ปัญหาหลักของหน่วยงานวางแผนคือการรักษาความสมดุลระหว่างหน้าที่ปฏิบัติกับหน้าที่ให้คำปรึกษา

เสถียร เหลืองอร่าม<sup>3</sup> กล่าวว่า การจัดทำนโยบาย ควรจะให้เจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ได้ร่วมมือในการกำหนดจัดทำนโยบายร่วมด้วย โดยการปรึกษาหารือ หรือในการจัดทำนโยบาย หรือการแก้ไขเพิ่มเติม หรือล้มล้างนโยบาย กล่าวคือ ให้มีการดำเนินงานแบบสองทาง คือ จากบนมาล่าง และจากล่างไปสู่เบื้องบน

โดยทั่วไป องค์การต่าง ๆ ของทางราชการ จะแบ่งการวางแผนออกเป็น 3 ชนิดด้วยกัน คือ 1) แผนจากเบื้องล่าง (Plan from below) เป็นแผนซึ่งวางมาจากส่วนล่างของฝ่ายบริหารหรือจากตัวแทนของประชาชน อันเป็นความต้องการของประชาชน ตามทฤษฎีทั่ว ๆ ไปแล้ว แผนทุกแผนจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการ 2) แผนจากเบื้องบน (Plan from the Top) เป็นแผนซึ่งวางจากส่วนกลาง 3) แผนพบกันครึ่งทาง เป็นแผนซึ่งทางส่วนล่างเป็นผู้วางแผนและทางเบื้องบนเป็นผู้วางนโยบาย เพื่อให้ผสมผสานกลมกลืนเป็นแนวเดียวกันและนำไปสู่เป้าหมายของ

<sup>3</sup>เสถียร เหลืองอร่าม, การวางแผนนโยบายและกระบวนการวางแผน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522), หน้า 3.

การพัฒนาประเทศในที่สุดแผนประเภทนี้จะตอบสนองกับความต้องการของประชาชนและในขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ<sup>4</sup>

ในระดับประเทศ นอกจากหน่วยงานฝ่ายอำนวยการและคณะกรรมการประจำต่าง ๆ ที่มีสำนักงานเลขาธิการขนาดใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่คอยช่วยเหลือ รัฐบาลยังมีคณะที่ปรึกษาและคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งทำหน้าที่ทางด้านการพัฒนา นโยบายซึ่งจะนำไปสู่การตัดสินใจกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรี ในบางกรณีคณะกรรมการบางชุดอาจได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติตามนโยบายอีกด้วย คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี จึงมีอายุปฏิบัติงานเท่าคณะรัฐมนตรีนั้น แต่ไม่ได้ประสานงานโดยกองงานที่ปรึกษาและกรรมการของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทุกคณะไป ส่วนมากกระทรวงต่าง ๆ เป็นผู้เสนอตั้ง และปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมของกระทรวงนั้น ๆ ดังนั้น ถ้าจะทำการเสนอแนะนโยบายเรื่องใดก็ต้องเสนอผ่านกระทรวงขึ้นมา คณะกรรมการเหล่านี้ ปกติจะไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำของตนเอง ทั้งสายวิชาการและธุรกิจ ภาระหน้าที่อันสำคัญจึงตกอยู่แก่เลขานุการของคณะกรรมการ ซึ่งมักจะเป็นหัวหน้างานผู้รับผิดชอบในงานด้านนั้น หรือเป็นผู้รับฝากงานมาทำ จึงไม่มีใครมีความต่อเนื่อง ความมั่นคง และความเชี่ยวชาญ อันเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการ ไม่อาจจะทำงานให้ได้ผลดีเท่าที่ควร นอกจากคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งแล้ว ยังมีคณะกรรมการที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่น ๆ ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ทางด้านประสานงาน อำนวยการ และวิริมนโยบายต่าง ๆ<sup>5</sup>

การจัดหน่วยงานวางแผนขององค์การ สามารถทำได้ 3 ประการ คือ 1) หน่วยงานวางแผนอาจขึ้นอยู่กับหน่วยงานซึ่งมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการได้ หรืออาจเป็นรูปที่ปรึกษาหารือ หรืออาจมีลักษณะขึ้นกับกระทรวงหนึ่ง อาจจะต้องเป็นคณะกรรมการขึ้นก็ได้ ซึ่งทำหน้าที่เหล่านี้โดยเฉพาะและคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ให้คำแนะนำ 2) การวางแผนที่ดีต้องครอบคลุมทุกสาขา จึงมีความจำเป็นที่กระทรวงต่าง ๆ จะมีความไม่พอใจในขอบเขตและอำนาจของหน่วยงานเหล่านี้ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานวางแผนจะต้องติดต่อกับหน่วยงาน กระทรวง กรม เป็นพิเศษ เพราะต้องอาศัยความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา และ 3) ตามปกติแล้ว หน่วยงานราชการต่าง ๆ จะส่งโครงการหรือมอบหมายโครงการมายังหน่วยงานวางแผนตามสาขาต่าง ๆ<sup>6</sup>

<sup>4</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 197.

<sup>5</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 120 - 124.

<sup>6</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 248 - 249.

อนันต์ เกตุวงศ์<sup>7</sup> กล่าวว่า การประสานงานกันระดับการวางแผนเป็นเรื่องจำเป็นและคงจะต้องประสานร่วมมือกันต่อไปในขั้นการปฏิบัติตามแผนและการประเมินผลความสำเร็จของแผนด้วย จึงเป็นที่เข้าใจว่าองค์กรการวางแผนมีหน้าที่ในการกำหนดแผนและโครงการขึ้นมาแล้ว ควรจะทำการวางแผนบริหารต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อไปด้วย เช่น แผนการควบคุมงานหรือแผนปฏิบัติงาน แผนงบประมาณ แผนการประเมินผลและรายงาน เป็นต้น

ผู้ปฏิบัติงานควรมีอิสระในการพิจารณาปรับงานให้เข้ากับสถานการณ์ได้บ้าง ดังนั้น ในหน่วยงานทุกหน่วยซึ่งมีการทำงานที่ต้องติดต่อกันอย่างกว้างขวาง ผู้ปฏิบัติงานจะประสานงานกันด้วยความสมัครใจเมื่อเวลาจำเป็น แต่แต่ละคนมีขอบเขตของการใช้ดุลพินิจที่จะปรับงานของเขาให้เป็นไปตามความต้องการของบุคคลอื่น ๆ ได้ การประสานงานดังกล่าวจะเป็นไปอย่างนุ่มนวลขึ้นหากทุกคนมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน<sup>8</sup>

นอกจากนี้ ผู้สติ สัตยมานะ<sup>9</sup> ได้กล่าวถึง การวางแผนรวมว่า แผนที่มีความสำคัญต่องานเป็นส่วนรวมของหลายหน่วย มักร่วมกันกำหนดโดยคณะบุคคลหรือคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่ปรึกษา เพราะคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่ปรึกษาจะช่วยในการวางแผนในกรณีเป็นการวางแผนที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศชาติ จึงควรจะมีคณะกรรมการวางแผนโดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น โครงสร้างองค์กรในการวางแผนจะประกอบด้วย หน่วยงานหลัก ทำหน้าที่สนองวัตถุประสงค์หลักขององค์กรและจะปฏิบัติโดยติดต่อกับผู้บริหารโดยตรง และหน่วยงานที่ปรึกษา ทำหน้าที่ในการวางแผนและวิจัยปัญหาในโครงสร้างเกิดขึ้นเมื่อหน่วยงานทำเกินหน้าที่ ได้แก่ เป็นหน่วยวางแผนกลับไปควบคุมสั่งการหน่วยงานหลัก<sup>10</sup>

โดยสรุป จะเห็นว่า แนวความคิดในการจัดองค์กรของนักวิชาการส่วนใหญ่ที่กล่าว จะมีจุดร่วมกันอยู่ที่ว่า ควรมีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานวางแผนกับหน่วยงานปฏิบัติ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่วางแผนนั้น จำเป็นต้องมีการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานตามแผนมาร่วมกันพิจารณา ซึ่งรูปแบบหนึ่งที่เป็นที่ยอมรับและนิยมใช้กันมากก็คือการองค์กรในรูปคณะกรรมการ

<sup>7</sup>อนันต์ เกตุวงศ์, หลักและเทคนิคการวางแผน, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 157 – 158.

<sup>8</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

<sup>9</sup>ผู้สติ สัตยมานะ, การบริหารรัฐกิจ (กรุงเทพฯ: โอเคียนส์โตร์, 2521), หน้า 32.

<sup>10</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 147 – 148.

## 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ

การจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการเป็นระบบการทำงานแบบหนึ่ง ซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นมามากมายในทุกระดับของประเทศไทย ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับกรม ระดับกอง ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับหมู่บ้าน ทั้งนี้จะเป็นเพราะคนไทยเริ่มมีความเห็นว่า การบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ว่าเป็นจะต้องใช้ความรู้ โดยทั่วไปความสามารถ และเทคโนโลยี ความรู้เฉพาะอย่างเฉพาะสาขาจากบุคคลหลายฝ่ายร่วมกันพิจารณาดำเนินการ เพื่อให้ได้ผลงานที่ดีมากยิ่งขึ้น<sup>11</sup>

คณะกรรมการ ตรงกับภาษาอังกฤษว่า committee โดยศุภชัย ยาวะประภาส<sup>12</sup> ได้ให้ความเห็นว่าคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการที่มาจากหน่วยต่าง ๆ หรือเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน จะมีระยะเวลาการปฏิบัติและมีเฉพาะ หรือมีวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุเป้าหมายเฉพาะ วัตถุประสงค์หลักของคณะกรรมการ ก็คือ การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข่าวสาร การสื่อสาร ความทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอทางเลือก บางกรณีก็ทำหน้าที่เพื่อแสวงหาแนวคิด และหนทางเพื่อปัญหาที่กำลังประสบ

กัธร กิตติภูมิชัย<sup>13</sup> ได้ให้ความหมายของคณะกรรมการ หมายถึง องค์คณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจซึ่งอาจจะเป็นส่วนราชการหรือเป็นตัวแทนที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาก็ได้ เพื่อให้ทำหน้าที่ค้นหาข้อยุติที่ดีที่สุดหรือวินิจฉัยปัญหาใด ๆ ก็ได้โดยการอภิปรายหาข้อตกลงร่วมกัน ซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมายนั้น อาจจะมีหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่แล้ว ซึ่งเมื่อได้รับหน้าที่แล้วต้องทำงานทั้งหน้าที่คณะกรรมการและปฏิบัติหน้าที่ราชการประจำไปพร้อมกันด้วย และในบางรายอาจจะมอบให้บุคคลอื่นปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ราชการตน โดยเองปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการเพียงหน้าที่เดียว

<sup>11</sup> กัธร กิตติภูมิชัย, "บทบาทของคณะกรรมการกับการบริหารราชการไทย," ศูนย์ศึกษา 7 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2524): 61, อ้างถึงใน พรรณเพ็ญ นิลนนท์, "การศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และวัฒนธรรมจังหวัด เขตการศึกษา 11," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 9.

<sup>12</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส, "ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารการพัฒนาและโครงการพัฒนา," ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา หน่วยที่ 8-15, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531), หน้า 470.

<sup>13</sup> กัธร กิตติภูมิชัย, "บทบาทของคณะกรรมการกับการบริหารราชการไทย," ศูนย์ศึกษา 7: 62 -63, อ้างถึงใน พรรณเพ็ญ นิลนนท์, "การศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และวัฒนธรรมจังหวัด เขตการศึกษา 11," หน้า 10.

แอนสเตย์<sup>14</sup> ให้ทรรศนะว่า คณะกรรมการหมายถึง กลุ่มของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์กร กลุ่มบุคคลดังกล่าวอาจจะเป็นบุคคลภายในองค์กรเอง หรือร่วมกับบุคคลอื่นที่มาจากองค์กรต่าง ๆ กัน เพื่อมาทำหน้าที่ด้วยการประชุม พิจารณาปรึกษาหรือปัญหาเฉพาะเรื่องทีคณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมาย แล้วรวบรวมข้อวินิจฉัยเสนอแนะต่อองค์กร

ศุภชัย ยาวะประภาษ<sup>15</sup> มีแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การในรูปของคณะกรรมการว่าปฏิสัมพันธ์ของกรรมการและประธานกรรมการเป็นไปในลักษณะที่มีสถานภาพเท่าเทียมกัน โดยประธานกรรมการจะเป็นผู้รักษาระเบียบ สรุปข้อคิดเห็นและนำเสนอ จึงมีลักษณะต่างกับผู้บังคับบัญชาขององค์กรแบบแนวตั้ง การสื่อข้อความจะมีลักษณะเป็นแนวราบมีลักษณะที่ยืดหยุ่น ปรับตัวได้ง่าย คณะกรรมการมีอยู่สองแบบ ที่ใช้กันมากในระบบราชการไทย คือ

1. คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เสนอความคิดเห็น และการแก้ไขปัญหา กล่าวคือเมื่อหน่วยงานมีปัญหาจะนำมาให้คณะกรรมการศึกษาเพื่อเสนอความคิดเห็น เมื่อคณะกรรมการเสนอไปแล้วก็หมดหน้าที่ ฝ่ายบริหารควรจะนำไปปฏิบัติหรือไม่ ไม่ใช่หน้าที่ของคณะกรรมการ

2. คณะกรรมการที่พบในอีกรูปแบบหนึ่งก็คือ มีการแต่งตั้งสมาชิกจากหลายหน่วยงาน และทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหาร ซึ่งหมายความว่าทำหน้าที่ทางวิชาการ กำหนดนโยบาย และบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย ดังนั้น คณะกรรมการแบบนี้จึงประจักษ์กับบริหาร อาจกล่าวได้ว่างานวิชาการจะมีลักษณะของรูปแบบองค์ประกอบนี้มากขึ้น เพราะความคิดเห็นของกรรมการย่อมจะรอบคอบกว่าความคิดและการตัดสินใจของนักบริหารแต่เพียงผู้เดียว งานวิชาการไม่ต้องการเอกภาพในความคิด หากแต่ต้องการการมีส่วนร่วมในความคิด

องค์การในรูปคณะกรรมการได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในงานการบริหารการพัฒนา เพราะมีโอกาสระดมความคิดของเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย และช่วยให้การประสานงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น องค์การในรูปคณะกรรมการจึงเหมาะกับการพัฒนา เพราะจะช่วยให้การประสานแนวคิดได้ผลดียิ่งขึ้น ผู้ที่เป็นกรรมการมักไม่ค่อยได้เตรียมตัวหรือทำการบ้านก่อนเข้าประชุม เพราะกรรมการบางคนเป็นกรรมการหลายชุดและมีงานประจำมาก

<sup>14</sup>Edgar Anstey, Committee: How They Work and How to Work Them (London: George Allen & Unwin, 1962), p. 16.

<sup>15</sup>ศุภชัย ยาวะประภาษ, "ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารการพัฒนาและโครงการพัฒนา," ใน เอกสาร การสอนชุดวิชาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา หน่วยที่ 8-15, หน้า 470 - 471.

ไพร์ส<sup>16</sup> ยืนยันว่าองค์การใด ๆ ก็ตามที่ได้ดำเนินการในรูปคณะกรรมการ ย่อมบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์การที่มีได้ดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ และองค์การที่มีบุคคลชั้นนำเป็นสมาชิกในคณะกรรมการมากเท่าใด ก็ยิ่งจะมีประสิทธิภาพสูงขึ้นมากเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การบริหารงานในระบบคณะกรรมการ สมาชิกจะต้องร่วมกันรับผิดชอบ และการแต่งตั้งคณะกรรมการจะต้องมีวิธีการที่เหมาะสม และความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ จึงจะเป็นสิ่งที่มีคุณค่าในปฏิบัติงานร่วมกัน คณะกรรมการที่มีคุณภาพนั้นจะก่อให้เกิดความรู้ความคิด ประสบการณ์จากบุคคลหลาย ๆ คน เกิดการประนีประนอม การผสมผสานความคิดมาใช้ในการตัดสินใจแก้ปัญหา ลดการตัดสินใจที่ผิดพลาด สร้างความร่วมมือ มีหลักในการปฏิบัติงาน ตลอดจนสามารถป้องกันความลำเอียงอันอาจเกิดขึ้นได้ คณะกรรมการที่พอเหมาะนั้น ควรจะมีจำนวน 6-12 คน จึงเหมาะสมที่สุด ถ้าหากมีคณะกรรมการมากเกินไปก็เกิดการอลเวง ยากที่จะผสมผสานความคิดกันได้

กัธธ กิตติภูมิชัย<sup>17</sup> ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับความสำคัญและความจำเป็นการใช้คณะกรรมการในการบริหารงาน ดังนี้คือ

1. คณะกรรมการเป็นเครื่องมือที่ดีในการประสานงาน เพราะข้อตัดสินใจของคณะกรรมการย่อมทำให้ทุกคนมีส่วนรับผิดชอบร่วมกัน จึงทำให้เกิดการประสานงานที่ดี และการดำเนินได้ผลดีกว่าบุคคลเดียวพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ
2. คณะกรรมการเป็นหลักประกันในความยุติธรรม เพราะการวินิจฉัยตกลงใจใด ๆ จะต้องอภิปรายหรือมีมติที่มีเหตุผล หากใช่เป็นการกระทำของบุคคลคนเดียว ซึ่งอาจจะใช้อารมณ์และอคติได้ง่าย การใช้คณะกรรมการจึงเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาในเรื่องที่ต้องต่อสู้อิทธิพลหรืออำนาจของผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง ถือเป็นหลักประกันในความยุติธรรมที่จะให้แก่สังคม
3. เป็นการร่วมกันวินิจฉัยด้วยความรอบรู้ ซึ่งทำให้ได้ข้อสรุป ตรงตามความมุ่งหมายยิ่งขึ้น มีประสิทธิภาพสูง ก่อให้เกิดการรวมความรู้ ความคิด ความชำนาญ ตลอดจนประสบการณ์ของบุคคลหลายด้าน เพื่อนำพิจารณาแก้ปัญหาได้ดีกว่าบุคคลคนเดียว

<sup>16</sup>James L. Price, Organization Effectiveness (Hoomwood, IL: Richard D. Irwin, Inc., 1968), pp. 110 – 116.

<sup>17</sup>กัธธ กิตติภูมิชัย, "บทบาทของคณะกรรมการกับการบริหารราชการไทย," ศูนย์ศึกษา 7: 61 – 77, อ้างถึงใน พรพนเพ็ญ นิลนนท์, "การศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และวัฒนธรรมจังหวัด เขตการศึกษา 11," หน้า 17 – 18.

4. เป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา ช่วยให้ความคิดเห็นหรือกลั่นกรองเหตุผลให้ใกล้ความจริงมากที่สุด ทำให้การวินิจฉัยสั่งการของผู้บังคับบัญชาเป็นไปด้วยความมีเหตุผลและหลักการ

5. เป็นการนำความรู้ความสามารถของคนมาใช้ให้เป็นประโยชน์ เพราะโดยปกติคนมีความสามารถจะมีอยู่มากที่ไม่มีโอกาสจะแสดงออก แต่เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาก็มีโอกาสใช้ความรู้ ความคิด สติปัญญา ออกมาให้เป็นประโยชน์แก่สังคมหรือองค์กรได้

6. ระบบคณะกรรมการเป็นการป้องกันความลำเอียง ความเข้าใจผิด และอคติของคนใดคนหนึ่งให้หมดไป ไม่มีอิทธิพลเหนือเหตุผลและข้อเท็จจริง

สมยศ นาวิการ<sup>18</sup> ได้กล่าวถึงคณะกรรมการและกลุ่มงานเฉพาะกิจ ว่าทำให้ 1) การตัดสินใจมีคุณภาพดีขึ้น เพราะมีผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้และทักษะที่มีขอบข่ายกว้างกว่าทักษะและความสามารถของผู้ตัดสินใจคนใดคนหนึ่ง 2) การประสานดีขึ้น เพราะสมาชิกจะตระหนักถึงผลกระทบของกิจกรรมต่าง ๆ จึงทำให้เต็มใจประสานงานกับทุกฝ่าย 3) การยอมรับมีมากขึ้น เพราะเมื่อมีส่วนร่วมในกิจกรรมของการแก้ปัญหา จึงทำให้เกิดความผูกพันต่อผลการตัดสินใจ 4) เป็นการฝึกอบรมผู้บริหาร เพราะได้เรียนรู้ให้มีความเห็นกว้าง 5) เป็นการกระจายความรับผิดชอบ ทำให้สามารถกระทำการต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการก็มีข้อเสียเช่นกัน ได้แก่ 1) การสูญเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย 2) การครอบงำของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และ 3) การขาดความรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจของคณะกรรมการ

เสถียร เหลืองอร่าม<sup>19</sup> กล่าวถึงการใช้คณะกรรมการหรือคณะกรรมการกลาง ว่าเป็นผลดีในการประสานงานขององค์กร เพราะจะได้กลั่นกรองในการบริหารงาน โดยอาศัยความร่วมมือกับหลายฝ่าย หลายหน่วยงานเนื่องจากแต่ละองค์กรนั้นต่างก็มีวัตถุประสงค์ไม่เหมือนกัน ผู้ประสานงานจะต้องทราบวัตถุประสงค์ขององค์กรของตน เพื่อมิให้ซ้ำซ้อนกันในเรื่องบริการแก่ประชาชน แม้กระทั่งการโฆษณาหรือวิธีปฏิบัติต้องหลีกเลี่ยงการขัดแย้งกันให้ได้

ธงชัย สันติวงษ์<sup>20</sup> กล่าวถึงข้อเท็จจริงของการใช้คณะกรรมการ ไว้ว่า

<sup>18</sup>สมยศ นาวิการ, การบริหาร (กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า, 2536), หน้า 277 – 278.

<sup>19</sup>เสถียร เหลืองอร่าม, การวางแผนนโยบายและกระบวนการวางแผน, หน้า 291.

<sup>20</sup>ธงชัย สันติวงษ์, องค์กรและการบริหาร: การศึกษาการจัดการแผนใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2533), หน้า 333 – 334.

1. เป็นการสูญเสียเวลาและค่าใช้จ่าย เพราะในการถกเถียงปัญหาสำคัญ กว่าที่จะตัดสินใจ ปัญหาใด ๆ ได้ จะต้องมีการเสียเวลาในการถกเถียงโดยฝ่ายต่าง ๆ และบางครั้งอาจจะต้องมีการประชุมหลายครั้ง การนัดประชุมแต่ละครั้งอาจต้องใช้เวลามาก เนื่องจากมีสมาชิกมาจากหลายฝ่าย รวมทั้งเสียค่าใช้จ่ายในระหว่างกระบวนการมาก

2. อาจมีอันตรายเนื่องจากการตัดสินใจที่เป็นไปในลักษณะที่พยายามจะประนีประนอมกันมากกว่าด้วยเหตุผล ปัญหานี้มักเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกภายในกลุ่มขาดความตั้งใจจริงที่จะได้แย้งด้วยเหตุผล อาจจะเป็นเพราะสมาชิกบางฝ่ายไม่สนใจเรื่องราวของฝ่ายอื่นก็ได้ แม้การประนีประนอมอาจจะเป็นสิ่งจำเป็น แต่การใช้วิธีการตัดสินใจโดยถือทางสายกลางเป็นเกณฑ์นั้น มิใช่เป็นหลักประกันที่แน่นอนว่าข้อยุตินั้นจะเป็นข้อยุติที่ดีที่สุด

3. เป็นการยากที่จะกำหนดความรับผิดชอบได้ การใช้คณะกรรมการอาจจะก่อให้เกิดปัญหาสำคัญที่ว่าในการตัดสินใจปัญหาใด ๆ นั้น จะไม่สามารถกำหนดความรับผิดชอบไว้กับผู้หนึ่งผู้ใดอย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพราะเหตุผลที่ว่า การตัดสินใจเพื่อหาข้อยุติภายในคณะกรรมการจะต้องเป็นไปตามเสียงข้างมากตามากที่สุดที่กำหนดขึ้นในกลุ่ม

4. ก่อให้เกิดความล่าช้าและไม่สามารถหาข้อยุติ เพราะบุคคลที่เป็น คณะกรรมการที่มีภาระส่วนตัวมากอยู่แล้ว ไม่มีเวลาพอที่จะอำนวยความสะดวกให้มีการประชุมบ่อยครั้งหรือครั้งละนาน ๆ ความล่าช้าดังกล่าวนี้จึงเป็นผลเสียประการสำคัญขององค์การที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ไม่ทันการ

5. อาจถูกครอบงำโดยบุคคลหนึ่ง เพราะมีบ่อยครั้งที่การทำงานของคณะกรรมการเป็นไปโดยมีอุปสรรคอันเนื่องมาจากมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าไปก่อกวน หรือทำลายบรรยากาศในที่ประชุม อาจผูกขาดการพูดเพื่อโน้มน้าวความคิดเห็นผู้อื่น ชอบใช้วิธีการโต้แย้งอย่างรุนแรงจนเกินเหตุผล ถ้าหากผู้นำประชุมในคณะกรรมการนั้นไม่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหานี้ ก็ยิ่งจะทำให้การประชุมไม่บังเกิดผลดีแต่อย่างใด

กิติมา ปรีดีดิถก<sup>21</sup> กล่าวถึงข้อเสียของการบริหารงานในรูปคณะกรรมการไว้ว่า สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย อาจจะไม่เลือกตัดสินใจเนื่องจากต้องการการประนีประนอม ทำให้ไม่ได้รับการตัดสินใจที่ดี ไม่สามารถหาข้อยุติ มีแนวโน้มจะเป็นการทำลายตัวเอง และเป็นการกระจายความรับผิดชอบหรือขาดผู้รับผิดชอบโดยตรง

<sup>21</sup>กิติมา ปรีดีดิถก, ทฤษฎีบริหารองค์การ (กรุงเทพฯ: ธนะการพิมพ์, 2529), หน้า 43.

จากการศึกษาวิจัย นิตยา เงินประเสริฐศรี<sup>22</sup> พบว่า สำนักทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิมต้องการให้ผู้บริหารแต่ละคนทำการตัดสินใจโดยไม่ต้องใช้คณะกรรมการเป็นผู้ตัดสินใจ พิจารณาว่าคณะกรรมการมีจุดอ่อน คือ มุ่งสนใจประโยชน์ส่วนตน ขาดความรู้และอำนาจหน้าที่ที่เพียงพอ ไม่รับผิดชอบต่อตัดสินใจ มีการตัดสินใจแบบประนีประนอม ขาดความรับผิดชอบ และขาดการติดตามผล สำนักมนุษยสัมพันธ์แสดงความคิดเห็นในเรื่องการทำงานแบบกลุ่มโดยทั่ว ๆ ไปมากกว่าเน้นที่คณะกรรมการ โดยเชื่อว่ากลุ่มอาจมีจุดอ่อน โดยใช้แรงผลักดันทางสังคมทำให้สมาชิกเห็นพ้องตรงกัน สมาชิกบางคนพูดมากเกินไป คนบางคนอาจใช้อิทธิพลครอบงำกลุ่ม และมีการโต้แย้งเพื่อให้ได้ชัยชนะ ประโยชน์และจุดอ่อนของกลุ่มขึ้นอยู่กับผู้นำกลุ่มมีประสิทธิภาพอย่างไรในการจัดการเกี่ยวกับความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ความขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ ความกล้าเสี่ยง เวลาที่ต้องการ และการปฏิบัติงานต่อหน้าผู้อื่น ทรรศนะสมัยใหม่ได้เน้นว่าการใช้คณะกรรมการควรจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ประธานของคณะกรรมการที่มีศักยภาพ และผู้บริหารซึ่งคณะกรรมการจะต้องรายงานต่อผู้บริหารต้องเข้าใจจุดอ่อนของการจัดตั้งคณะกรรมการ และประโยชน์ของคณะกรรมการ หลังจากนั้น ใช้คณะกรรมการเพื่อประสานความพยายามเข้าด้วยกัน ซึ่งรูปแบบของคณะกรรมการจะให้ประโยชน์มากกว่าจุดอ่อน องค์การต้องกำหนดความสัมพันธ์ที่มีต่อกันระหว่างสถานการณ์ที่จำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการและผู้นำที่สามารถทำงานร่วมกับคณะกรรมการหรือยอมรับข้อเสนอของคณะกรรมการ

ในการศึกษาการจัดการโดยคณะกรรมการ ของคณะกรรมการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา<sup>23</sup> ซึ่งมีสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นฝ่ายเลขานุการ ได้สรุปไว้ว่า ในการจัดการโดยคณะกรรมการต้องคำนึงว่า ประการแรก ไม่ใช่องค์คณะตัดสินใจที่สามารถทำให้ความแตกต่างทั้งหลายหายไปได้อย่างสมบูรณ์โดยการลงมติ ประการที่สอง ไม่ใช่องค์คณะวิชาการที่จัดหาเวทีการต่อรองให้กับหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกัน ประการที่สาม ไม่ใช่องค์คณะที่มีงบประมาณของตัวเองและไม่มีรายได้ที่เป็นอิสระของตัวเอง ดังนั้น เราควรคิดถึงคณะกรรมการแบบนี้ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการติดต่อสื่อสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นเสมือนเครื่องมือสื่อสารสำหรับประธานคณะกรรมการหรือสถาบันที่ประธานนั้นเป็นตัวแทน เป็นเวทีสำหรับติดตามผลและรับฟัง เป็นเวที

<sup>22</sup> นิตยา เงินประเสริฐศรี, ทฤษฎีองค์การ: แนวการศึกษาเชิงบูรณาการ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2542), หน้า 163 – 164.

<sup>23</sup> สำนักงานความร่วมมือเพื่อพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย (DANCED) และ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, “รายงานด้านเทคนิคฉบับที่ 11: การก่อตั้งสถาบันเพื่อปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติสิ่งแวดล้อม,” โครงการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา, 2540, หน้า 43 – 46. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

สำหรับการติดต่อสื่อสารในประเด็นปัญหาและความตั้งใจที่ประธานต้องการค้นหาเพื่อนำไปสู่ข้อตกลง เพื่อให้ปัญหามีความชัดเจน เพื่อวางแผนกิจกรรม และเพื่อขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานสมาชิก โดยประธานเป็นผู้กำหนดวาระการประชุม และร่วมกับเลขานุการในการรับรองว่าจะมีการติดตามผล นอกจากนี้ยังค้นหาข้อตกลงที่เป็นเอกฉันท์ อนุมัติ และให้คำแนะนำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่ไม่ใช่สมาชิก อย่างไรก็ตาม ทั้งประธานและสมาชิกส่วนใหญ่ไม่สามารถบังคับให้ผู้อื่นเห็นด้วยกับตนได้

อาจคาดว่างานคณะกรรมการระหว่างกระทรวงเป็นงานเชิงรับมากกว่าเชิงรุก และเป็นการรักษามากกว่าการอนุรักษ์ หรือหากเปรียบเทียบกับงานของแผนกดับเพลิง งานของคณะกรรมการนี้คือการค้นหาไฟมากกว่าการดับไฟ และดับไฟมากกว่าป้องกันการเกิดเพลิงไหม้ และควรระลึกด้วยว่า คณะกรรมการต่าง ๆ ไม่มีงบประมาณของตัวเอง ดังนั้น การอนุมัติโดยคณะกรรมการจึงไม่สามารถประกันได้ว่าคณะรัฐมนตรีจะจัดสรรงบประมาณประจำปีของรัฐบาลให้ ดังนั้น การเสนอรายการงบประมาณต้องเสนอทีละน้อยผ่านขั้นตอนตามปกติ โดยสถาบันและหน่วยงานที่ปฏิบัติการต่อสำนักงานงบประมาณ

ฟอร์ด และ ฮีตัน<sup>24</sup> มีแนวความคิดว่า แม้ว่าคณะกรรมการจะมีข้อเสียมาก แต่ก็สามารถพิสูจน์ได้ว่าในการรวบรวมข้อมูล การก่อให้เกิดการพิจารณาทางเลือกที่เต็มที่ และการให้โอกาสสมาชิกขององค์กรได้มีส่วนร่วม ผู้ที่มีส่วนร่วมในการเจรจาของคณะกรรมการสามารถได้รับความพอใจที่แท้จริง สำหรับการกำหนดขนาดของคณะกรรมการ ควรพิจารณาว่า 1) ควรจะมีคนเท่าไรจึงจะเหมาะสม 2) กลุ่มไหนบ้างที่จะเป็นตัวแทน 3) ใครจะเป็นผู้เชี่ยวชาญที่จะมาสนับสนุนคณะกรรมการ ขนาดของคณะกรรมการซึ่งได้รับการศึกษาจากนักวิจัยกลุ่มหนึ่งว่าส่วนใหญ่จะอยู่ระหว่าง 5 ถึง 15 คน โดยกลุ่มที่มีจำนวนใกล้เคียงกับ 5 คน จะมีประสิทธิภาพมากกว่ากลุ่มที่มีจำนวนใกล้เคียงกับ 15 คน ส่วนการเป็นตัวแทนนั้นเป็นเรื่องที่ต้องเน้นอย่างมาก คณะกรรมการที่มีกรรมการน้อยและมีจุดมุ่งหมายที่ไม่ใช่เพื่อส่วนตัวและมีการเตรียมตัวอย่างดี จะบรรลุถึงการตัดสินใจที่ดีกว่าคณะกรรมการที่มีขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยคนที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะ

โดยสรุปแล้ว แม้ว่าการดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการจะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย แต่ประโยชน์ของคณะกรรมการมาก จึงทำให้รูปแบบคณะกรรมการเป็นที่ยอมรับในการนำมาใช้ในการดำเนินงานกำหนดนโยบายและแผนขององค์กรต่าง ๆ

<sup>24</sup>Robert C. Ford and Cherrill P. Heaton, Principles of Management: A Decision-making Approach (Reston, VA: Reston Publishing, 1980), pp. 280 – 281.

## 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาเมือง

ในหัวข้อนี้ จะประกอบด้วยแนวความคิด 2 แนวความคิด คือ แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กร และการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองที่กล่าวถึงหรือใช้ได้โดยทั่วไปกับเมืองต่าง ๆ และแนวความคิดที่เป็นตัวอย่างการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองในต่างประเทศ ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไป

ในแนวความคิดโดยทั่วไป พัทยา สายหู<sup>25</sup> ได้กล่าวว่า เป็นง่ายสำหรับบุคคลภายนอกที่จะเสนอให้อนุรักษ์เมืองเก่า เพื่อการมาเที่ยวชมเป็นครั้งคราว แต่เป็นความคิดเห็นที่แตกต่างกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ซึ่งต้องการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่สะดวกสบายและสงบสุข ดังนั้น เพื่อจะหาข้อสรุปของการอนุรักษ์จำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขพื้นฐานสำคัญก่อน ได้แก่

ประการแรก ต้องมีการสำนึกถึงคุณค่าของชีวิตความเป็นอยู่แบบสมัยใหม่ที่ผ่านมาจากประชาชนในท้องถิ่น การสำนึกถึงคุณค่าดังกล่าวอาจเป็นสิ่งที่องค์กรทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดา เนื่องจากในองค์กรเหล่านั้นส่วนมากจะไม่มีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นที่จะยกประเด็นความต้องการของท้องถิ่นในการอนุรักษ์ อย่างไรก็ตาม ท้ายที่สุดต้องมีการนำความรู้ทางวิชาชีพและวิชาการผสมกับการใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติ ซึ่งก็เป็นประเด็นทางการเมืองและทางเศรษฐกิจด้วยเช่นกัน

ประการที่สอง ต้องมีความเห็นพ้องทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติที่จะตัดสินใจอนุรักษ์เมืองอย่างไร ไม่ว่าจะรูปแบบการปกครองจะเป็นอย่างไร ประเด็นนี้จะมียิ่งสำคัญมากในระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งมักจะตัดสินใจตามคะแนนเสียงส่วนใหญ่ แต่ปราศจากการคำนึงถึงความต้องการที่จะอนุรักษ์

ประการที่สาม การตัดสินใจทางการเมืองที่จะอนุรักษ์ต้องอาศัยการสนับสนุนทางเศรษฐกิจในการนำไปปฏิบัติ ในเมืองที่ยังมีการเจริญเติบโตสูง การสนับสนุนจากท้องถิ่นจะมีความเป็นไปได้ แต่ในเมืองที่มีการเจริญเติบโตน้อยกว่าจะเป็นไปได้ยาก ดังนั้น ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ การสนับสนุนจากภายนอกทั้งการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในระดับประเทศ หรือความช่วยเหลือ

---

<sup>25</sup>Patya Saihoo, "Social Cultural, Political, and Economic Factors in the Preservation of Living Ancient City in Thailand," Country Report of Thailand presented in UNESCO-SPAFA Workshop on the Principles and Methods of Preservation Applicable to the Ancient Cities of Asia, Chiang Mai, Thailand, 6 – 12 November 1988.

จากต่างประเทศจึงมีความจำเป็น แต่การสนับสนุนจากท้องถิ่นเองจะเป็นตัวชี้ความพอใจสำหรับความต้องการอนุรักษ์

ประการที่สี่ การริเริ่มหรือการสนับสนุนจากองค์กรทางการเมืองหรือเศรษฐกิจในระดับใดก็ตามจะไม่สำเร็จได้เลยหากท้องถิ่นขาดการสำนึกถึงคุณค่าของท้องถิ่นเองในการอนุรักษ์ สิ่งนี้สามารถทำให้เกิดขึ้นได้โดยการเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอเท่านั้นต่อวัตถุประสงค์และแผนการอนุรักษ์ ทั้งการเรียนการสอนในโรงเรียนและการเผยแพร่ผ่านทางสื่อมวลชนยังไม่พอ จำเป็นต้องมีการจัดประชาพิจารณ์และการจัดการเจรจาสาธารณะด้วย

ประการสุดท้าย แม้ว่าจะมีระบบการประชาสัมพันธ์ให้ท้องถิ่นเกิดความสำนึกและต้องการจะอนุรักษ์ที่ดีที่สุดที่จะเป็นไปได้ก็ตาม แต่ก็ต้องไม่อาจทำให้ทุกคนตระหนักถึงการอนุรักษ์ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายที่เข้มงวดมาบังคับใช้ รวมทั้งการเฝ้าระวังและการกดดันจากประชาชนที่จะช่วยกันตรวจสอบการกระทำที่เกิดผลเสีย การบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบก็ต้องไม่ขัดกันภายในด้วย

ในการประชุมระหว่างประเทศ ได้แก่ การประชุมสมัชชาใหญ่ขององค์กรระหว่างประเทศที่ดูแลเกี่ยวกับอนุสรณ์สถานทั่วโลก คือ International Council on Monuments and Sites หรือ ICOMOS) ได้มีกฎบัตรวอชิงตัน (Washington Charter) ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองและเขตของเมืองประวัติศาสตร์ จากการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศเป็นเวลา 12 ปี และได้นำมาใช้ในการประชุมสมัชชาใหญ่ที่กรุงวอชิงตัน ในปี ค.ศ. 1987 ซึ่งกฎบัตรดังกล่าว มีสาระเกี่ยวกับประเด็นที่ว่า พื้นที่อนุรักษ์ควรเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่สอดคล้องกันในประเด็นทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม ผังเมือง และผังภาคในทุกระดับ การวางแผนอนุรักษ์ จะต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยทุกด้านที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ โบราณคดี ประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม เทคโนโลยี สังคมวิทยา และเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้ในการอนุรักษ์พื้นที่ใด ต้องคำนึงถึงประชาชนในพื้นที่นั้นเป็นลำดับแรก<sup>26</sup>

ประสงค์ เอียมอนันต์<sup>27</sup> ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการดูแลรักษาเมืองเก่า โบราณสถานและสภาพแวดล้อมว่าเป็นเรื่องใหญ่ที่ต้องการความร่วมมือจากบุคคลทุกฝ่าย บุคคลกลุ่มแรก ได้แก่ ผู้ที่มีความรู้ทางด้านประวัติศาสตร์โบราณคดีและศิลปกรรม กลุ่มที่สอง ได้แก่ ผู้มีความ

<sup>26</sup> ICOMOS Charter on the Conservation of Historic Towns and Urban Areas [Online]. 1996. Available from: [http://www.icomos.org/docs/towns\\_charter.html](http://www.icomos.org/docs/towns_charter.html) [2002, March 1]

<sup>27</sup>ประสงค์ เอียมอนันต์, "การพัฒนาในเขตเมืองเก่า," นิตยสารศิลปากร 40 ฉบับที่ 3 (2540): 76.

รู้ด้านรูปแบบอาคาร ประวัติศาสตร์ ศิลปะ กลุ่มที่สาม ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และ มาตรการในการอนุรักษ์เมืองเก่า โบราณสถาน และสภาพแวดล้อม กลุ่มที่สี่ ได้แก่ ผู้ดำเนินการ อนุรักษ์ต้องมีความรู้และความสามารถด้านช่างก่อสร้าง ช่างโยธา ช่างเขียนแบบ สถาปนิก และ วิศวกร ที่เข้าใจเรื่องการอนุรักษ์ กลุ่มสุดท้าย ได้แก่ กลุ่มที่มีความรู้ด้านการจัดการเพื่อนำนโยบาย ไปสู่การได้ประโยชน์ โดยไม่ทำลายทั้งโบราณสถานและสภาพแวดล้อม

เมื่อการอนุรักษ์เมืองเก่า โบราณสถาน และสภาพแวดล้อม ต้องมีบุคลากรหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องมีการประสานงานที่ดีเพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตามวัตถุประสงค์ตาม วาระและเวลา นอกจากนี้งานสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การประชาสัมพันธ์ ฝ่ายจัดการดูแลรักษา โบราณสถาน และสภาพแวดล้อม ต้องทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงนโยบายและ การปฏิบัติงานทุกระยะของงาน หรือตามช่วงเวลาปฏิบัติได้ เช่น จัดกิจกรรมเกี่ยวกับเมืองเก่า โบราณสถานและสภาพแวดล้อมทุก 2 สัปดาห์ หรือจัดนิทรรศการให้ประชาชนได้ชมการขุดค้น ขุด แต่งทางโบราณคดีระหว่างปฏิบัติงานขุดค้น ขุดแต่งจริง เพื่อเป็นการส่งเสริมให้นักเรียน นักศึกษา และประชาชนเข้าใจการปฏิบัติงานของนักอนุรักษ์เมืองเก่า โบราณสถาน จะได้มีความสำนึกและ เห็นคุณค่าในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี เศรษฐกิจ สังคม การปกครอง สถาปัตยกรรม และเทคโนโลยีของช่วงเวลานั้น จะทำให้งานอนุรักษ์เมืองเก่า โบราณสถาน และ สภาพแวดล้อมมีคืบหน้าเข้ามามากขึ้นและร่วมมือกันปกป้อง คุ้มครองรักษาเมืองเก่า โบราณสถาน และสภาพแวดล้อม ยิ่งขึ้น

ทังเฮ และคณะ<sup>28</sup> ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่ เมืองด้วยการวางแผนโครงสร้าง (the structure-planning process) ว่าการวางแผนอนุรักษ์และ พัฒนาเมืองจะเกี่ยวข้องกับรัฐบาลตั้งแต่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งในเรื่องเนื้อหาของแผนจะเกี่ยวข้องกับเรื่องของพื้นที่และเวลาเป็นหลัก ในเรื่องของพื้นที่ จะมีระดับการวางแผน ทั้งสิ้น 3 ระดับ คือ ระดับใหญ่ เป็นการวางแผนระดับประเทศและระดับภูมิภาค ระดับกลาง เป็นการวางแผนระดับเมืองและหมู่บ้าน และระดับเล็ก เป็นการวางแผนระดับเพื่อนบ้านและถนนใกล้เคียง ส่วนในเรื่องของเวลา จะแบ่งการวางแผนออกเป็น 3 ระยะ คือ ระยะยาว ระยะกลาง และ ระยะสั้น

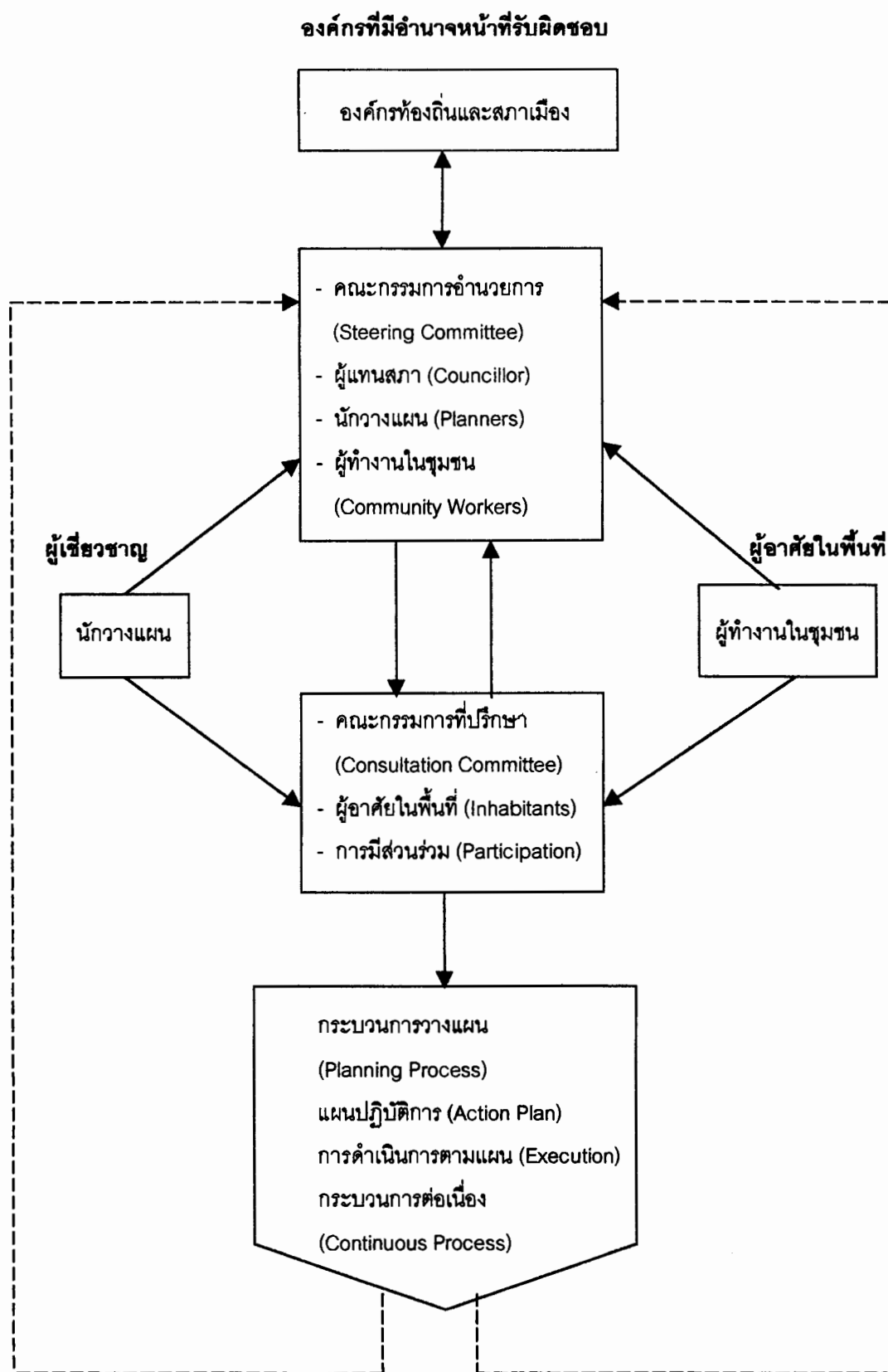
<sup>28</sup>Jan Tanghe, Sieg Vlaeminck and Jo Berghoef, Living Cities: A Case for Urbanism and Guidelines for Re-urbanization, (Oxford: Pergamon Press, 1984), pp. 200-205.

กระบวนการวางแผนโครงสร้างสามารถแบ่งการดำเนินการออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

1. การหาแนวคิดด้านการพัฒนา (The Development Concept) เป็นการหาแนวคิดที่จะนำไปใช้พัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่เมืองของประเทศที่อย่างน้อยที่สุดควรเป็นแผนระยะยาว (long-term proposals) และออกมาในรูปของวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องนำไปดำเนินการปฏิบัติ แนวคิดด้านการพัฒนานี้ควรจะต้องให้ประชาชนได้รับทราบด้วย
2. การวางแผนเพื่อการพัฒนา (The Plan for Development) เป็นการวางแผนและกำหนดรายละเอียดในการพัฒนาระยะกลาง (medium-term proposals) ที่จะต้องสอดคล้องกับแนวคิดด้านการพัฒนาและอนุรักษ์รวมไปถึงวัตถุประสงค์ที่ตั้งขึ้น
3. การปฏิบัติตามแผน (The Action Plan) คือการดำเนินการตามแผนระยะสั้น (short-term proposals) ที่ได้กำหนดไว้ จะเน้นว่า “ใครทำอะไรเมื่อไรและด้วยเครื่องมือ (งบประมาณ) อะไร”

นอกจากการปฏิบัติตามแผนทั้ง 3 ขั้นตอนแล้ว กระบวนการทางกฎหมายก็ถือว่ามีมีความสำคัญ เพราะจะช่วยให้มีการปรับเปลี่ยนแผน ตามระยะเวลาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

การวางแผนโครงสร้างเป็นแผนที่มุ่งเน้นการปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม โดยจะสำรวจลักษณะของพื้นที่เป็นหลัก ขณะเดียวกันเราก็จะเข้าใจโครงสร้างของระบบสังคมในพื้นที่นั้น ๆ ไปในเวลาเดียวกันด้วย การวางแผนโครงสร้างมีลักษณะเป็นพลวัต (dynamic) นั่นคือมีความเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ตลอดเวลา ซับซ้อน (complex) เพราะมีปัจจัยในสังคมเป็นจำนวนมากที่ต้องศึกษา และเป็นกลุ่มก้อน (coherent) เพราะเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ต่างๆที่มีขอบเขตกว้างแต่ก็เป็นเรื่องเดียวกัน โดยมุ่งที่จะให้คนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการสร้างและปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชุมชนของตน การวางแผนโครงสร้างที่จะประสบผลสำเร็จนั้น จะต้องมีคณะกรรมการอำนวยการที่จะคอยชี้แนะ ประกอบด้วย ตัวแทนที่ได้รับเลือก ตัวแทนผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชน และผู้เชี่ยวชาญ (ดังแผนภูมิ 2-1)



แผนภูมิ 2-1 โครงสร้างของคณะกรรมการอำนวยการด้านการวางแผนโครงสร้าง

ที่มา: Jan Tanghe, Sieg Vlaeminck and Jo Berghoef, Living Cities: A Case for Urbanism and Guidelines for Re-Urbanization (Oxford: Pergamon Press, 1984), p. 204.

ประธานคณะกรรมการควรจะเป็นตัวแทนจากสภาท้องถิ่นที่ได้รับเลือก ส่วนตัวแทนผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนและผู้เชี่ยวชาญ ทั้งสองกลุ่มนี้จะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ก็จะต้องมีความเป็นอิสระไม่เป็นผู้ที่ถูกชี้นำจากผู้มีอำนาจในท้องถิ่น ให้ความสนใจในเรื่องของผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่ และมีอาชีพที่หลากหลาย เช่น นักอนุรักษ์ สถาปนิก วิศวกร นักเศรษฐศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญด้านการจราจร เป็นต้น

แม้จะมีหน้าที่มาก แต่คณะกรรมการจะต้องไม่ลืมว่า งานหลักของตนนั้นคือจะต้องวางแผนให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งตามแนวคิดเพื่อการพัฒนา (the development concept) และจะต้องประสานความร่วมมือของการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ให้สำเร็จลุล่วง เช่น แผนการจราจร แผนวิศวกรรม แผนการจัดซื้อที่ดิน การวางแผนพื้นที่โล่ง เป็นต้น

สำหรับแนวความคิดที่เป็นตัวอย่างในต่างประเทศนั้น นันทวัฒน์ บรมานันท์ มีแนวความคิดว่า โดยทฤษฎีแล้วผู้ที่มีส่วนร่วมในการวางผังเมืองจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศตามลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม และระบบการเมือง เช่น ในประเทศฝรั่งเศส การรักษาโบราณสถานเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการ โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในการประกาศว่าสิ่งใดเป็นโบราณสถาน การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และการดูแลรักษาโบราณสถาน ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีหน้าที่ช่วยเหลือรัฐในการดูแลรักษาโบราณสถานที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน<sup>29</sup> ในสหรัฐอเมริกา โครงการอนุรักษ์ทางประวัติศาสตร์ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการริเริ่มของภาคเอกชน ในขณะที่รัฐบาลกลางจะควบคุมเพียงแหล่งโบราณคดีที่มีความสำคัญมาก ๆ เพียงบางแห่ง<sup>30</sup> เป็นต้น

จากการศึกษาของด็อบบี้<sup>31</sup> และ รอส<sup>32</sup> พบว่า แนวทางการอนุรักษ์ของประเทศทางตะวันตกนั้น มีความคล้ายคลึงกันด้านเกณฑ์การเลือกและการควบคุมอาคารที่จะอนุรักษ์ ส่วนความแตกต่าง จะเป็นด้านการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน การซ่อมแซม ทัศนคติทางสังคมที่มีต่อผลของการอนุรักษ์และระดับความช่วยเหลือของรัฐบาลกลางต่อกิจกรรมในท้องถิ่น ขณะที่สหรัฐอเมริกาแม้จะเกิดหลังประเทศในยุโรป แต่กลับมีความก้าวหน้าในการวางแผนการอนุรักษ์ เช่น ความช่วยเหลือ

<sup>29</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2541), หน้า 45.

<sup>30</sup> Phillip Pregil and Nancy Volkman, Landscape in History: Design and Planning in the Western Tradition (New York: Van Nostrand Reinhold, 1993), p. 616.

<sup>31</sup> Alan Dobby, Conservation and Planning (London: Hutchinson, 1978), pp. 71 – 95.

<sup>32</sup> Michael Ross, Planning and the Heritage, 2 nd ed. (London: E & FN Spon, 1996), pp. 51 – 71.

เหลือด้านภาษี การอนุรักษ์พื้นที่ทางประวัติศาสตร์ที่เคยเป็นสมรภูมิมามาก่อน เป็นต้น โดยสามารถสรุปและเปรียบเทียบการอนุรักษ์ของประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ อิตาลี โปแลนด์ และสหรัฐอเมริกา (ดังตาราง 2-1)

โดยสรุป ในประเด็นเกี่ยวกับการจัดองค์กรและการวางแผนการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองประวัติศาสตร์ องค์กรที่รับผิดชอบจะต้องคำนึงถึงประเด็นทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม หรือปัญหาในทุก ๆ ด้านของเมือง โดยต้องคำนึงถึงวิถีชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตอนุรักษ์ เป็นสำคัญโดยต้องให้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นของการวางแผน นอกจากนี้ ยังควรมีส่วนช่วยเหลือในการสนับสนุนและสร้างแรงจูงใจให้เกิดต่อการอนุรักษ์

ตาราง 2-1 การเปรียบเทียบภารกิจจัดองค์กร กฎหมาย และมาตรฐานการดำเนินการอนุรักษ์ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปและอเมริกา

ประเด็นประเทศ	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	เนเธอร์แลนด์	อิตาลี	โปแลนด์	สหรัฐอเมริกา
1. องค์กหลักที่เกี่ยวข้อง	<p>1. กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of Environment : DoE)</p> <p>2. the Department's Network of Regional Offices ช่วยให้องค์กดำเนินการด้านการอนุรักษ์ได้สำเร็จ</p> <p>3. the Department of National Heritage (DNH) กำหนดแนวนโยบายด้านการอนุรักษ์ ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน อนุมัติรายชื่ออาคารที่มรดกเมียนอนุรักษ์ เป็นต้น</p> <p>4. the Historic Buildings and Monuments Commission for England และ the Royal Commissions on Historical Monuments (RCHM) ให้คำแนะนำ</p> <p>อนุรักษ์, ส่งเสริมและสร้างความสำคัญให้แก่ที่อาคารอนุรักษ์, จัดหาเงินทุน เป็นต้น</p> <p>5. องค์กท้องถิ่น เช่น the Local Planning Authority (LPA), the Greater London Council (GLC)</p> <p>6. สมาคมอื่นๆที่สนใจการอนุรักษ์</p>	<p>1. กระทรวงกิจการวัฒนธรรม (the Ministry of Cultural Affairs)</p> <p>1.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการวัฒนธรรม มีอำนาจลงนามประกาศเขตอนุรักษ์</p> <p>1.2 Direction de l'Architecture รับผิดชอบงานด้านอนุรักษ์ของกระทรวงโดยตรง</p> <p>1.3 The Commission des Monuments ให้คำปรึกษาและนำอนุรักษ์</p> <p>2. กระทรวงการก่อสร้าง (the Ministry of Construction) ดำเนินการร่วมกับกระทรวงกิจการวัฒนธรรม ในการประกาศพื้นที่อนุรักษ์</p> <p>3. กรรมการท้องถิ่น (a local ad hoc committee) ดูแลด้านการอนุรักษ์ท้องถิ่นของตน</p>	<p>1. Department of Arts and Science ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย (the Ministry of Interior) เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ</p> <p>2. กระทรวงกิจการวัฒนธรรม (the Ministry of Cultural Affairs)</p> <p>3. กระทรวงการวางแผนกายภาพ (the Ministry of Physical Planning)</p> <p>4. สมาคมเพื่อการอนุรักษ์ต่างๆ</p>	<p>1. Department of Fine Arts ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (the Ministry of Education) เป็นหน่วยงานพิจารณาและอนุมัติพื้นที่หรืออาคารที่จะอนุรักษ์</p>	<p>1. the Directorate of Museums and Monuments ในสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม (the Ministry of Culture) ดูแลรับผิดชอบโดยตรง</p> <p>2. Regional Conservation Research Centres คอยให้คำปรึกษาแนะนำภูมิภาคจังหวัด และท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบ</p> <p>3. Warsaw's Capital Social Fund for the Reconstruction of the Capital and the Country ทำการวิจัย ผลิตรายละเอียดทาง รวมถึงให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการอนุรักษ์ในประเทศ</p> <p>4. the State Enterprise for the Conservation of Art ให้การสนับสนุนด้านเอกสาร รวมถึงผู้เชี่ยวชาญทางศิลปะ สาขาต่างๆเพื่อการซ่อมแซมและอนุรักษ์พื้นที่</p>	<p>1. the National Park Service ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย (the Ministry of Interior) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก</p> <p>2. the Heritage Foundation ให้เงินจัดซื้ออาคารสถานที่สำคัญที่เป็นสัญลักษณ์หรืออภิปาฏิยะชาติ</p> <p>3. A National Advisory Council ทำหน้าที่เป็นสำนักทะเบียนรวบรวมรายชื่อ อาคารและพื้นที่อนุรักษ์ รวมทั้งจัดหาเงินทุนที่เหมาะสมกับพื้นที่นั้นๆ</p>

ตาราง 2-1 การเปรียบเทียบการจัดองค์กร กฎหมาย และมาตรฐานการดำเนินการอนุรักษ์ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปและอเมริกา (ต่อ)

ประเทศ	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	เนเธอร์แลนด์	อิตาลี	โปแลนด์	สหรัฐอเมริกา
1. องค์การหลักที่เกี่ยวข้อง (ต่อ)	(National Conservation Groups) เช่น Georgian Group, Victorian Society 7. กรรมการกลุ่มต่างๆ เช่น Ancient Monuments Boards, Historic Building Boards, Planning Committees เป็นต้น					
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	1. the Town and Country Planning Act 2. the National Heritage Act (1983) 3. the Town and Country Amenities Act 4. the Ancient Monuments Protection Act 5. กฎหมายอื่นๆ	1. the Ancient Monuments Consolidation Act (1913) 2. the Ancient Monuments Act (1961) 3. กฎหมายอื่นๆ	1. the Urban Planning Act (1967) 2. the Housing Act (1971) 3. กฎหมายอื่นๆ			1. the Federal Antiquities Act (1906) 2. the Historic Sites Act (1935) 3. Local Preservation Law ท้องถิ่นต่างๆออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในท้องถิ่นของตน 4. กฎหมายที่หน่วยงานอื่นๆเป็นผู้ออก เช่น สภาของเกรต

ตาราง 2-1 การเปรียบเทียบการจัดองค์กร กฎหมาย และมาตรการด้านการอนุรักษ์ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปและอเมริกา (ต่อ)

ประเด็นประเทศ	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	แอมสเตอร์ดัม	อิตาลี	โปแลนด์	สหรัฐอเมริกา
3. มาตรการด้านการอนุรักษ์	<p>1. แบ่งอาคารพื้นที่ที่ขึ้นทะเบียนอนุรักษ์เป็น 3 ประเภท คือ I, II และ III ตามสภาพ ลักษณะ คุณค่า และความสำคัญของอาคารพื้นที่ โดย DoE จะทำการสำรวจและเสนอรายชื่อให้รัฐมนตรีหรือมูลนิธิอาคารที่จะขึ้นทะเบียน</p> <p>2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจขึ้นทะเบียน monuments ต่างๆ รวมทั้งอนุมัติเงินเพื่อจัดซื้อและซ่อมแซม monuments</p>	<p>1. อาคารทางประวัติศาสตร์ที่ขึ้นทะเบียนมี 2 ประเภท คือ</p> <p>1.1 Monuments classes</p> <p>1.2 Monuments inscrites</p> <p>ซึ่งจะรวมถึงบริเวณรอบอาคารรัศมีไม่เกิน 500 เมตร ที่เรียกว่า the zone protégée ด้วย</p> <p>การอนุรักษ์ซ่อมแซมอาคารประเภทแรกจะตั้งของอนุญาตจากรัฐเสียก่อน เจ้าของอาคารจะได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐจำนวนครึ่งหนึ่งของเงินที่จะใช้ซ่อมแซมและดูแลอาคาร นอกจากรัฐยังสามารถนำเงินที่จะใช้ซ่อมแซมอนุรักษ์อาคารไปลดหย่อนภาษีได้ถึง 75% หากเปิดอาคารให้บุคคลทั่วไปเข้าชม หรือ 50% หากไม่เปิดให้เข้าชม</p> <p>การอนุรักษ์ซ่อมแซมอาคารประเภทที่ 2 จะต้องแจ้งให้รัฐทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 4 เดือน และเจ้าของอาคารจะได้รับเงินช่วยเหลือไม่เกิน 40% ของจำนวนที่จะใช้ซ่อมแซมดูแล</p>	<p>1. อาคาร บริเวณ หรือสิ่งของที่มีอายุมากกว่า 50 ปี ที่อยู่ในความสนใจของผู้คน และอยู่ในเกณฑ์ (criteria) ทางศิลปะ วิทยาศาสตร์ หรือคุณค่าท้องถิ่น จะถือเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการอนุรักษ์ ซึ่งจะรวมถึงพื้นที่โดยรอบ เช่น ต้นไม้ ถนน สะพาน คลอง ฯลฯ</p> <p>2. รัฐบาลจะให้เงินช่วยเหลือในการอนุรักษ์ซ่อมแซมอาคารไม่เกิน 70% ของจำนวนเงินทั้งหมด แบ่งเป็น - 30% จากหน่วยงานกลาง - 30% จากหน่วยงานท้องถิ่น - 10% จากจังหวัด (the province)</p> <p>หากเป็นอาคารทางศาสนา จะได้รับเงินช่วยเหลือไม่เกิน 95% นอกจากรัฐยังมีการลดหย่อนภาษีให้แก่เจ้าของอาคารด้วย</p>	<p>1. การดำเนินการอนุรักษ์พื้นที่ใดๆจะต้องได้รับอนุญาตจากทางกรมและจะต้องมีแผนที่แสดงขอบเขตที่ชัดเจนรวมถึงรายละเอียดประกอบแผน (detailed plan) ยื่นให้การประกอบการอนุรักษ์หรือองค์กรที่แม่ข่ายงานหรือองค์กรที่จะดำเนินการอนุรักษ์ซ่อมแซมพื้นที่ รวมถึงความช่วยเหลือทางเทคนิคต่างๆ</p> <p>3. มีกฎหมายพิเศษด้านการอนุรักษ์บังคับใช้ในเมืองเล็กๆที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ เช่น Venice, Genoa, Assisi เป็นต้น</p>	<p>1. แบ่งประเภทของอาคารและบริเวณโดยรอบที่จะอนุรักษ์ออกเป็น 5 ประเภท คือ O, I, II, III และ IV ซึ่งจะมีระดับของการอนุรักษ์ที่ต่างกัน</p> <p>2. ความสำคัญของอนุรักษ์จะเน้นที่ความสัมพันธ์และความร่วมมือสัมพันธและการทำงานร่วมกันระหว่างการทำเนิงานด้านการอนุรักษ์และการวางผังเมืองเป็นหลัก เช่น ในกรุงวอร์ซอจะมีการกำหนดตัวของผังระบบถนน ระบบกำจัดของเสีย และระบบอื่นๆที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับพื้นที่อนุรักษ์</p>	<p>1. เน้นการวางแผนการใช้ที่ดินประกอบการอนุรักษ์อาคารพื้นที่เป็นหลัก</p> <p>2. มาตรการด้านการอนุรักษ์จะมีความหลากหลาย เพราะเป็นประเทศขนาดใหญ่ จึงมีความแตกต่างของปัจจัยต่างๆ เช่น ลักษณะของพื้นที่ วัฒนธรรม ฯลฯ ทำให้กำหนดกรอบของกฎหมายระดับประเทศร่วมกันได้ยาก</p> <p>3. ค.ศ.1949 รัฐบาลสหรัฐฯอนุมัติให้จัดตั้ง The National Trust เพื่อให้การศึกษาและคำแนะนำด้านการอนุรักษ์</p> <p>4. ค.ศ.1960 จัดตั้ง the National Historic Landmark Program เพื่อคัดเลือกพื้นที่ที่มีศักยภาพและให้ความช่วยเหลือด้านการอนุรักษ์ เจ้าของพื้นที่อาจติดต่อ National Park Service ได้โดยตรงเพื่อขึ้นทะเบียนพื้นที่ของตนเป็นพื้นที่อนุรักษ์</p>

ตารางที่ 2-1 แสดงการเปรียบเทียบการจัดองค์กร กฎหมาย และมาตรฐานการอนุรักษ์ประเภทต่าง ๆ ในยุโรปและอเมริกา (ต่อ)

ประเด็นประเทศ	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	เนเธอร์แลนด์	อิตาลี	โปแลนด์	สหรัฐอเมริกา
<p>3. มาตรฐานด้านการอนุรักษ์ (ต่อ)</p>		<p>2. มีกาบริหารภาคเขตอนุรักษ์ที่เรียกว่า Secteurs sauvegardés ซึ่งการอนุรักษ์ซ่อมแซมบริเวณดังกล่าวจะต้องได้รับการอนุมัติจาก Direction de l'Architecture เจ้าของพื้นที่จะได้รับเงินช่วยเหลือ 20% และเงินกู้ 60% ของเงินที่จะใช้ไปในการอนุรักษ์ซ่อมแซมจากรัฐ หากไม่ดำเนินการท้องถิ่นสามารถยึดพื้นที่ดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของท้องถิ่นและดำเนินการอนุรักษ์เอง</p>				<p>5. The Advisory Council จัดพิมพ์คู่มือเพื่อการอนุรักษ์ (Guidelines for State Historic Preservation Legislation) ขึ้นและส่งให้ท้องถิ่นเป็นแนวทางในการดำเนินการด้านการอนุรักษ์ต่อไป เช่น รัฐเวอร์จิเนีย จัดตั้ง The Virginia Historic Landmarks Commission ขึ้น มีอำนาจประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์ในเขตมลรัฐ เจ้าของพื้นที่ที่ให้ความร่วมมือจะได้รับรางวัลเหรียญเงินหรือรัฐจอร์เจีย จัดตั้ง the Historic Savannah Foundation ขึ้น เพื่อดำเนินการอนุรักษ์เมือง Savannah โดยเฉพาะ</p>

### บทที่ 3

## การจัดองค์กรและการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์ และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

ในบทนี้ จะกล่าวถึงประวัติความเป็นมาของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ การจัดตั้งองค์กรเพื่อกำหนดนโยบายและแผนการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ เพื่อจะได้ทราบถึงเหตุผลของการจัดตั้งองค์กร วิวัฒนาการขององค์กร และพัฒนาการในการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งจะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการอธิบายสภาพปัญหาทางด้านภารกิจ โครงสร้าง และเครื่องมือการดำเนินงาน ต่อไป

เนื้อหาในบทนี้ประกอบด้วยหัวข้อต่าง ๆ ได้แก่ 1) ความเป็นมาของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ 2) การจัดองค์กรและการวางแผนในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ 3) โครงสร้างการบริหารงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ในปัจจุบัน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### 3.1 ความเป็นมาของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

ในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึงประวัติความเป็นมาของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ โดยเริ่มตั้งแต่การริเริ่มการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทยและในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ จนกระทั่งถึงการจัดตั้งโครงการเกาะรัตนโกสินทร์ขึ้น ซึ่งเป็นโครงการระดับชาติและเป็นมีคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์เป็นองค์กรหลักในการกำหนดนโยบายและแผนการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ทั้งนี้ เพื่อจะได้ทราบถึงเหตุผลในการจัดตั้งโครงการและองค์กรดังกล่าว

การให้ความสำคัญต่อการสงวนรักษาโบราณสถานในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย เนื่องจากโบราณสถานจำนวนมากถูกทำลายให้ได้รับความเสียหาย อาจถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองประวัติศาสตร์ต่าง ๆ ของประเทศ โดยในปี พ.ศ. 2466 ได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานขึ้นเป็นครั้งแรก คือ “ประกาศจัดการตรวจรักษาของโบราณ” ซึ่งได้กำหนดให้กรรมการหอพระสมุดวชิรญาณสำหรับพระนครเป็นพนักงานอำนวยการตรวจตรารักษาโบราณสถาน ต่อมาใน พ.ศ. 2469 มีการจัดตั้งราชบัณฑิตยสภาขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่ทั้งหมดแทนกรรมการหอพระสมุดวชิรญาณสำหรับพระนคร และมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งพิพิธภัณฑสถานสำหรับพระนคร พ.ศ. 2469 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งโบราณและศิลปวัตถุออกนอกประเทศ พ.ศ. 2469 โดยมอบหมายให้ราชบัณฑิตยสภาเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ

ใน พ.ศ. 2473 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในฐานะนายก ราชบัณฑิตยสภา ได้ทรงแสดงปาฐกถาเรื่องสงวนของโบราณต่อที่ประชุมเทศาภิบาล ซึ่งเป็นการ บรรยายหน้าที่ของราชบัณฑิตยสภา ตลอดจนการชี้แจงเรื่องการตรวจค้นและรักษาของโบราณ แก่สมุหเทศาภิบาลเนื่องในโอกาสการประชุมเทศาภิบาลประจำปี ซึ่งปาฐกถานี้เป็นหลักฐานที่ แสดงให้เห็นได้ว่า ผู้นำของไทยในเวลานั้นได้ทรงมีความเข้าใจในเรื่องของแนวคิดและวิธีการ อนุรักษ์โบราณสถานเป็นอย่างดี แต่ปัญหาในทางปฏิบัติในระยะนั้นก็คือการขาดงบประมาณและ บุคลากรซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะเอื้ออำนวยให้การดำเนินงานอนุรักษ์โบราณสถานให้เป็นไปอย่าง ราบรื่น นอกจากนี้แล้วยังมีปัญหาในเรื่องของชาวบ้านซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในบริเวณพื้นที่อันเป็นที่ตั้ง ของโบราณสถาน แต่ขาดความเข้าใจในเรื่องคุณค่าของโบราณสถานและประโยชน์ของการสงวน รักษาโบราณสถาน ทำให้เกิดการทำลายโบราณสถานโดยน้ำมือของชาวบ้านขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่านายกราชบัณฑิตยสภาได้ทรงให้เทศาภิบาลเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติในเรื่อง การอนุรักษ์โบราณสถาน โดยให้ยึดหลักการในการสงวนรักษารูปแบบดั้งเดิมและการรักษาสภาพ แวดล้อมของโบราณสถานเป็นสำคัญ นับว่าเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติในชั้นวิธีการสงวน รักษาโบราณสถานโดยเจ้าพนักงานรัฐเป็นครั้งแรก<sup>1</sup>

ในกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการอนุรักษ์โบราณสถานที่สำคัญอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ งาน ปฏิสังขรณ์วัดราชบพิธ และวัดพระศรีรัตนศาสดาราม โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริให้ดำเนินการปฏิสังขรณ์วัดพระศรีรัตนศาสดาราม ในวาระฉลองสมโภชพระนคร 150 ปี ใน พ.ศ. 2475 โดยมี “คณะกรรมการจัดการทำนุบำรุงวัดพระศรีรัตนศาสดาราม” ซึ่ง ประกอบด้วยพระบรมราชวงศ์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จำนวน 6 ท่าน โดยในการดำเนินงานมี ปัญหาสำคัญที่สุด คือ ปัญหาการจัดสรรงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินงาน<sup>2</sup>

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2477 แทนกฎหมายที่มีอยู่เดิม โดย กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กรมศิลปากรมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลโบราณสถานแทน ราชบัณฑิตยสภา และให้มีการขึ้นทะเบียนโบราณสถานเป็นครั้งแรก โดยให้อธิบดีกรมศิลปากรจัด ทำบัญชีโบราณสถานทั้งที่มีเจ้าของและไม่มีเจ้าของแห่งทั่วประเทศ ถ้าเจ้าของไม่พอใจให้ขึ้น บัญชี ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ภายใน 30 วัน โบราณสถานที่ได้รับ

<sup>1</sup>สุนนท์ ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา, “70 ปีแห่งการอนุรักษ์มรดกทางสถาปัตยกรรม,” หน้าจั่ว, ฉบับที่ 12: 32 – 33.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

การขึ้นบัญชี ผู้ใดจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศิลปากรเสียก่อน การขึ้นทะเบียนโบราณสถานในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา

ต่อมา มีการกำหนดให้ขึ้นทะเบียนเขตโบราณสถานด้วย โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แทนกฎหมายฉบับเดิม พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรในการกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถานด้วย ถ้าหากผู้ครอบครองโบราณสถานหรือที่ดินในเขตโบราณสถานไม่พอใจ ต้องยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลภายใน 30 วัน ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนวิธีการจากให้อุทธรณ์ต่อฝ่ายบริหารมาเป็นต่อฝ่ายตุลาการแทน

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2512 ได้เกิดเหตุการณ์ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นก้าวแรกของการเรียกร้องให้มีการอนุรักษ์ศิลปะและสถาปัตยกรรมของกรุงรัตนโกสินทร์ขึ้นนอกเหนือไปจากที่กรมศิลปากรได้ปฏิบัติอยู่แล้วตามอำนาจหน้าที่ นั่นคือการประท้วงของคณะกรรมการอนุรักษ์ศิลปสถาปัตยกรรมของสมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ กรณีวัดสระเกศได้สร้างอาคารพาณิชย์ขึ้นในบริเวณวัด การประท้วงครั้งนั้นได้รับความสนใจจากประชาชนทั่วไปและสื่อมวลชนเป็นอย่างมาก แม้ว่าจะไม่สามารถยับยั้งการสร้างอาคารพาณิชย์ทำลายความงามของทิวทัศน์บริเวณพระบรมบรรพตได้<sup>3</sup>

ต่อมาใน พ.ศ. 2515 ได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 308 ข้อ 1 ให้เพิ่มมาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่อควบคุมการปลูกสร้างอาคารในเขตโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนแล้ว เนื่องจากว่าหากปล่อยให้มีการปลูกสร้างอาคารกันอย่างเสรีจะทำให้สภาพภูมิทัศน์ของโบราณสถานเสียไป

ในปีเดียวกัน สมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อมได้จัดทำโครงการปรับปรุงและอนุรักษ์บริเวณเมืองเก่าของกรุงเทพมหานคร (เกาะรัตนโกสินทร์) แล้วได้เสนอโครงการดังกล่าวต่อกระทรวงมหาดไทยใน พ.ศ. 2516 แต่ได้เกิดเหตุการณ์ไม่สงบทางการเมือง โครงการดังกล่าวจึงหยุดชะงักไป

ในปี พ.ศ. 2519 กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งแต่งตั้ง “คณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี ศิลปกรรมและสถาปัตยกรรม ภายในเขตกรุงเทพมหานคร” ให้มีหน้าที่อนุรักษ์สิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าภายในพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งหมด โดยมี

<sup>3</sup>กรมศิลปากร, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, จดหมายเหตุการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ (กรุงเทพฯ: สหประชาพานิชย์, 2525), หน้า 646.

กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบดำเนินการ มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน กรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวได้กำหนดนโยบายเพื่อวางแผนการบูรณะปรับปรุงสิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าเพื่อการสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี

ในปีต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งให้กรมศิลปากรจัดทำโครงการอนุรักษ์เกาะรัตนโกสินทร์ขึ้นเพื่อเป็นอนุสรณ์ในโอกาสที่กรุงรัตนโกสินทร์จะมีอายุครบ 200 ปี ซึ่งต่อมากลางกระทรวงศึกษาธิการได้เสนอโครงการดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณเสนอความเห็นประกอบโครงการ ซึ่งกระทรวงการคลังเห็นด้วยในหลักการว่าการอนุรักษ์เกาะรัตนโกสินทร์เป็นสิ่งจำเป็น แต่เนื่องจากโครงการดังกล่าวยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงเห็นควรตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งให้ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำและดำเนินการตามโครงการ แล้วให้เสนอโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาก่อน ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานตามโครงการอนุรักษ์เกาะรัตนโกสินทร์สอดคล้องกับแผนส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอความเห็นว่าการดังกล่าวเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาศิลปวัฒนธรรมของชาติ ด้านการสงวนรักษา บูรณะ ซ่อมแซมมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งมีโครงการที่มีเป้าหมายที่จะบูรณะเมืองเก่าในภูมิภาค ดังนั้น หากเสนอโครงการอนุรักษ์เกาะรัตนโกสินทร์เพิ่มขึ้นอีกโครงการหนึ่ง ก็จะสนับสนุนให้แผนพัฒนาศิลปวัฒนธรรมของชาติมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่เนื่องจากโครงการอนุรักษ์เกาะรัตนโกสินทร์มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วย เพื่อมิให้เกิดปัญหาในเรื่องความซ้ำซ้อนของงาน จึงได้เสนอรายชื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานหลัก ได้แก่ กรมศิลปากร และกรุงเทพมหานคร กับหน่วยงานสนับสนุน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ปัจจุบันคือสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม) สำนักผังเมือง (ปัจจุบันคือกรมการผังเมือง) สำนักพระราชวัง มหาวิทยาลัยศิลปากร การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2521 ให้กระทรวงศึกษาธิการรับไปดำเนินการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดนโยบายและวางแผนแนวทางเกี่ยวกับการอนุรักษ์เกาะรัตนโกสินทร์โดยให้มีผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติเสนอร่วมอยู่ในคณะกรรมการด้วย จากนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้ง “คณะกรรมการอนุรักษ์ ปรับปรุง และบูรณะโบราณสถานเกาะรัตนโกสินทร์” ขึ้น มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน ผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็น กรรมการ และมีกรมศิลปากรทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการดังกล่าว มีหน้าที่ตรวจสอบข้อมูลเพื่ออนุรักษ์ปรับปรุงและบูรณะโบราณสถานบริเวณเกาะรัตนโกสินทร์เนื่องในโอกาสที่จะฉลองกรุงรัตนโกสินทร์ครบ 200 ปี

ต่อมา คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้พิจารณาเรื่องโครงการอนุรักษ์เกาะรัตนโกสินทร์ และมีความเห็นว่า ในบริเวณเกาะรัตนโกสินทร์ได้มีการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสภาพแวดล้อมและโบราณสถานรุนแรงยิ่งขึ้น ในการปรับปรุงเกาะรัตนโกสินทร์ จึงควรจัดทำเป็นโครงการแบบผสมผสาน เพื่อมุ่งประโยชน์ทั้งในด้านการอนุรักษ์โบราณสถาน ศิลปวัฒนธรรม และพัฒนาส่วนอื่น ๆ ให้อยู่ในแนวทางที่จะส่งเสริมให้เกาะรัตนโกสินทร์มีคุณค่ายิ่งขึ้น และจากการพิจารณาหน้าที่ของ “คณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี ศิลปกรรมและสถาปัตยกรรมภายในเขตกรุงเทพมหานคร” ของกระทรวงมหาดไทย และ “คณะกรรมการอนุรักษ์ ปรับปรุง และบูรณะโบราณสถานเกาะรัตนโกสินทร์” ของกระทรวงศึกษาธิการ ปรากฏว่ามีขอบข่ายการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงได้จัดทำ “โครงการเกาะรัตนโกสินทร์” เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาตั้งคณะกรรมการในระดับชาติขึ้นโดยให้มีหน้าที่พิจารณาทั้งในเรื่องของการอนุรักษ์และพัฒนา และลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานและคณะกรรมการชุดอื่น ๆ โดยให้เหลือเพียงชุดเดียว ต่อมาเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2521 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบการรวมคณะกรรมการ ทั้ง 2 ชุดเข้าด้วยกัน และมีคำสั่งแต่งตั้ง “คณะกรรมการโครงการเกาะรัตนโกสินทร์” ขึ้น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน (ในขณะนั้น) ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการโครงการเกาะรัตนโกสินทร์ด้วย

โดยสรุป จากวิวัฒนาการที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้จากประวัติความเป็นมาของการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการจัดองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ เริ่มมาจากการที่รัฐบาลเห็นความสำคัญในการสงวนรักษาโบราณสถานของประเทศ โดยออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองโบราณสถานมิให้ถูกทำลาย หลังจากนั้น กฎหมายดังกล่าวก็ได้รับการปรับปรุงแก้ไขเป็นลำดับ ที่สำคัญคือ การกำหนดให้อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจหน้าที่ในการขึ้นทะเบียนและกำหนดเขตที่ดินโบราณสถาน ซึ่งได้มีการดำเนินการสืบเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การขึ้นทะเบียนโบราณสถานนั้นไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองโบราณสถาน เพราะยัง

คงมีการทำลายคุณค่าของโบราณสถานเช่นกรณีการก่อสร้างตึกแถวในวัดสระเกศ จึงได้มีการริเริ่มที่จะพัฒนาโครงการวางแผนเพื่ออนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ โดยได้เห็นถึงบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วมอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ บทบาทขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ได้เข้ามาช่วยดูแลอนุรักษ์โบราณสถานในพื้นที่ โดยภาครัฐเห็นความสำคัญกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนมากจากหลายกระทรวง และเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน จึงได้รวบรวมหน่วยงานต่าง ๆ มาอยู่ในคณะกรรมการระดับชาติชุดเดียวกัน ตามข้อเสนอของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รัฐบาลจึงได้จัดตั้งเป็นคณะกรรมการโครงการรัตนโกสินทร์ ในปี พ.ศ. 2521 โดยมีสำนักงานคณะกรรมการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน (ในขณะนั้น) เป็นฝ่ายเลขานุการ ดังนั้น งานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ จึงอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ในระยะแรก มีหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่รับผิดชอบ ได้แก่ กรมศิลปากร ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ในการกำกับของกระทรวงมหาดไทย ต่อมา รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติ เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานระดับนโยบาย คือ คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

### 3.2 การจัดองค์กรและการวางแผนในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์

ในหัวข้อนี้ จะกล่าวต่อเนื่องจากหัวข้อที่ผ่านมาคือ หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งโครงการกรุงรัตนโกสินทร์และคณะกรรมการโครงการเกาะรัตนโกสินทร์ซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบหลักในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์แล้ว เป็นระยะเวลายาวนานถึง 20 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2522 ถึง พ.ศ. 2541 องค์กรดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงการเปลี่ยนแปลงขององค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานอย่างไร จนกระทั่งถึงปัจจุบัน เพื่อจะได้ทราบถึงเหตุผลในเปลี่ยนแปลงดังกล่าวซึ่งจะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์ต่อไป

คณะกรรมการโครงการเกาะรัตนโกสินทร์ชุดแรก ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2521 มีองค์ประกอบส่วนใหญ่ ประกอบด้วย ข้าราชการการเมืองระดับชาติและผู้บริหารหน่วยงานส่วนกลางของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และนักวิชาการ (ดังรายละเอียด ในตาราง 3-1)

ตาราง 3-1 องค์ประกอบและจำนวนของคณะกรรมการโครงการเกาะรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2521

องค์ประกอบ	จำนวน (คน)
รัฐบาลกลาง	14
นักวิชาการ (อธิการบดีมหาวิทยาลัยในพื้นที่)	2
องค์กรเอกชน	1
องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	2
รวม	19

องค์ประกอบของคณะกรรมการโครงการเกาะรัตนโกสินทร์ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. รองนายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการ
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รองประธานกรรมการ
3. ปลัดกระทรวงการคลัง กรรมการ
4. ปลัดกระทรวงกลาโหม กรรมการ
5. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กรรมการ
6. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรรมการ
7. เลขาธิการพระราชวัง กรรมการ
8. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ กรรมการ
9. อธิบดีกรมศิลปากร กรรมการ
10. อธิบดีกรมโยธาธิการ กรรมการ
11. ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง กรรมการ
12. ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กรรมการ
13. อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรรมการ
14. อธิการบดีมหาวิทยาลัยศิลปากร กรรมการ
15. ผู้อำนวยการองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรรมการ
16. นายกษมาคมอนุรักษศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม กรรมการ
17. ผู้อำนวยการกองผังเมือง กรุงเทพมหานคร กรรมการ
18. เลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กรรมการและเลขานุการ
19. นายสันหัตต สมชีวิตา กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นองค์กรประสานงาน โดยคณะกรรมการโครงการเกาะรัตนโกสินทร์ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ

1. กำหนดนโยบายและแผนในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์
2. จัดทำแผนงานโครงการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์
3. กำหนดหลักเกณฑ์การก่อสร้างอาคารทั้งของภาครัฐและเอกชนให้สอดคล้องกับนโยบายในการอนุรักษ์เกาะรัตนโกสินทร์
4. กำหนดบริการพื้นฐานทั้งในด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการที่จำเป็น
5. กำหนดหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบและสนับสนุนงบประมาณสำหรับโครงการต่าง ๆ ในการอนุรักษ์และพัฒนาให้ดำเนินการตามแผน
6. แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเฉพาะเรื่อง
7. ควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย

หลังจากคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการโครงการเกาะรัตนโกสินทร์ เมื่อ พ.ศ. 2521 แล้ว ในการประชุมคณะกรรมการโครงการเกาะรัตนโกสินทร์ครั้งแรกในปีเดียวกัน ที่ประชุมได้มีมติ 3 ประเด็น คือ 1) แต่งตั้งคณะกรรมการ 3 คณะ ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการการอนุรักษ์และปรับปรุงโบราณสถาน ประวัติศาสตร์สถานศิลปะและวัฒนธรรม คณะอนุกรรมการวางแผนแม่บทและการใช้ที่ดิน และคณะอนุกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และควบคุมการก่อสร้างอาคาร 2) เห็นสมควรให้ขยายขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการฯ ออกไปถึงเขตคลองรอบกรุง และเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ และ 3) เห็นสมควรให้มีการออกมาตรการชั่วคราวในการควบคุมการก่อสร้างอาคารของราชการในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์<sup>1</sup>

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาตามข้อเสนอของคณะกรรมการเกาะรัตนโกสินทร์ โดยได้มีมติให้ขยายขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการฯ ออกไปถึงเขตคลองรอบกรุงและเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการดังกล่าวเป็น “คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์” เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2521 และมีมติ เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการควบคุมการก่อสร้างอาคารของภาครัฐบาลในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2521 เห็นชอบให้หน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งมีการดำเนินการก่อสร้างภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ส่งแบบแปลนมาให้คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์พิจารณาและชี้แจงให้ทราบถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ในการประชุมเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2522 มีมติเห็นให้เสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งนายอดุล วิเชียรเจริญ ซึ่งจะพ้นจากตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยศิลปากร เป็นกรรมการเพิ่มเติม เนื่องจากได้ทราบเรื่องเป็นอย่างดีอยู่แล้ว และเป็น

<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, “รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการเกาะรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 1/2521,” 16 สิงหาคม 2521.

ประธานคณะกรรมการวางแผนแม่บทและการใช้ที่ดิน จึงเป็นจุดเริ่มแรกที่คณะกรรมการฯ ได้มีองค์ประกอบที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นมา

เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2524 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ เรื่องแนวนโยบายการใช้ที่ดินบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน 11 ข้อ และการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งธนบุรี ซึ่งเห็นสมควรให้กรุงเทพมหานครและกรมเจ้าท่าดำเนินการออกมาตรการตามกฎหมายที่มีอยู่ควบคุมการก่อสร้างและการจัดระเบียบอาคารริมน้ำให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมต่อไป (ดังรายละเอียดในภาคผนวก ก.)

ใน พ.ศ. 2525 คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยความร่วมมือกับโครงการสิ่งแวดล้อมสหประชาชาติ (UNEP) ได้จัดโครงการประกวดผลงานด้านสถาปัตยกรรมและการออกแบบผังเมืองเพื่อสภาพแวดล้อมที่พึงปรารถนาสำหรับกรุงรัตนโกสินทร์ วัตถุประสงค์ของโครงการคือ เพื่อนำแนวทางการใช้ที่ดินบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการควบคุมการก่อสร้างต่าง ๆ ที่ได้จากการประกวดมาประกอบการวางผังกรุงรัตนโกสินทร์ โดยได้ประกาศให้สถาบันการศึกษา บริษัท และบุคคลต่าง ๆ เสนอแนวความคิดและรูปแบบของการวางผังเมืองกรุงรัตนโกสินทร์ โดยเน้นทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก ผลการประกวดปรากฏว่าบริษัท ชินครอนแอนด์แอสโซซิเอท จำกัด เป็นผู้ชนะเลิศ และคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และบริษัท ไทยกรุ๊ป จำกัด ได้รับรางวัลชมเชยจากผู้ส่งผลงานเข้าประกวดทั้งหมด 6 ราย

จากการดำเนินงานของคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และควบคุมการก่อสร้างอาคาร คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ได้พิจารณาเห็นว่าสมควรมีมาตรการควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่ออาคารที่มีคุณค่าและต่อสภาพแวดล้อมในบริเวณโครงการ จึงได้ยกร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ เสนอต่อรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้ใช้โดยเร่งด่วนเป็นการชั่วคราว แล้วให้กรุงเทพมหานครนำไปออกเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครภายในระยะเวลา 1 ปี ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการร่างหลักเกณฑ์การก่อสร้างและควบคุมอาคารตามขั้นตอนดังกล่าว รวม 3 ฉบับ และได้นำไปออกมาเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ดังนี้

-ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน ในท้องที่แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

-ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลง ใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก ในท้องที่แขวงชนะสงคราม แขวงตลาดยอด แขวงศาลเจ้าพ่อเสือ แขวงบวรนิเวศ แขวงเสาชิงช้า แขวงสำราญราษฎร์ และแขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2530

-ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลง ใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ภายในบริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก ในท้องที่แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด แขวงอรุณอมรินทร์ แขวงศิริราช เขตบางกอกน้อย แขวงวัดอรุณ เขตบางกอกใหญ่ แขวงวัดกัลยาณ์ เขตธนบุรี และแขวงสมเด็จพระเจ้าพระยา เขตคลองสาน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2535

นับตั้งแต่คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีให้กำกับดูแลการอนุรักษ์และพัฒนาบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อ พ.ศ. 2521 นั้น ได้มีการดำเนินงานควบคุมการพัฒนาในบริเวณนี้มาเป็นลำดับอย่างต่อเนื่อง ทั้งในลักษณะของงานบริหารและการดำเนินโครงการเฉพาะกิจที่สำคัญ ๆ ซึ่งนับเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ยังไม่มีแผนแม่บทที่เป็นกรอบในการดำเนินการแต่อย่างใด ดังนั้น ในปีงบประมาณ 2535 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม จึงได้ว่าจ้าง บริษัท ชินครอนกรุ๊ป จำกัด เป็นที่ปรึกษาในการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ในลักษณะแผนปฏิบัติการ โดยได้โดยยึดถือผลสรุปจากการประกวดผลงานด้านสถาปัตยกรรมและการออกแบบผังเมืองเพื่อสภาพแวดล้อมที่พึงปรารถนาสำหรับกรุงรัตนโกสินทร์ ในปี พ.ศ. 2525 เป็นแนวทาง ภายใต้การกำกับดูแลของ “คณะกรรมการกำกับแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และพัฒนาโครงการกรุงรัตนโกสินทร์” ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2536 องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการชุดนี้ มีดังนี้ (ปัจจุบันคณะอนุกรรมการชุดนี้หมดวาระไปแล้ว)

ตาราง 3-2 องค์ประกอบและจำนวนของคณะอนุกรรมการกำกับแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และพัฒนาโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2536

องค์ประกอบ	จำนวน (คน)
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	6
ผู้ทรงคุณวุฒิ	5
องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	1
รวม	12

องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการกำกับแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และพัฒนาโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- |  |                               |
|--|-------------------------------|
| 1. นายอดุล วิเชียรเจริญ  | ประธานอนุกรรมการ              |
| 2. นายวาทัญญู ณ ถลาง   | รองประธานอนุกรรมการ           |
| 3. นายอุรา สุนทรสารทูล   | อนุกรรมการ                    |
| 4. นายสุเมธ ชุมสาย ณ อยุธยา  | อนุกรรมการ                    |
| 5. นายประสงค์ เขียมอนันต์  | อนุกรรมการ                    |
| 6. เลขาธิการพระราชวัง หรือผู้แทน   | อนุกรรมการ                    |
| 7. อธิบดีกรมศิลปากร หรือผู้แทน   | อนุกรรมการ                    |
| 8. อธิบดีกรมธนารักษ์ หรือผู้แทน  | อนุกรรมการ                    |
| 9. อธิบดีกรมโยธาธิการ หรือผู้แทน   | อนุกรรมการ                    |
| 10. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้แทน   | อนุกรรมการ                    |
| 11. ผู้อำนวยการกองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม<br>สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม                        | อนุกรรมการและเลขานุการ        |
| 12. หัวหน้าฝ่ายสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม<br>กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม<br>สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

#### อำนาจหน้าที่

- พิจารณาและกลั่นกรองแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และพัฒนาบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์
- กำกับดูแลการดำเนินงานตามแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์
- ประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการหรือโครงการต่าง ๆ ที่ได้รับอนุมัติแล้ว
- ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามมติคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ หรือตามที่ได้รับมอบหมาย
- เสนอแนะแนวทางและมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนาบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ให้มีผลในทางปฏิบัติที่รวดเร็ว
- แต่งตั้งคณะทำงานตามที่เห็นสมควรเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์เป็นคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี ทำให้คณะกรรมการฯ มีวาระการดำรงตำแหน่งตามวาระของคณะรัฐมนตรี และต้องแต่งตั้งใหม่ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การปรับปรุงองค์ประกอบและหน้าที่ของคณะกรรมการฯ สามารถทำได้โดยเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ซึ่งหลังจากการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดแรกแล้ว ก็ได้มีการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมเป็นกรรมการเพิ่มในเวลาต่อ ๆ มา

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2539 ได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ครั้งสำคัญ โดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์เพื่อความเหมาะสมและความคล่องตัวในการดำเนินงาน ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้ลงมติกำหนดให้รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้กำกับการบริหารราชการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ และมีมติเห็นชอบการปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ โดยคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ในปี พ.ศ. 2539 มีองค์ประกอบดังนี้

ตาราง 3-3 องค์ประกอบและจำนวนของคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2539

องค์ประกอบ	จำนวน (คน)
รัฐบาลกลาง	13
ผู้ทรงคุณวุฒิ	5
อธิการบดีมหาวิทยาลัยในพื้นที่	2
องค์กรเอกชน	3
องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	1
รวม	24

องค์ประกอบของคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- |   |                  |
|---|------------------|
| 1. รองนายกรัฐมนตรี                                  | ประธานกรรมการ    |
| 2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ                  | รองประธานกรรมการ |
| 3. ปลัดกระทรวงการคลัง                               | กรรมการ          |
| 4. ปลัดกระทรวงกลาโหม                                | กรรมการ          |
| 5. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร                        | กรรมการ          |
| 6. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | กรรมการ          |

7. เลขาธิการพระราชวัง	กรรมการ
8. ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ	กรรมการ
9. อธิบดีกรมศิลปากร	กรรมการ
10. อธิบดีกรมโยธาธิการ	กรรมการ
11. อธิบดีกรมการผังเมือง	กรรมการ
12. อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	กรรมการ
13. อธิการบดีมหาวิทยาลัยศิลปากร	กรรมการ
14. ผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	กรรมการ
15. นายกสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ
16. นายกสมาคมสถาปนิกสยาม	กรรมการ
17. นายกสมาคมนักผังเมืองไทย	กรรมการ
18. นายอดุล วิเชียรเจริญ	กรรมการ
19. นายวาทัญญู ณ ถลาง	กรรมการ
20. นายเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	กรรมการ
21. นายอุรา สุนทรสารทูล	กรรมการ
22. นายประสงค์ เขียมอนันต์	กรรมการ
23. เลขาธิการสำนักงานนโยบายแผนสิ่งแวดล้อม	กรรมการและเลขานุการ
24. เจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายแผนสิ่งแวดล้อม	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

### อำนาจหน้าที่

1. กำหนดนโยบายและแผนการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ รวมทั้งให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นต่อนโยบายของรัฐในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. พิจารณาให้คำปรึกษาและความเห็นชอบต่อโครงการของรัฐในเขตกรุงรัตนโกสินทร์
3. จัดทำแผนงาน/โครงการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์
4. สนับสนุนงบประมาณและประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งติดตามให้มีการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการที่กำหนดไว้
5. กำหนดมาตรการด้านการบริหาร กฎหมายและกฎระเบียบ เพื่อให้มีการดำเนินงานตามนโยบายและแผนที่กำหนดไว้
6. ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์
7. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเฉพาะเรื่อง

ใน พ.ศ. 2540 ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการอนุรักษ์โครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ได้เสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบในการนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ตามมติคณะรัฐมนตรีเป็น คณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และเสนอให้จัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า” ขึ้นภายในสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ซึ่งในประเด็นแรก คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ และนายกรัฐมนตรีลงนามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ส่วนการขอจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า นั้น ผลปรากฏว่าไม่สามารถจัดตั้งหน่วยงานใหม่นี้ขึ้นได้ เพราะไม่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการปรับภาคราชการในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ และมติคณะรัฐมนตรีที่ว่าในปีงบประมาณ 2541 และ 2542 ให้ส่วนราชการระงับการจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงานในกรมหรือภายในหน่วยงานเทียบเท่ากรม

### 3.3 โครงสร้างการบริหารงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ในปัจจุบัน

ในปัจจุบัน หน่วยงานระดับนโยบาย ได้เปลี่ยนจากคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นคณะกรรมการที่มีวาระการดำรงตำแหน่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2541 มีชื่อว่า “คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า” มีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้กำกับการบริหารราชการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธานกรรมการ หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนด และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 7 คนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และกำหนดให้เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ 1 คน และเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ 2 คน โดยความเห็นชอบของประธานกรรมการ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า (ชุดปัจจุบัน) มีดังต่อไปนี้

ตาราง 3-4 องค์ประกอบและจำนวนของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2545

องค์ประกอบ	จำนวน (คน)
รัฐบาลกลาง	19
ผู้ทรงคุณวุฒิ	7
องค์กรเอกชน	3
องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	1
รวม	30

องค์ประกอบของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ชุดปัจจุบัน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- |   |                  |
|---|------------------|
| 1. รองนายกรัฐมนตรี                                  | ประธานกรรมการ    |
| 2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ                  | รองประธานกรรมการ |
| 3. ปลัดกระทรวงกลาโหม                                | กรรมการ          |
| 4. ปลัดกระทรวงมหาดไทย                               | กรรมการ          |
| 5. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ                         | กรรมการ          |
| 6. ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์   | กรรมการ          |
| 7. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | กรรมการ          |
| 8. เลขาธิการพระราชวัง                               | กรรมการ          |
| 9. เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม         | กรรมการ          |
| 10. อธิบดีกรมการผังเมือง                            | กรรมการ          |
| 11. อธิบดีกรมทางหลวง                                | กรรมการ          |
| 12. อธิบดีกรมที่ดิน                                 | กรรมการ          |
| 13. อธิบดีกรมธนารักษ์                               | กรรมการ          |
| 14. อธิบดีกรมโยธาธิการ                              | กรรมการ          |
| 15. อธิบดีกรมศิลปากร                                | กรรมการ          |
| 16. ผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย                | กรรมการ          |
| 17. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร                       | กรรมการ          |
| 18. นายกสมาคมนักผังเมืองไทย                         | กรรมการ          |
| 19. นายกสมาคมสถาปนิกสยามฯ                           | กรรมการ          |
| 20. นายกสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม         | กรรมการ          |

21. นายอดุล วิเชียรเจริญ	กรรมการ
22. นายวาทัญญู ณ ถลาง	กรรมการ
23. นายนิจ หนีญชีระนันท์	กรรมการ
24. นายอุรา สุนทรศารทูล	กรรมการ
25. นายประสงค์ เอี่ยมอนันต์	กรรมการ
26. นายสันทัต สมชีวิตา	กรรมการ
27. นายมานิตย์ ศิริวรรณ	
รองเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม	กรรมการและเลขานุการ
28. นางประเสริฐสุข จามรมาน	
ผู้อำนวยการกองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม	
สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
29. นางศิริพร นันตา	
หัวหน้าฝ่ายคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ	
สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

\*ปัจจุบันตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่าง 1 คน เนื่องจากลาออก

#### อำนาจและหน้าที่

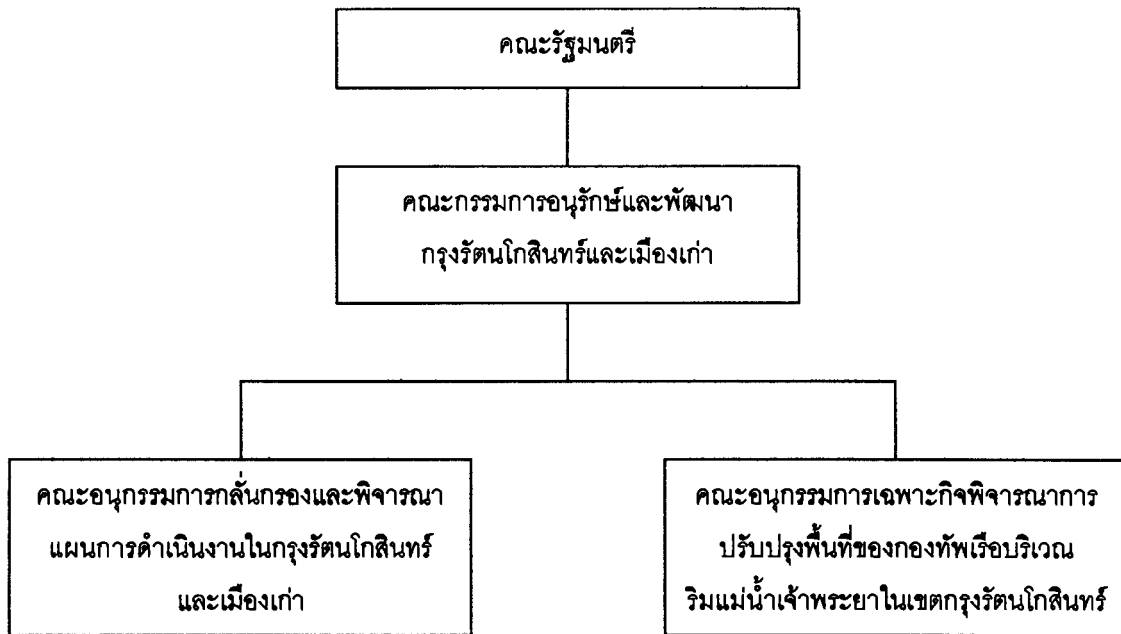
1. วางนโยบาย กำหนดพื้นที่ และจัดทำแผนแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
2. จัดทำแนวทาง แผนปฏิบัติการ และมาตรการต่าง ๆ เพื่อดำเนินการในพื้นที่รับผิดชอบ
3. ให้คำปรึกษาและความเห็นโครงการของรัฐในพื้นที่รับผิดชอบ
4. สนับสนุนการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเพื่อดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า
5. ออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
6. สนับสนุนและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า
7. ประสานงาน ติดตาม ตรวจสอบและกำกับดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามแนวทางโครงการ และแผนงานที่ได้จัดทำไว้

8. เชิญผู้แทนหน่วยงานราชการและภาคเอกชน หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องมาให้คำชี้แจงและข้อมูล
9. แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อทำการแทนคณะกรรมการในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย
10. รายงานผลการดำเนินงานให้คณะรัฐมนตรีทราบตามที่เห็นสมควร
11. ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีเพื่อให้การอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าประสบความสำเร็จ

ปัจจุบัน คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 2 คณะ ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการกลั่นกรองและพิจารณาแผนการดำเนินงานในกรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า แต่งตั้งเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2542 เพื่อให้การกลั่นกรองและพิจารณาแผนการดำเนินงานในกรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า มีความละเอียดชัดเจนและก่อประโยชน์สูงสุดต่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า อาศัยอำนาจตามความ ในข้อ 7 (9) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2541 และมติคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ครั้งที่ 1/2542 วันที่ 18 มีนาคม 2542 โดยมีนายอดุล วิเชียรเจริญ เป็นประธาน
2. คณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาการปรับปรุงพื้นที่ของกองทัพเรือบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาในเขตกรุงรัตนโกสินทร์ ด้วยคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ในการประชุมครั้งที่ 4/2543 เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2543 ที่ประชุมรับทราบว่า คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2543 ลงมติเห็นชอบเห็นแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และพัฒนาบริเวณฝั่งธนบุรีตรงข้ามกรุงรัตนโกสินทร์ และมีข้อสังเกตว่า โดยที่ยังมีอาคารบางหลังของกองทัพเรือบดบังทัศนียภาพของวัดอรุณราชวราราม จึงควรหารือกับกองทัพเรือเพื่อดำเนินการรื้อถอนอาคารดังกล่าว และที่ประชุมมีความเห็นว่า แนวทางการดำเนินงานตามข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี นั้น ควรมีการแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อดำเนินการ ในกรณีนี้ ปรธานกรรมการฯ ได้มีคำสั่งที่ 4/2543 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2543 แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาการปรับปรุงพื้นที่ของกองทัพเรือบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาในเขตกรุงรัตนโกสินทร์ ทำหน้าที่ในการพิจารณาและเสนอแนะขั้นตอน วิธีการและมาตรการในการดำเนินงานตามข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี โดยมีนายประสงค์ เอี่ยมอนันต์ เป็นประธาน

แผนภูมิ 3-1 โครงสร้างหน่วยงานระดับนโยบายของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์



ที่มา: จากการศึกษา

คณะอนุกรรมการกลั่นกรองและพิจารณาแผนการดำเนินงานในกรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า เป็นคณะอนุกรรมการที่มีบทบาทสำคัญในปัจจุบันมาก เนื่องจากระยะหลังคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์มีบทบาทและมีการประชุมน้อยลง โดยส่วนใหญ่คณะอนุกรรมการฯ ชุดนี้ จะทำหน้าที่พิจารณาโครงการก่อสร้างอาคารของรัฐ และแผนปฏิบัติการต่าง ๆ ก่อนที่จะเสนอให้คณะกรรมการฯ ชุดใหญ่พิจารณาต่อไป โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

ตาราง 3-5 องค์ประกอบและจำนวนของคณะอนุกรรมการกลั่นกรองและพิจารณาแผนการดำเนินงานในกรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2545

องค์ประกอบ	จำนวน (คน)
รัฐบาลกลาง	10
ผู้ทรงคุณวุฒิ	2
องค์กรเอกชน	3
องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	1
รวม	16

องค์ประกอบของคณะกรรมการกลั่นกรองและพิจารณาแผนการดำเนินงานในกรุงเทพมหานครและเมืองเก่า ในปัจจุบันมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- |  |                               |
|--|-------------------------------|
| 1. นายอดุล วิเชียรเจริญ  | ประธานอนุกรรมการ              |
| 2. นายวาทัญญู ณ ถลาง   | รองประธานอนุกรรมการ           |
| 3. ผู้แทนสมาคมสถาปนิกสยามฯ   | อนุกรรมการ                    |
| 4. ผู้แทนสมาคมนักผังเมืองไทย   | อนุกรรมการ                    |
| 5. ผู้แทนสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม   | อนุกรรมการ                    |
| 6. ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย  | อนุกรรมการ                    |
| 7. ผู้แทนสำนักพระราชวัง  | อนุกรรมการ                    |
| 8. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ<br>และสังคมแห่งชาติ                                | อนุกรรมการ                    |
| 9. ผู้แทนกรมศิลปากร  | อนุกรรมการ                    |
| 10. ผู้แทนกรมธนารักษ์  | อนุกรรมการ                    |
| 11. ผู้แทนกรมโยธาธิการ   | อนุกรรมการ                    |
| 12. ผู้แทนกรมการผังเมือง   | อนุกรรมการ                    |
| 13. ผู้แทนกรุงเทพมหานคร  | อนุกรรมการ                    |
| 14. ผู้อำนวยการกองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม<br>สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม    | อนุกรรมการและเลขานุการ        |
| 15. หัวหน้ากลุ่มงานอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม<br>กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม    | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| 16. หัวหน้าฝ่ายคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ<br>กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

#### อำนาจหน้าที่

1. พิจารณากลั่นกรองให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในเรื่องที่คณะกรรมการฯ มอบหมาย
2. ศึกษาและจัดทำแนวทาง มาตรการ แผนปฏิบัติการ และระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อดำเนินการในพื้นที่กรุงเทพมหานครและเมืองเก่า
3. พิจารณาเสนอพื้นที่หรือบริเวณเมืองและชุมชนที่มีลักษณะพิเศษทางด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี สถาปัตยกรรม หรือ ประเพณีวัฒนธรรม เป็นเขตเมืองเก่า และจัดทำแผนแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า

4. ประสานงานส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนและความร่วมมือในเรื่องข้อมูล เอกสาร หลักฐานและร่วมพิจารณา ให้ข้อคิดเห็นแก่คณะกรรมการฯ
5. แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานได้ตามความจำเป็น
6. รายงานความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า เพื่อทราบและพิจารณา

คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า จัดเป็นคณะกรรมการระดับชาติ เนื่องจากประกอบด้วยหน่วยงานตั้งตั้งแต่จาก 2 กระทรวงขึ้นไป มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธานกรรมการ และหัวหน้าหรือผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมเป็นกรรมการ โดยมีฝ่ายเลขานุการ คือ กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ในการประสานงานกับกรรมการ และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินโครงการก่อสร้างใด ๆ ในพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ของหน่วยงานของรัฐ จะต้องเสนอโครงการของตนต่อคณะกรรมการ โดยผ่านฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ ซึ่งจะนำเรื่องเข้าในวาระการประชุม เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาเห็นชอบก่อน ระเบียบวาระการประชุม นั้น มิได้มีการกำหนดแน่นอนตายตัวแต่อย่างใด ในการประชุมแต่ละครั้ง กรรมการหรือผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องตามระเบียบวาระการประชุม จะแสดงความคิดเห็นต่อเรื่องนั้น ๆ แล้วประธานกรรมการจะสรุปผลออกมาเป็น “มติคณะกรรมการฯ”

ในการประชุมคณะกรรมการฯ หากยังไม่สามารถตัดสินใจสรุปเป็นมติคณะกรรมการฯ ได้ คณะกรรมการฯ จะมอบหมายให้คณะกรรมการที่มีอำนาจแต่งตั้งขึ้นได้ นำไปพิจารณากลับกรองให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการฯ ต่อไป

การดำเนินการปฏิบัติงานตามแผนหรือเรื่องที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ หรือ คณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานได้ตามความจำเป็น ซึ่งคณะทำงานจะมีลักษณะเป็นชุดปฏิบัติงานเฉพาะกิจซึ่งจะหมดภาระเมื่องานที่ได้รับมอบหมายสิ้นสุดลง นอกจากนี้ คณะทำงานอาจได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการก็ได้ คณะอนุกรรมการและคณะทำงานจะต้องรายงานความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการฯ โดยผ่านฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ

หลังจากมีมติคณะกรรมการฯ แล้ว คณะกรรมการฯ สามารถมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ รับผิดชอบดำเนินการปฏิบัติงานได้ ซึ่งหน่วยงานอาจไม่ดำเนินการตาม

มติของคณะกรรมการฯ ได้ เพราะคณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจในการสั่งการหน่วยงานโดยตรง หากเป็นการวางนโยบาย การกำหนดพื้นที่ และการจัดทำแผนแม่บท (ตามอำนาจหน้าที่ ข้อ 1) และการออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า (ตามอำนาจหน้าที่ ข้อ 5) คณะกรรมการฯ ต้องเสนอเรื่องดังกล่าว เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบออกมาเป็น “มติคณะรัฐมนตรี” แล้ว ก็จะมีคำสั่งไปยังกระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือส่งเรื่องมายังคณะกรรมการฯ เพื่อให้ดำเนินการต่อไป (ดังแผนภูมิ 3.2)

ปัจจุบันคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ได้ดำเนินการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ขึ้นรวม 3 ฉบับ คือ 1) แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2540 2) แผนแม่บทและแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และพัฒนาบริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2543 และ 3) แผนแม่บทเพื่อการพัฒนากระบวนสาธรรณูปโภค สาธารณูปการ ระบบการจราจรทางบก ทางน้ำ ทางเดินเท้า และการใช้ที่ดินในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งเป็นแผนซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่าควรจะปรับปรุงแก้ไข ปัจจุบันจึงยังอยู่ในขั้นตอนของการปรับปรุงเพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ และคณะรัฐมนตรีต่อไป



## บทที่ 4

### สภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2522 – ปัจจุบัน)

จากบทที่ผ่านมา ทำให้ทราบว่าบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์เป็นบริเวณที่ได้รับการให้ความสำคัญในระดับชาติ โดยคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการโครงการเกาะรัตนโกสินทร์ มาตั้งแต่ พ.ศ. 2521 และได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2522 เมื่อเปลี่ยนเป็นคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ คณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย วางแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการ กำหนดมาตรการควบคุมการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ ตลอดจนควบคุมการดำเนินงานและประสานงานให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมาย จนกระทั่งในปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็น คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า

สำหรับในบทนี้ จะเป็นการศึกษาถึงสภาพการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งเป็นระยะเวลาตั้งแต่ที่กรุงรัตนโกสินทร์ได้รับการควบคุมดูแลภายใต้การกำกับของคณะกรรมการในระดับชาติ คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2522 ถึง ปัจจุบัน (พ.ศ. 2545) เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาของการพัฒนาทางกายภาพที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าว และวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาการพัฒนาทางกายภาพ ซึ่งจะใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาในบทต่อไป

เนื้อหาของบทนี้จะแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อ ดังนี้ 1) การสำรวจสภาพการพัฒนาทางกายภาพ 2) การประมวลสภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพ และ 3) การสรุปสภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### 4.1 การสำรวจสภาพการพัฒนาทางกายภาพ

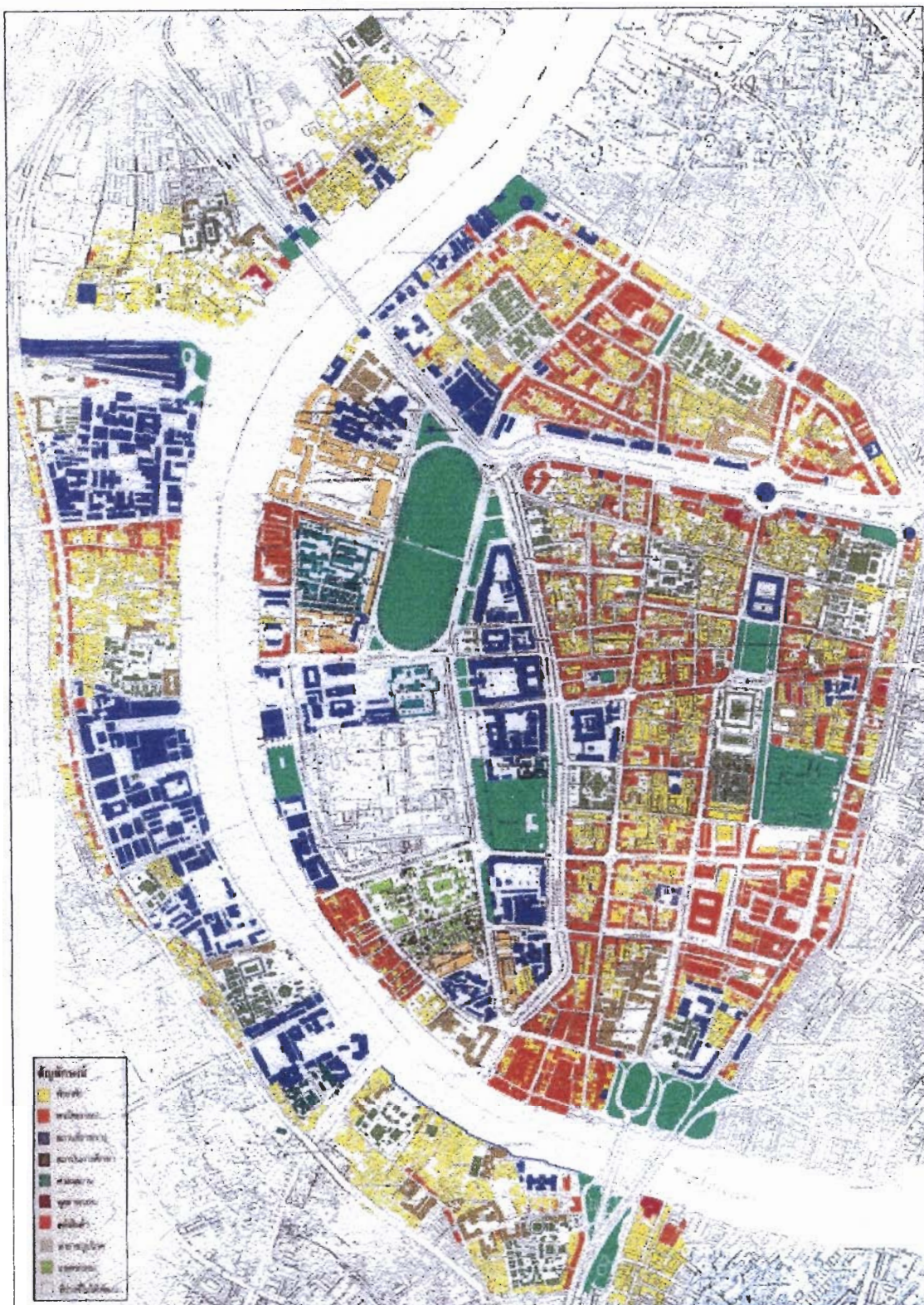
ในการสำรวจสภาพการพัฒนาทางกายภาพ จะใช้วิธีการศึกษาโดยการเปรียบเทียบภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. 2522 (ดังภาพ 4-1) กับแผนที่การใช้ประโยชน์อาคารและที่ดิน ปี พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นปัจจุบันที่สุดที่สามารถค้นคว้าได้ (ดังแผนที่ 4-1) รวมทั้งการสำรวจพื้นที่ภาคสนาม และการค้นคว้าเพิ่มเติมจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง จุดมุ่งหมายหลักของการสำรวจสภาพการพัฒนาทางกายภาพ ก็เพื่อชี้ให้เห็นสภาพการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพที่เป็นประเด็นปัญหาว่าส่งผลกระทบต่อสิ่งใดที่สำคัญต่อสิ่งที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ อันได้แก่ ลักษณะเฉพาะของเมือง และ



ภาพ 4-1 ภาพถ่ายทางอากาศบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ในปี พ.ศ. 2522

ที่มา: กรมแผนที่ทหาร ช่างถึงโน กรมศิลปากร, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, จดหมายเหตุการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์, 2525.





แผนที่ 4-1 การใช้ประโยชน์อาคารและที่ดินในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์

ในปี พ.ศ. 2543

มาตราส่วน 1:500 เมตร



ที่มา: บริษัท ชินครอน กรุ๊ป จำกัด, รายงานการติดตาม ตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและเอกชนในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 4 (ประจำปี พ.ศ. 2543) เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, หน้า 6-6.

สถาปัตยกรรมที่มีคุณค่า รวมทั้งการเป็นประเด็นการพัฒนาทางกายภาพที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในวงวิชาการและทางสื่อมวลชน

เนื้อหาของหัวข้อนี้ จะแบ่งออกเป็น 4 หัวข้อย่อย คือ 1) สภาพการพัฒนาทางกายภาพบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน 2) สภาพการพัฒนาทางกายภาพบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก และ 3) สภาพการพัฒนาทางกายภาพบริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ 4) สรุปสภาพการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ทั้งนี้ การแบ่งการอธิบายออกเป็น 3 บริเวณ ก็เพื่อให้สะดวกต่อการสำรวจและอธิบายผลการศึกษา โดยในแต่ละหัวข้อย่อย จะประกอบด้วยคำอธิบายถึงสภาพทั่วไปที่เป็นลักษณะเฉพาะของบริเวณ และสภาพการพัฒนาทางกายภาพก่อนเริ่มโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ เพื่อให้เข้าใจสภาพเดิมและสภาพปัญหาเดิมของพื้นที่ก่อน หลังจากนั้นจะอธิบายสภาพการพัฒนาทางกายภาพในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ เพื่อชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ต้องการศึกษา

#### 4.1.1 สภาพการพัฒนาทางกายภาพบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน

สภาพทั่วไปที่เป็นลักษณะเฉพาะของบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน คือ การมีแม่น้ำเจ้าพระยาและคลองคูเมืองเดิมล้อมรอบ จึงทำให้มีสภาพเป็นเกาะที่เรียกว่า “เกาะรัตนโกสินทร์” พื้นที่บริเวณขอบของเกาะรัตนโกสินทร์ จะเป็นแนวกำแพงเมืองเดิมล้อมรอบทุกด้าน ภายในบริเวณมีพระบรมมหาราชวังตั้งอยู่จุดศูนย์กลาง มีเส้นทางถนนที่มีลักษณะพุ่งออกจากจุดศูนย์กลาง มีสนามหลวงเป็นพื้นที่เปิดโล่งขนาดใหญ่อยู่ทางด้านทิศเหนือ ลักษณะการวางผังอาคารและแนวถนนยังคงเป็นรูปเดิมเมื่อครั้งต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ การใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่เป็นสถานที่ราชการ เนื่องจากเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของประเทศมาตั้งแต่อดีต พื้นที่บริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาเดิมมีสภาพเป็นพื้นที่เปิดโล่งสลับกับย่านการค้าและชุมชนที่พึ่งพาการคมนาคมทางน้ำเป็นสำคัญ อาคารและสิ่งปลูกสร้างที่สำคัญในพื้นที่มีลักษณะทางสถาปัตยกรรมที่มีทั้งสถาปัตยกรรมไทยและตะวันตก เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และการผสมผสานของวัฒนธรรม โบราณสถานที่สำคัญ ได้แก่ พระราชวังบวรสถานมงคล วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎิ์ ศาลหลักเมือง อาคารกระทรวงกลาโหม พระราชวังสราญรมย์ วัดราชประดิษฐ์ อาคารกรมแผนที่ทหาร วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม และอาคารตึกแถวบริเวณถนนหน้าพระลาน ท่าช้าง และท่าเตียน เป็นต้น

ก่อนเริ่มโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการพัฒนาทางกายภาพซึ่งส่งผลกระทบต่อลักษณะเฉพาะของบริเวณ และมีลักษณะทางสถาปัตยกรรมไม่สอดคล้องกับอาคารและสิ่งปลูกสร้างเดิมแล้วเป็นจำนวนมาก จากภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ. 2522 จะเห็นว่ามีเปลี่ยนแปลง

ทางกายภาพที่สำคัญ ได้แก่ การก่อสร้างสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้าปิดทับคลองคูเมืองเดิม การก่อสร้างอาคารภายในวิทยาลัยนาฏศิลป์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และโรงละครแห่งชาติ ซึ่งเป็นทำลายสภาพเดิมของพระราชวังบวรสถานมงคลและบางส่วนบดบังพระอุโบสถวัดบวรสถานสุทธารวาส การก่อสร้างอาคารบริเวณกระทรวงยุติธรรมและศาลฎีกาที่ได้รื้อถอนอาคารเดิมออกไป การก่อสร้างอาคารสำนักงานอัยการสูงสุดประชิดศาลหลักเมือง การก่อสร้างอาคารกรมการค้าภายใน อาคารองค์การคลังสินค้า และราชนาวีสโมสร บดบังทัศนียภาพพระบรมมหาราชวังด้านมุมมองจากแม่น้ำเจ้าพระยา การก่อสร้างอาคารภายในมหาวิทยาลัยศิลปากร ซึ่งทำลายสภาพเดิมในบริเวณวังท่าพระ และการก่อสร้างอาคารของกระทรวงการต่างประเทศประชิดด้านหลังและมีสถาปัตยกรรมที่ไม่สอดคล้องกับพระราชวังสราญรมย์ เป็นต้น นอกจากนี้ จากการค้นคว้าเอกสาร พบว่า อาคารแถบริมแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณท่าพระจันทร์ ท่าช้าง ท่าเตียน มีสภาพแออัดสกปรกรุงรัง และมีการก่อสร้างต่อเติมโดยไม่คำนึงถึงรูปแบบความงามทางสถาปัตยกรรมแล้วตั้งแต่ในช่วงนี้<sup>1</sup>

ในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ มีการพัฒนาทางกายภาพที่เป็นประเด็นปัญหาว่ามีผลกระทบอย่างสำคัญต่อลักษณะเฉพาะของเมืองและสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน จำนวน 3 แห่ง ได้แก่

1. การก่อสร้างอาคารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นเปลี่ยนแปลงทางกายภาพที่มีการก่อสร้างอาคารใหม่ 5 ชั้น 2 หลัง มีความสูง 16 เมตร และ 17 เมตร โดยได้รื้อถอนอาคารเดิม 2 ชั้น ที่มีสภาพทรุดโทรมออก<sup>2</sup> ซึ่งถือเป็นการเพิ่มความหนาแน่นแออัดให้กับพื้นที่ และเป็น การสูญเสียพื้นที่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งควรจะได้รับ การส่งเสริมให้เป็นพื้นที่เปิดโล่ง และอาคารได้ตั้งอยู่ในแนวที่บดบังมุมมองจากแม่น้ำเจ้าพระยาของพระอุโบสถวัดบวรสถานสุทธารวาส ซึ่งเป็นโบราณสถานที่สำคัญที่มีสถาปัตยกรรมงดงาม

2. การก่อสร้างอาคาร 60 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นการก่อสร้างอาคารใหม่ที่มีรูปแบบสถาปัตยกรรมทันสมัยไม่สอดคล้องกับสภาพโดยรวมที่เป็นลักษณะเฉพาะของบริเวณ มีที่ตั้งอยู่ในแนวกำแพงพระนครเดิมและริมแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นการก่อสร้างที่ไม่ถูกต้องทาง

<sup>1</sup>กรมศิลปากร, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, จดหมายเหตุการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ (กรุงเทพฯ: สหประชาพานิชย์, 2525), หน้า 645.

<sup>2</sup>สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 1/2534," 9 พฤษภาคม 2534.

วิชาการและขัดต่อหลักการผังเมือง<sup>3</sup> การก่อสร้างชั้นใต้ดินทำให้เกิดการทำลายแนวกำแพงพระนครลึกประมาณ 50 เซนติเมตร ยาวตลอดแนวทางลอดด้านประตูท่าพระอาทิตย์<sup>4</sup>

3. การก่อสร้างอาคารศาลาตรีมุข บริเวณริมคลองคูเมืองเดิม เป็นการก่อสร้างอาคารที่มีรูปแบบสถาปัตยกรรมแบบไทยประยุกต์ มีโครงสร้างเหล็กและใช้กระจกเป็นวัสดุทำหน้าบัน มีตำแหน่งที่ตั้งวางทับบนซากอาคารขนาดใหญ่และบางส่วนของกำแพงเมืองกรุงธนบุรี ซึ่งนักอนุรักษ์หลายคนมีความคิดเห็นว่ามีรูปแบบ ขนาด และตำแหน่งที่ตั้งไม่เหมาะสม ถือเป็นการทำลายคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี<sup>5</sup> ปัจจุบันศาลาตรีมุขและบริเวณอนุสาวรีย์ท้าวสุทนต์ทรุดโทรมและใช้เป็นที่พักอาศัยของคนเร่ร่อน

นอกจากนี้ ในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ สภาพการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นในโดยทั่วไป ส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพที่ไม่ส่งผลกระทบต่อลักษณะเฉพาะของเมืองและลักษณะทางสถาปัตยกรรมมากนัก เช่น การก่อสร้างอาคารทรงตั้งตวงวัด กรมทะเบียนการค้า อาคารศูนย์กีฬาและกิจกรรมนักศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อาคารเรียนคณะมัณฑนศิลป์ มหาวิทยาลัยศิลปากร การก่อสร้างอาคารกรมพระธรรมธัญญ์ การปรับปรุงครุฑวังหน้าเป็นศูนย์ส่งเสริมการท่องเที่ยวกรุงเทพมหานคร เป็นต้น การพัฒนาทางกายภาพส่วนหนึ่ง แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะแก้ปัญหาเดิมของพื้นที่ ได้แก่ การย้ายหน่วยงานราชการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ออกไปหลายหน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กระทรวงพาณิชย์ ศาลอาญา และศาลแพ่ง เป็นต้น ซึ่งพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งเดิมของหน่วยงานที่ย้ายออกไปส่วนใหญ่จะถูกใช้ประโยชน์โดยหน่วยงานอื่น ๆ ที่เข้ามาแทนที่ แต่มีบางแห่งที่ได้ทำการบูรณะอาคารที่มีคุณค่าและร่องรอยอาคารที่ไม่สอดคล้องกับพื้นที่ออก เช่น กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการต่างประเทศ นอกจากนี้ มีการรื้อฟื้นโบราณสถานที่สำคัญ ได้แก่ พระที่นั่งภูวดลทัศไนย หอกลองประจำเมือง และสะพานหก การปรับปรุงสนามไชยเป็นสวนหย่อม การย้ายตลาดนัดสนามหลวง การย้ายแผงขายหนังสือบริเวณพระแม่ธรณีบีบมวยผม รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากสถานที่ราชการของทหารเป็นสถานศึกษา คือ การ

<sup>3</sup>สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 4/2540,” 10 กรกฎาคม 2540.

<sup>4</sup>สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 3/2540,” 5 มิถุนายน 2540.

<sup>5</sup>สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 6/2540,” 17 ตุลาคม 2540. และ สุจิตต์ วงษ์เทศ, “อย่าถม อย่าทำลาย กำแพงเมืองกรุงธนบุรี,” ข่าวสด (17 กุมภาพันธ์ 2540): 31.

ก่อสร้างโรงเรียนวัดราชบพิธแห่งใหม่ในพื้นที่เดิมของกองทัพบก ซึ่งเป็นการเพิ่มความหนาแน่นของอาคารในพื้นที่

ดังนั้นจากสำรวจสภาพการพัฒนากายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน จะเห็นได้ว่า บริเวณนี้เป็นบริเวณที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และมีสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าตั้งอยู่ในพื้นที่จำนวนมาก แต่การพัฒนาที่เกิดขึ้นก่อนเริ่มโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ได้ทำลายสภาพแวดล้อมในบริเวณนี้เป็นอย่างมาก แม้ในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์การพัฒนาทางกายภาพที่สำคัญจะเกิดขึ้นน้อย แต่ก็ยังคงมีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประเด็นปัญหาว่าส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของเมือง ได้แก่ การก่อสร้างอาคารคณะกรรมการกฤษฎีกา การก่อสร้างอาคาร 60 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการก่อสร้างอาคารศาลาตรีมุขบริเวณริมคลองคูเมืองเดิม เป็นต้น

#### 4.1.2 สภาพการพัฒนากายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก

สภาพทั่วไปที่เป็นลักษณะเฉพาะของบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก คือ การมีลักษณะเป็นส่วนขยายของเมืองบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน โดยเห็นชัดเจนจากเส้นทางถนนที่สำคัญ ได้แก่ ถนนราชดำเนินกลาง ถนนบำรุงเมือง และถนนเจริญกรุง เป็นพื้นที่ที่มีแม่น้ำเจ้าพระยา คลองคูเมืองเดิมและคลองรอบกรุงล้อมรอบพื้นที่ มีคลองหลอดวัดราชนัคตาและคลองหลอดวัดราชบพิธ เชื่อมโยงคลองคูเมืองเดิมและคลองรอบกรุง ขอบเขตของพื้นที่เกือบทุกด้าน ยกเว้นด้านติดคลองคูเมืองเดิม เป็นแนวกำแพงเมืองเดิมตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 ซึ่งยังคงหลงเหลือหลักฐานชัดเจน 3 แห่ง ได้แก่ บริเวณป้อมพระสุเมรุ ประตูพระนครหน้าวัดบวรนิเวศ และป้อมมหากาฬ ลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นและพาณิชยกรรม อาคารและสิ่งปลูกสร้างที่สำคัญแสดงถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรม ทั้งไทย จีน อิสลาม พราหมณ์-ฮินดู และตะวันตก ได้แก่ วัดบวรนิเวศ วัดชนะสงคราม วัดราชบพิธ วัดราชบูรณะ โลหะปราสาท วัดราชนัคดาราม วัดเทพธิดาราม วัดมหรณพาราม ศาลเจ้าพ่อเสือ วัดสุทัศน์เทพวราราม เสาชิงช้า โบสถ์พราหมณ์ วังบ้านหม้อ อาคารริมถนนราชดำเนินกลาง อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย อาคารตึกแถวย่านสามแพร่ง บ้านหม้อ ถนนตะนาว ถนนพระอาทิตย์ และตึกยาวโรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย เป็นต้น

ก่อนเริ่มโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอกได้รับการพัฒนาจนส่งผลกระทบต่อลักษณะเฉพาะของบริเวณและสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าแล้วเป็นจำนวนมาก จากภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ. 2522 จะเห็นว่ามีเปลี่ยนแปลงทางกายภาพที่สำคัญ ได้แก่ การก่อสร้างกลุ่มอาคารในบริเวณการไฟฟ้านครหลวง เขตวัดเลียบ ซึ่งทำลายทัศนียภาพวัดราชบูรณะ

กลุ่มอาคารสูงในบริเวณกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเพิ่มความหนาแน่นในบริเวณศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทยและทำลายทัศนียภาพวัดราชบพิศ การก่อสร้างและต่อเติมอาคารตึกแถวและอาคารสูงแทนที่อาคารเดิมและพื้นที่ว่างโดยทั่วไปในพื้นที่ โดยไม่สอดคล้องกับขนาดและรูปแบบอาคารที่มีอยู่เดิม เช่น บริเวณย่านปากคลองตลาด วังบูรพา เจริญกรุง แพร่งสรรพศาสตร์ บางลำพู ถนนพระอาทิตย์ ถนนพระสุเมรุ เป็นต้น นอกจากนี้ คลองรอบกรุงมีสภาพตื้นเขิน บ้านเรือนราษฎรริมคลองมีสภาพหนาแน่นแออัดและเสื่อมโทรม และมีการตั้งแผงค้าขายรुक้าแนวคลองช่วงที่เรียกว่า คลองโอง่าง

ในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ มีการพัฒนาทางกายภาพที่เกิดขึ้นในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ที่ถือได้ว่าเป็นประเด็นปัญหาว่าก่อให้เกิดผลกระทบอย่างสำคัญต่อลักษณะเฉพาะของเมืองและสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี มีจำนวน 6 แห่ง ได้แก่

1. การก่อสร้างสะพานพระปกเกล้า โดยต้องรื้อถอนอาคารกรมไปรษณีย์โทรเลขแห่งแรกของประเทศ ซึ่งเป็นโบราณสถานที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรม รวมถึงอาคารบริเวณถนนจักรเพชร ช่วงตั้งแต่สะพานพระพุทธรูปทอดฟ้าไปจนถึงบริเวณปากคลองโอง่าง อีกทั้งการก่อสร้างเชิงลาดสะพานได้ตัดทับคลองรอบกรุงบริเวณใกล้ปากคลองโอง่าง ทำให้สูญเสียสภาพการเป็นขอบเขตของพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ รวมทั้งเป็นการเพิ่มปัญหาการจราจรติดขัดในบริเวณถนนจักรเพชรย่านวังบูรพา และเยาวราช

2. การรื้อถอนอาคารโรงพยาบาลนครศาลาเฉลิมไทย เพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมโลหะปราสาทเป็นสวนสาธารณะ โดยได้ประดิษฐานพระบรมราชานุสาวรีย์พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว และก่อสร้างพลับพลาที่ประทับ ได้รับพระราชทานนามว่า “ลานพลับพลามหาเจษฎาบดินทร์” การรื้อถอนอาคารโรงพยาบาลนครศาลาเฉลิมไทยนั้น มีนักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องไม่เห็นด้วยโดยให้เหตุผลทางด้านประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม และเศรษฐกิจว่า ศาลาเฉลิมไทยเป็นหนึ่งในชุดของอาคารบนถนนราชดำเนินกลาง เป็นโรงละครเวทีคู่กันมากับศาลาเฉลิมกรุงซึ่งเป็นสถานที่นันทนาการเชิงวัฒนธรรมของเมืองสมัยหนึ่ง อีกทั้งอาคารยังอยู่ในสภาพแข็งแรงใช้งานได้ จึงควรบำรุงรักษาเพื่ออนุรักษ์ไว้เป็นมรดกทางวัฒนธรรมคนเมือง ทั้งในด้านสภาพแวดล้อมของย่านและกิจกรรมการใช้สอย<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> คุชฎี หายตะคุ, วิวัฒนาการกรุงรัตนโกสินทร์: การศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการใช้ที่ดินในอนาคต รายงานผลการวิจัยทุนวิจัยงบประมาณแผ่นดิน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

3. การก่อสร้างอาคารเรียน 5 ชั้น โรงเรียนวัดบวรนิเวศ มีผลกระทบให้โรงเรียนวัดบวรนิเวศซึ่งมีความแออัดมากอยู่แล้ว มีความแออัดเพิ่มขึ้นไปอีก และได้ข่มความงามของอุโบสถวัดญาณรังสีเดิม (ปัจจุบันยุบรวมกับวัดบวรนิเวศ) ซึ่งมีความงดงามและมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์มาก และได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานแล้ว

4. การก่อสร้างอาคารพาณิชย์-ที่พักอาศัยประชิดประตูและกำแพงพระนครหน้าวัดบวรนิเวศ อาคารดังกล่าวมีรูปแบบสถาปัตยกรรมสมัยใหม่ ไม่สอดคล้องกับพื้นที่อนุรักษ์ อีกทั้งตั้งประชิดกับตัวประตูและกำแพงพระนครมาก เป็นการทำลายทัศนียภาพของโบราณสถาน โครงการแบ่งออกเป็น 25 ยูนิต แต่ละยูนิตกว้าง 7 เมตร ลึก 10 เมตร สูง 4 ชั้น เป็นการขยายอาคารพร้อมโฉนดที่ดิน ราคาขยับขึ้น 15 ล้านบาท<sup>7</sup> แสดงให้เห็นว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินจากเอกชนเจ้าของที่ดินรายใหญ่ไปเป็นเจ้าของที่ดินรายย่อย ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเพิ่มความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่และปัญหาอื่น ๆ ตามมา

5. การก่อสร้างทางเดินเลียบบแม่น้ำเจ้าพระยาช่วงบ่อมพระสมุทถึงสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า เป็นการก่อสร้างทางเดินโครงสร้างคอนกรีตเสริมเหล็ก มีโครงสร้างรูก้ำลงไปใต้มัน้ำเจ้าพระยา ถือเป็นการทำลายสภาพทางธรรมชาติของแม่น้ำ รูปแบบของวัสดุที่ใช้ขาดความกลมกลืนกับสภาพแวดล้อมของกรุงรัตนโกสินทร์ และส่งผลกระทบต่อความเป็นส่วนบุคคลของอาคารริมแม่น้ำ

6. การก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑ์เหรียญกษาปณ์ เป็นการก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก 2 ชั้น และมีชั้นใต้ดินอีก 1 ชั้น มีลักษณะประชิดติดตัวอาคารพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ หอศิลป์เจ้าฟ้า (หรือ โรงกระษาปณ์สิทธิการ เดิม) ซึ่งเป็นโบราณสถานที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และแสดงถึงวิวัฒนาการทางสถาปัตยกรรมของกรุงรัตนโกสินทร์ นอกจากนี้ มีการเตรียมพื้นที่เพื่อก่อสร้างอาคาร รวม 3 หลัง ในลักษณะโอบล้อมโดยรอบ ซึ่งตามหลักการและแนวทางที่เป็นมาตรฐานสากลแล้ว เป็นสิ่งที่พึงหลีกเลี่ยงเป็นอย่างยิ่ง<sup>8</sup>

นอกจากนี้ โดยทั่วไป ในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ยังมีการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอกเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ได้แก่ การก่อสร้างอาคารสำนักงานคณะ

<sup>7</sup>“ตึกสูงฟุ้งผูดในคูเมืองกำแพงเมืองยุคนิตละ 15 ล้าน แล้วเสร็จปลายปี,” สยามโพสต์ (11 มกราคม 2539): 12.

<sup>8</sup>สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 3/2541,” 23 เมษายน 2541.

กรรมการส่งเสริมการพาณิชย์ การก่อสร้างอาคารกรมโรงงานอุตสาหกรรม การก่อสร้างห้างสรรพสินค้าดิโอลด์สยามพลาซ่า การก่อสร้างสวนรมณีนาถในบริเวณเดิมที่เป็นเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร การรื้อถอนอาคารกรมประชาสัมพันธ์และกรมสรรพากรซึ่งถูกไฟไหม้แล้วปรับปรุงเป็นพื้นที่โล่งและก่อสร้างอาคารจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลชั่วคราว การก่อสร้างต่อเติมอาคารห้างสรรพสินค้านิวเวิลด์ การปรับปรุงบริเวณรอบบ่อมพระสุเมรุและก่อสร้างพระที่นั่งและสวนสันติชัยปราการ การก่อสร้างอนุสรณ์สถาน 14 ตุลา บริเวณสี่แยกคอกวัว โครงการก่อสร้างอาคารพาณิชย์-ที่พักอาศัยสยามรมณีย์ และโครงการก่อสร้างลานคนเมืองบริเวณหน้าศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ในพื้นที่บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก ยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาทางกายภาพที่เกิดขึ้นแล้ว แต่ผลกระทบทางกายภาพยังไม่รุนแรงนัก เพราะมีการความพยายามในการคัดค้านการพัฒนาทางกายภาพนั้นอยู่ คือ กรณีการรื้อถอนอาคารโรงพิมพ์คุรุสภา (โรงเรียนช่างพิมพ์วัดสังเวชเดิม) ซึ่งเดิมประกอบด้วยอาคารซึ่งก่อสร้างมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2476 และอาคารไม้สักรูปตัวแอล 2 หลัง และปัจจุบันได้มีการรื้อถอนอาคารไม้ออกไปแล้ว 1 หลัง และเตรียมจะรื้อถอนทั้งหมดปรับปรุงเป็นสวนสาธารณะ แต่เนื่องจากประชาชนบริเวณย่านพระอาทิตย์และบางลำพูคัดค้านไม่ยอมให้รื้อถอนอาคาร เพราะถือว่าเป็นโบราณสถานและมีความสำคัญต่อประวัติความเป็นมาของชุมชน ปัจจุบันจึงมีเพียงการปรับปรุงสภาพให้เรียบร้อยและปลูกต้นไม้ แต่อาคารถูกปิดไม่ได้ใช้ประโยชน์

ดังนั้น จากสำรวจสภาพการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก จะเห็นได้ว่า บริเวณนี้เป็นบริเวณที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และมีสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าต่อเนื่องมาจากบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน แต่การพัฒนาที่เกิดขึ้นก่อนเริ่มโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ได้ทำลายสภาพแวดล้อมในบริเวณนี้เป็นอย่างมากเช่นกัน แม้ในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ก็ยังคงมีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประเด็นปัญหาว่าส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของเมืองเกิดขึ้นหลายแห่ง ได้แก่ การก่อสร้างสะพานพระปกเกล้า การรื้อถอนอาคารโรงพยาบาลนครเฉลิมไทย การก่อสร้างอาคารเรียน 5 ชั้น โรงเรียนวัดบวรนิเวศ การก่อสร้างอาคารพาณิชย์-ที่พักอาศัยประชิดประตูและกำแพงพระนครหน้าวัดบวรนิเวศ การก่อสร้างทางเดินเลียบบแม่น้ำเจ้าพระยาช่วงบ่อมพระสุเมรุถึงสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า การก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑ์แสดงเหรียญกษาปณ์และจำหน่ายจ่ายแลกเหรียญกษาปณ์ รวมถึงกรณีการรื้อถอนอาคารโรงพิมพ์คุรุสภาเดิม เป็นต้น

#### 4.1.3 สภาพการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์

สภาพทั่วไปที่เป็นลักษณะเฉพาะของบริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ คือ เป็นพื้นที่ราบลุ่มริมแม่น้ำเจ้าพระยา ประกอบด้วยคูคลองจำนวนมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงถึงวิวัฒนาการของการตั้งถิ่นฐานมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ การใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัยและสถานที่ราชการ ย่านที่พักอาศัยส่วนใหญ่เป็นชุมชนเก่าที่สืบเชื้อสายกันมาแต่ครั้งบรรพบุรุษ ลักษณะการตั้งอาคารบ้านเรือนส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์กับเส้นทางสัญจรทางน้ำ สถานที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรม ได้แก่ พระราชวังเดิม วัดอรุณราชวราราม วัดกัลยาณมิตร โบสถ์ข้างตาคูรู้ส์ วัดระฆังโฆสิตาราม และวัดคูสิตาราม เป็นต้น

ในช่วงก่อนโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ การอยู่อาศัยในบริเวณนี้มีความหนาแน่นเพิ่มขึ้น เพราะมีการเสริมสร้างระบบการคมนาคมทางบกเข้าไปสู่พื้นที่ เป็นการเปลี่ยนแปลงการสัญจรจากทางน้ำมาเป็นทางบก โดยเฉพาะนับตั้งแต่การสร้างสะพานพระพุทธยอดฟ้าและสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้าข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อเชื่อมฝั่งพระนครและฝั่งธนบุรีเข้าด้วยกัน เป็นผลให้ความเจริญหลังไหลเข้าสู่เมืองฝั่งธนบุรีอย่างรวดเร็ว สภาพการอยู่อาศัยแบบบ้านเดี่ยวเปลี่ยนไปเป็นห้องแถวริมถนนล้อมรอบตัวบ้าน เช่น บริเวณริมถนนอรุณอมรินทร์<sup>๑</sup> กำแพงเมืองธนบุรีไม่ปรากฏร่องรอยให้เห็น ส่วนคลองคูเมืองก็ขาดมีสภาพสกปรกตื้นเขินและคับแคบจนกลายเป็นคูระบายน้ำ สถานที่ราชการต่าง ๆ ได้ก่อสร้างอาคารที่ทำลายสภาพความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่และทำลายทัศนียภาพของเมือง เช่น กองบัญชาการทหารเรือ มีอาคารบังคับทัศนียภาพวัดอรุณราชวรารามและพระราชวังเดิม และโรงพยาบาลศิริราช มีการก่อสร้างอาคารสูงจำนวนมาก เป็นการทำลายสภาพแวดล้อมโดยรวมของเมือง เป็นต้น รวมทั้งการก่อสร้างเขื่อนและคานคอนกรีตในบริเวณคลองคูเมืองเดิมฝั่งธนบุรี ทำให้หลักฐานทางประวัติศาสตร์สูญหายไปมากยิ่งขึ้นจากการพัฒนาที่เกิดขึ้น เนื่องจากเปลี่ยนสภาพไปเหมือนคูระบายน้ำ

ในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ บริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ มีการพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพเพื่อรองรับการขยายตัวของประชากรและแก้ปัญหาทางกายภาพของพื้นที่อย่างต่อเนื่องเรื่อยมา ได้แก่ การก่อสร้างอาคารเรียนโรงเรียนมัธยมวัดคูสิตาราม การก่อสร้างและต่อเติมอาคารร้านค้าย่านท่าน้ำศิริราช การก่อสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วมบริเวณคลองบางกอก

<sup>๑</sup>ม.ร.ว.เน่งน้อย ศักดิ์ศรี และคณะ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กทม. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 334-335.

น้อย การปรับปรุงบริเวณสถานีรถไฟธนบุรี การก่อสร้างอาคารสำนักเทศกิจบริเวณด้านหลังอาคารศาลากลางจังหวัดธนบุรีเดิม เป็นต้น การพัฒนาทางกายภาพที่เป็นประเด็นปัญหาว่าส่งผลกระทบต่อลักษณะเฉพาะของเมืองและสถาปัตยกรรมที่สำคัญ มี 3 แห่ง ได้แก่

1. การก่อสร้างถนนอรุณอมรินทร์ตัดใหม่ เนื่องจากการก่อสร้างถนนได้ทับคลองคูเมืองเดิมบริเวณหน้าวัดศรีอภัยวรวิหาร เป็นการทำลายสิ่งทีแสดงถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของเมืองและเป็นองค์ประกอบของเมืองที่มีเอกลักษณ์ในการแสดงขอบเขตของบริเวณเมืองเก่า

2. การก่อสร้างอาคารสูงมากในบริเวณโรงพยาบาลศิริราช ในบริเวณนี้ได้มีการรื้อถอนอาคารเก่าที่มีสภาพทรุดโทรมสร้างเป็นอาคารสมัยใหม่จำนวนมาก ซึ่งยังคงมีการก่อสร้างอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน และบางหลังมีความสูงยิ่งกว่าอาคารสูงที่มีอยู่เดิม ทำให้มีสภาพความแออัดในพื้นที่สูง และมีสภาพแวดล้อมที่แปลกแยกจากบริเวณอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด

3. การก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยรัตนโกสินทร์วิวแมนชั่น สูง 40 ชั้น จำนวน 2 หลัง บริเวณเชิงสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า มีลักษณะแปลกแยกจากอาคารอื่นในพื้นที่อย่างเห็นได้ชัดและส่งผลกระทบต่อภูมิทัศน์ของเมืองและโบราณสถานที่สำคัญในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์อย่างรุนแรงเป็นบริเวณกว้าง

โดยสรุปจากการสำรวจสภาพการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ จะเห็นได้ว่า สภาพโดยทั่วไปเป็นชุมชนเก่าแก่มีลักษณะเฉพาะตัว แต่การพัฒนาทางกายภาพของฝั่งธนบุรี ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการขยายตัวของเมืองในฝั่งพระนคร ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อบริเวณที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรม ได้แก่ การก่อสร้างถนนอรุณอมรินทร์ตัดใหม่ การก่อสร้างเขื่อนและคานในคลองคูเมืองเดิม การก่อสร้างอาคารสูงในบริเวณโรงพยาบาลศิริราช และการก่อสร้างอาคารรัตนโกสินทร์วิวแมนชั่น เป็นต้น

#### 4.1.4 สรุปสภาพการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์

จากการสำรวจสภาพการพัฒนาทางกายภาพในแต่ละบริเวณของกรุงรัตนโกสินทร์ จะเห็นได้ว่าบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นในเป็นบริเวณที่มีความสำคัญมากที่สุด มีพระบรมมหาราชวังเป็นศูนย์กลาง เส้นทางการคมนาคมทางบกมีลักษณะแผ่ขยายออกไปจากศูนย์กลางนี้ มีเส้นทางน้ำเป็นขอบเขตสำคัญของเมืองในแต่ละบริเวณ แต่การพัฒนาทางกายภาพในช่วงก่อนโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ได้ทำลายเอกลักษณ์และคุณค่าทางประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรมของเมืองลงไปอย่างมาก ในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งได้เริ่มมีการบริหารจัดการพื้นที่ สภาพการพัฒนาทางกายภาพจึงมีความแตกต่างจากช่วงระยะเวลาก่อนหน้านั้น เพราะการพัฒนาด้านการใช้

ประโยชน์ที่ดินและก่อสร้างอาคาร ถูกจำกัดอยู่ภายใต้มาตรการควบคุมที่กำหนดขึ้น การพัฒนา ด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาอยู่ต่อไป ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมด้วย และการพัฒนาทางกายภาพอีกประเภทที่มีมากขึ้น คือ การปรับปรุงสภาพแวดล้อมบริเวณที่มีความสำคัญ เพราะต้องการแก้ปัญหาทางกายภาพที่มีอยู่เดิมก่อน เริ่มโครงการกรุงรัตนโกสินทร์

อย่างไรก็ตามในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ การพัฒนาทางกายภาพยังคงมีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประเด็นปัญหาส่งผลกระทบต่อลักษณะเฉพาะของเมืองและสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่า ดังนี้ 1) ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและก่อสร้างอาคาร ได้แก่ การก่อสร้างอาคารคณะกรรมการ กฤษฎีกา การก่อสร้างอาคารเรียน 5 ชั้น โรงเรียนวัดบวรนิเวศ การก่อสร้างอาคารสูงในบริเวณโรงพยาบาลศิริราช การก่อสร้างอาคารรัตนโกสินทร์วิวัฒนาการ การก่อสร้างอาคารพาณิชย์ที่พักอาศัย ประชิดประตูและกำแพงพระนครหน้าวัดบวรนิเวศ การก่อสร้างอาคาร 60 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑ์แสดงเหรียญกษาปณ์และจำหน่ายจ่ายแลกเหรียญกษาปณ์ เป็นต้น 2) การพัฒนาด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การก่อสร้างสะพานพระปกเกล้า การก่อสร้างทางเดินเลียบบแม่น้ำเจ้าพระยาช่วงป้อมพระสุเมรุถึงสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า การก่อสร้างถนนอรุณอมรินทร์ตัดใหม่ เป็นต้น 3) การปรับปรุงสภาพแวดล้อมบริเวณที่มีความสำคัญ การรื้อถอนอาคารโรงพยาบาลนครศาลาเฉลิมไทย และการก่อสร้างอาคารศาลาตรีมุขบริเวณริมคลองคูเมืองเดิม เป็นต้น

#### 4.2 การประมวลสภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพ

จากหัวข้อ 4.1 จะเห็นว่า สภาพการพัฒนาทางกายภาพในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ แบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การพัฒนาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและก่อสร้างอาคาร การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน และการปรับปรุงสภาพแวดล้อมบริเวณที่มีความสำคัญ ในหัวข้อนี้ จะเป็นการอธิบายถึงประวัติความเป็นมาของสภาพการพัฒนาทางกายภาพที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นประเด็นปัญหาสำคัญว่ามีผลกระทบอย่างสำคัญต่อสภาพแวดล้อมของพื้นที่อนุรักษ์ เพื่อจะได้ทราบถึงสาเหตุของปัญหา และจะได้ใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาต่อไป

เนื้อหาของหัวข้อนี้ จะแบ่งออกเป็น 1) สภาพปัญหาการพัฒนาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและก่อสร้างอาคาร 2) สภาพปัญหาการพัฒนาด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน และ 3) สภาพปัญหาการพัฒนาด้านการปรับปรุงสภาพแวดล้อมบริเวณที่มีความสำคัญ เนื่องจากว่าการพัฒนาแต่ละด้านมีวัตถุประสงค์ของการพัฒนาต่างกัน การแบ่งเนื้อหาการอธิบายดังกล่าวอาจทำให้ทราบถึง

ประวัติความเป็นมาและสาเหตุที่ทำให้เกิดประเด็นปัญหาทางกายภาพต่อสภาพแวดล้อมของพื้นที่อนุรักษ์ ในแง่มุมที่หลากหลายต่างกัน ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไป

#### 4.2.1 สภาพปัญหาการพัฒนาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและก่อสร้างอาคาร

ในที่นี้จะพิจารณาถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินของภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ โดยไม่รวมถึงการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อระบบโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค และสวนสาธารณะ จากหัวข้อ 4.1 ปัญหาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและก่อสร้างอาคาร ได้แก่ การก่อสร้างอาคารคณะกรรมการกฤษฎีกา การก่อสร้างอาคารเรียน 5 ชั้น โรงเรียนวัดบวรนิเวศ การก่อสร้างอาคารสูงในบริเวณโรงพยาบาลศิริราช การก่อสร้างอาคารรัตนโกสินทร์วิวัฒนาการ การก่อสร้างอาคารพาณิชย์-ที่พักอาศัยประชิดประตูและกำแพงพระนครหน้าวัดบวรนิเวศ การก่อสร้างอาคาร 60 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑ์แสดงเหรียญกษาปณ์และจำหน่ายจ่ายแลกเหรียญกษาปณ์ เป็นต้น ดังที่จะได้กล่าวรายละเอียดความเป็นมาของแต่ละโครงการต่อไป

การก่อสร้างอาคารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีประวัติความเป็นมาสืบเนื่องมาตั้งแต่ พ.ศ. 2522 กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความประสงค์ที่จะก่อสร้างอาคารสำนักงาน เนื่องจากสถานที่เดิมคับแคบแออัดและต้องเพิ่มอัตราค่าล้างเจ้าหน้าที่จากการที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่เพิ่มเติม โดยบริเวณที่จะก่อสร้างอาคารเป็นโรงทอผ้าเดิมของกรมตำรวจ และได้รับอนุมัติจากกรมธนารักษ์ให้ใช้สถานที่สร้างสำนักงานได้ จึงได้มอบให้กรมโยธาธิการเป็นผู้ออกแบบ เป็นอาคาร 5 ชั้น สูง 17.28 เมตร และได้นำเสนอคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์เพื่อพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการฯ มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพยายามหาที่ดินสำหรับก่อสร้างอาคารบริเวณนอกเขตกรุงรัตนโกสินทร์ เนื่องจากบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาควรจะสงวนรักษาและทำเป็นที่เปิดโล่ง ไม่ควรสนับสนุนให้มีการก่อสร้างอาคารใหม่ขึ้นอีก ในกรณีที่หาที่ดินไม่ได้ ขอให้ปรับปรุงและแก้ไขแบบร่างของอาคารโดยมีข้อกำหนดว่าอาคารจะต้องไม่สูงเกินอาคารเดิมและจัดที่เว้นว่างบริเวณริมน้ำให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ตลอดจนออกแบบลักษณะของสถาปัตยกรรมให้มีความกลมกลืนกับอาคารและบรรยากาศในบริเวณนั้น และนำมาพิจารณาใหม่<sup>10</sup> ซึ่งต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รายงานว่า ไม่สามารถหาที่ดินใหม่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานราชการอื่น ๆ ต่างก็มีโครงการจะขยายออกไปและรัฐบาลก็มีปัญหาไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะให้หน่วยราชการแต่ละหน่วยเลือกที่ตั้งในบริเวณที่ต้องการหรือเหมาะสม

<sup>10</sup>สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 3/2522, " 2 เมษายน 2522.

สมได้ คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์จึงมีมติให้ก่อสร้างอาคารสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาได้ในความสูงไม่เกิน 16 เมตร<sup>11</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความประสงค์จะรื้อถอนอาคาร เดิม 2 ชั้น ที่มีสภาพทรุดโทรมมาก แล้วก่อสร้างอาคารใหม่ 5 ชั้น สูง 22 เมตร จึงได้นำเสนอคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์เพื่อพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการฯ มีมติให้ก่อสร้างได้ โดยปรับ ลดความสูงไม่เกิน 16 เมตร และให้มีลักษณะของรูปแบบอาคารเช่นเดียวกับอาคาร 5 ชั้นเดิม และปรับปรุงให้มีพื้นที่ว่างมากขึ้น<sup>12</sup> แต่ต่อมาภายหลัง คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ก่อสร้างอาคาร ดังกล่าวได้ในความสูง 17 เมตร ตามความเห็นชอบของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ฝ่ายสังคมและ กฎหมาย<sup>13</sup>

การก่อสร้างอาคารเรียน 5 ชั้น โรงเรียนวัดบวรนิเวศ มีความเป็นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2535 เมื่อ กระทรวงศึกษาธิการได้เสนอโครงการก่อสร้างอาคารดังกล่าวเป็นกรณีพิเศษต่อคณะรัฐมนตรี และ ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2535 ทั้งนี้โครงการนี้ไม่ได้ผ่านการ พิจารณาของคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ จากกรณีนี้ รวมทั้งกรณีที่คณะรัฐมนตรี อนุมัติให้ก่อสร้างอาคารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและอาคารสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม การพาณิชย์ คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ จึงได้เสนอนายกรัฐมนตรีให้แก้ไข กฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือขอให้คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของการก่อสร้าง อาคารในเขตกรุงรัตนโกสินทร์เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี<sup>14</sup>

การก่อสร้างอาคารรัตนโกสินทร์วิวัฒนาการ ในช่วงปี พ.ศ. 2531 - 2532 ภาคเอกชนได้ ดำเนินการก่อสร้างอาคารชุดที่พักอาศัยสูง 40 ชั้น 2 หลัง ติดแม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณเชิงสะพาน สมเด็จพระปิ่นเกล้าฝั่ง ธานี โดยกรุงเทพมหานครเป็นผู้อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารได้ เนื่องจาก

<sup>11</sup>สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุง รัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 4/2522," 6 สิงหาคม 2522.

<sup>12</sup>สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุง รัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 1/2534," 9 พฤษภาคม 2534.

<sup>13</sup>สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุง รัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 1/2535," 19 มีนาคม 2535.

<sup>14</sup>สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 1/2536," 1 เมษายน 2536.

ในบริเวณดังกล่าวมีไม่มาตการควบคุมความสูงของอาคาร ผลกระทบทางกายภาพของโครงการที่เกิดขึ้น นำไปสู่การที่คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ขออนุมัติคณะกรรมการรัฐมนตรีขยายขอบเขตโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ให้ครอบคลุมบริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ และได้รับอนุมัติเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2532 และได้ออกมาตรการควบคุมโดยกฎหมายขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534

กลุ่มอาคารภายในโรงพยาบาลศิริราช หลังจากทีบริเวณฝั่งธนบุรีฯ ได้รับอนุมัติให้ผนวกอยู่ในโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ในปี พ.ศ. 2532 โดยในการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2533 คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล ได้เสนอโครงการก่อสร้างอาคาร 2 หลัง คือ อาคารศูนย์โรคหัวใจ สูง 14 ชั้น โดยรื้อถอนอาคารอายุกรรม ซึ่งมีอายุ 70 ปีและมีพื้นที่ไม่เพียงพอที่จะรองรับการขยายตัวของภารกิจ และอาคารเรียนรวมภาควิชาปริคลินิก โดยจะรื้ออาคารพยาธิวิทยาและอาคารพิษศัพ ซึ่งมีอายุ 40 ปี มีสภาพทรุดโทรมไม่สามารถใช้งานต่อไปได้ โดยอาคารที่จะสร้างทั้ง 2 หลัง จะมีความสูงไม่เกินอาคารสยามมินทร์ซึ่งเป็นอาคารที่สูงที่สุดในพื้นที่ และโครงการดังกล่าวได้รับงบประมาณจากสำนักงบประมาณแล้ว ซึ่งคณะกรรมการฯ มีข้อคิดเห็นว่าในอนาคตจะต้องมีการก่อสร้างอาคารภายในโรงพยาบาลอีก จึงขอให้คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลจัดทำแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาโรงพยาบาล และมีมติให้ชะลอการพิจารณาโครงการดังกล่าวจนกว่าจะจัดทำแผนแม่บทแล้วเสร็จ<sup>15</sup> ซึ่งต่อมาในวันที่ 9 พฤษภาคม 2534 คณะกรรมการฯ ได้เห็นชอบให้ก่อสร้างอาคารทั้ง 2 หลังได้เนื่องจากความจำเป็นทางการแพทย์<sup>16</sup>

อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้น ในบริเวณโรงพยาบาลศิริราช ยังคงมีการรื้อถอนอาคารเก่าและก่อสร้างอาคารใหม่ซึ่งเป็นอาคารสูงหลายหลังเพิ่มขึ้นต่อเนื่องเรื่อยมา โดยไม่ได้มีการขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า และคณะกรรมการฯ เองก็ได้ดำเนินการเชิญให้มาชี้แจงหรือพิจารณาผลกระทบทางกายภาพแต่อย่างใด ได้แก่ การรื้อถอนอาคารหอกีฬาแพทย์แล้วก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาแพทย์ 14 ชั้น การก่อสร้างอาคารเฉลิมพระเกียรติ 17 ชั้น การก่อสร้างอาคารสูติ-นารีเวชวิทยา 15 ชั้น การก่อสร้างอาคารกุมารเวชวิทยา 2 อาคาร เป็นอาคาร 12 และ 15 ชั้น เป็นต้น

<sup>15</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 2/2533," 13 กรกฎาคม 2533.

<sup>16</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 1/2534," 9 พฤษภาคม 2533.

การก่อสร้างอาคารพาณิชย์-พักอาศัยประชิดประตูและกำแพงพระนคร มีความเป็นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เมื่อบริษัท วิแอนด์ซันหรือเพอร์ตี จำกัด ได้ดำเนินการก่อสร้างโครงการบางลำภูไฮมทาวน์ เป็นอาคารพาณิชย์-พักอาศัย 4 ชั้น จำนวน 25 ยูนิต ในบริเวณประตูและกำแพงพระนคร<sup>17</sup> ซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินบริเวณโครงการเป็นของเอกชน แต่เดิมพื้นที่นี้มีสภาพเป็นชุมชนแออัด อาคารร้านค้า และโรงงาน กรุงเทพมหานครจึงได้บรรจุโครงการบูรณะปรับปรุงกำแพงเมืองหน้าวัดบวรนิเวศ ไว้ตั้งแต่ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2520 – 2524) โดยกรมศิลปากรได้ดำเนินการบูรณะประตูและกำแพงพระนคร และขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน ในปี พ.ศ. 2523 ส่วนกรุงเทพมหานคร โดยกองผังเมืองมีแผนดำเนินงานในการกำหนดมาตรการอนุรักษ์บริเวณโดยรอบในการก่อสร้างอาคารในบริเวณเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม จากสภาพปัญหาแสดงให้เห็นว่า กรุงเทพมหานครไม่ได้ดำเนินการตามแผนการดำเนินงานดังกล่าว เนื่องจากโครงการก่อสร้างดังกล่าว เป็นโครงการของเอกชน ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตปลูกสร้างอาคารดังกล่าวคือ กองควบคุมอาคาร สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร

การก่อสร้างอาคาร 60 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีความเป็นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เมื่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เสนอโครงการจัดทำผังแม่บทมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ต่อคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ โดยในชั้นเร่งด่วนจะรื้อถอนอาคารเดิมที่มีสภาพทรุดโทรมมาก และก่อสร้างอาคาร 60 ปี ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรก เป็นอาคารหอสมุดกลาง 7 ชั้น (อยู่ใต้ดิน 3 ชั้น และอยู่เหนือพื้นดิน 4 ชั้น) สูงไม่เกิน 16 เมตร และระยะที่สอง เป็นอาคารอเนกประสงค์ มีที่จอดรถใต้ดิน โดยการออกแบบได้จัดรูปแบบสถาปัตยกรรมให้ลดหลั่นเพื่อไม่ให้บดบังทัศนียภาพ ซึ่งคณะกรรมการฯ ในการประชุมเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2536 มีมติเห็นชอบผังแม่บทมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในหลักการและเห็นชอบให้ก่อสร้างอาคาร 60 ปี ทั้ง 2 หลังตามที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เสนอ<sup>18</sup>

ในระหว่างการดำเนินโครงการก่อสร้างระยะแรก ในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการขุดพบโบราณวัตถุ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขุดค้นทางโบราณคดีบริเวณตึก 60 ปีขึ้น และขออนุญาตกรมศิลปากรทำการขุดค้นทางโบราณคดี และขออนุญาตเคลื่อนย้ายโบราณวัตถุที่

<sup>17</sup>“ตึกสูงพุ่งผุดในคูเมืองกำแพงเมืองยุนิตละ 15 ล้าน แล้วเสร็จปลายปี,” สยามโพสท์ (11 มกราคม 2539): 12.

<sup>18</sup>สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 3/2536,” 13 สิงหาคม 2536.

พบทั้งหมดออกจากแหล่งเพื่อนำมาจัดแสดงในห้องนิทรรศการภายในอาคาร 60 ปี<sup>19</sup> ต่อมาในการดำเนินโครงการระยะที่ 2 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้อนุญาตให้ผู้รับเหมาดำเนินการขุดลอกผิวถนน โดยมีได้หรือกรรมศิลป์มาก่อน ทำให้เกิดการทำลายแนวกำแพงพระนครขึ้นอีก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จึงได้ระงับการก่อสร้างและหรือกรรมศิลป์ถึงรูปแบบวิธีการอนุรักษ์หลักฐานทางโบราณคดี ซึ่งกรรมศิลป์ได้บันทึกข้อมูลหลักฐานที่ขุดพบและใช้ทรายกลบ เพราะพื้นที่ไม่เหมาะสมกับการทำพิพิธภัณฑ์เปิดและต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก<sup>20</sup>

การก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑ์แสดงเหรียญกษาปณ์และจำหน่ายจ่ายแลกเปลี่ยนเหรียญกษาปณ์ มีความเป็นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้กรมธนารักษ์ ดำเนินการพัฒนาพื้นที่บริเวณกรมสรรพากรและกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งถูกไฟไหม้ในเหตุการณ์ชุมนุมเมื่อ พ.ศ. 2535 ให้เป็นสวนสาธารณะสันติพร ต่อมาได้มีโครงการแก้ไขปัญหาคารจระจกบริเวณเชิงสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้าตามพระราชดำริ ทำให้พื้นที่สวนสันติพรลดน้อยลง คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2539 เห็นชอบให้กรมธนารักษ์การก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑ์แสดงเหรียญกษาปณ์ และจำหน่ายจ่ายแลกเปลี่ยนเหรียญกษาปณ์ โดยใช้งบประมาณของโครงการสวนสาธารณะสันติพรเดิม และได้นำเสนอโครงการต่อคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์เป็นครั้งแรกในการประชุมเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2540 และเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2540 คณะกรรมการฯ มีข้อคิดเห็นว่าไม่ควรก่อสร้างอาคารดังกล่าว เพราะจะเป็นการเพิ่มความหนาแน่นให้กับพื้นที่ จึงมีมติให้กรมธนารักษ์พิจารณาทบทวนปรับแผนดำเนินการใหม่ อย่างไรก็ตาม กรมธนารักษ์ได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารไปแล้วตั้งแต่เดือนมกราคม 2540 ซึ่งคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ เพิ่งได้รับทราบข้อเท็จจริงในการประชุมเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2541 จึงมีมติให้ตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการเพื่อพิจารณาหาข้อยุติที่เหมาะสมและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และเสนอคณะรัฐมนตรีในการยืนยันหลักการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2521 เรื่อง มาตรการควบคุมการก่อสร้างอาคารของภาครัฐ<sup>21</sup>

ต่อมา คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ในการประชุมเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2541 ได้รับทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมธนารักษ์ได้ประสานงานกับกรรมศิลป์มาโดยตลอด

<sup>19</sup>สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 2/2538," 20 มิถุนายน 2538.

<sup>20</sup>สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 1/2541," 23 มีนาคม 2541.

<sup>21</sup>สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 3/2541," 23 เมษายน 2541.

อาคารที่จะก่อสร้างไม่ได้รูกล้าระวางแนวเขตโบราณสถานที่ยกเลิกโครงการ ภาครัฐจะมีค่าเสียหายเฉพาะส่วนที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายงบประมาณไปแล้ว ประมาณ 90 ล้านบาท จากวงเงินงบประมาณ 358 ล้านบาท โดยยังไม่รวมค่าเสียหายที่ผู้รับจ้าง จะเรียกร้อง ซึ่งจากการพิจารณาของคณะกรรมการฯ มีมติขอให้กรมธนารักษ์พิจารณาดำเนินการ ระหว่างปรับปรุงรูปแบบอาคารที่ก่อสร้างไปแล้วให้มีขนาดเล็กลง โดยตัดความยาวของหน้าของ อาคารออกบางส่วนและแก้ไขพื้นที่ชั้นล่างให้เปิดโล่ง รวมทั้งปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ในบริเวณ โครงการให้มีความร่มรื่นสีเขียว กับรื้อถอนอาคารที่ได้ดำเนินการไว้ และปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ทั้ง บริเวณให้มีความร่มรื่นสีเขียว<sup>22</sup>

หลังจากนั้น กรมธนารักษ์ได้ขอทบทวนมติคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ดังกล่าว โดยชี้แจงว่าบริเวณพื้นที่โครงการมีที่ตั้งเหมาะสมมากที่สุดในการขนย้ายเหรียญกษาปณ์ จากที่ตั้งเดิม และได้ออกแบบให้มีความสูงไม่เกินความสูงของโรงกษาปณ์เดิม และพยายามให้กลมกลืนกับโบราณสถานและสอดคล้องกับบรรยากาศของเมืองเก่า ส่วนประเด็นปัญหาที่มีได้นำเสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน เพราะเข้าใจว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติแล้วก็สามารถดำเนินการได้ ซึ่งคณะกรรมการฯ มีมติยืนยันด้วยเสียงส่วนใหญ่ ให้กรมธนารักษ์ ยกเลิกโครงการ โดยอาคารส่วนที่สร้างไปแล้ว ขอให้พิจารณาปรับปรุงใช้ประโยชน์เป็นพิพิธภัณฑ์ แสดงเหรียญกษาปณ์ รวมทั้งปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์โดยรอบให้ร่มรื่นสวยงาม<sup>23</sup>

จากกรณีการก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑ์แสดงเหรียญกษาปณ์และจำหน่ายจ่ายแลกเหรียญกษาปณ์ แสดงให้เห็นว่า แม้ว่าจะมีคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ในการดำเนินการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์นั้น อำนาจการตัดสินใจสูงสุดขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วหน่วยงานจึงดำเนินการต่อไป แต่ประเด็นปัญหาอยู่ที่ว่า ก่อนหน้านั้นได้มีมติคณะรัฐมนตรีซึ่งยังคงบังคับใช้เป็นเครื่องมือการดำเนินงานของฝ่ายบริหารอยู่

**สรุป** จากการศึกษาความเป็นมาของโครงการต่าง ๆ พบว่า การพัฒนาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร มีกฎหมายควบคุมอาคารและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอยู่แล้ว แต่ประเด็นปัญหาอยู่ที่มาตรการควบคุมทางกายภาพดังกล่าว ยังไม่รัดกุมเพียงพอ จึงทำให้เกิด

<sup>22</sup>สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “รายงานการประชุมคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ครั้งที่ 1/2542,” 18 มีนาคม 2542.

<sup>23</sup>สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “รายงานการประชุมคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ครั้งที่ 3/2542,” 29 กันยายน 2542.

ปัญหาทางกายภาพขึ้น เช่น กรณีการก่อสร้างโครงการบางลำภูไฮมทาวน์ และกรณีอาคารชุดรัตนโกสินทร์วิวัฒนาการ เป็นต้น สองกรณีได้แสดงให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพในการควบคุมโดยตัวบทกฎหมายของการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ ในอนาคตยังไม่อาจทราบได้ว่า จะมีลักษณะปัญหาเช่นนี้เกิดขึ้นได้อีกหรือไม่ ยังไม่สามารถยืนยันได้ว่ามาตรการควบคุมทางกายภาพที่มีอยู่นั้น มีประสิทธิภาพเพียงพอในการป้องกันปัญหาทางกายภาพที่จะเกิดขึ้นอีกหรือไม่

นอกจากนี้ ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารของภาครัฐ ยังได้รับการยกเว้นจากกฎหมายควบคุมที่มีอยู่ และหน่วยงานภาครัฐก็มักจะอาศัยช่องว่างของกฎหมายตรงนี้ อ้างถึงความจำเป็นในการขออนุมัติก่อสร้างอาคารของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งท้ายที่สุดเกิดปัญหาทางกายภาพเกิดขึ้นมากมาย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีมาตรการควบคุมทางกายภาพที่ออกมาในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรี โดยให้คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าพิจารณาให้คำปรึกษานั้น โดยถือเป็นการควบคุมโดยดุลพินิจของคณะกรรมการฯ ปัญหาที่ยังคงมีอยู่คือ หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่มีอยู่นี้ และมาตรการนี้ก็ไม่มียกโทษ หรืออำนาจให้ถูกให้ชอบแก่ผู้ไม่ดำเนินการตามได้ รวมทั้งการตัดสินใจในระดับสูงสุด คือ คณะรัฐมนตรีเอง บ่อยครั้งไม่ได้ใช้เครื่องมือทางการบริหารที่มีอยู่ในในการพิจารณาอนุมัติ เช่น การก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑสถานแสดงเหรียญกษาปณ์และจำหน่ายจ่ายแลกเหรียญกษาปณ์ และการก่อสร้างอาคารเรียน 5 ชั้น โรงเรียนวัดบวรนิเวศ เป็นต้น นอกจากนี้ การควบคุมโดยดุลพินิจของคณะกรรมการฯ ก็ไม่สามารถรับประกันความมีมาตรฐานหรือป้องกันปัญหาทางกายภาพได้เสมอไป เช่น การก่อสร้างอาคาร 60 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การควบคุมโดยดุลพินิจอีกอย่างหนึ่งที่พบในกรุงรัตนโกสินทร์คือ การควบคุมโดยอาศัยอำนาจอธิบดีกรมศิลปากร ซึ่งพบว่า ในบริเวณใกล้เคียงโบราณสถานหลายแห่งก็ยังคงเกิดการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อโบราณสถานในทัศนะของผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ หลายกรณี แต่โดยดุลพินิจของอธิบดีกรมศิลปากรถือว่าไม่มีปัญหา เช่น กรณีการก่อสร้างพิพิธภัณฑสถานเหรียญกษาปณ์ เป็นต้น

สุดท้ายเนื่องจากการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาจากผู้ถือครองที่ดินหรือกรรมสิทธิ์ เป็นลักษณะต่างคนต่างต้องการพัฒนาพื้นที่ของตนให้สามารถใช้ประโยชน์ตามที่ต้องการ ดังนั้น เมื่อมีลักษณะต่างคนต่างพัฒนาจึงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการพัฒนาทางกายภาพ เพื่อให้การพัฒนานั้นไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของพื้นที่ มาตรการควบคุมทางกายภาพที่ใช้อยู่มีทั้งมาตรการควบคุมโดยกฎหมาย และมาตรการควบคุมโดยดุลพินิจ ซึ่งยังคงมีการพัฒนาทางกายภาพที่แสดงให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพในการควบคุมการพัฒนาของมาตรการทั้ง 2 ประเภท ดังนั้น ประเด็นปัญหาคือจะทำอย่างไรให้สามารถ

กำหนดมาตรการควบคุมโดยกฎหมายให้มีประสิทธิภาพในการควบคุมการพัฒนา และจะทำอย่างไรให้กระบวนการตัดสินใจในการพิจารณาโดยดุลพินิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4.2.2 สภาพปัญหาการพัฒนาด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน

การพัฒนาด้านระบบโครงสร้างพื้นฐานในบริเวณกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่พบว่า มีการพัฒนาเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนเพียงพออยู่แล้วในด้านไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เพราะเป็นพื้นที่ศูนย์กลางเมืองมีการอยู่อาศัยมานานแล้ว การตอบสนองความต้องการของประชาชนจึงเกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้แล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาด้านสาธารณูปโภคก็คือ เกิดการพัฒนาที่ทำลายสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เช่น การเดินสายไฟฟ้าผ่านโบราณสถาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงโครงการกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ระบบป้องกันน้ำท่วม ระบบบำบัดน้ำเสีย การก่อสร้างสะพาน เหล่านี้ตอบสนองความต้องการของประชาชนและเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาวงกายภาพ แต่ในทางกลับกัน บางโครงการได้ก่อให้เกิดผลต่อการอนุรักษ์กรุงเทพมหานคร ได้แก่ การก่อสร้างสะพานพระปกเกล้า การก่อสร้างทางเดินเลียบบแม่น้ำเจ้าพระยาช่วงป้อมพระสุเมรุถึงสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า การก่อสร้างถนนอรุณอมรินทร์ตัดใหม่ รวมถึงกรณีการรื้อถอนอาคารโรงพิมพ์ครุสภาเดิม เป็นต้น ดังรายละเอียดของแต่ละโครงการดังที่จะกล่าวต่อไป

การก่อสร้างสะพานพระปกเกล้า มีประวัติความเป็นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2517 เมื่อกรมโยธาธิการได้ศึกษาและออกแบบโครงการก่อสร้างสะพานคู่ขนานสะพานพระพุทธยอดฟ้า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะจะสามารถบูรณะสะพานพระพุทธยอดฟ้า และแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัด โดยแนวโครงการที่ได้ศึกษาแล้วว่าเหมาะสมที่สุด ได้ผ่านบริเวณอาคารกรมไปรษณีย์โทรเลขแห่งแรกของประเทศไทย ซึ่งได้กำหนดว่าเป็นอาคารที่จะอนุรักษ์ไว้เป็นโบราณสถาน กรมโยธาธิการจึงได้เสนอคณะกรรมการโครงการกรุงเทพมหานคร เพื่อขอยกเลิกการอนุรักษ์อาคารดังกล่าว เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2522 และจากการประชุมหารือหลายครั้ง คณะกรรมการฯ เห็นความสำคัญถึงความเร่งด่วนของการบูรณะสะพานพระพุทธยอดฟ้าและการบรรเทาความคับคั่งของการจราจรมากที่สุด จึงมีมติให้ใช้วิธีการรื้ออาคารให้เลื่อนหลบพ้นแนวสะพาน เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2522 ทั้งนี้ แนวทางที่คณะกรรมการฯ เสนอจำเป็นต้องใช้งบประมาณสูงมาก คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้คณะกรรมการฯ พิจารณาศึกษารายละเอียดอีกครั้งหนึ่งโดยถือหลักประหยัดที่สุด ซึ่งได้ข้อสรุปว่าจะใช้ข้อเสนอของสมาคมสถาปนิกสยามฯ ที่ให้เก็บรักษาเฉพาะด้านหน้าของอาคาร โดยตามสกัดและถอนชิ้นส่วนต่าง ๆ ของอาคาร แล้วย้ายมาก่อขึ้นใหม่ด้านทิศใต้ของทางเอียงลาดของสะพานเพื่อหันออกแม่น้ำโดยไม่ถูกบดบัง โดยให้กรมโยธาธิการเป็นผู้ดำเนินการ กรมศิลปากรเป็นผู้ควบคุม

คุม และสำนักงานประมาณจัดหางบประมาณให้ โดยมีข้อคิดเห็นว่าวิธีการนี้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจในสมัยนั้นมากที่สุด ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบวิธีดังกล่าว เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2523 ต่อมาภายหลังจากการก่อสร้างสะพานพระปกเกล้าแล้วเสร็จ กรมโยธาธิการจึงได้ขอตั้งงบประมาณปี 2528 จำนวน 10 ล้านบาท แต่ไม่ได้รับการจัดสรร<sup>24</sup> ปัจจุบันการบูรณะอาคารด้านหน้าของกรมไปรษณีย์โทรเลขหลังแรกของประเทศ ยังคงไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างแต่อย่างใด

ส่วนการก่อสร้างทางเดินเลียบบแม่น้ำเจ้าพระยาช่วงป้อมพระสุเมรุถึงสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า และการก่อสร้างถนนอรุณอมรินทร์ตัดใหม่ ทั้ง 2 โครงการเป็นโครงการก่อสร้างของกรุงเทพมหานคร โดยมีสำนักงานโยธา เป็นผู้รับผิดชอบหลัก การดำเนินการดังกล่าวไม่ได้นำเสนอให้คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์พิจารณา และคณะกรรมการฯ ก็ยังไม่สามารถดำเนินการที่จะแก้ปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นได้

สรุป จากการศึกษาความเป็นมาจะเห็นว่า ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานพบว่า ไม่มีมาตรการควบคุมทางกฎหมายที่จะป้องกันผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม เนื่องจากกฎหมายควบคุมอาคารและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้ยกเว้นข้อกำหนดต่าง ๆ ไม่นำมาบังคับใช้กับการพัฒนาด้านสาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพต่าง ๆ เช่น เขื่อน สะพาน อุโมงค์ เป็นต้น เมื่อกฎหมายไม่ได้ควบคุมการก่อสร้าง และระบบโครงสร้างพื้นฐานก็มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก หน่วยงานเหล่านั้น ต่างก็มีหน้าที่ตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน และมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทำให้การตัดสินใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อคุณค่าทางประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม และสภาพแวดล้อมโบราณสถานเท่าที่ควร มาตรการเดียวที่มีอยู่ ก็คือ มาตรการควบคุมการก่อสร้างของภาครัฐ โดยให้คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ซึ่งจะเอื้อประโยชน์ในแง่ของการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ แต่ประเด็นปัญหาก็คือเหมือนเดียวกับที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อการใช้ที่ดิน คือ การที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามมาตรการที่มีอยู่นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีกฎหมายรองรับและมีงบประมาณเป็นของตัวเอง

<sup>24</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 7/2527," 7 ธันวาคม 2527.

#### 4.2.3 สภาพปัญหาการพัฒนาด้านการปรับปรุงสภาพแวดล้อมบริเวณที่มีความสำคัญ

การปรับปรุงสภาพแวดล้อมบริเวณที่มีความสำคัญ เป็นการพัฒนามีลักษณะของการพยายามแก้ปัญหาทางกายภาพที่เกิดขึ้นมาแต่เดิม ซึ่งในการดำเนินการบางครั้งจำเป็นต้องมีการรื้อถอนอาคารที่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในบริเวณที่สำคัญ หรือมีการก่อสร้างอาคารใหม่ การพัฒนาที่เกิดขึ้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพในพื้นที่อนุรักษ์ จึงเกิดเป็นปัญหาข้อโต้แย้งในวิธีการอนุรักษ์และปรับปรุงสภาพแวดล้อม จากหัวข้อ 4.1 ปัญหาด้านการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในบริเวณที่สำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงสภาพแวดล้อมบริเวณที่มีความสำคัญ การรื้อถอนอาคารโรงพยาบาลนครศาลาเฉลิมไทย และการก่อสร้างอาคารศาลาตรีมุขบริเวณริมคลองคูเมืองเดิม ความเป็นมาของแต่ละโครงการมีรายละเอียดดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

การรื้อถอนอาคารโรงพยาบาลนครศาลาเฉลิมไทย เพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมโลหะปราสาท เป็น ลานพลับพลามหาเจษฎาบดินทร์ มีประวัติความเป็นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เมื่อคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์สังเกตเห็นว่า โลหะปราสาทในบริเวณวัดราชนัดดาถูกบดบังด้วยอาคารต่าง ๆ โดยเฉพาะอาคารโรงพยาบาลนครศาลาเฉลิมไทย จึงได้เสนอการจัดซื้ออาคารและที่ดินโรงพยาบาลนครศาลาเฉลิมไทยต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2525 ซึ่งรัฐบาลได้มอบให้กระทรวงการคลังไปปรึกษากับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติวงเงินงบประมาณตามเงื่อนไขของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2530 นอกจากนี้ ยังได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกรุงเทพมหานคร กรมศิลปากร และภาคเอกชน ในระหว่างการดำเนินงานก็ได้มีการประท้วงจากผู้ที่ไม่เห็นด้วยโดยตลอด แต่โครงการก็แล้วเสร็จ ในปี พ.ศ. 2533 โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เสด็จพระราชดำเนินเป็นองค์ประธานเปิดและพระราชทานนาม ลานพลับพลามหาเจษฎาบดินทร์

การก่อสร้างศาลาตรีมุขบริเวณริมคลองคูเมืองเดิม มีความเป็นมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2536 โดยเป็นส่วนหนึ่งของโครงการอนุรักษ์และพัฒนาคลองคูเมืองเดิม (เดิมมีชื่อว่า โครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมคลองหลอด) เป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการและเอกชน โดยคณะกรรมการนักธุรกิจเพื่อสิ่งแวดล้อมไทยเป็นผู้ริเริ่มและออกเงินทุน สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยเป็นผู้ประสานงาน กรุงเทพมหานครเข้าร่วมโครงการในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2537 และกรมศิลปากรเป็นผู้ออกแบบปรับปรุงภูมิทัศน์และดำเนินการด้านโบราณคดี ประเด็นปัญหาเกิดขึ้นเมื่อการดำเนินการแล้วเสร็จไปประมาณร้อยละ 70 โดยพบว่ามีการก่อสร้างอาคารศาลาตรีมุขได้วางทับซากอาคารโบราณขนาดใหญ่และบางส่วนของกำแพงเมืองกรุงธนบุรี จึงได้มีการวิพากษ์วิจารณ์

อย่างกว้างขวางทางสื่อมวลชน ด้านคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ในการประชุมเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2540 มีมติให้ระงับการก่อสร้างไว้ก่อนจนกว่าจะมีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน<sup>25</sup>

ประเด็นปัญหาของโครงการนี้คือการที่ไม่ได้มีการเสนอเรื่องและแบบแปลนให้คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์พิจารณาก่อน ตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการควบคุมการก่อสร้างอาคารของภาครัฐในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ โดยอธิบดีกรมศิลปากร (นายนิคม มุสิกคามะ) ซึ่งแจ้งว่า รูปแบบอาคารศาลาตรีมุข ได้รับการอนุมัติจากผู้อำนวยการสำนักโบราณคดี และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมศิลปากร การขึ้นทะเบียนโบราณคลองคูเมืองเดิม ตามที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ขึ้นทะเบียนเฉพาะชื่อคลอง โดยไม่มีการกำหนดขอบเขตแผนผังบริเวณ และไม่ทราบมาก่อนว่าต้องมีการขออนุญาตคณะกรรมการฯ ก่อนดำเนินการโครงการ ส่วนปลัดกรุงเทพมหานคร (นายประเสริฐ สมะลาภา) ซึ่งแจ้งว่า การก่อสร้างอาคารศาลาตรีมุข เนื่องจากมีภาคเอกชนมาเกี่ยวข้องด้วย จึงอาจมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนในเรื่องการขออนุญาต ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คลองคูเมืองเดิม (พร้อมบริเวณริมฝั่งคลอง) เป็นโบราณสถานที่ได้รับการขึ้นทะเบียนและประกาศระวางแนวเขตแล้วตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษรวม 2 ครั้ง คือ เล่ม 93 ตอนที่ 68 วันที่ 29 เมษายน 2519 และเล่ม 105 ตอนที่ 188 วันที่ 16 พฤศจิกายน 2531 ประธานฯ จึงขอให้ผู้รับผิดชอบระมัดระวังและเข้มงวดในเรื่องที่เกี่ยวกับการขออนุญาตให้ดำเนินการโครงการใด ๆ ในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ในโอกาสต่อไปด้วย และคณะกรรมการฯ มีมติให้กรมศิลปากรและกรุงเทพมหานคร ดำเนินการย้ายศาลาตรีมุขออกไปจากพื้นที่ริมคลองคูเมืองเดิม<sup>26</sup>

ต่อมา กรุงเทพมหานคร ซึ่งแจ้งว่า ยังไม่สามารถดำเนินการย้ายศาลาตรีมุขได้ เนื่องจากยังไม่มีสถานที่ตั้งเหมาะสมและไม่มียงบประมาณดำเนินการ โดยจากการประชุมหารือเกี่ยวกับการรื้อย้ายศาลาตรีมุขแล้วมีผลสรุปคือ กรมศิลปากรจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการรื้อย้ายศาลาตรีมุขไปปลูกสร้างในที่ตั้งแห่งใหม่ โดยจะประสานงานคณะกรรมการนักธุรกิจเพื่อสิ่งแวดล้อมไทย ในเรื่องงบประมาณและสถานที่ตั้งแห่งใหม่ และกรุงเทพมหานครจะดำเนินการปรับปรุงพื้นที่ริมคลองให้อยู่ในสภาพเดิม ภายหลังจากที่กรมศิลปากรได้รื้อย้ายศาลาออกไปแล้ว

<sup>25</sup>สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 5/2540,” 29 สิงหาคม 2542.

<sup>26</sup>สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 2/2541,” 9 เมษายน 2541.

ปัจจุบัน เวลาได้ผ่านไปนานกว่า 3 ปีแล้ว กรมศิลปากรยังไม่ได้ดำเนินการรื้อย้ายอาคารศาลาตรีมุขออกไป ส่วนอาคารศาลาตรีมุขและพื้นที่บริเวณอนุสาวรีย์ท้าวสุทนต์ มีสภาพทรุดโทรมและใช้เป็นที่พักอาศัยของคนเร่ร่อนที่ย้ายมาจากสนามหลวง

สรุป ประเด็นปัญหาของการปรับปรุงสภาพแวดล้อมบริเวณที่สำคัญ การที่การปรับปรุงนั้นมีความจำเป็นต้องรื้อถอนทำลายสิ่งที่อยู่โดยรอบของสถานที่นั้น ซึ่งในบรรดาสิ่งที่จะต้องถูกรื้อถอนนั้น บ่อยครั้งที่ประกอบด้วยสิ่งที่มีคุณค่าความสำคัญรองลงมา และเกิดความรู้สึกผูกพันไม่ต้องการให้สิ่งนั้นถูกรื้อถอนทำลายไป เช่น กรณีการรื้อถอนอาคารศาลาเฉลิมไทยที่เกิดขึ้นแล้ว รวมถึงกรณีการรื้อถอนอาคารโรงพิมพ์คุรุสภา ซึ่งยังคงเป็นประเด็นโต้แย้งกันอยู่ เป็นต้น ความจำเป็นในการต้องรื้อถอนอาคารและสิ่งก่อสร้างหนึ่ง ๆ เพื่อส่งเสริมสภาพแวดล้อมของสถานที่อีกแห่งหนึ่ง จึงมักเกิดประเด็นปัญหาความขัดแย้งในแนวทางการอนุรักษ์ การจะรื้อถอนอาคารใด ๆ ยังไม่มีมาตรฐานที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าควรเป็นอย่างไร แต่อย่างไรก็ตาม การป้องกันกรรื้อถอนทำลายอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่มีคุณค่า มีมาตรการควบคุมโบราณสถานอยู่ คือการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขโดยฉบับที่ 2) ซึ่งให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรใช้ดุลพินิจในการควบคุมโบราณสถาน แต่ประเด็นปัญหาก็คือ การใช้ดุลพินิจของอธิบดีกรมศิลปากร ก็ยังก่อให้เกิดประเด็นปัญหาการทำลายโบราณสถานได้เช่นกรณี การก่อสร้างอาคารศาลาตรีมุขทับซากกำแพงเมืองธนบุรี เป็นต้น

แม้ว่า ประเด็นความขัดแย้งในแนวความคิดในระดับของการอนุรักษ์จะยังไม่สามารถกำหนดได้แน่ชัด แต่สิ่งที่สำคัญก็คือ กระบวนการในการตัดสินใจที่จะอนุรักษ์แบบไหนต่างหากที่มีความสำคัญมากกว่า เพราะยังไม่มีมาตรฐานที่กำหนดชี้ชัดว่า การอนุรักษ์แบบใดถูกต้องที่สุด ดังนั้น ความสำคัญจึงอยู่ที่ว่าใครบ้างที่มีส่วนร่วมตัดสินใจ

ผู้รับผิดชอบในการพัฒนาด้านการปรับปรุงสภาพแวดล้อมบริเวณที่มีความสำคัญนั้น โดยทั่วไปแล้วภาครัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบ เนื่องจากเป็นงานที่มีผลกระทบในระดับกว้าง และรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ภาคเอกชนก็มีส่วนร่วมในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่มีความสำคัญได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น กรณีโครงการอนุรักษ์และพัฒนาคลองคูเมืองเดิม ซึ่งเป็นการริเริ่มและสนับสนุนงบประมาณโดยภาคเอกชน ซึ่งภาคเอกชนดังกล่าว จะดำเนินการก็ต้องประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ในกรณีนี้หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงคือ กรุงเทพมหานคร และได้รับความร่วมมือจากกรมศิลปากรในการออกแบบและดำเนินการด้านโบราณคดี ซึ่งก็ดูจะเป็นการดำเนินงานที่ไม่มีปัญหาอะไร เพราะหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในทาง

ปฏิบัติในพื้นที่ก็เข้ามามีส่วนร่วม แต่ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ที่ว่า รัฐบาลได้มีระเบียบปฏิบัติในการให้หน่วยงานของรัฐ เสนอโครงการต่อคณะกรรมการกรุงรัตนโกสินทร์ ก่อน แต่ทั้งกรุงเทพมหานครและกรมศิลปากร ไม่ได้ดำเนินการตามเครื่องมือทางการบริหารนี้ จึงเป็นประเด็นความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานในระดับนโยบาย และหน่วยงานในระดับปฏิบัติ อีกแห่งหนึ่งเป็นความขัดแย้งของแนวคิดในการอนุรักษ์ ประเด็นปัญหาเดียวที่เกิดขึ้นในกรณีก็คือ หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ได้ดำเนินการโดยไม่ได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ตั้งไว้ จะเห็นได้ว่า การดำเนินการได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์เดียวกัน แต่ต่างกันเพียงวิธีการปฏิบัติ

การปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพบริเวณที่มีความสำคัญในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ยังมีแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพ อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาของการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพคือ การที่จำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องการมีประสานงานให้เป็นไปตามแผนแม่บท ซึ่งในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ พบว่า แผนแม่บท ยังคงไม่ได้รับการนำไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร

#### 4.3 การสรุปประเด็นปัญหาการพัฒนาทางกายภาพ

จากบทที่ 3 เราทราบว่าเหตุผลของการจัดตั้งคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์คือ เพื่อให้สามารถประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และสามารถวางแผนอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ได้ เนื่องจากองค์กรและกฎหมายที่มีอยู่เดิมไม่เอื้ออำนวยให้สามารถดำเนินการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในบทที่ 4 นี้ ได้กล่าวถึงการดำเนินการหลังจากได้จัดตั้งคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งจากการประมวลสภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพที่ผ่านมา ปัญหาของคณะกรรมการฯ สามารถสรุปเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญได้ 3 ประการ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับภารกิจ จากการศึกษาสภาพการพัฒนาทางกายภาพ พบว่า การบริหารงานให้สามารถน่านโยบายและแผนไปสู่การปฏิบัติยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าหน่วยงานระดับนโยบายจะมีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานระดับปฏิบัติการของรัฐที่รับผิดชอบเพื่อดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ รวมทั้งการประสานงาน ติดตาม ตรวจสอบและกำกับดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามแนวทาง โครงการ และแผนงาน ที่ได้จัดทำไว้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว พบว่า แผนโครงการที่

กำหนดโดยคณะกรรมการฯ และมติคณะกรรมการฯ ที่มอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบปฏิบัติ ไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติจริงเท่าที่ควร

นอกจากนี้ โครงการตามแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการ ประชาชน และสื่อมวลชน เป็นจำนวนมาก ถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน และความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้แผนแม่บทไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติ

กรณีการสร้างตึกสูงในโรงพยาบาลศิริราช และการก่อสร้างถนนอรุณอมรินทร์ปิดทับคลองคูเมืองเดิมฝั่งธนบุรี การก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑ์จำหน่ายแลกเปลี่ยนวิทยุกระจายเสียง การก่อสร้างอาคารศาลาตรีมุขริมคลองคูเมืองเดิม เป็นต้น เป็นตัวอย่างโครงการที่หน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการก่อสร้างโครงการโดยไม่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการฯ ก่อน แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานต่าง ๆ ได้รับการจัดสรรงบประมาณและมีอำนาจที่จะดำเนินการได้ โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการเสนอคณะกรรมการฯ ก่อน และคณะรัฐมนตรีเองบ่อยครั้งก็ไม่ได้ใช้กลไกของคณะกรรมการฯ ที่มีอยู่

จากกรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจในการควบคุมการก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐ จึงไม่สามารถประสานงานให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง แม้ว่าปัจจุบันองค์ประกอบของหน่วยงานระดับนโยบายจะประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ แล้ว แต่ผลในทางปฏิบัติตามมติคณะกรรมการฯ ยังคงก่อให้เกิดประเด็นปัญหาความขัดแย้งและปัญหาทางกายภาพบ่อยครั้ง

การก่อสร้างอาคารพาณิชย์-พักอาศัยประชิดประตูและกำแพงพระนครหน้าวัดบวรนิเวศ แสดงให้เห็นว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งแม้ได้ผ่านการร่างโดยคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ยังมีช่องโหว่ของข้อกำหนดในการควบคุมอาคาร

การที่คณะกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบในการรื้อถอนอาคารโรงพิมพ์คุรุสภา ซึ่งได้รับการคัดค้านจากประชาชน และกรมศิลปากรก็ได้ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน แสดงให้เห็นว่า การตัดสินใจดำเนินโครงการไม่ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่ควร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้ยอมรับในมติของคณะกรรมการฯ จึงมีการดำเนินการที่ขัดแย้งกับมติคณะกรรมการฯ

กรณีการก่อสร้างอาคารธรรมศาสตร์ 60 ปี ซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการว่า ก่อให้เกิดผลกระทบต่อแนวกำแพงพระนคร และเป็นประเด็นที่แสดงให้เห็นว่าไม่มีความเสมอภาค ในการตัดสินใจเพราะส่วนใหญ่คณะกรรมการฯ จะไม่อนุญาตให้สร้างอาคารบริเวณแนวกำแพงพระนครและริมแม่น้ำเจ้าพระยา

จากกรณีตัวอย่างแสดงให้เห็นว่า การตัดสินใจของหน่วยงานระดับนโยบายยังไม่รัดกุมเพียงพอ และยังไม่เป็นที่ยอมรับต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ และประชาชน จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

3. ปัญหาเกี่ยวกับเครื่องมือการดำเนินงาน แม้ว่าจะมีมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีการดำเนินงานในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ต้องเสนอเรื่องเพื่อให้คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ พิจารณาให้ความเห็นก่อน แต่ในทางปฏิบัติ พบว่า ยังคงมีการดำเนินงานก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐจำนวนมากที่ไม่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ก่อนดำเนินการ และที่คณะกรรมการฯ ให้ความเห็นไปแล้วว่าไม่ควรก่อสร้าง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาทางกายภาพ และประเด็นความขัดแย้งกับคณะกรรมการฯ

กรณีการบูรณะอาคารด้านหน้าของกรมไปรษณีย์โทรเลขหลังแรกของประเทศ เป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่าสภาพปัญหาการขาดอำนาจในการบริหารงานของคณะกรรมการฯ ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ นับตั้งแต่คณะกรรมการฯ มีมติให้ใช้วิธีการขอลาด้านหน้าอาคารไปสร้างที่ใหม่เพื่อก่อสร้างสะพานพระปกเกล้า และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2523 และกรมโยธาธิการได้ขอตั้งงบประมาณในปี 2528 หลังจากก่อสร้างสะพานพระปกเกล้า แต่ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ จนกระทั่งปัจจุบันก็ยังไม่ได้มีการก่อสร้างดังกล่าว

การดำเนินการตามโครงการในแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจในการบริหารโครงการให้เป็นไปในทางปฏิบัติ แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติแผนแม่บทฯ ซึ่งมีลักษณะเป็นแผนปฏิบัติที่มีการกำหนดงบประมาณและระยะเวลาในการดำเนินงาน แต่คณะกรรมการฯ ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากคณะรัฐมนตรี จึงทำให้ไม่มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานที่กำหนดให้รับผิดชอบหลัก ปัจจุบันเวลาผ่านไปเกือบจนครบกำหนดระยะเวลา 5 ปีแรกของแผนแล้ว แต่พบว่าโครงการต่าง ๆ ยังไม่ได้รับการดำเนินการตามแผนที่ควร มีเพียงโครงการก่อสร้างลานคนเมืองของกรุงเทพมหานครเท่านั้น ที่เริ่มดำเนินการจริง ซึ่งโครงการดังกล่าวก็เป็นโครงการที่กรุงเทพมหานครมีแผนที่จะดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว

จากกรณีตัวอย่าง จะเห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานจากคณะกรรมการฯ มีการดำเนินการหลักอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารตามสายการบังคับบัญชาของระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจทั้งในการบริหารงบประมาณและการบริหารบุคคล คณะกรรมการฯ เป็นเพียงโครงสร้างการประสานงาน ซึ่งไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาหรืออนุมัติงบประมาณให้ดำเนินการตามนโยบายและแผนที่กำหนดได้ จึงไม่สามารถผลักดันให้แผนและมติคณะกรรมการฯ เกิดผลในทางปฏิบัติได้

โดยสรุป จากการประมวลสภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ สะท้อนให้เห็นปัญหาการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ใน 3 ประเด็น คือ ประเด็นด้านภารกิจ ด้านโครงสร้าง และเครื่องมือการดำเนินงาน ดังนั้น เพื่อให้สามารถประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสามารถกำหนดนโยบายและแผน และมาตรการต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงต้องวิเคราะห์ถึงสาเหตุและแนวทางแก้ไขของปัญหาในบทต่อไป

## บทที่ 5

### การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการจัดรูปองค์กร เพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

จากบทที่ผ่านมา ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ปัญหาการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ที่ผ่านมา และการวิเคราะห์แนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยวิธีการวิเคราะห์อาศัยการสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ถึงข้อมูลที่แสดงถึงการให้น้ำหนักของปัญหาและข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

เนื้อหาของบทนี้ แบ่งออกเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ 1) การสำรวจความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง 2) การวิเคราะห์ปัญหาการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และ 3) การวิเคราะห์แนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### 5.1 การสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง

ในการอนุรักษ์และพัฒนาเมือง มีความจำเป็นต้องอาศัยประสบการณ์ ความรู้ ความคิดเห็นและความร่วมมือจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย ดังนั้น ในการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและแนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ จึงจำเป็นที่จะต้องสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหา รวมทั้งผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการจัดองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ เพื่อให้การวิเคราะห์ประกอบด้วยแนวความคิดของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น ในการสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง ในหัวข้อนี้ประกอบด้วย ประเด็นการสำรวจแนวความคิด วิธีการสำรวจและการเลือกตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ และผลการสำรวจแนวความคิดของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

##### 5.1.1 ประเด็นการสำรวจแนวความคิด

จากบทที่ผ่านมา ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับภารกิจ โครงสร้าง และเครื่องมือการดำเนินงานขององค์กรในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งทำให้เกิดเป็นประเด็นคำถามที่ต้องการการตรวจสอบและหาคำตอบจากแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหา โดยประเด็นที่ต้องการสำรวจแนวความคิด มีดังนี้ คือ

1. ประเด็นปัญหาการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ เป็นประเด็นที่ต้องการวัดผลการศึกษาว่า ปัญหาของการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์คืออะไร โดยลักษณะคำถามจะเป็นการสอบถามถึงความพึงพอใจต่อผลการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา และมีความคาดหวังอย่างไรต่อการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ แนวความคิดที่ได้จากการสัมภาษณ์จะสะท้อนให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อข้องใจของบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ จำนวน 3 กลุ่มคือ กลุ่มข้าราชการ ในฐานะผู้ปฏิบัติงาน กลุ่มนักวิชาการ ในฐานะผู้ที่ศึกษาและสามารถวิพากษ์วิจารณ์ต่อประเด็นปัญหา และกลุ่มผู้แทนประชาชน และองค์กรเอกชน ในฐานะผู้ได้รับผลกระทบหรือตัวแทน

2. ประเด็นด้านภารกิจ เนื่องจากในการศึกษาสภาพปัญหาในบทที่ผ่านมา พบว่า ในการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ยังประสบปัญหาแม้ได้มีการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กร เพราะเหตุใดจึงยังคงมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้น ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่มุ่งจะหาคำตอบเกี่ยวกับแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 กลุ่ม ว่ามีความคิดเห็นเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไรต่อการกำหนดภารกิจขององค์กรที่ควรจะเป็น และสะท้อนให้ทราบถึงประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ว่ามีปัญหาอย่างไรหรือไม่ในช่วงเวลาที่ผ่านมา และความเหมาะสมในการรวมนโยบายและแผนการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าอื่น ๆ อยู่ในหน่วยงานเดียวกัน

3. ประเด็นด้านโครงสร้าง เป็นประเด็นที่ต่อเนื่องจากประเด็นด้านภารกิจ คือ เมื่อทราบว่าการภารกิจขององค์กรที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไรแล้ว คำถามต่อไปคือ จะจัดโครงสร้างองค์กรอย่างไรเพื่อตอบสนองต่อการดำเนินงานตามภารกิจที่ควรจะเป็น โดยประเด็นคำถามในประเด็นนี้มุ่งหาคำตอบจากกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 กลุ่มเช่นเดียวกัน โดยการกำหนดประเด็นคำถามจะมาจากการสรุปสภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพในบทที่ผ่านมา และจากการทบทวนแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ประเด็นคำถามที่ใช้ในการสำรวจแนวคิดด้านโครงสร้าง ได้แก่ รูปแบบโครงสร้างขององค์กรเป็นควรจะเป็น เพื่อให้สามารถดำเนินการตามภารกิจที่ควรดำเนินการได้อย่างประสบความสำเร็จ ควรมีสายการบังคับบัญชา และสายการประสานงานอย่างไร องค์กรประกอบในโครงสร้าง ควรประกอบด้วยฝ่ายใดบ้าง ได้แก่ เจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหน่วยงานใดบ้าง นักวิชาการสาขาใดบ้าง และผู้แทนประชาชนและองค์กรเอกชนใดบ้าง จำนวนและสัดส่วนในโครงสร้างควรเป็นอย่างไร ลักษณะโครงสร้างและองค์ประกอบของที่ผ่านมาเป็นอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์หรือไม่ อย่างไร

4. ประเด็นด้านเครื่องมือการดำเนินงาน เป็นประเด็นที่ต่อเนื่องจากประเด็นด้านโครงสร้าง กล่าวคือเป็นประเด็นที่มุ่งหาคำตอบเกี่ยวกับวิธีการ หรือกระบวนการ หรือกลไกในการบริหารงานในการดำเนินงานให้สำเร็จของตามภารกิจและโครงสร้างที่ควรจะเป็นขององค์กรที่รับผิดชอบ ประเด็นคำถามต้องการหาคำตอบจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้ง 3 กลุ่มว่า มีความคิดเห็นแตกต่างกันหรือไม่ต่อเครื่องมือการดำเนินงานที่ผ่านมา โดยประเด็นคำถามกำหนดขึ้นจากการสรุปสภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพในหัวข้อที่ผ่านมา ประเด็นการสำรวจแนวความคิดด้านเครื่องมือดำเนินงาน ได้แก่ รูปแบบเครื่องมือที่เชื่อว่าจะสามารถดำเนินการตามภารกิจที่ควรดำเนินการ และตามโครงสร้างที่จัดตั้งขึ้นได้อย่างประสบความสำเร็จ ความเหมาะสมในการมีการควบคุมความอิสระในการก่อสร้างอาคารของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งประเด็นอื่น ๆ ที่อาจยังเป็นปัญหา ซึ่งรวบรวมจากการทบทวนวรรณกรรมการ ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณ การจัดบุคลากรหรือสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ เป็นต้น

จากประเด็นการสำรวจแนวความคิด ทั้ง 4 ประเด็นที่กล่าวมา จะทำให้สามารถนำไปวิเคราะห์การจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ คือ ทราบว่าปัญหาคืออะไร รูปแบบโครงสร้างและการจัดแบ่งความรับผิดชอบที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร และวิธีการหรือกระบวนการในการวางแผนและการดำเนินการเพื่อไปสู่การปฏิบัติควรเป็นอย่างไร

#### 5.1.2 วิธีการสำรวจและการเลือกตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์

การสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง อาศัยวิธีการสำรวจตัวอย่างโดยการสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้คำตอบเกี่ยวกับแนวความคิดและทัศนคติที่มีต่อการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ภายใต้โครงการกรุงรัตนโกสินทร์ที่ผ่านมา จากตัวแทนของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์จำนวน 3 กลุ่มที่มีจำนวนตัวแทนเท่า ๆ กัน ได้แก่ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มผู้แทนประชาชนและองค์กรเอกชน โดยในการสัมภาษณ์ ได้เลือกตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์จำนวนกลุ่มละ 6 คน รวมทั้งสิ้น 18 คน โดยไม่คำนึงถึงความน่าจะเป็น ซึ่งทั้งหมดเป็นการเลือกตัวอย่างแบบจงใจ (Purposive Sampling) โดยมีเหตุผลในการเลือกตัวอย่างดังต่อไปนี้

**กลุ่มข้าราชการ** การเลือกตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ ประกอบด้วยการเลือกหน่วยงาน และการเลือกบุคคล โดยในการเลือกหน่วยงาน ได้เลือกจากหน่วยงานที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า และคณะอนุกรรมการกลั่นกรองและพิจารณาแผนการดำเนินงานในกรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า จำนวน 5 หน่วยงาน และสำนักงานเขตในพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ จำนวน 1 หน่วยงาน โดยมีรายชื่อหน่วยงานและบุคคล รวมทั้งเหตุผลในการเลือกตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

1) กรมศิลปากร เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานฯ รวมทั้งการบำรุงรักษาและอนุรักษ์สถาปัตยกรรมและศิลปกรรม โดยผู้ให้สัมภาษณ์ที่เลือก คือ คุณพิเศษ เจียจันทร์พงษ์ นักโบราณคดี 10 ชช. เพราะเป็นผู้แทนอธิบดีกรมศิลปากร ในการประชุมคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ

2) กรมธนารักษ์ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดให้ใช้ และจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นที่ดินประเภทที่มีจำนวนมากในบริเวณกรุงเทพมหานคร โดยผู้ให้สัมภาษณ์ที่เลือก คือ คุณชฎาทิพ ทองเนตร ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการวางแผนการใช้ที่ราชพัสดุ กลุ่มวางแผนและพัฒนาที่ราชพัสดุ เพราะเป็นผู้แทนอธิบดีกรมธนารักษ์ ในการประชุมคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ

3) สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานครและเมืองเก่า โดยผู้ให้สัมภาษณ์ที่เลือก คือ คุณศิริพร นันตา หัวหน้าฝ่ายคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม เพราะเป็นฝ่ายที่รับผิดชอบปฏิบัติงานด้านเลขานุการของคณะกรรมการฯ โดยตรง

4) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่วิเคราะห์โครงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมเพื่อพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการพัฒนาที่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐได้จัดเตรียมขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาประเทศ รวมทั้ง เป็นหน่วยงานที่มีประสบการณ์การดำเนินงานในรูปแบบของคณะกรรมการกำหนดนโยบายและการวางแผนระดับชาติ โดยผู้ให้สัมภาษณ์ที่เลือก คือ คุณวรวิทย์ วรรณฤกษ์กิจ ผู้อำนวยการส่วนประสานนโยบายการคลังท้องถิ่นและสถาบัน สำนักประสานการพัฒนาชนบทและเมือง 2 เพราะเป็นผู้ที่เคยเป็นผู้แทนเลขาธิการฯ ในการประชุมคณะกรรมการฯ และได้รับมอบหมายจากรองผู้อำนวยการสำนักฯ ให้เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ในการศึกษานี้แทน

5) สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ ผังอนุรักษ์ และปรับปรุงฟื้นฟูเมืองในเขตกรุงเทพมหานคร โดยผู้ให้สัมภาษณ์ที่เลือก คือ คุณจตุพร เสือวรรณศรี ผู้อำนวยการกองจัดรูปที่ดินและปรับปรุงฟื้นฟูเมือง เพราะเป็นผู้แทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนหนึ่งในการประชุมคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ

6) สำนักงานเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร เนื่องจากสำนักงานเขต เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกแบบและการควบคุมการก่อสร้าง การดูแลที่สาธารณะ การบูรณะซ่อมแซมโบราณสถานและอื่น ๆ ที่อยู่ในอำนาจเขต เป็นต้น จึงเห็นความสำคัญที่จะต้องสำรวจแนวความคิดของข้าราชการของสำนักงานเขตด้วยในฐานะหน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่ ทั้งนี้ โดยที่บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ประกอบด้วยเขตการปกครองจำนวน 6 เขต โดยเขตพระนครเป็นเขตที่มีพื้นที่อยู่ในขอบเขตของกรุงรัตนโกสินทร์มากที่สุด มีความสำคัญมากที่สุด และผนวกอยู่ในพื้นที่โครงการกรุงรัตนโกสินทร์มายาวนานกว่าเขตอื่น ๆ จึงเลือกเขตพระนครเป็นพื้นที่ตัวอย่าง โดยผู้ให้สัมภาษณ์ที่เลือก คือ คุณอุทิศ เลิศวณิชนันท์ วิศวกรโยธา 6 ว. เพราะเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการเขต ให้เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ

กลุ่มนักวิชาการ การเลือกตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พิจารณาจากประสบการณ์การทำงานและการศึกษาวิจัยในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาเมือง โดยเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักวิชาการในคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า จำนวน 1 คน และนักวิชาการที่เป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง 5 สาขาวิชา สาขาวิชาละ 1 คน ได้แก่ การวางผังเมือง สถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบชุมชนเมือง ประวัติศาสตร์และโบราณคดี รัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ โดยมีเหตุผลในการเลือกตัวอย่างและรายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ดังต่อไปนี้

1) ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ในปัจจุบันมีผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวน 6 คน ทั้งนี้ ต้องการเลือกเจาะจงผู้ที่เป็นอดีตอาจารย์ในมหาวิทยาลัย ซึ่งพบว่ามีจำนวน 2 คน แต่สะดวกที่จะสัมภาษณ์ 1 คน ซึ่งเป็นนักวิชาการด้านสถาปัตยกรรมศาสตร์ การออกแบบชุมชนเมือง การวางผังเมือง และสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม จากมหาวิทยาลัยศิลปากร และเป็นทีปรึกษาพิเศษของกรมศิลปากรด้วย จึงเลือกให้เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ คือ รศ.ประสงค์ เขียมอนันต์

2) นักวิชาการด้านการวางผังเมือง ใช้วิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายจากการรวบรวมรายชื่อนักวิชาการในด้านการวางผังเมืองที่มีประสบการณ์การทำงานหรือศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพบว่ามีนักวิชาการที่มีประสบการณ์การทำงานในตำแหน่งประธานกรรมการที่ปรึกษาด้านผังเมืองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ด้วย จึงเลือกให้เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ คือ รศ.ดร.บรรณโคภิชฐ์ เมฆวิชัย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3) นักวิชาการด้านสถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบชุมชนเมือง ใช้วิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายจากการรวบรวมรายชื่อนักวิชาการในด้านสถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบชุมชนเมืองที่มีประสบการณ์การทำงานหรือศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยรวบรวมจากผลงานทางวิชาการต่าง ๆ แล้วจึงไปติดต่อขอสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย โดยตัวแทนกลุ่มนักวิชาการด้านสถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบชุมชนเมืองที่สามารถติดต่อได้และยินดีให้สัมภาษณ์ คือ รศ.ชววิทย์ สุจฉายา คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

4) นักวิชาการด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดี ใช้วิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายจากการรวบรวมรายชื่อนักวิชาการในด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีที่มีประสบการณ์การทำงานหรือศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยรวบรวมจากผลงานทางวิชาการและการแนะนำของอาจารย์คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ และคณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร แล้วจึงไปติดต่อขอสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย โดยตัวแทนกลุ่มนักวิชาการด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีที่สามารถติดต่อได้และยินดีให้สัมภาษณ์ คือ อ.ปฐมฤกษ์ เกตุทัต คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

5) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ใช้วิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายจากการรวบรวมรายชื่อนักวิชาการในด้านรัฐศาสตร์ที่มีประสบการณ์การทำงานหรือการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยรวบรวมจากผลงานทางวิชาการและการแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แล้วจึงไปติดต่อขอสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย โดยตัวแทนกลุ่มนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ที่สามารถติดต่อได้และยินดีให้สัมภาษณ์ คือ ผศ.วันชัย มีชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

6) นักวิชาการด้านวิชานิติศาสตร์ ใช้วิธีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายจากการรวบรวมรายชื่อนักวิชาการในด้านนิติศาสตร์ที่มีประสบการณ์การทำงานหรือการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยรวบรวมจากผลงานทางวิชาการและการแนะนำของอาจารย์และนิสิตนักศึกษานิติศาสตร์ที่สามารถติดต่อได้ แล้วจึงไปติดต่อขอสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย โดยตัวแทนกลุ่มนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ที่สามารถติดต่อได้และยินดีให้สัมภาษณ์ คือ ผศ.ทิพย์ชนก รัตโนสถ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กลุ่มผู้แทนประชาชนและองค์กรเอกชน ในการเลือกตัวอย่างได้เลือกกลุ่มต่าง ๆ โดยคำนึงถึงความหลากหลายของกลุ่ม ประกอบด้วย ผู้แทนประชาชนในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติ ถึงระดับชุมชน แต่เนื่องจากช่วงที่สัมภาษณ์อยู่ในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร กลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้แทนประชาชนในระดับชาติจึงไม่สะดวกให้

สัมภาษณ์ จึงเลือกเฉพาะผู้แทนประชาชนในระดับจังหวัดและระดับเขต อย่างละ 1 คน นอกจากนี้ เลือกตัวแทนจากผู้นำชุมชน 1 คน องค์กร/กลุ่มเคลื่อนไหว 1 คน องค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง 1 คน และสื่อมวลชน 1 คน รวมเป็นจำนวน 6 คน โดยมีเหตุผลในการเลือกตัวอย่างและรายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

1) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เป็นผู้แทนประชาชนในระดับจังหวัด เนื่องจาก บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ประกอบด้วยเขตการปกครองจำนวน 6 เขต โดยเขตพระนครเป็นเขตที่มีพื้นที่อยู่ในขอบเขตของกรุงรัตนโกสินทร์มากที่สุด มีความสำคัญมากที่สุด และผนวกอยู่ในพื้นที่โครงการกรุงรัตนโกสินทร์มายาวนานกว่าเขตอื่น ๆ จึงเลือกเป็นพื้นที่ตัวอย่าง ส่วนการเลือกผู้ให้สัมภาษณ์ เนื่องจากเขตพระนคร มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เพียง 1 คน จึงใช้วิธีการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง โดยเลือกผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน คือ คุณแก้ว แห้วสันตติ

2) สมาชิกสภาเขตพระนคร เป็นผู้แทนประชาชนในระดับเขต โดยการเลือกพื้นที่ใช้วิธีการและเหตุผลเดียวกันกับการเลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตพระนคร ส่วนการเลือกผู้ให้สัมภาษณ์ เนื่องจากเขตพระนคร มีสมาชิกสภาเขต จำนวน 7 คน จึงได้เลือกประธานสมาชิกสภาเขตแต่ได้รับการปฏิเสธ จึงเลือกตัวอย่างในครั้งที่สองจากคำแนะนำของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตพระนคร ซึ่งให้คำแนะนำตรงกัน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ คุณอนันต์ชัย เตชะพิทักษ์ศาสตร์

3) ผู้นำชุมชนป้อมมหากาฬ เป็นตัวแทนของผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายและแผนการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ เหตุผลที่เลือกชุมชนป้อมมหากาฬ เพราะมีความน่าสนใจมากกว่าชุมชนอื่น ๆ เนื่องจากภาครัฐมีนโยบายและแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนทั้งในระดับคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า และระดับกรุงเทพมหานคร ที่จะให้ร้อยละยี่สิบของชุมชนทั้งหมดออกจากพื้นที่ ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาแล้วเป็นเวลาหลายปีแต่ก็ยังไม่แล้วเสร็จ สำหรับผู้ให้สัมภาษณ์ เลือกโดยการแนะนำของคนในชุมชน คือ คุณพิรพล เหมรัตน์ รองประธานกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนริมคลองโอง่าง และคณะทำงานชุมชนป้อมมหากาฬ

4) เครือข่ายรักษัธรรมศาสตร์ท่าพระจันทร์และประชาคมเกาะรัตนโกสินทร์ เป็นตัวแทนขององค์กร/กลุ่มเคลื่อนไหว โดยเหตุผลที่เลือกเพราะเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการเคลื่อนไหวโดดเด่นมากในช่วงที่ศึกษา โดยการคัดค้านนโยบายและแผนการดำเนินงานในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ผู้ให้สัมภาษณ์ คือ คุณปิติ กุลศิโรรัตน์ ผู้ประสานงานเครือข่ายฯ

5) สมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม เป็นตัวแทนองค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในขั้นแรกได้พิจารณาเลือกตัวอย่างองค์กรจากองค์กรที่เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า จำนวน 3 องค์กร เหตุผลที่เลือกสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นองค์กรที่ได้มีส่วนร่วมเป็นกรรมการมาก่อนองค์กรอื่น ๆ เป็นเวลานาน โดยเลือกคุณสุวิชัย รัศมิภุติ ที่ปรึกษาสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผู้แทนของสมาคมฯ ในการประชุมคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ คนปัจจุบัน

6) หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ เป็นตัวแทนสื่อมวลชน เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผนและการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ของภาครัฐ และเป็นสื่อในการวิพากษ์วิจารณ์แผนและการดำเนินงานที่เกิดขึ้น จึงเป็นกลุ่มที่ต้องให้ความสำคัญในการสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง ในการเลือกตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้เลือกจากรายชื่อสื่อมวลชนที่เผยแพร่ประเด็นเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ที่สามารถรวบรวมได้จากสื่อต่าง ๆ ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เลือก คือ คุณรัชดา ธราภาค ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ เพราะเป็นบุคคลที่สามารถติดต่อได้สะดวกและเร็วที่สุด

โดยสรุป การสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการจัดองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ใช้วิธีการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ จำนวน 3 กลุ่มที่มีจำนวนตัวแทนเท่า ๆ กัน ได้แก่ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มผู้แทนประชาชนและองค์กรเอกชน โดยในการสัมภาษณ์ ได้เลือกตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวนกลุ่มละ 6 คน รวมทั้งสิ้น 18 คน ซึ่งทั้งหมดเป็นการเลือกตัวอย่างแบบจงใจ (ดังสรุปกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ในแผนภูมิ 5.1)

แผนภูมิ 5.1 กลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์



ที่มา: จากการศึกษา

### 5.1.2 ผลการสำรวจแนวความคิด

จากการสำรวจแนวความคิดของกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม โดยมีประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์หลัก ๆ รวม 4 ประเด็น จากนั้น นำรายงานผลการสัมภาษณ์มาเรียบเรียงประมวลผลและสรุปสาระสำคัญของผลการสำรวจแนวความคิดไว้ในตารางต่อไปนี้ คือ ความพึงพอใจต่อผลการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ (ดังตาราง 5-1) ประเด็นเกี่ยวกับภารกิจ (ดังตาราง 5-2) ประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้าง (ดังตาราง 5-3) และประเด็นเกี่ยวกับเครื่องมือการดำเนินงาน (ดังตาราง 5-4) โดยรายละเอียดของผลการสัมภาษณ์รายบุคคล โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ค.

ทั้งนี้สัญลักษณ์ตัวอักษรภาษาไทยในตาราง 5-1 ถึง 5-4 หมายถึง ผู้ให้สัมภาษณ์ เรียงตามลำดับได้ดังต่อไปนี้

#### 1. กลุ่มข้าราชการ

- ก. กรมศิลปากร
- ข. กรมธนารักษ์
- ค. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
- ง. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- จ. สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร
- ฉ. สำนักงานเขตพระนคร

#### 2. กลุ่มนักวิชาการ

- ช. ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า
- ซ. นักวิชาการด้านการวางผังเมือง
- ฅ. นักวิชาการด้านสถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบชุมชนเมือง
- ฉ. นักวิชาการด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดี
- ค. นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์
- ด. นักวิชาการด้านวิชานิติศาสตร์

#### 3. กลุ่มผู้แทนประชาชนและองค์กรเอกชน

- ธ. สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตพระนคร
- ณ. สมาชิกสภาเขตพระนคร
- บ. ผู้นำชุมชนป้อมมหากาฬ
- ป. เครือข่ายอนุรักษ์ธรรมชาติท่าพระจันทร์และประชาคมเกาะรัตนโกสินทร์
- ผ. สมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม
- ฝ. หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ



ตาราง 5-2 แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงภารกิจ

แนวความคิด	ผู้ให้สัมภาษณ์										กลุ่มประชาชน/องค์กรเอกชน					รวม			
	ก.	ข.	ค.	ง.	จ.	ฉ.	ช.	ฅ.	ฉ.	ฐ.	ช.	ด.	น.	บ.	ป.		ผ.	ฝ.	
ควรให้หน่วยงานปฏิบัติเป็นผู้จัดทำแผนปฏิบัติการ	x			x	x	x					x	x					x		10
ปรับปรุงแผนแม่บทให้คำนึงถึงปัญหาเศรษฐกิจ-สังคม				x	x						x	x		x	x	x			14
ปรับปรุงเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการของรัฐ	x	x								x					x				7
เพิ่มการสนับสนุนการดำเนินงานแก่หน่วยงานปฏิบัติ	x	x			x					x								x	8
เพิ่มการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วม	x	x		x	x					x	x	x		x	x				17
เพิ่มการประสานงานหน่วยงานของรัฐ	x									x								x	7
เพิ่มการติดตามประเมินผลโครงการตามแผน		x			x					x					x				9
เพิ่มการรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรี		x								x								x	5
ไม่ควรรับผิดชอบกับดูแลเองเท่านั้น				x														x	5
ลดบทบาทการชี้ขาดให้หน่วยงานปฏิบัติตาม	x			x	x													x	9
ควรกำหนดขอบเขตระยะเวลาในการดำเนินงาน				x														x	4





## 5.2 การวิเคราะห์ปัญหาการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

จากการสำรวจแนวความคิดของกลุ่มตัวอย่างผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวน 3 กลุ่ม โดยการสอบถามถึงความพึงพอใจต่อผลการดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา และความคาดหวังที่ต้องการให้ปรากฏขึ้น ผู้ให้สัมภาษณ์ในแต่ละกลุ่มมีความคิดเห็น ดังที่จะอธิบายได้ต่อไปนี้

กลุ่มข้าราชการ มีแนวความคิดเกี่ยวกับปัญหาของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ แตกต่างกันออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายแรก ประกอบด้วย ตัวแทนข้าราชการกรมธนารักษ์ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และสำนักงานเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร มีความพอใจต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า โดยในกลุ่มนี้มองว่า ภารกิจ โครงสร้าง และองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ไม่ได้เป็นปัญหา มีความหลากหลายของผู้เกี่ยวข้องและมีความรู้ทางวิชาการดีแล้ว แต่การขาดความเข้าใจและการให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ของประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานที่ผ่านมา ปัญหาของคณะกรรมการฯ จึงอยู่ที่การประชาสัมพันธ์ที่ไม่เพียงพอ แต่ทั้งนี้ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเป็นสำคัญ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งประกอบด้วย ตัวแทนข้าราชการกรมศิลปากร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร มีความคิดเห็นว่า ปัญหาในการดำเนินงานมาจากการที่คณะกรรมการฯ มีบทบาทหน้าที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานปฏิบัติที่มีอำนาจหน้าที่อยู่แล้ว โดยตัวแทนข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า นโยบายและแผนที่ผ่านมายังขาดการมองมิติทางสังคม

กลุ่มนักวิชาการ มีแนวความคิดค่อนข้างแตกต่างออกไปจากกลุ่มข้าราชการ กล่าวคือ นักวิชาการส่วนใหญ่ ได้แก่ นักวิชาการด้านสถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบชุมชนเมือง ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดี รัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ จะให้นำหนักของปัญหาการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ไปที่กระบวนการวางแผนของคณะกรรมการฯ ว่าจำกัดอยู่ในวงแคบ ขาดการมีส่วนร่วมในการวางแผนที่เพียงพอ ทั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ ให้นำหนักของปัญหาไปที่การขาดความเข้าใจในการอนุรักษ์ของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ และรัฐบาลมากที่สุด ส่วนนักวิชาการด้านการวางผังเมือง ซึ่งมีประสบการณ์ในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครด้วย เน้นประเด็นปัญหาต่างจากนักวิชาการคนอื่น คือ ปัญหาเกิดขึ้นเพราะความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานระหว่างคณะกรรมการฯ และหน่วยงานปฏิบัติ

กลุ่มผู้แทนประชาชนและองค์กรเอกชนส่วนใหญ่มีแนวความคิดเห็นสอดคล้องกัน คือ ไม่ค่อยพอใจต่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ที่ผ่านมา เพราะการวางแผนแม่บทที่ผ่านมาขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากแผนและส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมาก โดยตัวแทนสื่อมวลชน ได้ให้แนวความคิดที่เพิ่มเติมจากประเด็นแรกด้วยคือ ยังขาดการคำนึงถึงคนไร้ที่อยู่อาศัยที่อยู่ในที่สาธารณะของกรุงรัตนโกสินทร์ด้วย ส่วนผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีความคิดเห็นแตกต่างออกไปคือ ผู้แทนองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องที่เป็นกรรมการด้วย มีความเห็นว่า ปัญหาอยู่ที่การจ้างที่ปรึกษาซึ่งขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในพื้นที่ จึงทำให้แผนเป็นวิชาการมากซึ่งนำไปปฏิบัติได้ยาก ในขณะที่หน่วยงานปฏิบัติก็มีการจัดทำแผนของตัวเอง ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันและนำไปสู่ความขัดแย้ง นอกจากนี้ การทำงานของฝ่ายเลขานุการและการสนับสนุนจากรัฐบาลเป็นปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคด้วยเช่นกัน

จากแนวความคิดของทั้ง 3 กลุ่มดังกล่าว จะเห็นว่า หากแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็นสถานภาพที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในคณะกรรมการฯ และกลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพร่วมอยู่ในคณะกรรมการฯ จะเห็นว่าทั้ง 2 กลุ่มที่มีสถานภาพต่างกันจะมีแนวความคิดแตกต่างกัน โดยกลุ่มที่ได้มีส่วนร่วมอยู่ในการประชุมของคณะกรรมการฯ ได้แก่ กลุ่มข้าราชการทั้งหมด นักวิชาการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ นักวิชาการที่มีประสบการณ์การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร และผู้แทนองค์กรเอกชนที่ร่วมในคณะกรรมการฯ ซึ่งมีแนวความคิดแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มย่อย คือ ฝ่ายแรก มองว่าการขาดความเข้าใจและขาดจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอุปสรรคของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กับหน่วยงานปฏิบัติ มองว่าการทำงานของคณะกรรมการฯ ที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานปฏิบัติคือปัญหาหลัก ส่วนกลุ่มที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในคณะกรรมการฯ ได้แก่ กลุ่มนักวิชาการและกลุ่มผู้แทนประชาชนและองค์กรเอกชนส่วนใหญ่ที่เหลือ จะให้น้ำหนักของปัญหาว่าเกิดจากการขาดการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและแผน

โดยสรุป ณ จุดนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็นว่าเป็นปัญหาของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ มีสาเหตุจากปัญหาของคณะกรรมการฯ 2 ประการ และเป็นอุปสรรคจากภายนอกคณะกรรมการฯ 2 ประการ คือ ปัญหาประการแรกของคณะกรรมการฯ คือ การที่คณะกรรมการฯ ไปดำเนินการในรายละเอียดขั้นปฏิบัติเกินไป จึงเกิดความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานปฏิบัติ จึงเกิดเป็นปัญหาความขัดแย้ง และปัญหาประการที่สอง คือ การขาดการให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการวางแผนอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ส่วนอุปสรรคสำคัญประการแรกของคณะกรรมการฯ คือ การขาดความเข้าใจและไม่ให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ของ

ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอุปสรรคประการที่สอง คือ การขาดการสนับสนุนจากรัฐบาลในการเอาจริงเอาจังกับการดำเนินงานตามนโยบาย

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ในขั้นตอนนี้ เป็นเพียงการสำรวจถึงทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องในกลุ่มต่าง ๆ ที่มีต่อประเด็นปัญหาที่ควรจะต้องได้รับการแก้ไขเป็นลำดับแรก ๆ ยังไม่สามารถสรุปได้ชัดเจนว่าเป็นสาเหตุของปัญหาที่แท้จริงของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ เพราะยังมีการวิเคราะห์ในขั้นต่อไป ซึ่งมาจากการสำรวจแนวความคิดในการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาหรือปรับปรุงการดำเนินงาน โดยอาจมีแนวความคิดที่สะท้อนปัญหาและอุปสรรคของการอนุรักษ์และพัฒนา

### 5.3 การวิเคราะห์แนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

ในหัวข้อนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงแนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยการสัมภาษณ์ถึงแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในกลุ่มต่าง ๆ โดยแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อย่อยได้แก่ ด้านภารกิจ ด้านโครงสร้าง และด้านเครื่องมือการดำเนินงาน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### 5.3.1 การวิเคราะห์ด้านภารกิจ

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องถึงความคิดเห็นในการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกกลุ่มโดยส่วนใหญ่ค่อนข้างมีแนวความคิดที่สอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกัน โดยสรุปแล้วคือ องค์กรที่รับผิดชอบควรจะมีความหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนแม่บท ประสานงานหน่วยงานของรัฐ สนับสนุนการปฏิบัติงานทั้งในด้านวิชาการและงบประมาณ ให้มีความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและติดตามประเมินผล ทั้งนี้ มีความคิดเห็นที่ยังไม่สามารถสรุปได้ชัดเจนในการสัมภาษณ์ คือ แนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนอนุรักษ์เมืองที่ต้องคำนึงถึงทั้งประเด็นทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งไม่สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์อีกส่วนหนึ่งที่มีความคิดเห็นว่าคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่ามีบทบาท/ภารกิจเหมาะสมดีแล้ว และแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนปฏิบัติการ ซึ่งมีผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนหนึ่งที่มีแนวความคิดว่า คณะกรรมการฯ ไม่ควรทำหน้าที่ในรายละเอียดถึงขั้นจัดทำแผนปฏิบัติการเอง

ในประเด็นเกี่ยวกับการคำนึงถึงทั้งประเด็นทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ในการวางแผนอนุรักษ์นั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ควรจะมองในมิติทางเศรษฐกิจและสังคม โดยจะต้องคำนึงถึงสภาพชีวิตความเป็นอยู่และฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ด้วย สภาพ

ความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยในพื้นที่ชุมชนสามารถปรับปรุงได้โดยการจัดระเบียบ โดยไม่จำเป็นต้องรื้อย้ายชุมชนออกไปจากพื้นที่ ตัวอย่างเช่น การย้ายสถานที่ราชการ นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ ได้ให้ความเห็นว่า แม้จะเป็นการจัดการพื้นที่ของรัฐ แต่ประชาชนถือเป็นลูกค้าของรัฐ จึงควรจะต้องถามประชาชนด้วย เป็นต้น

จากการประชุมสมัชชาใหญ่ขององค์การระหว่างประเทศที่ดูแลเกี่ยวกับอนุสรณ์สถานทั่วโลก คือ International Council on Monuments and Sites หรือ ICOMOS) ได้มีกฎบัตรวอชิงตัน (Washington Charter) ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองและพื้นที่ของเมืองประวัติศาสตร์ จากการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศ ซึ่งกฎบัตรดังกล่าว มีสาระเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า พื้นที่อนุรักษ์ควรเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่สอดคล้องกันในประเด็นทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม ผังเมือง และผังภาคในทุกระดับ การวางแผนอนุรักษ์, จะต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยทุกด้านที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ โบราณคดี ประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ เทคโนโลยี สังคมวิทยา และเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้ในการอนุรักษ์พื้นที่ใด ต้องคำนึงถึงประชาชนในพื้นที่นั้นเป็นลำดับแรก<sup>1</sup>

ดังนั้น ในประเด็นเกี่ยวกับการวางแผนการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ จึงเห็นได้ว่าองค์กรที่รับผิดชอบ จะต้องคำนึงถึงประเด็นทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม หรือปัญหาในทุก ๆ ด้านของเมือง โดยต้องคำนึงถึงวิถีชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตอนุรักษ์เป็นสำคัญ

ส่วนในประเด็นเกี่ยวกับการวางแผนปฏิบัติการนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เห็นว่าควรมอบให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานปฏิบัติ ให้เหตุผลว่า เนื่องจากมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติงานอยู่แล้ว แผนปฏิบัติการในที่นี้ หมายถึง แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติเมื่อ พ.ศ. 2540 รวมทั้งแผนปฏิบัติการต่าง ๆ ที่ว่าจ้างศึกษาโดยสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ทั้งแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการดังกล่าวเป็นแผนที่มีการกำหนดผังรายละเอียดของโครงการไว้ค่อนข้างชัดเจน ทำให้หน่วยงานปฏิบัติประสบปัญหาในการดำเนินงานไปเป็นไปตามแผนแม่บทดังกล่าว โดยข้าราชการสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร ให้ความเห็นว่า คณะกรรมการฯ ไม่ควรลงมาพิจารณาในรายละเอียดมาก เพราะท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ด้วย

<sup>1</sup>ICOMOS Charter on the Conservation of Historic Towns and Urban Areas [Online]. 1996.

Available from: [http://www.icomos.org/docs/towns\\_charter.html](http://www.icomos.org/docs/towns_charter.html) [2002, March 1]

ผู้ให้สัมภาษณ์คนอื่น ๆ ยังได้ให้เหตุผลสนับสนุนในประเด็นนี้ ได้แก่ ข้าราชการกรมศิลปากรมีความคิดเห็นว่า คณะกรรมการฯ ใช้เวลาไปกับการพิจารณาแผนแม่บท/แผนปฏิบัติการมาก ทำให้หน้าที่ด้านอื่นที่ควรจะดำเนินการเป็นหลักต้องหย่อนประสิทธิภาพ ผู้แทนองค์กรเอกชนที่เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย มีความเห็นว่า การไปจ้างที่ปรึกษาซึ่งขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในพื้นที่ ทำให้แผนที่จัดทำมีความเป็นวิชาการมาก ซึ่งนำไปปฏิบัติได้ยาก ในขณะที่หน่วยงานปฏิบัติก็มีการจัดทำแผนของตัวเอง ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันและนำไปสู่ความขัดแย้ง และนักวิชาการที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ได้ให้ความเห็นว่า ไม่เห็นด้วยกับแผนแม่บทที่มีลักษณะออกมาเป็นผังอย่างใดในแผนแม่บทฉบับแรก ซึ่งในขณะนั้นยังไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการที่กำกับการศึกษาแผนแม่บทฉบับนั้น ดังนั้น แผนแม่บทฉบับที่สองที่จัดทำในบริเวณฝั่งธนบุรี จึงได้รับการปรับปรุงให้มีลักษณะเป็นแผนนโยบายมากกว่า ซึ่งข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ได้แสดงความเห็นด้วยต่อลักษณะของแผนแม่บทฉบับที่สองในบริเวณฝั่งธนบุรีด้วยเช่นกัน

จากการศึกษาผลการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีใน พ.ศ. 2540 มีลักษณะต้องการให้เป็นแผนที่นำไปปฏิบัติการได้ด้วย แต่ในขั้นปฏิบัติที่ผ่านมาเกือบครบกำหนดระยะเวลา 5 ปีแรกของแผน ซึ่งโครงการต่าง ๆ จะต้องแล้วเสร็จ 9 โครงการ แต่ปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องรับผิดชอบก็ไม่ได้ดำเนินการตามผังที่ออกแบบไว้ เพราะมีรายละเอียดที่เจ้าของโครงการได้นำไปจัดทำผังโครงการใหม่ เช่น กรณีการก่อสร้างลานคนเมืองของกรุงเทพมหานคร ก็ไม่ได้มีแบบแปลนเหมือนกับที่ออกแบบไว้ในแผนแม่บท และกรณีการออกแบบผังบริเวณป้อมมหากาฬ ซึ่งในระหว่างจัดทำแผนแม่บทฯ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้ว่าจ้างบริษัท ชินครอน กรุ๊ป จำกัด ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ ในลักษณะแผนพัฒนาและออกแบบรายละเอียดการปรับปรุงพื้นที่บริเวณป้อมมหากาฬ แนวกำแพงเมือง และบริเวณโดยรอบ (บริเวณวัดเทพธิดาราม วัดราชนันทดาราม วัดสระเกศ และกรมโยธาธิการ) ในปีงบประมาณ 2536 ซึ่งในขั้นการปฏิบัติแล้ว กรุงเทพมหานครก็ไม่ได้นำแผนฉบับนี้ไปดำเนินการ แต่ได้ให้สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร รับไปออกแบบผังโครงการอีกฉบับ แล้วนำมาเสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณา และคณะกรรมการฯ ก็มีมติให้นำไปปรับปรุงแก้ไข ซึ่งในปัจจุบันก็ยังไม่ได้มีการพิจารณาต่อไปในระดับคณะกรรมการฯ จึงเห็นได้ว่า การดำเนินงานที่ผ่านมาของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เป็นไปในลักษณะที่มีความซ้ำซ้อนกันอยู่ ซึ่งก่อให้เกิดการใช้งบประมาณและทรัพยากรที่ไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร

จากการทบทวนแนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนโดยทั่วไป พบว่าได้สนับสนุนในประเด็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนปฏิบัติการว่าควรมอบให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานปฏิบัติ กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติ

งานควรมีอิสระในการพิจารณาปรับงานให้เข้ากับสถานการณ์ได้บ้าง ดังนั้น ในหน่วยงานทุกหน่วย ซึ่งมีการทำงานที่ต้องติดต่อกันอย่างกว้างขวาง ผู้ปฏิบัติงานจะประสานงานกันด้วยความสมัครใจ เมื่อเวลาจำเป็น แต่ละคนมีขอบเขตของการใช้ดุลพินิจที่จะปรับงานของเขาให้เป็นไปตามความต้องการของบุคคลอื่น ๆ ได้ การประสานงานดังกล่าวจะเป็นไปอย่างนุ่มนวลขึ้นหากทุกคนมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน<sup>2</sup>

ดังนั้น ในการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงาน เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพ และเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้ง หน่วยงานในระดับนโยบายจึงควรเป็นผู้กำหนดกรอบกว้าง ๆ และให้การสนับสนุนการปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบจะเหมาะสมกว่า โดยไม่ควรเข้ามาบีบคั้นหน้าที่ในชั้นการปฏิบัติหรือชั้นที่ต้องลงรายละเอียด

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า (ดังกล่าวรายละเอียดแล้วในบทที่ 3) จะเห็นได้ว่า โดยรวมแล้วอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ได้มีการกำหนดไว้แล้วอย่างกว้างขวางและครอบคลุมกับบทบาท/ภารกิจที่ควรจะเป็นแล้วพอสมควร ทั้งการวางนโยบาย การจัดทำแผนแม่บท สนับสนุนการจัดสรรงบประมาณ สนับสนุนและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและภาคเอกชนได้มีส่วนร่วม และประสานงาน ติดตาม ตรวจสอบและกำกับดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามที่จัดทำไว้ เป็นต้น ดังนั้น จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับบทบาท/ภารกิจที่คณะกรรมการฯ ควรจะดำเนินการดังที่กล่าวมา จึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการฯ จึงควรปรับปรุงบทบาทในการดำเนินงานให้มากขึ้น ได้แก่ การสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณ สนับสนุนและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและภาคเอกชนได้มีส่วนร่วม และการประสานงาน ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงาน รวมทั้ง ควรต้องปรับในการวางนโยบายและแผนแม่บทให้มีการคำนึงถึงมิติทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น โดยอาจจำเป็นต้องกำหนดในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ให้ชัดเจนด้วยว่า มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม สำหรับบทบาท/ภารกิจที่ต้องปรับปรุงออกจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ คือ การจัดทำแผนปฏิบัติการ

### 5.3.2 การวิเคราะห์ด้านโครงสร้าง

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องถึงแนวความคิดในการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ โดยภายใต้การจัดโครงสร้างและองค์ประกอบนี้ ได้แบ่งออกเป็นประเด็น

<sup>2</sup>อนันต์ เกตุวงศ์, หลักและเทคนิคการวางแผน, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 26.

ย่อย ๆ ได้แก่ องค์ประกอบของผู้ที่มีส่วนร่วมในการวางแผน ขนาดและสัดส่วนของกรรมการ ประธานกรรมการ ฝ่ายเลขานุการ และโครงสร้างของคณะกรรมการ ดังที่จะอธิบายต่อไปนี้

องค์ประกอบของผู้ที่มีส่วนร่วมในการวางแผน กลุ่มตัวอย่างที่ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็น ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ ประชาชนในพื้นที่ และองค์กรพัฒนาเอกชน ดังนี้

แนวความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์ประกอบที่เป็นเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ จากการสัมภาษณ์ มีแนวความคิดแตกต่างกันเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มหนึ่ง มองว่า ควรจะนำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจริง ๆ เท่านั้นเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการ โดยมีเหตุผลว่าเพื่อไม่ให้คณะกรรมการมีขนาดใหญ่จนเกินไป ซึ่งจะทำให้เป็นปัญหาในการดำเนินงานและการตัดสินใจ โดยหน่วยงานที่เหลืออาจรวมอยู่ในคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจได้ ส่วนอีกกลุ่มหนึ่ง มีความเห็นว่า คณะกรรมการระดับชาติควรมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างหลากหลาย เพื่อที่จะให้เกิดการระดมข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดกรอบนโยบาย

ทั้ง 2 แนวความคิดดังกล่าว มีความเป็นไปได้ในทางทฤษฎี โดยในแนวความคิดแรก ฟอร์ดและฮีตัน<sup>3</sup> พบว่า จำนวนของกรรมการ ควรจะมีตั้งแต่ 5 คน ถึง 15 คน ซึ่งถ้ามีจำนวนใกล้เคียงมาทาง 5 คน จะมีประสิทธิภาพมากกว่า ซึ่งมีความสอดคล้องกับไพร์ส<sup>4</sup> ที่เห็นว่า คณะกรรมการควรมีสมาชิกประมาณ 6-12 คน ส่วนอีกแนวความคิดหนึ่ง เห็นว่า การคัดเลือกสมาชิกของคณะกรรมการต้องคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในคณะกรรมการฯ โดยอีแวน<sup>5</sup> มีความเห็นว่าขนาดของคณะกรรมการฯ จะขึ้นอยู่กับจำนวนหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบสำคัญจากการตัดสินใจ และไม่เออร์<sup>6</sup> มองว่าการอาศัยกลุ่มและคณะกรรมการตัดสินใจเพื่อพัฒนาทางเลือกจะต้องพยายามให้ทุกคนมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ เพื่อให้ได้ความคิดเห็นและวิธีการต่าง ๆ ที่หลากหลาย

<sup>3</sup> Robert C. Ford and Cherrill P. Heaton, Principles of Management: A Decision-Making Approach (Reston, VA: Reston Publishing, 1980), pp. 280 – 281.

<sup>4</sup> James L. Price, Organization Effectiveness (Hooewood, IL: Richard D. Irwin, Inc., 1968), pp. 110 – 116.

<sup>5</sup>William M. Evan, Organization Theory: Research and Design (New York: Macmillan, 1993), p. 146.

<sup>6</sup>Norman Maier, "Asset and Liabilities in Group Problem Solving," Psychological Review 74 (July 1967): 239 – 249.

แตกต่างกัน และจะทำให้ทุกคนยอมรับในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการควรจะต้องประกอบด้วยกลุ่มที่เกี่ยวข้องหลากหลาย แต่ควรจะมีจำนวนไม่มากเกินไป

ในด้านขององค์ประกอบที่เป็นนักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ จากการสัมภาษณ์ นักวิชาการและองค์กรเอกชน ให้ความเห็นว่า องค์การที่รับผิดชอบการวางแผนนโยบายและแผนอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ ควรประกอบด้วยนักวิชาการหลายสาขา ซึ่งโดยสรุปแล้วก็คือ ทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม โดยมีผู้ให้ความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณสมบัติด้วย เช่น ข้าราชการกรมศิลปากร ให้ความเห็นว่าควรจะต้องมีความเป็นผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมากกว่าความเป็นนักวิชาการ โดยผู้แทนองค์กรเอกชนที่เป็นกรรมการ ให้ความเห็นมาเสริมกันคือ นักวิชาการมักขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติ จึงทำให้ไม่รู้ปัญหาในการปฏิบัติอย่างข้าราชการ แต่ทั้งนี้ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ถ้านำนักวิชาการมาร่วมกันวางแผนก็จะทำให้นักวิชาการ มีความเข้าใจในการปฏิบัติมากขึ้น

ในด้านสัดส่วนของแต่ละสาขาวิชานั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ไม่มีความเห็นชัดเจนได้ว่า แต่ละสาขาควรจะมีสัดส่วนเป็นเท่าไร แต่ทั้งนี้ นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์มีความเห็นว่า ควรจะมีนักวิชาการด้านผังเมืองและสถาปัตยกรรมจำนวนมากกว่า และควรจะมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์และบริหารด้วย แต่จำนวนไม่ต้องมากเท่ากับกลุ่มแรก แต่แกนนำองค์กร/กลุ่มเคลื่อนไหว มีความเห็นว่าควรจะมีนักสังคมศาสตร์มาก ๆ

แม้ว่าจากการทบทวนแนวความคิดและทฤษฎี ก็ยังไม่พบแนวความคิดที่กล่าวถึงสัดส่วนของนักวิชาการสาขาต่าง ๆ ในการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองว่าควรจะเป็นอย่างไร แต่แนวความคิดของผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ เป็นแนวความคิดที่น่าจะนำมาพิจารณาอย่างยิ่งคือ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นด้วยว่าควรจะมีหลายสาขา แต่การจะกำหนดว่าเป็นสาขาได้บ้าง หรือจบการศึกษาด้านใดเป็นเรื่องยาก เพราะคนบางคนมีความรอบรู้หลายสาขา โดยควรจะต้องประกอบด้วยผู้ที่เป็นนักอนุรักษ์และผู้ที่เป็นนักพัฒนา ทั้งนี้ ควรจะพิจารณาเลือกจากความเป็นคนที่มีความคิดเป็นองค์รวม คือมองในทุกด้าน มีความอาวุโส มีประสบการณ์ และมีความเป็นท้องถิ่น โดยประโยชน์ของผู้ทรงคุณวุฒิคือ เป็นตัวกลางช่วยให้ความรู้ความเข้าใจและประสานระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว จะช่วยให้สามารถกำหนดจำนวนสมาชิกของคณะ ไม่ให้มีจำนวนมากเกินไป

ดังนั้น ในการวางแผนอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ควรประกอบด้วยนักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ หลายสาขาที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมือง ทั้งในทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม โดยควรเลือกคนที่มีความคิดและมองเป็นองค์รวม มีความอาวุโส และมีประสบการณ์

ในด้านองค์ประกอบที่เป็นประชาชน ผู้ให้สัมภาษณ์โดยส่วนใหญ่มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองควรมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนด้วย แต่ความคิดเห็นว่าควรมีส่วนร่วมในระดับใดนั้นยังคงแตกต่างกันอยู่ กลุ่มหนึ่ง ให้ความเห็นว่า ควรให้ตัวแทนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการด้วย ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่ง มีความเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องเป็นกรรมการ และอีกกลุ่มยังไม่แน่ใจว่า ควรจะเลือกตัวแทนประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการอย่างไร ทั้งนี้พื้นที่ในเขตกรุงรัตนโกสินทร์ประกอบด้วยพื้นที่เขตการปกครองจำนวน 6 เขต ซึ่งหากเลือกผู้แทนโดยใช้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือสมาชิกสภาเขต ก็ควรจะต้องมีตัวแทนจากแต่ละเขต ซึ่งแต่ละเขตก็มีพื้นที่และประชาชนไม่เท่ากันที่อยู่ในขอบเขตของกรุงรัตนโกสินทร์ นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ ได้มีความคิดเห็นในประเด็นนี้ว่า ไม่ควรใช้วิธีการเลือกตัวแทนประชาชนโดยใช้พื้นที่เขต แต่เห็นว่าควรเลือกจากลักษณะผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่ม เช่น ประชาชนที่เป็นกลุ่มรากหญ้า กลุ่มพ่อค้า กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มนักวิชาการ ในกรณีนี้ จะเห็นได้ว่าคงจะเป็นการยากในทางปฏิบัติที่จะดำเนินการได้เช่นนั้น นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ มีเห็นว่า โดยหลักการแล้ว ควรมีตัวแทนประชาชนผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่ร่วมอยู่ด้วย แต่ในอนาคตต้องมีการพัฒนาการคัดเลือกตัวแทนประชาชนให้มีความเป็นตัวแทนจริง ๆ มากกว่าที่เป็นอยู่

นอกจากนี้ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือสมาชิกสภาเขตพระนคร มีความเห็นว่าถ้าเป็นไปได้ควรให้ผู้แทนประชาชนที่มีอยู่เป็นกรรมการด้วย เพราะอย่างน้อยก็ผ่านกระบวนการเลือกตั้งมาในระดับหนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลที่เป็นกรรมการที่แต่งตั้งโดยชื่อ ซึ่งบุคคลทั่วไปก็ไม่ว่าว่าเป็นใครมาจากไหน ในขณะที่ผู้นำชุมชนป้อมมหากาฬ ไม่เห็นด้วยกับการให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือสมาชิกสภาเขตเป็นตัวแทนชุมชน เพราะไม่เชื่อว่าจะสามารถไปเป็นปากเป็นเสียงแทนความต้องการของชุมชนได้จริง ๆ ควรจะให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนด้วยตัวเอง แต่ทั้งนี้ไม่จำเป็นต้องถึงขั้นเป็นกรรมการก็ได้ ส่วนผู้แทนองค์กรเอกชนที่ร่วมเป็นกรรมการ มีความคิดเห็นว่า หากให้ชุมชนเป็นกรรมการจะทำให้กรรมการมีจำนวนมากเกินไป จึงควรให้มีส่วนร่วมในขั้นการจัดทำประชาพิจารณ์ และผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า ควรให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาร่วมเป็นกรรมการด้วย แต่ควรให้มีสัดส่วนที่น้อยกว่ากลุ่มอื่น เพราะหากมีมากจะทำให้นโยบายไปในทางเสียหายต่อการอนุรักษ์ได้ โดยผู้แทนกรมธนารักษ์กล่าวเสริมว่า ควรเชิญชุมชนมาร่วมประชุมเฉพาะกรณีเป็นครั้งคราวไป ไม่ต้องให้เป็นกรรมการ

ดังนั้นในประเด็นนี้ จะเห็นได้ว่าชุมชนในพื้นที่ที่มีความสำคัญที่จะต้องให้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย แต่ควรมีส่วนร่วมระดับใดนั้น ยังไม่สามารถสรุปได้ในการศึกษานี้ เพราะไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาในรายละเอียด แต่อย่างน้อยเพื่อให้มีผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วม ก็เห็นควรจะต้องมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อยู่ในคณะกรรมการวางแผนนโยบาย 1 ตำแหน่ง ในส่วน

ของประชาชนกลุ่มอื่น ๆ สามารถหาวิธีการทำให้เกิดการมีส่วนร่วมได้โดยการจัดประชาสัมพันธ์ จัดประชาพิจารณ์ จัดเวทีเจรจาสาธารณะ ซึ่งหากวิธีการวางแผนเหมาะสมเพียงพอแล้ว ก็จะทำให้เกิดการยอมรับในแผนได้ในระดับหนึ่ง โดยไม่ต้องมีกรรมการ แต่ต่อไปในอนาคตหากมีการพัฒนาองค์กรประชาชนซึ่งเป็นที่ยอมรับให้เป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ก็จะสามารรถกำหนดให้เข้ามาเป็นกรรมการได้

ในด้านองค์ประกอบที่เป็นองค์กรเอกชน ที่มีผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนหนึ่ง เห็นความสำคัญว่า ควรจะรวมอยู่เป็นกรรมการด้วย โดยนักวิชาการด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดีและตัวแทนสื่อมวลชน มีความเห็นว่า องค์กรพัฒนาเอกชนในด้านสังคมมีอยู่มาก น่าจะดึงเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน โดยนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ มีความเห็นว่าน่าจะเลือกตัวแทนประชาชนโดยเลือกจากการเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อช่วยทำให้กรรมการมีจำนวนไม่มากเกินไป สำหรับนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ มีความเห็นว่า สมาคมเอกชนที่มีอยู่ในกรรมการ มีบทบาทในทางวิชาการมากกว่าเป็นเสียงของประชาชน ซึ่งจากการพิจารณาองค์กรเอกชนที่เป็นกรรมการด้วย 3 องค์กร ในปัจจุบัน ได้แก่ สมาคมนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม สมาคมสถาปนิกสยามฯ และสมาคมนักผังเมืองไทย จะเห็นได้ว่า เป็นการเลือกสมาคมวิชาชีพซึ่งจะมีประโยชน์ต่อคณะกรรมการฯ ในด้านการให้ความรู้ทางวิชาการที่ผ่านกระบวนการคัดสรรตัวแทนทางวิชาชีพมาแล้วในระดับหนึ่ง

ดังนั้น ในกรณีขององค์กรเอกชน จะเห็นได้ว่า จะมีประโยชน์ได้ใน 2 ด้าน คือ ด้านแรก องค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินการเกี่ยวกับประชาชนและสังคม จะสามารถเป็นตัวแทนหรือเป็นปากเป็นเสียงแทนกลุ่มประชาชนในพื้นที่ได้ในระดับหนึ่ง และด้านที่สอง คือ องค์กรเอกชนที่เป็นสมาคมทางวิชาชีพจะเป็นตัวแทนของกลุ่มวิชาชีพเฉพาะด้าน ที่สามารถให้ข้อมูลความคิดเห็นที่เป็นวิชาการต่อคณะกรรมการฯ จึงถือเป็นทางเลือกที่ดีทางเลือกหนึ่งในการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสามารถนำไปคัดเลือกนักวิชาการด้านต่าง ๆ ที่จะเข้ามาร่วมเป็นกรรมการ เช่น สมาคมนักประวัติศาสตร์แห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งจะสามารถจัดข้อสงสัยในการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งโดยบุคคลได้ อีกทั้งเป็นการกลั่นกรองการเลือกตัวแทนของแต่ละสาขาวิชาชีพมาแล้วขั้นหนึ่งจากแต่ละองค์กร

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ควรจะมีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างน้อย 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) ฝ่ายรัฐบาลกลาง ซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และรวมถึงรัฐมนตรีประจำกระทรวงด้วย 2) ฝ่ายท้องถิ่น หมายถึง ตัวแทนประชาชนในพื้นที่ ซึ่งหมายรวมถึงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนด้วย และ 3) ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ นักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้ง

ตั้งโดยชื่อ และสมาคมวิชาชีพ ทั้งนี้ คณะกรรมการควรจะมีจำนวนไม่มากเกินไป แต่ควรจะให้มีความหลากหลายจากในสาขาวิชา หลากหลายในการเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ และหลากหลายในเพียงพอสำหรับหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติงานตามนโยบายและแผน

สำหรับโครงสร้างของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ปัจจุบัน ประกอบด้วย กรรมการที่มีจำนวนได้ถึง 30 คน แบ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลกลาง จำนวน 19 คน (ซึ่งประกอบด้วยนักการเมืองระดับชาติ 2 คน ผู้บริหารหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง 14 คน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการอีกไม่เกิน 3 คน) ผู้แทนจากท้องถิ่น จำนวน 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 10 คน (ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรเอกชนวิชาชีพ 3 คน และ ผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกิน 7 คน) จะเห็นได้ว่า สัดส่วนของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องในคณะกรรมการฯ ปัจจุบัน จะประกอบด้วย ฝ่ายรัฐบาลกลางเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ฝ่ายท้องถิ่นมีเพียงคนเดียวเท่านั้น โดยฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิมีสัดส่วนพอเหมาะคือ 1 ใน 3 ของทั้งหมด

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดขององค์ประกอบคณะกรรมการฯ ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า เมื่อประธานเป็นรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจสั่งการต่อข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งโดยตรงและโดยอ้อมได้ เมื่อสัดส่วนกรรมการฯ ประกอบด้วยฝ่ายรัฐบาลกลางมาก อาจส่งผลให้การตัดสินใจของคณะกรรมการมีความโน้มเอียงไปในทางความคิดของราชการมาก ซึ่งข้อเสียก็คือ ทำให้รับรู้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่น้อย จึงเกิดเป็นปัญหาประชาชนไม่ยอมรับและออกมาคัดค้านแผนแม่บทตั้งที่เป็นอยู่

แม้จะยังไม่พบว่ามีแนวความคิดและทฤษฎีใดกล่าวไว้ว่าสัดส่วนทั้ง 3 ฝ่ายควรจะเป็นอย่างไร และแนวความคิดจากการสัมภาษณ์ก็ยังคงแตกต่างกัน แต่หากลองมาพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่ได้วิเคราะห์ไปแล้วว่า ควรจะต้องทำหน้าที่ในการสร้างความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ให้กับประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งรัฐบาลเองด้วย ดังนั้น จึงควรพิจารณาว่า ในฝ่ายรัฐบาลกลาง ก็ควรที่จะเลือกจากหน่วยงานที่มีความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ ได้แก่ กรมศิลปากร และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ในฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ ก็ควรที่จะประกอบด้วยกลุ่มที่เป็นนักอนุรักษ์มากกว่านักพัฒนา จึงต้องเลือกผู้ที่มีความรู้ในประวัติศาสตร์ มีความรู้ในวิชาการและเทคนิคการอนุรักษ์ เพื่อให้สามารถอธิบายให้คนอื่นเข้าใจได้ สำหรับนักพัฒนา ซึ่งหมายถึงนักพัฒนาชุมชน นักเศรษฐศาสตร์ หรือวิศวกร เป็นต้น ซึ่งกำหนดให้มีสัดส่วนน้อยกว่าได้ เพราะกลุ่มตัวแทนประชาชน ซึ่งจะมีกลุ่มที่ต้องการพัฒนาให้ชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นเข้ามามีส่วนร่วมด้วยอยู่ส่วนหนึ่งแล้ว และก็ควรมีตัวแทนประชาชนที่ต้องการอนุรักษ์วิถีชีวิตของชุมชนของตนรวมอยู่ด้วย ซึ่งโดยรวมแล้ว ทั้ง 3 ฝ่ายที่เป็นฝ่ายรัฐบาลกลาง ฝ่ายท้องถิ่น

และฝ่ายนักวิชาการ ก็จะมีองค์ประกอบที่เป็นทั้งนักอนุรักษ์และนักพัฒนาในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยอาจมีสัดส่วนที่เป็นนักอนุรักษ์มากกว่าเล็กน้อย เพราะเป็นหน่วยที่มีหน้าที่ในการสร้างความรู้ ความเข้าใจในการอนุรักษ์ด้วย

สำหรับตำแหน่งประธานกรรมการนั้น ในทางทฤษฎีแล้วเห็นว่า ควรจะต้องเป็นผู้มีความสามารถในการเป็นผู้นำการประชุม สามารถจับประเด็น ที่กำลังพิจารณา และส่งเสริมให้กรรมการ แสดงความคิดเห็น ไม่แสดงบทบาทครอบงำหรือโน้มน้าวให้กรรมการมีความเห็นเหมือนตน ควรส่งเสริมให้มีการระดมความคิดเห็น เป็นผู้ที่มีความน่าเคารพนับถือหรืออาวุโส มีความคิดที่เปิดกว้าง มองเป็นองค์รวม เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เนื่องจากคณะกรรมการฯ มีบทบาท/ภารกิจต้อง ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ และมีความต้องการการสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อให้การ ดำเนินงานของรัฐบาลประสบความสำเร็จ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์หลายคน ทั้งที่เป็นข้าราชการและนัก วิชาการ ก็เล็งเห็นถึงความสำคัญของการมีประธานเป็นนักการเมืองในระดับชาติ ซึ่งจะสามารถ ช่วยนำประเด็นปัญหาของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ไปผลักดันในระดับคณะ รัฐมนตรีได้ แต่ทั้งนี้ คุณสมบัติของประธานจึงอยู่ที่ว่า ควรจะเป็นผู้ที่มีความสนใจและให้ความสำคัญ ต่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ จึงจะช่วยสนับสนุนให้เกิดการทำงานที่มี ประสิทธิภาพ เป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานราชการที่ผู้บริหารไม่ค่อยให้ความสำคัญมาประชุม ให้ เห็นความสำคัญที่ต้องมาประชุมคณะกรรมการฯ และช่วยสนับสนุนให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับ การอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์

สำหรับฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ ซึ่งในทางทฤษฎีแล้ว เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ใน การอำนวยความสะดวกให้คณะกรรมการ เป็นผู้ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เป็นผู้จัดเตรียมข้อมูลสำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการ ประสิทธิภาพของคณะกรรมการจึง ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของฝ่ายเลขานุการด้วย จากการสำรวจแนวความคิดโดยการสัมภาษณ์ ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ได้สะท้อนถึงประสิทธิภาพของฝ่ายเลขานุการในปัจจุบันหลาย ประการ ได้แก่ ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนของคณะกรรมการฯ ซึ่งไปว่าจ้างที่ปรึกษาจัดแผนแม่บท และแผนปฏิบัติการ โดยใช้งบประมาณของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ส่วนหนึ่งย่อม มาจากการเสนอของฝ่ายเลขานุการ ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผน ก็ ควรจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการในการใช้งบประมาณในการประชาสัมพันธ์ต่อประชาชน อุปสรรคจากการขาดความรู้และเข้าใจต่อการอนุรักษ์ของประชาชน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็มีความ เห็นว่า เป็นหน้าที่ที่ฝ่ายเลขานุการต้องไปดำเนินการสร้างความเข้าใจทั้งต่อประชาชนและ หน่วยงานของรัฐ และอุปสรรคจากการขาดนโยบายที่ชัดเจนและการสนับสนุนจากรัฐบาล ในกรณี ก็เป็นที่ยอมรับว่านโยบายด้านการอนุรักษ์ เป็นด้านที่รัฐบาลต่าง ๆ มักให้ความสำคัญน้อย เพราะ

รัฐบาลจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาคือพื้นฐานของประเทศด้านอื่น ๆ ที่ต้องการการแก้ไขเร่งด่วน ทำให้รัฐบาลให้ความสนใจการอนุรักษ์น้อย และอีกทั้งการอนุรักษ์เป็นเรื่องซึ่งคนทั่วไป มักไม่เห็นความสำคัญ ถ้าไม่มีความรู้ความเข้าใจและสำนึกต่อคุณค่าทางประวัติศาสตร์พอ ดังนั้น เมื่อรัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญเร่งด่วน ฝ่ายเลขานุการในฐานะหน่วยงานที่เป็นเจ้าของเรื่อง ก็ควรต้องมีบทบาทในเชิงรุกที่จะเสนอเป็นทางเลือกให้รัฐบาลพิจารณา

ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าฝ่ายเลขานุการ ควรจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทในการดำเนินงานให้เป็นเชิงรุกมากขึ้น ทั้งในด้านของการประสานงาน เป็นศูนย์กลางข้อมูล ไม่ใช่เป็นผู้ลงมือปฏิบัติเอง และในการประชาสัมพันธ์ให้เกิดการมีส่วนร่วมและความเข้าใจในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และดำเนินงานในเชิงรุกที่จะเสนอแนวทางและทำให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์ให้ได้

ในด้านโครงสร้างของหน่วยงานที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ปัจจุบันงานเลขานุการของคณะกรรมการฯ ขึ้นอยู่ที่ฝ่ายคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งในระดับฝ่ายจะเห็นได้ว่า นอกจากเจ้าหน้าที่ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 9 คน จะต้องทำงานเกี่ยวกับการเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า และคณะอนุกรรมการฯ ทั้ง 2 ชุดในปัจจุบัน ซึ่งมีการประชุมไม่ต่ำกว่า 12 ครั้งใน 1 ปี แต่มีข้าราชการเป็นผู้รับผิดชอบเป็นเจ้าของเรื่อง 1 คน และเจ้าหน้าที่ในฝ่ายยังจะต้องเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก ซึ่งฝ่ายจะต้องประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามอนุสัญญาดังกล่าวด้วย จึงจะเห็นได้ว่างานของฝ่ายเลขานุการมีภารกิจมาก ซึ่งทำให้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายเลขานุการไม่สามารถดำเนินงานในเชิงรุกได้ เพราะงานในเชิงรับก็เกินขีดความสามารถอยู่แล้ว และฝ่ายเลขานุการยังไปทำหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการ ซึ่งควรจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานปฏิบัติ ทำให้งานหลักที่ควรจะทำต้องหย่อนประสิทธิภาพลงไป

ในประเด็นเกี่ยวกับระดับของหน่วยงานที่เป็นฝ่ายเลขานุการ การศึกษาครั้งนี้ ยังคงไม่สามารถชี้ชัดได้ว่า ควรจะเป็นหน่วยงานในระดับใด เช่น กระทรวง กรม กอง หรือ ฝ่าย จึงจะเหมาะสม แต่อย่างน้อย จะเห็นได้ว่า ที่เป็นอยู่ในฝ่ายที่มีหน้าที่หลายอย่างจะทำให้ไม่สามารถดำเนินงานในเชิงรุกได้ อย่างน้อยต้องมีการแยกฝ่ายออกมา ทั้งนี้ ฝ่ายเลขานุการจะยังตั้งอยู่ในสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมต่อไปก็ไม่มีปัญหา เพราะเป็นหน่วยงานที่มีประสบการณ์รับผิดชอบมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประสานงานของรัฐบาลกลางอยู่แล้ว และเป็นที่ยอมรับของผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนว่าควรจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานนี้ต่อไป

ในด้านแนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการฯ ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนให้ความเห็นว่า ควรจะมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการมาพิจารณาเฉพาะเรื่องมากกว่าปัจจุบัน เพื่อจะทำให้งานของคณะกรรมการฯ มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนสามารถดึงเอาผู้มีส่วนร่วมอื่น ๆ ที่ไม่สามารถให้ร่วมในระดับคณะกรรมการฯ เพราะต้องคำนึงถึงขนาดคณะกรรมการฯ เช่นกรณีของการให้ผู้แทนชุมชนต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมในกรณีที่เป็นการประชุมเฉพาะพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง

จากที่กล่าวมาแล้วว่า ในองค์ประกอบของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีความหลากหลายอยู่มาก แต่เนื่องจากบทบาท/ภารกิจของคณะกรรมการฯ มักดำเนินการในด้านการพิจารณานุมัติก่อสร้างอาคาร การจัดทำแผนปฏิบัติการมาก ทำให้งานมีลักษณะดำเนินการไปเรื่อย ๆ เมื่อเป็นเช่นนั้น ผู้บริหารหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงไม่กระตือรือร้นกับงานด้านนี้ จึงมักส่งผู้แทนที่เป็นสถาปนิกหรือคนที่สนใจงานอนุรักษ์มาเป็นกรรมการ เช่น กรรมการผังเมือง มอบหมายผู้อำนวยการสำนักการออกแบบและวางผัง มาเป็นกรรมการ เช่นเดียวกับกรมโยธาธิการ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และสำนักพระราชวัง เป็นต้น ซึ่งได้มอบหมายให้ผู้ที่มีพื้นฐานทางสถาปนิกมาประชุม ตัวอย่างในการประชุมคณะอนุกรรมการกลั่นกรองและพิจารณาแผนการดำเนินงานในกรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า เพียงชุดเดียว ซึ่งทำให้งานล่าช้า และเป็นภาระแก่ผู้ที่เป็นอนุกรรมการมาก ในการต้องมาประชุมอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเมื่อต้องมาประชุมในประเด็นที่ไม่เกี่ยวกับหน่วยงานของตน ดังตัวอย่าง กรณีการพิจารณาเรื่องการติดตั้งป้ายของกรมแผนที่ทหาร ซึ่งปรากฏว่า มีการแต่งตั้งคณะทำงานไปร่วมพิจารณากับรองเจ้ากรมแผนที่ทหาร ซึ่งในจำนวนนี้ประกอบด้วย ผู้แทนกรมการผังเมืองด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาหน้าที่ของกรมการผังเมืองแล้ว จะเห็นว่าไม่เกี่ยวข้องกับการออกแบบป้ายกรมแผนที่ทหารเลย แต่การแต่งตั้งคณะบุคคลดังกล่าวเป็นไปเพราะคำนึงถึงความสามารถหรือความสนใจเฉพาะตัวบุคคลมากกว่าการคำนึงถึงบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เป็นตัวแทน ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงในเรื่องภารกิจและการเลือกบุคคลเข้าเป็นกรรมการ หรืออนุกรรมการหรือคณะทำงาน ให้สอดคล้องเหมาะสมกับบทบาทหน้าที่ของบุคคลด้วย

อีกตัวอย่างเช่น ในการพิจารณารูปแบบสะพานอุบลรัตน์ พบว่า ที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ ประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนกรมการผังเมือง ผู้แทนกรมธนารักษ์ เป็นต้น ซึ่งไม่ได้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกแบบสะพานข้ามคลองเลย ดังนั้น มติของคณะกรรมการฯ จึงแสดงให้เห็นว่า องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการฯ ไม่สอดคล้องกับการอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

นอกจากนี้ การมีคณะกรรมการเพียงชุดเดียวเป็นหลักอย่างในปัจจุบัน เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเสนอไปยังคณะกรรมการฯ คณะกรรมการฯ ก็มักไม่พิจารณาละเอียด เพราะเห็นว่ามีภารกิจมาแล้วในระดับหนึ่ง อีกทั้งส่วนใหญ่ก็เป็นคนกลุ่มเดียวกันทั้งสิ้น จึงทำให้การตัดสินใจของคณะกรรมการฯ ถูกจำกัดผูกขาดอยู่ในบุคคลกลุ่มเดียวในวงจำกัด ซึ่งเป็นผลให้เกิดการไม่ยอมรับในนโยบายและแผน หรือมติของคณะกรรมการฯ

ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่า ควรจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมามากขึ้น ทั้งคณะกรรมการในเชิงบทบาทหน้าที่ (function) เช่น การพิจารณาในปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การจราจร มาตรการควบคุมและอนุรักษ์อาคาร การท่องเที่ยว และการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ซึ่งทำให้สามารถเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่รับผิดชอบเฉพาะเรื่อง มาร่วมเป็นอนุกรรมการได้ และคณะกรรมการในเชิงพื้นที่ (area) เช่น การพิจารณาปรับปรุงบริเวณชุมชนท่าพระจันทร์ ท่าเตียน ปากคลองตลาด หรือบริเวณสถานที่ราชการหรือสถาบันการศึกษาใด ก็จะสามารถเชิญผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่เข้ามาเป็นอนุกรรมการได้ โดยในการนี้ สามารถแต่งตั้งในผู้บริหารหน่วยงานอื่น ๆ เป็นประธานกรรมการ เช่น เรื่องการท่องเที่ยว มอบให้ผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นประธานอนุกรรมการ ซึ่งจะเป็นการกระจายอำนาจให้หน่วยงานต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบและให้ความร่วมมือ โดยฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการก็ควรที่จะขึ้นอยู่กับที่เดียวกันกับประธานอนุกรรมการ เพื่อให้สะดวกในการดำเนินงาน และเป็นการแบ่งเบาภาระให้ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการชุดใหญ่ด้วย หลักการนี้ก็เคยนำมาใช้แล้วในการจัดตั้งคณะกรรมการจำนวน 3 ชุด ในสมัยที่ได้จัดตั้งคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ครั้งแรก

นอกจากนี้แล้ว จากการสัมภาษณ์ ซึ่งพบว่า ในระดับท้องถิ่น กรุงเทพมหานครควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในเรื่องการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ด้วย โดยจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า กรุงเทพมหานครเพียงลำพังเสี่ยงเดียวในคณะกรรมการระดับชาตินั้น ไม่เพียงพอ จึงควรมีคณะกรรมการของท้องถิ่นเอง ซึ่งจะมียอดประกอบของผู้ทรงคุณวุฒิในระดับท้องถิ่นที่เข้าใจปัญหาและมีความรู้เฉพาะในท้องถิ่นร่วมในคณะกรรมการฯ แล้วคณะกรรมการของท้องถิ่นก็เสนอเรื่องที่ได้พิจารณากันมายังคณะกรรมการในระดับชาติ ซึ่งจะทำงานมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน เป็นอย่างเป็นระบบ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แนวความคิดดังกล่าวจะช่วยเสริมโครงสร้างของคณะกรรมการฯ ให้สามารถวางนโยบายและแผนที่มาจากความต้องการของคนในพื้นที่ได้ ซึ่งคณะกรรมการของกรุงเทพมหานครก็สามารถที่จะดึงเอาผู้แทนประชาชนในพื้นที่เข้ามาร่วมในระดับนี้ได้

นอกจากนี้แล้วยังมีประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นคือ จากการสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีแนวความคิดเกี่ยวกับขอบเขตด้านระยะเวลาของคณะกรรมการวางนโยบายและแผนนี้ 2 ประการ คือ กลุ่มหนึ่งมองว่าคณะกรรมการฯ ควรจะทำหน้าที่ชั่วคราว เพราะหลังจากการวางนโยบายและแผนการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์แล้วเสร็จ คณะกรรมการชุดนี้ไม่ได้มีหน้าที่ในการนำแผนไปปฏิบัติ ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งยังเห็นว่าควรจะมีคณะกรรมการต่อไปอีกเพื่อทำหน้าที่กำกับ ตรวจสอบให้ดำเนินการไปตามนโยบาย ในกรณีนี้ จากการวิเคราะห์บทบาท/ภารกิจของคณะกรรมการฯ จะเห็นว่า ควรจะมีหน้าที่ต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วม และสร้างความเข้าใจ ตลอดจนการติดตามประเมินผล ดังนั้น จะเห็นได้ว่างานของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ยังคงจำเป็นต้องดำเนินการต่อเนื่องต่อไปอีก โดยเฉพาะการสร้าง ความเข้าใจในเกิดจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ไม่ใช่เรื่องที่จะทำได้ง่าย ๆ ต้องอาศัยระยะเวลายาวนาน อีกทั้งนโยบายและแผนจำเป็นต้องมีการติดตามประเมินผล และทบทวนอยู่เสมอ ดังนั้น จึงมีความเห็นว่า คณะกรรมการระดับชาติที่รับผิดชอบการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ควรมีอยู่ต่อไป

ในประเด็นสุดท้ายของการวิเคราะห์ เนื่องจากคณะกรรมการในระดับชาติที่รับผิดชอบงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ในปัจจุบัน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าต่าง ๆ ของประเทศด้วย แสดงให้เห็นว่าจะต้องมีบทบาท/ภารกิจเพิ่มมากขึ้นจากที่เป็นอยู่ ทั้ง ๆ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ปัญหาของกรุงรัตนโกสินทร์ให้เป็นที่พอใจของผู้ที่เกี่ยวข้องได้ ดังนั้น จึงเกิดเป็นประเด็นคำถามว่า หากคณะกรรมการฯ ที่ยังมีปัญหาอยู่ต้องไปรับผิดชอบต่องานในพื้นที่อื่นด้วย จะนำพาปัญหาที่มีอยู่แล้วไปยังพื้นที่อื่น ๆ ด้วยหรือไม่ ในประเด็นนี้ จากการสัมภาษณ์ก็มีทั้งผู้ที่ทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยฝ่ายที่เห็นด้วย มีแนวความคิดว่า เพื่อให้เกิดศูนย์รวมของการกำหนดนโยบาย และเป็นการสร้างมาตรฐานให้กับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองต่าง ๆ ของประเทศ รวมทั้ง เป็นการเข้าไปช่วยเหลือให้การสนับสนุนการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าที่ปัจจุบันขาดการดูแลเอาใจใส่ ซึ่งเป็นปัญหาต่อการอนุรักษ์สิ่งที่มีคุณค่าในประวัติศาสตร์ในภูมิภาค ส่วนอีกฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย มีแนวความคิด เมื่อองค์กรเดิมยังมีปัญหาอยู่ก็ไม่น่าที่จะนำปัญหาไปสู่พื้นที่ใหม่ อีกทั้งความรู้ความสามารถของหน่วยงานจากส่วนกลาง ก็ไม่สามารถที่จะเข้าใจปัญหาได้เท่ากับท้องถิ่น จึงควรให้เป็นหน้าที่ขององค์กรในท้องถิ่นมากกว่า

ในประเด็นนี้ จากสภาพความเป็นจริงจะเห็นว่า ตั้งแต่คณะกรรมการฯ ได้รับมอบหมายให้ดูแลเมืองเก่าด้วย แต่ที่ผ่านมา คณะกรรมการฯ แทบไม่ได้พิจารณาเรื่องของเมืองเก่าเลย มีเพียงการหารือเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่และนิยามของเมืองเก่าเท่านั้น และปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เช่น การสร้างสะพานลอยยกระดับที่จังหวัดเชียงใหม่ คณะกรรมการฯ ก็ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง และลำพัง

ปัญหาในพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์เอง คณะกรรมการฯ ยังไม่สามารถจัดการแก้ไขได้ อีกทั้งหากมีการพิจารณาในประเด็นของเมืองเก่า จะทำให้กรรมการบางคนมีบทบาทลอย ๆ เพราะไม่ได้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ดังนั้น จึงมีความเห็นว่า หน้าที่ในการวางนโยบายและแผนอนุรักษ์เมืองเก่าไม่ควรนำมาอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการชุดเดียวกัน แต่สามารถนำหลักการของการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติที่รับผิดชอบงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ที่ได้ปรับปรุงแก้ไขใหม่ ไปใช้เป็นตัวอย่างได้

5.3.3 การวิเคราะห์ด้านเครื่องมือการดำเนินงาน จากการสำรวจแนวความคิดโดยการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 กลุ่ม ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนมีความคิดเห็นสอดคล้องกันมากในการเสนอให้เพิ่มประสิทธิภาพในการสร้างความเข้าใจต่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์โดยการสนับสนุนและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีส่วนร่วมในการวางนโยบายและแผนแม่บทมากกว่าที่ผ่านมา นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคนได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับเครื่องมือและวิธีการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนให้นโยบายและแผนการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์สามารถดำเนินการไปได้อย่างประสบความสำเร็จ ตามประสบการณ์และความรู้เฉพาะบุคคล ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

ประการแรก คือ เครื่องมือทางรัฐศาสตร์ หมายถึง การเจรจา การขอความร่วมมือ การประนีประนอม การสร้างความเข้าใจ การใช้อำนาจโตตุลาการไกล่เกลี่ยกรณีความขัดแย้ง เป็นต้น ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สร้างการยอมรับโดยไม่ต้องบังคับเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้ง ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนจะให้ความสำคัญกับการร่วมมือกันดำเนินงาน โดยภาครัฐจะต้องเป็นผู้สนับสนุนและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนตั้งแต่ขั้นเริ่มต้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจปัญหาพร้อมกัน หาวิธีการแก้ไขปัญหาร่วมกัน เพราะเมื่อกระบวนการวางแผนดำเนินการมาโดยการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว ในการนำแผนไปปฏิบัติก็จะได้รับความร่วมมือและสำเร็จได้ โดยการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐจะทำให้การดำเนินงานเป็นไปโดยประสานงานสอดคล้องกัน และการมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยให้เกิดความร่วมมือกันเฝ้าระวังไม่ให้มีการกระทำที่ละเมิดต่อข้อตกลงของส่วนรวม

ประการที่สอง คือ เครื่องมือทางการบริหาร หมายถึง การใช้อำนาจสั่งการของฝ่ายบริหาร ซึ่งในปัจจุบันคณะกรรมการฯ ดำเนินการโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี หรือขอความร่วมมือให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้คำสั่งตามสายบังคับบัญชาตามโครงสร้างการบริหารราชการที่มีอยู่ ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคน ทั้งในกลุ่มข้าราชการและนักวิชาการ มีความเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือที่เพียงพอแล้วในการนำมาใช้ในการสั่งการให้เป็นไปตามการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร แต่

จากปัญหาที่ผ่านมาที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ก่อสร้างอาคารในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์โดยไม่ได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการฯ ซึ่งไม่สอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการฯ นั้น ในทางการบริหารแล้วคณะรัฐมนตรีสามารถมีมติโดยไม่ผ่านความเห็นของคณะกรรมการฯ ก็ได้ เพราะคณะกรรมการฯ เป็นเพียงหน่วยงานที่ปรึกษาเท่านั้น ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีไม่ฟังความเห็นของคณะกรรมการฯ ก็แสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีไม่มีนโยบายที่ชัดเจนหรือไม่เอาใจจริงเอาใจกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งเป็นอุปสรรคของคณะกรรมการฯ ในการทำให้นโยบายประสบความสำเร็จ ดังนั้น หากเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ก็สามารถควบคุมการตัดสินใจของรัฐได้ โดยกระบวนการตรวจสอบที่มีอยู่ทั้งทางนิติบัญญัติและศาลปกครอง เป็นต้น

ประการที่สาม คือ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เป็นเครื่องมือที่ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนได้เสนอเพิ่มเติมขึ้นมาเพื่อให้การอนุรักษ์และพัฒนาสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งเป็นมาตรการทางภาษี ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ เสนอแนวความคิดในการใช้วิธีถ่ายโอนสิทธิและผลประโยชน์จากผู้ได้ประโยชน์มาให้ผู้เสียผลประโยชน์ในพื้นที่อนุรักษ์ (Benefit Right Transfer) ซึ่งจะเป็นการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตั้งอนุรักษ์อาคารให้สามารถมีเงินในการบำรุงรักษาอาคารของตนได้ และนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ เสนอแนวความคิดในการสร้างแรงจูงใจต่อประชาชนที่สามารถอนุรักษ์อาคารไว้ได้ โดยการยกเว้นภาษี ซึ่งเป็นระบบที่มีความยุติธรรม ไม่ก่อให้เกิดอำนาจต่อรองทางการเมืองอย่างเช่น การขอความอนุเคราะห์ที่ดินบ้านจากบริษัทเอกชน

ประการที่สี่ คือ เครื่องมือทางผังเมือง ผู้ให้สัมภาษณ์จำนวนหนึ่งได้กล่าวถึงการวางผังเมืองเฉพาะในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการหลังจากขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการวางแผน ซึ่งในการวางผังเมืองเฉพาะต้องผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการทำให้เห็นถึงการยอมรับของตัวแทนประชาชน และเมื่อเป็นกฎหมายก็จะเป็นกรอบที่ทั้งภาครัฐและเอกชนจะต้องดำเนินการตาม ทั้งนี้ ข้าราชการสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ให้ความเห็นที่น่าจะมีการปรับปรุงกฎหมายผังเมืองให้การวางผังเมืองเฉพาะสามารถออกได้โดยความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร แทนที่จะต้องผ่านถึงสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต้องใช้ระยะเวลาและมีขั้นตอนมาก และผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เป็นกรรมการ ได้กล่าวด้วยว่า มาตรการควบคุมอาคารที่บังคับใช้อยู่ยังใช้เครื่องมือการควบคุมทางผังเมืองไม่พอ ควรจะมีการเครื่องในการควบคุมประชากรมาใช้ด้วย ซึ่งปัจจุบันจะเน้นเฉพาะการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน

และประการสุดท้าย คือ เครื่องมือทางนิติศาสตร์ ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ และนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ ให้ความเห็นตรงกันว่า เครื่องมือทางนิติศาสตร์ควรเป็นเครื่องมือที่นำมาใช้

เป็นลำดับสุดท้ายหากเครื่องมือทางรัฐศาสตร์ใช้ไม่ได้ผล จึงต้องออกเป็นกฎหมายออกมาบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม ข้าราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม มีความเห็นว่า กฎหมายที่มีอยู่มีความเพียงพอในระดับหนึ่งแต่ปัญหาอยู่ที่การขาดการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งข้าราชการเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ก็มีความเห็นว่า กฎหมายได้ให้อำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่อยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ไม่ต้องการที่จะมีปัญหาลูกคนหรือไม่อยากยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินคดีและไม่อยากมีปัญหาระหว่างหน่วยงาน จึงมักใช้เครื่องมือทางรัฐศาสตร์ โดยการประนีประนอมแทน เช่นเดียวกับข้าราชการกรมศิลปากรที่ให้ความเห็นว่า ถ้าดำเนินการขึ้นทะเบียนโบราณสถานตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย จะทำให้เจ้าหน้าที่ต้องไปปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการถูกฟ้องร้องคดีในชั้นศาล ซึ่งทำให้เสียเวลาในการปฏิบัติหน้าที่อื่น จึงไม่ได้ใช้อำนาจที่มีอยู่เท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ที่ให้สัมภาษณ์ อธิบายว่า กฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้ในพื้นทีหนึ่ง ๆ มีจำนวนมาก ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายมักเกี่ยงกันไม่ยอมดำเนินคดี เพราะอ้างว่าตนไม่มีอำนาจหน้าที่แต่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น จึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการออกกฎหมายที่มีหน่วยงานทำหน้าที่บังคับใช้เพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งก็ได้แก่การบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ หากหน่วยงานที่รับผิดชอบละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายหรือฝ่ายบริหารอนุมัติโครงการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประชาชนก็สามารถใช้กระบวนการของศาลปกครองได้

จากเครื่องมือต่าง ๆ ดังกล่าว เมื่อพิจารณาทั้งด้านบทบาท/ภารกิจและโครงสร้างและองค์ประกอบแล้ว จะเห็นว่าเครื่องมือประการแรก ที่ว่าด้วยการประชาสัมพันธ์และการสร้างความเข้าใจถือเป็นบทบาท/ภารกิจที่คณะกรรมการฯ ควรจะดำเนินการ โดยมีฝ่ายเลขานุการเป็นผู้ดำเนินการในขั้นปฏิบัติ ประการที่สอง เครื่องมือบริหาร เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและผู้บริหารระดับกระทรวง ในการนำเครื่องมือการบริหารไปใช้ คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจหน้าที่นี้ ประการที่สาม เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นนำไปใช้ ประการที่สี่ เครื่องมือทางผังเมือง ซึ่งก็เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นนำไปดำเนินการ และประการสุดท้าย เครื่องมือทางกฎหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบนำกฎหมายไปบังคับใช้อยู่แล้ว และเป็นหน้าที่ของศาลที่จะดำเนินการพิจารณาตัดสินหากเกิดคดีความ

จะเห็นได้ว่าเครื่องมือและวิธีการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วส่วนใหญ่เป็นเครื่องมือสำหรับหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ นำไปใช้หรือบังคับใช้ในขั้นตอนปฏิบัติ เพราะมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อยู่แล้วตามโครงสร้างการบริหารราชการที่เป็นอยู่ สำหรับในการวางแผนและนโยบายของคณะกรรมการ จึงมีเพียงเครื่องมือที่ต้องใช้คือ การประชาสัมพันธ์และสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนและภาครัฐ รวมทั้งการประสานงานการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่ง

เป็นบทบาท/ภารกิจที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง การจะนำเครื่องมือและวิธีการดังกล่าวไปใช้ ก็จำเป็นต้อง ใช้งบประมาณและบุคลากรจำนวนมาก และต้องการอำนาจในการขอความร่วมมือจากฝ่ายที่ เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งทรัพยากรและอำนาจดังกล่าว จำเป็นต้องได้รับความสนับสนุน จากรัฐบาลด้วย โดยใช้อำนาจตามมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งความชัดเจนในนโยบายของรัฐบาล เพราะสถานภาพของคณะกรรมการฯ เป็นเพียงหน่วยที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ได้รับความสนใจจากรัฐบาลโดยได้จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมาเป็นหน่วยงานระดับนโยบาย ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนแม่บท มาตรการควบคุมการก่อสร้างอาคาร อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมาก็ยังประสบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้การอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งเป็นที่มาของการศึกษาครั้งนี้

ในบทนี้จะประกอบด้วย การสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะในการนำผลการศึกษาไปใช้ประโยชน์ และข้อเสนอแนะในการศึกษาต่อไป ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### 6.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ในระยะแรก มีหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่รับผิดชอบ ได้แก่ กรมศิลปากร และกรุงเทพมหานคร ต่อมารัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติ เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานระดับนโยบาย ปัจจุบันคือ คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ และองค์กรภาคเอกชน

ปัญหาการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ แบ่งออกเป็น 2 ปัญหาหลัก คือ 1) ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการประสานงานและความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ มีสาเหตุมาจากการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานระดับนโยบายกับระดับปฏิบัติการ การขาดความเอาใจจริงเอาใจในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับนโยบาย และการขาดการสนับสนุนจากรัฐบาล (ดังตาราง 6-1) 2) ปัญหาผลกระทบจากแผนแม่บทและการขาดความร่วมมือจากประชาชน มีสาเหตุมาจากกระบวนการวางแผนที่อยู่ในวงจำกัดทางวิชาการและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมเท่าที่ควร และการขาดการให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ของประชาชน (ดังตาราง 6-2)

ตาราง 6-1 สาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการประสานงานและความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ

สาเหตุ	แนวทางแก้ไข
<p><u>สาเหตุ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานระดับนโยบายกับระดับปฏิบัติการ</li> <li>- ขาดการสนับสนุนจากรัฐบาล</li> <li>- ขาดเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการของรัฐ</li> <li>- การขาดความเอาใจจริงเอาใจใส่ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับนโยบาย</li> </ul>	<p><u>แนวทางแก้ไขด้านภารกิจ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- หน่วยงานระดับนโยบายยกเลิกการจัดทำแผนปฏิบัติการ และมอบให้หน่วยปฏิบัติการ</li> <li>- ปรับปรุงเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการของรัฐ</li> <li>- เพิ่มการสนับสนุนการดำเนินงานแก่หน่วยงานปฏิบัติ</li> <li>- เพิ่มการประสานงานหน่วยงานของรัฐ</li> <li>- เพิ่มการติดตามประเมินผลโครงการตามแผน</li> <li>- เพิ่มการรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรี</li> <li>- ลดบทบาทการซ้ำซ้อนให้หน่วยงานปฏิบัติตาม</li> </ul> <p><u>แนวทางแก้ไขด้านโครงสร้าง</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่/ยกฐานะฝ่ายเลขานุการ</li> <li>- เสนอให้ ครม. มอบหมายให้รองนายกฯหรือ รมต.ที่เข้าใจการอนุรักษ์มาดูแล</li> <li>- เพิ่มคณะอนุกรรมการรับผิดชอบเฉพาะเรื่อง</li> </ul> <p><u>แนวทางแก้ไขด้านเครื่องมือการดำเนินงาน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เพิ่มการสร้าง ความเข้าใจต่อการอนุรักษ์แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่</li> <li>- รัฐบาลควรให้การสนับสนุนการอนุรักษ์อย่างจริงจัง</li> <li>- เพิ่มการสนับสนุนด้านงบประมาณและเงินอุดหนุน</li> <li>- ปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงาน</li> <li>- เพิ่มการใช้เครื่องมือทางผังเมือง</li> <li>- ปรับปรุงมาตรการควบคุมที่เป็นตัวบทกฎหมาย</li> <li>- ปรับปรุงกฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นมากขึ้น</li> </ul>

ตาราง 6-2 สาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาผลกระทบจากแผนแม่บทและการขาดความร่วมมือจากประชาชน

สาเหตุ	แนวทางแก้ไข
<ul style="list-style-type: none"> <li>- การวางแผนอยู่ในวงจำกัดทางวิชาการ</li> <li>- ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน</li> <li>- ประชาชนขาดความสนใจและเข้าใจการอนุรักษ์</li> </ul>	<p><u>แนวทางแก้ไขด้านภารกิจ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ปรับปรุงแผนแม่บทให้คำนึงถึงปัญหาเศรษฐกิจ-สังคม</li> <li>- เพิ่มการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วม</li> </ul> <p><u>แนวทางแก้ไขด้านโครงสร้าง</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เพิ่มนักวิชาการที่ครอบคลุมทุกด้าน</li> <li>- เพิ่มตัวแทนประชาชนในพื้นที่</li> <li>- เพิ่มองค์กรเอกชนด้านสังคม</li> <li>- เพิ่มหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น เช่น ด้านสังคม</li> <li>- ปรับสัดส่วนขององค์ประกอบให้เท่าๆกัน</li> <li>- เพิ่มคณะกรรมการในระดับท้องถิ่น</li> <li>- เพิ่มคณะกรรมการรับผิดชอบเฉพาะเรื่อง</li> </ul> <p><u>แนวทางแก้ไขด้านเครื่องมือการดำเนินงาน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เพิ่มการสร้าง ความเข้าใจต่อการอนุรักษ์แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่</li> <li>- เพิ่มการสนับสนุนด้านงบประมาณและเงินอุดหนุน</li> <li>- เพิ่มการใช้มาตรการสร้างแรงจูงใจ เช่น ใช้ระบบภาษี</li> <li>- เพิ่มการใช้เครื่องมือทางผังเมือง</li> <li>- ปรับปรุงกฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นมากขึ้น</li> </ul>

โดยสรุป เพื่อแก้ปัญหาหลักทั้ง 2 ปัญหาของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ แนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ สามารถสรุปได้ดังนี้คือ

1) ด้านภารกิจ หน่วยงานระดับนโยบายควรปรับลดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการ โดยมอบให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้อง คำนึงถึงประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มมากขึ้นในการกำหนดนโยบายและแผนแม่บท ปรับปรุงการให้คำปรึกษา การสนับสนุนการดำเนินงานแก่หน่วยงานปฏิบัติ การประสานงาน และติดตามประเมินผล

2) ด้านโครงสร้าง การจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการเป็นที่ยอมรับสำหรับการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ แต่ควรเพิ่มคณะกรรมการหรือคณะทำงานในคณะกรรมการระดับชาติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งควรเพิ่มองค์ประกอบของกรรมการให้ครอบคลุมผู้ที่เกี่ยวข้องมากขึ้น

3) ด้านเครื่องมือการดำเนินงาน หน่วยงานทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์และสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและตระหนักถึงความสำคัญของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ รวมทั้งปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญและสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการอย่างจริงจัง

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

### 6.2.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

จากสรุปผลการศึกษา จะได้ว่าถึง แนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ โดยเป็นแนวทางที่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาให้ตรงกับสาเหตุของปัญหา สำหรับข้อเสนอแนะที่จะกล่าวต่อไปนี้จะเป็นการเสนอแนะเพิ่มเติมต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะต่อไปนี้ได้สรุปจากการสำรวจแนวความคิดของกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์เป็นสำคัญ

ในด้านภารกิจ ควรจะต้องแบ่งแยกการอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานระดับนโยบาย และหน่วยงานปฏิบัติการ เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน โดยคณะกรรมการระดับชาติมีความจำเป็นในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ เพราะเป็นพื้นที่ที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องจากหลายกระทรวงทำให้ต้องการการประสานงาน รวมทั้งการสนับสนุนทางด้านงบประมาณ จากรัฐบาลกลาง โดยคณะกรรมการระดับชาติควรมีหน้าที่ในการกำหนด

นโยบาย วางแผนแม่บทที่เป็นกรอบกว้าง ๆ ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วม เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจต่อการอนุรักษ์ให้กับประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และติดตามประเมินผลนโยบาย

ในด้านโครงสร้าง ควรมีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างน้อย 3 กลุ่ม ได้แก่ ฝ่ายรัฐบาลกลาง ฝ่ายท้องถิ่น และฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ คณะกรรมการควรมีจำนวนไม่มากเกินไป แต่ควรมีให้ความหลากหลายเพียงพอจากหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติงานตามนโยบายและแผน และหน่วยงานที่ต้องบังคับใช้กฎหมาย หลากหลายจากนักวิชาการในสาขาวิชาทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม และหลากหลายจากตัวแทนของประชาชนที่ได้รับกระทบในพื้นที่ โดยสัดส่วนของทั้ง 3 กลุ่ม ควรมีจำนวนเท่า ๆ กัน เพื่อความผลประโยชน์ในของแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายของภาครัฐ และประชาชน ดังนั้น ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ จึงเข้ามาทำหน้าที่เป็นคนกลางในการประสานผลประโยชน์ และสร้างความเข้าใจแก่กลุ่มโดยทั่วไป และเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ที่ต้องทำหน้าที่ในการสร้างความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ให้กับประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้ว จึงต้องเลือกผู้ที่มีความรู้ในประวัติศาสตร์ มีความรู้ในวิชาการและเทคนิคการอนุรักษ์ เพื่อให้สามารถอธิบายให้คนอื่นเข้าใจได้ นักวิชาการด้านอื่น ๆ เช่น นักพัฒนาชุมชน นักเศรษฐศาสตร์ หรือวิศวกร เป็นต้น อาจกำหนดให้มีสัดส่วนน้อยกว่าได้ เพราะกลุ่มตัวแทนประชาชน ซึ่งจะมีกลุ่มที่ต้องการพัฒนาให้ชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นเข้ามามีส่วนร่วมด้วยอยู่ส่วนหนึ่งแล้ว และก็ควรมีตัวแทนประชาชนที่ต้องการอนุรักษ์วิถีชีวิตของชุมชนของตนรวมอยู่ด้วย ซึ่งโดยรวมแล้ว ทั้ง 3 ฝ่ายที่เป็นฝ่ายรัฐบาลกลาง ฝ่ายท้องถิ่น และฝ่ายนักวิชาการ

สำหรับตำแหน่งประธานกรรมการนั้น เนื่องจากคณะกรรมการ มีภารกิจต้องประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ และมีความต้องการการสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐบาลประสบความสำเร็จ จึงต้องมีประธานเป็นนักการเมืองในระดับชาติ ซึ่งจะสามารถช่วยนำประเด็นปัญหาของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ไปผลักดันในระดับคณะรัฐมนตรีได้ แต่ทั้งนี้ คุณสมบัติของประธานจึงอยู่ที่ว่า ควรจะเป็นผู้ที่มีความสนใจและให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ จึงจะช่วยสนับสนุนให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ เป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานราชการที่ผู้บริหารไม่ค่อยให้ความสำคัญมาประชุม ให้ความสำคัญที่ต้องมาประชุมคณะกรรมการ และช่วยสนับสนุนให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์

เนื่องจากคณะกรรมการ มีหน้าที่ต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมและสร้างความเข้าใจ ตลอดจนการติดตามประเมินผล ดังนั้น จะเห็นได้ว่างานของการอนุรักษ์และพัฒนา

กรุงรัตนโกสินทร์ ยังคงจำเป็นต้องดำเนินการต่อเนื่องต่อไปอีก โดยเฉพาะการสร้างความเข้าใจให้เกิดจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่จะทำได้ง่าย ๆ ต้องอาศัยระยะเวลายาวนาน อีกทั้งนโยบายและแผนจำเป็นต้องมีการติดตามประเมินผล และทบทวนอยู่เสมอ ดังนั้น คณะกรรมการระดับชาติที่รับผิดชอบการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ จึงเป็นคณะกรรมการที่สามารถดำเนินการต่อเนื่องในระยะยาว

ทั้งนี้มีฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้คณะกรรมการ เป็นผู้ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เป็นผู้จัดเตรียมข้อมูลสำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการ ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของคณะกรรมการฯ ได้สะท้อนถึงประสิทธิภาพของฝ่ายเลขานุการในปัจจุบันหลายประการ ดังนั้น ฝ่ายเลขานุการ ควรจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทในการดำเนินงานให้เป็นเชิงรุกมากขึ้น ทั้งในด้านของการประสานงาน เป็นศูนย์รวมข้อมูล ไม่ใช่เป็นผู้ลงมือปฏิบัติเอง และในการประชาสัมพันธ์ให้เกิดการมีส่วนร่วมและความเข้าใจในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และดำเนินงานในเชิงรุกที่จะเสนอแนวทางและทำให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์ให้ได้

นอกจากนี้ ในโครงสร้างของคณะกรรมการ ควรจะมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมามากขึ้น ทั้งคณะอนุกรรมการในเชิงบทบาทหน้าที่ (function) และคณะอนุกรรมการในพื้นที่ (area) ซึ่งสามารถเชิญให้ผู้ที่เกี่ยวข้องที่ไม่สามารถให้เข้าร่วมเป็นกรรมการในระดับชาติได้ เพราะต้องจำกัดขนาดของคณะกรรมการฯ เป็นการกระจายอำนาจให้หน่วยงานต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบและให้ความร่วมมือ โดยฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการก็ควรที่จะขึ้นอยู่กับที่เดียวกันกับประธานอนุกรรมการ เพื่อให้สะดวกในการดำเนินงาน และเป็นการแบ่งเบาภาระให้ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการชุดใหญ่ด้วย

ในระดับท้องถิ่น ควรจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของท้องถิ่นในเรื่องการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ด้วย โดยมีองค์ประกอบของผู้ทรงคุณวุฒิในระดับท้องถิ่นที่เข้าใจปัญหาและมีความรู้เฉพาะในท้องถิ่นร่วมในคณะกรรมการฯ แล้วคณะกรรมการของท้องถิ่นก็เสนอเรื่องที่ได้พิจารณากันมายังคณะกรรมการในระดับชาติ ซึ่งจะทำงานมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันเป็นอย่างเป็นระบบ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แนวความคิดดังกล่าวจะช่วยเสริมโครงสร้างของคณะกรรมการให้สามารถวางนโยบายและแผนที่มาจากความต้องการของคนในพื้นที่ได้ ซึ่งกรรมการของท้องถิ่นก็สามารถที่จะดึงเอาผู้แทนประชาชนในพื้นที่เข้ามาร่วมในระดับนี้ได้

ในการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าต่าง ๆ ทั่วประเทศ ควรกระจายอำนาจให้เป็นหน้าที่ขององค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล ไม่ควรนำมาอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการชุดเดียวกัน แต่

สามารถนำหลักการของการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติที่รับผิดชอบงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ที่ได้ปรับปรุงแก้ไขใหม่ ไปใช้เป็นตัวอย่างได้

### 6.2.2 ข้อเสนอแนะในการศึกษาต่อไป

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ใช้วิธีการสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้อง 3 กลุ่ม จำนวนกลุ่มละ 6 คน รวม 18 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่พิจารณาแล้วว่าจะมีความเพียงพอที่จะทำให้ได้ทัศนะจากกลุ่มต่าง ๆ ที่เพียงพอในระยะเวลาที่จำกัด ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคนในแต่ละกลุ่มเป็นตัวแทนของกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกันทั้งสิ้น แต่จากการศึกษา พบว่า ยังมีผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีความรู้และประสบการณ์อีกเป็นจำนวนหนึ่งในกลุ่มเป้าหมายและอาจมีทัศนะที่แตกต่างออกไปในกลุ่มเดียวกัน ดังนั้น หากมีการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นนี้ จึงเสนอแนะว่าควรที่จะกำหนดกลุ่มตัวอย่างให้มีจำนวนมากขึ้น เพื่ออาจทำให้ทัศนะที่แตกต่างและเป็นประโยชน์มากยิ่งขึ้น

ควรมีการศึกษาในรายละเอียดเพิ่มเติมถึง สัดส่วนของสาขาวิชาต่าง ๆ ที่จะมาร่วมกันพิจารณาแผนอนุรักษ์ ว่าควรจะมีสัดส่วนเป็นอย่างไร สัดส่วนที่ต่างกันแค่ไหนจะส่งผลกระทบต่อ การตัดสินใจ เพราะในการศึกษาครั้งนี้ได้เสนอแนวทางกว้าง ๆ เท่านั้น

กรุงรัตนโกสินทร์เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญในระดับชาติ ดังนั้น หากนำแนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ไปใช้กับเมืองเก่าอื่น ๆ ต้องพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับความสำคัญของเมืองด้วย เพราะเมื่อเมืองมีความสำคัญในระดับชาติมาก จึงต้องให้องค์กรในระดับชาติเข้ามาจัดการมากตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม งานอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าก็ยังคงต้องพิจารณาว่า มีความจำเป็นต้องมีหน่วยงานในระดับรัฐบาลกลางช่วยในการประสานงาน เช่นเดียวกับกรุงรัตนโกสินทร์หรือไม่ เพราะเมืองเก่าต่าง ๆ เช่น เชียงใหม่ พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี นครศรีธรรมราช เป็นต้น ก็มีความสำคัญในระดับชาติ มีหน่วยงานรับผิดชอบมากมายหลายกระทรวงเช่นเดียวกับกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งในการประสานงานระดับชาติ ก็มีสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม โดยกลุ่มงานอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ และศิลปกรรมรับผิดชอบอยู่แล้ว จึงควรต้องพิจารณาต่อไปว่า ปัญหาการวางนโยบายและแผนเมืองเก่าต่าง ๆ เป็นอย่างไร หน่วยงานที่รับผิดชอบมีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร ก็จะสามารถเสนอแนวทางแก้ไขได้ต่อไป

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กัณฑ์ กิตติภูมิชัย. บทบาทของคณะกรรมการกับการบริหารราชการไทย. ศูนย์ศึกษา 7 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2524): 61 – 63, อ้างถึงใน พรรณเพ็ญ นิลนนท์. การศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และวัฒนธรรมจังหวัด เขตการศึกษา 11. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

กิติมา ปริดีดิลก. ทฤษฎีบริหารองค์การ. กรุงเทพฯ: ธนะการพิมพ์, 2529.

แก้ว หัวสันตติ. สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตพระนคร. สัมภาษณ์, 16 กุมภาพันธ์ 2545.

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการเกาะรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 1/2521. 16 สิงหาคม 2521.

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 3/2522. 2 เมษายน 2522.

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 4/2522. 6 สิงหาคม 2522.

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 7/2527. 7 ธันวาคม 2527.

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 1/2534. 9 พฤษภาคม 2533.

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 2/2533. 13 กรกฎาคม 2533.

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 1/2534. 9 พฤษภาคม 2534.

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 1/2535. 19 มีนาคม 2535.

จตุพร เสือวรรณศรี. ผู้อำนวยการกองจัดรูปที่ดินและปรับปรุงฟื้นฟูเมือง สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร. สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2545.

ชฎาทิพ ทองเนตร. ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านวางแผนการใช้ที่ราชพัสดุ กลุ่มวางแผนและพัฒนาที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์. สัมภาษณ์, 15 กุมภาพันธ์ 2545.

- ชูวิทย์ สุจฉายา. รองศาสตราจารย์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร. สัมภาษณ์,  
14 กุมภาพันธ์ 2545.
- ชินครอน กรุ๊ป จำกัด, บริษัท. รายงานการติดตาม ตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน และ  
ประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและเอกชนในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์  
ครั้งที่ 4 (ประจำปี พ.ศ. 2543) เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม.
- ชินครอนกรุ๊ป จำกัด, บริษัท. แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ เสนอต่อ  
สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: พิมพ์พรธนาการพิมพ์, 2540.
- ดุขะฎี ทายตะคุ. วิวัฒนาการกรุงรัตนโกสินทร์: การศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการใช้ที่ดินใน  
อนาคต. รายงานผลการวิจัยทุนวิจัยงบประมาณแผ่นดิน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- ดีกสูงพุงมุคในคูเมืองกำแพงเมืองญินดละ 15 ล้าน แล้วเสร็จปลายปี. สยามโพสต์ (11 มกราคม  
2539): 12.
- ทิพย์ชนก รัตโนสถ. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สัมภาษณ์,  
21 กุมภาพันธ์ 2545.
- ธงชัย สันติวงษ์. องค์การและการบริหาร: การศึกษาการจัดการแผนใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ:  
ไทยวัฒนาพานิช, 2533.
- นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุง  
รัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 3/2541. 23 เมษายน 2541.
- นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุง  
รัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 1/2536. 1 เมษายน 2536.
- นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุง  
รัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 3/2536. 13 สิงหาคม 2536.
- นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุง  
รัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 2/2538. 20 มิถุนายน 2538.
- นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุง  
รัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 3/2540. 5 มิถุนายน 2540.
- นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุง  
รัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 4/2540. 10 กรกฎาคม 2540.
- นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุง  
รัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 6/2540. 17 ตุลาคม 2540.
- นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุง  
รัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 1/2541. 23 มีนาคม 2541.

- นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 3/2541. 23 เมษายน 2541.
- นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 5/2540. 29 สิงหาคม 2542.
- นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ครั้งที่ 1/2542," 18 มีนาคม 2542.
- นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ครั้งที่ 3/2542. 29 กันยายน 2542.
- นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า (คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์เดิม). [2544]. (อัดสำเนา)
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2541.
- นิตยา เงินประเสริฐศรี. ทฤษฎีองค์การ: แนวการศึกษาเชิงบูรณาการ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2542.
- แน่นน้อย ศักดิ์ศรี, ม.ร.ว. และคณะ. องค์ประกอบทางกายภาพ กรุงรัตนโกสินทร์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.
- บรรณโคภิชฐ์ เมฆวิชัย. รองศาสตราจารย์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์, 20 กุมภาพันธ์ 2545.
- ปฐมฤกษ์ เกตุทัต. อาจารย์ คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สัมภาษณ์, 16 กุมภาพันธ์ 2545.
- ประสงค์ เอี่ยมอนันต์. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า. สัมภาษณ์, 15 กุมภาพันธ์ 2545.
- ประสงค์ เอี่ยมอนันต์. การพัฒนาในเขตเมืองเก่า. นิตยสารศิลปากร 40 ฉบับที่ 3 (2540): 62 – 77.
- ปิติ กุลศิริรัตน์. ผู้ประสานงานเครือข่ายรักษามรดกวัฒนธรรมทำพระจันทร์ และประชาคมเกาะรัตนโกสินทร์. สัมภาษณ์, 16 กุมภาพันธ์ 2545.
- ผุสสดี สัตยมานะ. การบริหารรัฐกิจ. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2521.
- พิเศษ เจียจันทร์พงษ์. นักโบราณคดี 10 ขช. กรมศิลปากร. สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2545.
- พิรพล เหมรัตน์. รองประธานกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนริมคลองโอ่งอ่าง และคณะทำงานชุมชนป้อมมหากาฬ. สัมภาษณ์, 19 กุมภาพันธ์ 2545.
- รัชดา ธรรภาค. ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ. สัมภาษณ์, 16 กุมภาพันธ์ 2545.

- วรวิทย์ วรปัญญาภิจ. ผู้อำนวยการส่วนประสานนโยบายการคลังท้องถิ่นและสถาบัน สำนักประสานการพัฒนาชนบทและเมือง 2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2545.
- วันชัย มีชาติ, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2545.
- ศิริพร นันตา. หัวหน้าฝ่ายคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. สัมภาษณ์, 13 กุมภาพันธ์ 2545.
- ศิลปากร, กรม. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. จดหมายเหตุการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์. กรุงเทพฯ: สหประชาพานิชย์, 2525.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารการพัฒนาและโครงการพัฒนา. ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา หน่วยที่ 8-15, หน้า 470 – 471. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531.
- สมยศ นาวิการ. การบริหาร. กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า, 2536.
- สำนักงานความร่วมมือเพื่อพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศเดนมาร์ก (DANCED) และ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. รายงานด้านเทคนิคฉบับที่ 11: การก่อตั้งสถาบันเพื่อปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อม โครงการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา, 2540.
- สิทธิพร ภิรมย์รัตน์. กฎหมายและการบริหารผังเมืองของท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- สุจิตต์ วงษ์เทศ. อย่าถม อย่าทำลาย กำแพงเมืองกรุงธนบุรี. ข่าวสด (17 กุมภาพันธ์ 2540): 31.
- สุนนท์ ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา. 70 ปีแห่งการอนุรักษ์มรดกทางสถาปัตยกรรม. หน้าจั่ว ฉบับที่ 12 (ปีการศึกษา 2635-2537): 30-48.
- สุวิญญ์ รัศมิภูติ. ที่ปรึกษาสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม. สัมภาษณ์, 22 กุมภาพันธ์ 2545.
- เสถียร เหลืองอร่าม. การวางนโยบายและกระบวนการวางแผน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522.
- อนันต์ เกตุวงศ์. หลักและเทคนิคการวางแผน. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- อนันต์ชัย เตชะพิกษ์ศาสน์. สมาชิกสภาเขตพระนคร. สัมภาษณ์, 16 กุมภาพันธ์ 2545.

อุทิศ เลิศวันสนันท์. วิศวกรรมโยธา 6 ว. ฝ่ายโยธา สำนักงานเขตพระนคร. สัมภาษณ์, 14 กุมภาพันธ์ 2545.

### ภาษาอังกฤษ

Anstey, E. Committee: How they work and how to work them. London: George Allen & Unwin, 1962.

Dobby, A. Conservation and Planning. London: Hutchinson, 1978.

Evan, W. M. Organization Theory: Research and Design. New York: Macmillan, 1993.

Ford, R. C. and Heaton, C. P. Principles of Management: a Decision-Making Approach. Reston, VA: Reston Publishing, 1980.

ICOMOS Charter on the Conservation of Historic Towns and Urban Areas [Online]. 1996. Available from: [http://www.icomos.org/docs/towns\\_charter.html](http://www.icomos.org/docs/towns_charter.html) [2002, March 1]

James, P. L. Organization Effectiveness. Hoomwood, IL: Richard D. Irwin, Inc., 1968.

Maier, N. Asset and Liabilities in Group Problem Solving. Psychological Review 74 (July 1967): 239 – 249.

Patya Saihoo. Social Cultural, Political, and Economic Factors in the Preservation of Living Ancient City in Thailand. Country Report of Thailand presented in UNESCO-SPAFA Workshop on the Principles and Methods of Preservation Applicable to the Ancient Cities of Asia, Chiang Mai, Thailand, 6 – 12 November 1988.

Pregil, P. and Volkman, N. Landscape in History: Design and Planning in the Western Tradition. New York: Van Nostrand Reinhold, 1993.

Ross, M. Planning and the Heritage. 2 nd ed. London: E & FN Spon, 1996.

Tanghe, J., Vlaeminck, S., and Berghoef, J. Living Cities: A Case for Urbanism and Guidelines for Re-urbanization. Oxford: Pergamon Press, 1984.

ภาคผนวก

## ภาคผนวก ก.

### แนวนโยบายและมาตรการการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

วัตถุประสงค์และแนวนโยบายที่คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ยึดถือเป็นหลักในการดำเนินงานเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์มาโดยตลอดระยะเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมาคือ การส่งเสริมให้มีพื้นที่โล่งสีเขียว การอนุรักษ์โบราณสถานและสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรม และการลดความหนาแน่นแออัดของอาคารสถานที่และการจราจร นโยบายนี้ได้นำไปสู่การกำหนดมาตรการควบคุมการก่อสร้างและกิจกรรมต่าง ๆ ในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ที่สำคัญ ได้แก่

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2521 เรื่องมาตรการชั่วคราวในการควบคุมการก่อสร้างอาคารของภาครัฐบาลในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ โดยเห็นชอบให้หน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งมีการดำเนินการก่อสร้างภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ส่งแบบแปลนมาให้คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์พิจารณาและชี้แจงให้ทราบถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2524 เรื่องแนวนโยบายการใช้ที่ดินบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นในและการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งธนบุรี โดยเห็นชอบในข้อเสนอของคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน ควรห้ามมิให้มีการประกอบอุตสาหกรรม สำหรับการตัดถนนและโรงงานทุกชนิดที่อาจก่อให้เกิดอันตรายด้านอัคคีภัยและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ควรอนุญาตให้อยู่ในบริเวณนี้
2. การพาณิชย์กรรมในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน จะต้องอยู่ในจำนวนจำกัดเพียงเพื่อที่จะบริการชุมชนในบริเวณดังกล่าวเท่านั้น
3. ห้ามมิให้มีการก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยทุกประเภท ทั้งในภาคของรัฐและภาคเอกชน
4. อาคารเดิมที่มีอยู่แล้วในสมัยรัชกาลที่ 5 ขึ้นไป ให้ปรับปรุงได้ในสภาพเดิม ถ้าจะรื้อสร้างใหม่ ให้สร้างได้ในรูปลักษณะเดิมและความสูงเท่าเดิม ส่วนอาคารที่จะปลูกสร้างขึ้นใหม่ ให้สร้างให้มีความสูงได้ไม่เกินอาคารในสมัยรัชกาลที่ 5 ขึ้นไป และไม่สูงเกิน 16.00 เมตร และให้กำหนดอัตราส่วนของพื้นที่ของอาคารต่อพื้นที่ดินซึ่งอาคารนั้นตั้งอยู่และกำหนดที่ว่าง โดยให้มีที่ว่างไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่ดิน โดยบังคับให้เป็นพื้นที่สีเขียวไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของที่ว่าง

5. ให้มีการควบคุมและการจัดระเบียบอาคารริมน้ำ รวมทั้งท่าเทียบเรือและที่จอดเรือ
6. ให้จัดระบบการจราจรเสียใหม่ เพื่อลดความหนาแน่นของการจราจร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริเวณอาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ และส่งเสริมให้มีการจัดถนนบางสายเป็นทางเดิน
7. ให้มีการควบคุมและจัดระเบียบป้ายโฆษณาทุกชนิดในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน
8. ให้มีการป้องกันและควบคุมสิ่งที่จะทำลายทัศนียภาพของสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการรักษาบรรยากาศในบริเวณนี้ให้มีความสะอาดและความสงบ
9. ส่งเสริมให้มีบริเวณที่ว่างและร่มรื่น โดยเฉพาะบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยา
10. ส่งเสริมให้มีการดูแลรักษาอาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม
11. ส่งเสริมให้มีการจัดการใช้ที่ดินสำหรับกิจกรรมซึ่งสนับสนุนวัฒนธรรมและประเพณีไทย

เนื่องด้วยที่ดิน ท่าเทียบเรือ และที่จอดเรือริมแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน ซึ่งอยู่นอกเขตโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ แต่เป็นบริเวณที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทัศนียภาพของบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นในเป็นอย่างยิ่ง จึงเห็นสมควรให้กรุงเทพมหานครและกรมเจ้าท่าดำเนินการออกมาตรการตามกฎหมายที่มีอยู่ควบคุมการก่อสร้างและการจัดระเบียบอาคารริมน้ำให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมต่อไป

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2528 เรื่องมติคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์เกี่ยวกับมาตรการชั่วคราวในการก่อสร้างอาคารของภาคีรัฐบาลในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ เห็นชอบให้หน่วยราชการตามมติเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2521 หมายถึง รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ด้วย

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2532 เรื่อง การก่อสร้างอาคารภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ โดยเห็นชอบในหลักการว่า การก่อสร้างอาคารภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อมีเหตุผลพิเศษตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ.2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์พิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีทุกครั้ง และให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติต่อไป

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2536 เรื่อง การพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการก่อสร้างอาคารภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ มีมติ 1) ให้คงกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2529) ไว้ตามเดิม และหากกระทรวง ทบวง ไต จะขอยกเว้นหรือผ่อนผันกฎกระทรวงดังกล่าวในการก่อสร้างอาคารของรัฐ ให้กระทรวง ทบวง กรม นั้น ส่งเรื่องให้คณะ

กรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์พิจารณาเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย 2) พื้นที่ในเขตโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งมีขนาด 4.1 ตารางกิโลเมตร เป็นบริเวณที่สวยงามและมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งในด้านโบราณคดี ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ และศูนย์บริหารราชการของประเทศ ซึ่งควรจะต้องอนุรักษ์และพัฒนา จึงมอบให้คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์รับไปพิจารณาในภาพรวมของพื้นที่ทั้งหมดเพื่อลดความหนาแน่นแออัด โดยให้มีพื้นที่เพื่อสาธารณประโยชน์มากขึ้น แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2541 เรื่องมาตรการในการควบคุมการก่อสร้างอาคารของภาคีรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอย่างอื่นที่อาจพืงมีในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ เห็นชอบให้หน่วยราชการต่าง ๆ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอย่างอื่นที่อาจพืงมีที่จะดำเนินการก่อสร้างภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ส่งเรื่องและแบบแปลนให้คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการฯ แล้ว จึงให้เสนอสำนักงบประมาณเพื่อขอจัดตั้งงบประมาณต่อไป ทั้งนี้ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้อย่างเคร่งครัด

## ภาคผนวก ข.

### ประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

1. ท่านรู้สึกพอใจกับผลการดำเนินงานในการอนุรักษ์และพัฒนากุ้งร่อนโกสินทร์ ในเวลา 20 ปีที่ผ่านมาหรือไม่ (พอใจ เฉย ๆ ไม่พอใจ) ท่านคาดหวังที่จะเห็นผลการดำเนินงานเป็นอย่างไรบ้าง
2. ท่านคิดว่าคณะกรรมการโครงการกุ้งร่อนโกสินทร์ ควรมีบทบาท/ภารกิจอย่างไรบ้าง (ควรมีการเพิ่มหรือลดบทบาท/ภารกิจของคณะกรรมการฯ อย่างไรบ้าง)
3. ท่านคิดว่าควรจัดโครงสร้างและองค์ประกอบขององค์กรอย่างไร เพื่อให้สามารถดำเนินการตามบทบาท/ภารกิจที่ควรดำเนินการ ได้อย่างประสบความสำเร็จ
  - 3.1 บทบาท/ภารกิจแต่ละข้อ ควรมีการจัดโครงสร้างองค์กร เหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร
  - 3.2 ควรมีการจัดโครงสร้างองค์กรอย่างไร (มีสายการบังคับบัญชา และสายการประสานงานอย่างไร)
  - 3.3 องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ควรประกอบด้วยฝ่ายใดบ้าง ก. เจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหน่วยงานใดบ้าง ข. นักวิชาการสาขาใดบ้าง ค. ผู้แทนประชาชนและองค์กรเอกชนใดบ้าง
  - 3.4 จากข้อ 3.3 จำนวนและสัดส่วนของคณะกรรมการฯ ควรเป็นอย่างไร
  - 3.5 ลักษณะโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ อย่างไร ที่เป็นอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนากุ้งร่อนโกสินทร์
4. ท่านคิดว่าควรมีการกำหนด/ปรับปรุงเครื่องมือหรือกลไกการบริหารงานอย่างไร เพื่อให้จะทำให้สามารถดำเนินการตามบทบาท/ภารกิจที่ควรดำเนินการ และตามโครงสร้างและองค์ประกอบที่จัดตั้งขึ้น ได้อย่างประสบความสำเร็จ

4.1 ท่านคิดว่า ควรมีการควบคุมอิสระในการก่อสร้างอาคารของหน่วยงานของรัฐหรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด (ควรให้ใครเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม และควรยกเลิกกฎหมายที่ยกเว้น หน่วยงานของรัฐไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตก่อสร้างอาคารหรือไม่)

4.2 ท่านคิดว่า ควรกำหนดให้คณะกรรมการฯ สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบได้เองหรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด

4.3 ท่านคิดว่า ควรจะกำหนดให้คณะกรรมการฯ มีบุคลากรหรือสำนักงานบริหารหรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด

4.4 ท่านคิดว่า ควรจะมีวิธีการ/มาตรการอย่างไร เพื่อให้สามารถวางแผนแม่บทที่เป็นที่ยอมรับของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมากที่สุด และสามารถบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5. ท่านคิดว่า คณะกรรมการฯ ควรใช้อำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและแผนการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าอื่น ๆ ด้วยหรือไม่ เพราะเหตุใด (พิจารณาจากโครงสร้างใหม่ของคณะกรรมการฯ ที่ท่านเสนอมา)เพราะเหตุใด

6. ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ อื่น ๆ

## ภาคผนวก ค.

### รายงานผลการสำรวจแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง

1. แนวความคิดของกลุ่มข้าราชการ จากการสัมภาษณ์ข้าราชการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 6 คน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแต่ละคนมีแนวความคิดดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### ข้าราชการกรมศิลปากร<sup>1</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า ในการอนุรักษ์และพัฒนาเมือง ปัญหาสำคัญที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วนคือการประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่นี้ เมื่อมีคณะกรรมการฯ มาทำหน้าที่ก็น่าจะดีขึ้น แต่คณะกรรมการฯ กลับไม่มีความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ ทำหน้าที่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานเกิดขึ้น

ด้านบทบาท/ภารกิจ มีความเห็นว่า คณะกรรมการฯ ควรทำหน้าที่ควบคุมและประสานงานการก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐ และเห็นด้วยที่คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ดูแลเมืองเก่าทั่วประเทศ เพราะกรมศิลปากรเองก็ไม่อาจดูแลได้เพียงพอ คณะกรรมการฯ ควรจะต้องมีบทบาทหน้าที่ในการให้ความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์กับเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ควรจะต้องเร่งสร้างมาตรฐาน/เกณฑ์การพิจารณาด้วย ที่ผ่านมา มีความเห็นว่า คณะกรรมการฯ ไม่ค่อยมีเกณฑ์ในการพิจารณาเท่าที่ควร เช่น โครงการที่อ้างสถาบันชั้นสูงก็มักจะอนุญาตให้สร้างได้ทั้ง ๆ ที่ไม่ค่อยมีประโยชน์ใช้สอย หรือบางครั้งโครงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเล็ก ๆ วงเงินงบประมาณไม่เท่าไร ก็ไม่อนุญาตหรือมีมติให้ไปศึกษาวิจัยความไปได้ซึ่งไม่จำเป็น

คณะกรรมการฯ หรือสำนักงานเลขานุการ ไม่ควรมีหน้าที่ในการไปว่าจ้างที่ปรึกษาจัดทำแผนแม่บท/แผนปฏิบัติการ ซึ่งจะเป็นการทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรส่วนท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่นี้อยู่แล้ว เมื่อความคิดเห็นไม่ตรงกันก็จะเกิดเป็นความขัดแย้ง และทำให้คณะกรรมการฯ ต้องเสียเวลาไปกับการพิจารณาจัดทำแผนปฏิบัติการมาก ภารกิจที่ควรเป็นหลักจึงหย่อนประสิทธิภาพ คณะกรรมการฯ ควรมอบให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแผน แล้วนำมาช่วยกันพิจารณาร่วมกันในคณะกรรมการฯ คณะกรรมการฯ ควรจะไปจัดการในพื้นที่ เฉพาะพื้นที่ที่องค์กรส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อม และไม่ควรมีไปทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว

<sup>1</sup>สัมภาษณ์ พิเศษ เจียจันทร์พงษ์, นักโบราณคดี 10 ชช. กรมศิลปากร, 18 กุมภาพันธ์ 2545.

ด้านโครงสร้างและองค์ประกอบ มีความเห็นว่า กรรมการไม่ควรมีจำนวนมากเกินไปทั้งในระดับคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ ควรจะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ (ควรใช้ความเป็นผู้ทรงคุณวุฒิมากกว่าความเป็นนักวิชาการ) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจริง ๆ เท่านั้น และควรจะมีองค์กรส่วนท้องถิ่นร่วมอยู่ด้วย ส่วนองค์กรชุมชนที่มีผลกระทบจากการอนุรักษ์นั้น ควรจะพิจารณาก่อนว่าเป็นชุมชนที่มีบทบาทในการดำรงรักษาโบราณสถานมาตั้งแต่อดีตจริงหรือไม่ หรือว่าเป็นชุมชนที่คอยเบียดเบียนให้โบราณสถานเสียคุณค่ามาโดยตลอด ถ้าเป็นกรณีแรก จะไปไล่อะไรเขาไม่ได้ ควรต้องให้เขามีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย แต่หากไม่ใช่ก็ไม่ควรมาอ้างสิทธิหรือความชอบธรรม

อันที่จริงโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ปัจจุบันก็พอใช้ได้ โครงสร้างและองค์ประกอบไม่ใช่ปัญหาสำคัญ สัดส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ไม่จำเป็นต้องกำหนด เพราะหากว่าทั้งหมดมีเป้าหมายเดียวกัน แม้วิธีคิดต่างกันก็ยอมหาทางยอมรับกันได้ด้วยเหตุและผล เรื่องทางวิชาการต้องหาข้อสรุปร่วมกันได้ แต่ที่ยังหาข้อสรุปไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องของอัตตาเป็นเรื่องของบุคคลมากกว่า ในประเทศไทยเวลาการดำเนินงานมีปัญหา มักจะอ้างว่าต้องปฏิรูปโครงสร้างองค์กร แต่ไม่ยอมรับความจริงว่าปัญหาอยู่ที่ตัวบุคคล พอไปปรับที่โครงสร้าง ตัวบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุก็รอดตัวไป ปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไขจริง ๆ การแก้ไขเรื่องบุคคลต้องพยายามรู้เท่าทันคน ต้องใช้เวลาเป็นตัวช่วย ปัจจุบันก็เห็นลู่ทางที่ดี เมื่อคนในระดับล่างจริง ๆ เริ่มก่อตัวเป็นองค์กรขึ้นมาช่วยกันคิด ไม่เห็นด้วยที่จะให้การกำหนดนโยบายอยู่ในวงของนักวิชาการอย่างเดียว ต้องดูด้วยว่านักวิชาการมีผลประโยชน์แอบแฝงมาด้วยหรือไม่ ในการรื้อถอนอาคารหรือชุมชนเพื่ออนุรักษ์โบราณสถาน หากมีการก่อสร้างอาคารขึ้นใหม่ ก็อาจสงสัยไว้ก่อนว่ามีผลประโยชน์แอบแฝงหรือไม่

ในการประชุม ตัวแทนของหน่วยงานมักไม่มีอำนาจเต็มในการตัดสินใจ จริง ๆ แล้วควรจะต้องปรึกษาผู้บริหารหน่วยงานมาก่อนประชุม แต่ในทางปฏิบัติบางครั้งก็ไม่ทัน ซึ่งบางครั้งผู้ไปประชุมก็มีความคิดเห็นต่างกันไปจากผู้บริหาร ทำให้เมื่อมีมติของคณะกรรมการฯ แล้วเกิดความขัดแย้งกับความคิดเห็นของผู้บริหารหน่วยงาน ในกรณีนี้ต้องดูว่าจริง ๆ แล้วอำนาจหน้าที่ควรเป็นของใครด้วย กรณีอาคารโรงพิมพ์คุรุสภา จะมาอ้างว่ากรมศิลปากรมีส่วนร่วมเป็นกรรมการด้วยแล้วไม่ยอมทำตามมติคณะกรรมการฯ ไม่ถูกต้อง เพราะอธิบดีกรมศิลปากรก็มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเช่นกัน หากคณะกรรมการฯ ต้องการให้กรมศิลปากรถอนการขึ้นทะเบียนโบราณสถานก็สามารถทำได้ โดยการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งก็เป็นรองประธานกรรมการ เพื่อพิจารณาสั่งการมาตามสายบังคับบัญชาที่มีอยู่

ด้านเครื่องมือในการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ควรจะต้องมอบอำนาจให้คณะกรรมการฯ บ้าง เช่น ให้อำนาจในการขอเอกสารจากหน่วยงานต่าง ๆ มาเก็บรวบรวมไว้ การอาศัยมติคณะรัฐมนตรีก็น่าจะเพียงพอแล้ว

ด้านหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า ตั้งอยู่ที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเหมาะสมดีแล้ว ฝ่ายเลขานุการควรทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลให้คณะกรรมการฯ และประสานงาน ควรเร่งที่จะรวบรวมข้อมูลให้ได้ตั้งแต่บัดนี้ หากหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ส่งมาให้ก็ต้องเร่งไปเอามา หากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมสามารถรวบรวมข้อมูลอยู่ในมือได้ ในการปฏิบัติ กรมศิลปากรหรือกรุงเทพมหานครก็จะได้ประสานงานขอข้อมูลได้ในด้านอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ไม่ใช่ประเด็นสำคัญ หากต้องการขยายอัตรากำลัง ควรต้องมองในแง่ นโยบายด้านการกระจายอำนาจด้วย

ด้านกฎหมาย มีความเห็นว่า ควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ได้แก่ ควรมีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบไปให้หน่วยงานท้องถิ่นช่วยดูแลโบราณสถานในระดับท้องถิ่น แม้กรมศิลปากรมีอำนาจใช้ดุลพินิจมาก แต่ถ้าใช้อำนาจขึ้นทะเบียนเสียหมด ในทางปฏิบัติทำไม่ได้ เพราะจะซอมแซมอะไรก็ต้องมาขออนุญาต ทำให้กลายเป็นภาระให้แก่กรมศิลปากรมาก อีกประเด็นหนึ่ง คือ ในกรณีการขึ้นทะเบียนโบราณสถานในบริเวณกว้าง เช่น แนวคูเมืองกำแพงเมืองที่มีประชาชนอาศัยอยู่จำนวนมาก ควรจะกำหนดให้กรมศิลปากรขึ้นทะเบียนโดยแจ้งแก่องค์กรส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่ให้กรมศิลปากรแจ้งแก่เอกชนแต่ละราย เพราะเป็นมอบอำนาจให้ท้องถิ่นไปตัดสินใจอีกชั้นว่าจะขึ้นทะเบียนหรือไม่ และน่าจะดำเนินการได้ดีกว่า

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นเพิ่มเติมว่า รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์มากขึ้นกว่านี้ ทั้งนี้บทบาทของประธานกรรมการมีความสำคัญมาก เพราะถ้ารัฐบาลมอบหมายรัฐมนตรีที่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์มาเป็นประธานกรรมการ ก็จะเอื้อต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ มาก

#### ข้าราชการกรมธนารักษ์<sup>2</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความพอใจต่อการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ที่ผ่านมา เพราะมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ทำให้พื้นที่มีความสวยงาม และเป็นไปตามแนวทางที่วางไว้

<sup>2</sup>สัมภาษณ์ ขงทิพ ทองเนตร, ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านวางแผนการใช้ที่ราชพัสดุ กลุ่มวางแผนและพัฒนาที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์, 15 กุมภาพันธ์ 2545.

แต่การดำเนินการที่ล่าช้าเป็นเพราะมีอุปสรรคภายนอก ได้แก่ การให้ความร่วมมือจากประชาชน และงบประมาณ จะกล่าวโทษคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าฝ่ายเดียวไม่ได้ ความขัดแย้งที่ปรากฏเป็นปัญหาของส่วนราชการ ไม่ใช่ปัญหาของคณะกรรมการฯ เพราะคณะกรรมการฯ ไม่เคยเปลี่ยนมติ

ด้านบทบาท/ภารกิจของคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเหมาะสมดีแล้ว รวมทั้งหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลเมืองเก่าอื่น ๆ ด้วย เพราะควรมีจุดศูนย์กลางในการกำหนดนโยบายการอนุรักษ์เมือง

ด้านโครงสร้างและองค์ประกอบ มีความเห็นว่า จากที่เคยสัมผัส ไม่รู้สึกว่าองค์ประกอบเดิมของคณะกรรมการฯ มีปัญหา องค์ประกอบทั้งในด้านจำนวนและสัดส่วนของคณะกรรมการชุดใหญ่ที่เป็นอยู่มีความเหมาะสมและครอบคลุมเพียงพอแล้ว รวมทั้งการมีผู้อำนวยการสำนักงบประมาณและฝ่ายเลขานุการร่วมเป็นกรรมการด้วยก็สอดคล้องกับการจัดตั้งคณะกรรมการฯ โดยทั่วไป แต่โครงสร้างภายในของคณะกรรมการฯ ควรแบ่งความรับผิดชอบเฉพาะด้านมากขึ้น โดยแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานย่อยทำหน้าที่กำกับดูแลเฉพาะเรื่อง เฉพาะพื้นที่ หรือเฉพาะโครงการ ซึ่งจะทำให้เกิดการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบและดำเนินงานได้รวดเร็วขึ้น ทั้งยังสามารถดึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในระดับคณะทำงานย่อยได้ สำหรับผู้แทนประชาชน ควรเชิญมาร่วมพิจารณาเป็นการเฉพาะคราวหรือเฉพาะเรื่องในฐานะผู้ชี้แจง ไม่จำเป็นต้องเป็นกรรมการ เช่น ตัวแทนกลุ่มและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการ ก็ถือเป็นผู้แทนของประชาชนในระดับหนึ่งแล้ว ประธานกรรมการเป็นตำแหน่งการเมือง จะช่วยเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการในระดับชาติหลายอย่าง

ด้านเครื่องมือ/วิธีการที่จะทำให้นโยบายและแผนเกิดการผลในทางปฏิบัติ ควรจะมีการติดตามประเมินผลว่าประสบความสำเร็จหรือมีอุปสรรคและปัญหาอย่างไร แล้วรายงานผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคและเสนอแนวทางแก้ไขต่อรัฐบาลมากขึ้นกว่าเป็นอยู่ รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและหน่วยงานภายนอกเข้าใจการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลงานที่มีชื่อเสียงชัดเจน เช่น การย้ายตลาดนัดสนามหลวง

ด้านหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า ตั้งอยู่ที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเหมาะสมดีอยู่แล้ว แต่ความรับผิดชอบของฝ่ายเลขานุการ ควรเน้นในด้านการประชาสัมพันธ์ การติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนของคณะกรรมการฯ มากขึ้น เจ้าหน้าที่ควรมีอิสระและเวลาทำงานเพียงพอ ไม่ต้องพะวงกับงาน

ด้านอื่น ๆ ในฝ่าย ดังนั้น จึงน่าจะมีการยกฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ให้เป็นหน่วยงานในระดับเทียบเท่ากอง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานมากขึ้น

ด้านงบประมาณ มีความเห็นว่า ควรจะเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลในการสนับสนุนการดำเนินการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ สำหรับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมมีขีดความสามารถในการหาเงินทุนจากภายนอก/จากต่างประเทศ ก็ควรมีส่วนช่วยด้วย

ด้านการควบคุมการก่อสร้างอาคารของหน่วยงานภาครัฐ มีความเห็นว่า จริง ๆ แล้ว ไม่ควรที่จะกำหนดให้ต้องมาขออนุญาตคณะกรรมการฯ เพราะหน่วยงานต้องขออนุมัติผ่านมาหลายขั้นตอนอยู่แล้ว รวมทั้งการขออนุมัติจากสำนักงานงบประมาณด้วย การที่คณะกรรมการฯ ต้องมาพิจารณาในเรื่องการก่อสร้างของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งบ้างเป็นเรื่องเล็กน้อย ทำให้เสียเวลาดำเนินงานด้านอื่น อย่างไรก็ตาม ก็เห็นสมควรต้องมีการควบคุมแบบการก่อสร้างด้วย ซึ่งก็น่าจะมีการพิจารณามาตั้งแต่สำนักงานงบประมาณแล้ว หน่วยงานของรัฐควรจะคำนึงถึงนโยบายในการออกแบบอาคารด้วย และก็เป็นเรื่องของรัฐบาลที่จะมากำกับดูแลให้ปฏิบัติตามนโยบาย ถ้ารัฐบาลไม่ทำตามนโยบายที่วางไว้เสียแล้ว ก็ไม่มีความเห็นว่าจะทำอย่างไร

#### ข้าราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม<sup>3</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความพอใจต่อผลการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ เพราะคณะกรรมการฯ ได้มีการวางนโยบายที่เล็งเห็นถึงคุณค่าของการรักษามรดกทางวัฒนธรรม และมีความชัดเจนกับนโยบายมาก แต่อุปสรรคสำคัญของการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์มาจากการขาดจิตสำนึกและความเข้าใจในการอนุรักษ์ของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐและประชาชน

คณะกรรมการฯ ควรมีบทบาท/ภารกิจในการกำหนดนโยบายและประสานการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ปัจจุบันไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เข้าไปควบคุมดูแลประชาชน และไม่ควรมีอำนาจหน้าที่เช่นนั้น เพราะจะเป็นการซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการรื้อถอนอาคารโรงพิมพ์คุรุสภา ไม่ใช่ปัญหาระหว่างคณะกรรมการฯ กับประชาชน เพราะถือว่าเป็นพื้นที่ของรัฐ ไม่ใช่ของประชาชน กฎหมายไม่ให้สิทธิประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐโดยไม่เสียค่าเช่าที่ดิน ส่วนในการดูแลเมืองเก่าทั่วประเทศ มีความเห็นว่า จริง ๆ แล้ว ไม่ได้ต้องการให้รวมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ชุดเดียวกัน แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็น

<sup>3</sup>สัมภาษณ์ ศิริพร นันตา, หัวหน้าฝ่ายคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 13 กุมภาพันธ์ 2545.

สมควรให้รวมกัน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ โดยเฉพาะ เมืองได้ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่แล้ว

ในด้านโครงสร้างและองค์ประกอบขององค์กร มีความเห็นว่า โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ในปัจจุบันค่อนข้างมีความสมบูรณ์แล้ว เพราะได้ครอบคลุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีผู้ทรงวุฒิที่มีความรู้ทางวิชาการเพียงพอ ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ช่วยพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ด้วยแล้ว โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ไม่น่าจะเป็นปัญหา ปัญหาที่น่าจะเกี่ยวกับตัวบุคคลมากกว่าที่จะไม่ยอมรับมติ ในส่วนของผู้แทนประชาชน มีความเห็นว่า เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ เน้นเรื่องของการบริหารของรัฐ จึงไม่ได้เน้นให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วม อย่างไรก็ตาม เห็นความสำคัญว่าควรจะมีภาคเอกชนร่วมในการกำหนดนโยบายของคณะกรรมการฯ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเวลาที่มีผลกระทบต่อประชาชน เช่น การย้ายตลาดนัดสนามหลวง การจัดทำแผนแม่บท เป็นต้น แต่ไม่มีความคิดเห็นว่าจะควรจะเป็นผู้แทนประชาชนในระดับใด ทั้งนี้เห็นว่าองค์ประกอบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก็มีองค์กรเอกชนร่วมเป็นกรรมการ และมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้แทนประชาชน ร่วมเป็นกรรมการในระดับหนึ่งแล้ว

เครื่องมือวิธีการที่จะทำให้นโยบายและแผนนำไปสู่การปฏิบัติ มีความคิดเห็นว่าจะต้องเน้นที่การให้การศึกษาและปลูกจิตสำนึกให้กับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่วัยเด็ก และรัฐบาลจะต้องให้การสนับสนุนด้วย คณะกรรมการฯ ฝ่ายเดียวไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง

ด้านกฎหมาย มีความเห็นว่า ปัจจุบันมีกฎหมายชัดเจนและกำหนดบทลงโทษไว้แรงอยู่แล้ว ทั้งกฎหมายของกรมศิลปากร และกรมธนารักษ์ แต่ปัญหาอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการฯ ไม่ต้องการกฎหมายเพิ่ม เพราะดำเนินการโดยอาศัยอำนาจฝ่ายบริหาร การให้อำนาจคณะกรรมการฯ โดยมติคณะรัฐมนตรีนั้นเพียงพอแล้ว หากมีการละเลยไม่ปฏิบัติตามมติ คณะกรรมการฯ สามารถร้องต่อคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาสั่งการได้ แต่ในทางปฏิบัติ ไม่ต้องการดำเนินการเช่นนั้น เพราะต้องการประนีประนอมและไม่ต้องการให้มีปัญหาระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน

ด้านงบประมาณ คณะกรรมการฯ เองสามารถตั้งงบประมาณดำเนินการได้ โดยผ่านสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากการอนุรักษ์ไม่เป็นโครงการที่รัฐบาลให้ความสำคัญเร่งด่วน โครงการตามแผนแม่บทฯ จึงได้รับงบประมาณต่ำกว่าที่ต้องการ ทำให้การดำเนินงานต้องล่าช้าออกไป หากคณะกรรมการฯ มีงบประมาณเอง ก็จะช่วยให้การดำเนินการดีขึ้น ใน

แก่ที่จะสามารถสร้างแรงจูงใจหน่วยงานต่าง ๆ ให้ดำเนินการตามแผนแม่บทได้ อย่างไรก็ตาม เรื่องงบประมาณไม่ใช่ปัญหาหลักของคณะกรรมการฯ

ด้านหน่วยงานสนับสนุนการประสานงานของคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า หน่วยงานที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ไม่ควรมีบทบาทชี้้นำการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ที่ผ่านมาได้มีการเสนอขอจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ในสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ก็เพราะต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานภายในหน่วยงาน เพราะจะได้ไม่ต้องฝากภาระให้กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ได้รับผิดชอบงานด้านอื่นด้วย ซึ่งจะสามารถตั้งงบประมาณโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านกอง แต่เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายจำกัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ จึงไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่า จำเป็นต้องดูนโยบายด้านอื่นของรัฐบาลด้วย

ผู้ให้สัมภาษณ์มีคิดเห็นเพิ่มเติมว่า ในสมัยที่เพิ่งจัดตั้งคณะกรรมการฯ ทุกฝ่ายก็ยอมรับร่วมกัน แต่พอเวลาผ่านไป มีการเปลี่ยนผู้บริหารของหน่วยงาน จึงเกิดความคิดเห็นต่างกันไป ความขัดแย้งภายในคณะกรรมการฯ จึงเป็นความขัดแย้งระหว่างบุคคลมากกว่า ซึ่งก็ถือเป็นเรื่องธรรมดา แต่ต้องยอมรับกติกาและต้องยอมรับเสียส่วนใหญ่ อาจต้องปรับกติกาให้ทันสมัย แต่ก็อาจไม่สามารถแก้ปัญหาตัวบุคคลอยู่ดี นอกจากนี้ หากหน่วยงานปฏิบัติเห็นว่า นโยบายและแผนมีปัญหาไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่รับผิดชอบนั้น ควรเป็นผู้เสนอประเด็นเพื่อทบทวนหรือปรับแผน คณะกรรมการฯ หรือ ฝ่ายเลขานุการ ไม่มีสิทธิเข้าไปดำเนินการ แต่ปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ ไม่มีการนำเสนอดังกล่าว คณะกรรมการฯ จึงยังไม่เห็นว่านโยบายและแผนแม่บทที่กำหนดไว้มีปัญหา

#### ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ<sup>4</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็นว่า โครงการในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์หลายแห่ง ทั้งปากคลองตลาด ท่าเตียน ท่าพระจันทร์ ได้มีการพูดกันมาหลายปีแล้ว แต่ก็ยังไม่เห็นการเปลี่ยนแปลงเท่าที่ควร พื้นที่บริเวณนี้มีประวัติความเป็นมายาวนานเช่นกัน ยังคงมีตึกเก่าที่สวยงามเหลืออยู่สามารถนำมาปรับปรุงการใช้ประโยชน์ได้โดยไม่จำเป็นต้องรื้อทั้งหมด น่าจะเหลือสิ่งที่สะท้อนชีวิตดั้งเดิมของพื้นที่ด้วย บางบริเวณที่จำเป็นจริง ๆ ก็เห็นด้วยที่จะรื้อถอนออกบ้าง

<sup>4</sup>สัมภาษณ์ วรวิทย์ วรธัญญะกิจ, ผู้อำนวยการส่วนประสานนโยบายการคลังท้องถิ่นและสถาบันสำนักประสานการพัฒนาชนบทและเมือง 2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 18 กุมภาพันธ์ 2545.

ด้านบทบาท/ภารกิจ มีความเห็นว่า คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า คงต้องมีอยู่ต่อไประยะหนึ่ง แล้วค่อย ๆ ลดบทบาทของตัวเองลง เพราะกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นจังหวัด มีหน้าที่ต้องประสานแผนในระดับจังหวัดด้วย การดำเนินงานทั้งหมดในอนาคตควรจะเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ตอนจุดเริ่มต้นโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ มีความจำเป็นต้องมีคณะกรรมการขึ้นมาประสานการปฏิบัติงาน เพราะในสมัยนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะองค์กรส่วนท้องถิ่น ยังอยู่ในช่วงปรับเปลี่ยนและยังไม่มีความพร้อมเท่าที่ควร แต่ปัจจุบันกรุงเทพมหานครพัฒนาแล้ว และรัฐธรรมนูญก็ต้องการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่น คณะกรรมการฯ ในขณะนี้ยังคงอยู่ ควรมีบทบาทในการกำหนดกรอบนโยบายในระดับชาติ ไม่ควรลงไปทำหน้าที่ในการปฏิบัติ โดยนโยบายและแผนไม่ควรเน้นเพียงด้านกายภาพอย่างเดียว เพราะจะทำให้ขาดจิตวิญญาณ ควรมองในด้านสังคมด้วย บางบริเวณที่จำเป็นต้องรู้ ก็ต้องมีหน้าที่จัดการช่วยเหลือประชาชนด้วย

ด้านโครงสร้างและองค์ประกอบ มีความเห็นว่า ประเด็นคือถ้าให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการเองแล้วจะเชื่อมกับระดับชาติได้อย่างไร เพราะกรุงเทพมหานครทำหน้าที่เพียงลำพังไม่ได้ ถ้าระดับชาติไม่มีคณะกรรมการชุดนี้ ระดับชาติก็คงไม่สนใจหรือไม่มีขีดความสามารถ ดังนั้นถึงแม้จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นแล้ว ก็ยังต้องมีหน่วยงานราชการส่วนกลางทำหน้าที่ประสานงาน ส่วนจะสังกัดอยู่ในกระทรวงใดนั้นยังไม่ทราบ ควรจะต้องพิจารณาจากโครงสร้างบริหารราชการที่กำลังจะปฏิรูป แต่ต้องดูว่าจะมีจุดอ่อนจุดแข็งอย่างไร อาจตั้งเป็นเพียงหน่วยงานในระดับกองที่มีอำนาจเต็ม แล้วระดมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้มีความรู้ เช่น กรมศิลปากรและนักวิชาการมาช่วยกันคิด ต้องค่อยเป็นค่อยไป อาจต้องใช้เวลานาน แต่ต้องมีการติดตามต่อเนื่อง ในอีกทางหนึ่งอาจจะใช้กลไกของคณะกรรมการผังเมืองในการประสานงานก็ได้ เพราะตามกฎหมายผังเมืองในการวางผังเมือง กรุงเทพมหานครก็ต้องอยู่ภายใต้กลไกของคณะกรรมการผังเมืองอยู่แล้ว โดยตั้งเป็นคณะอนุกรรมการพิจารณาเรื่องกรุงรัตนโกสินทร์โดยเฉพาะ แต่โดยหลักการแล้ว ควรจะใช้โครงสร้างถาวรมากกว่าเป็นแบบคณะกรรมการชั่วคราว เพราะแบบหลังจะทำให้นโยบายขาดความต่อเนื่องเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล

ด้านเครื่องมือสนับสนุนการวางแผน มีความเห็นว่า ที่ผ่านมาใช้สถาปนิกมาก ทำให้มองในด้านสังคม จิตวิญญาณ วัฒนธรรม และวิถีพัฒนาการของชุมชน น้อยเกินไป วิวัฒนาการอาจมีทั้งดีขึ้นทั้งเลวลง แต่ถ้าไม่ละเอียดไม่สนใจเก็บไว้แล้ว ไม่แน่ใจว่าจะเป็นการทำลายสิ่งดี ๆ ไปหรือไม่ สิ่งใหม่ที่สวยงามจะดีกว่าหรือไม่ แม้ว่ากรุงเทพมหานครเป็นผู้วางผังเอง ก็ต้องระวัง ถ้าเอาเครื่องมือทางสังคมเข้ามาใช้ ก็จะได้ผังเมืองที่ดี สำหรับเครื่องมือทางผังเมือง เช่น การจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) หรือการบูรณะฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) ยังไม่แน่ใจว่าจะสามารถนำมาใช้

ประโยชน์ได้ เพราะยังไม่มีกฎหมายรองรับเพียงพอ ดังนั้น ถ้าใช้เครื่องมือทางสังคม เข้าไปเรียนรู้ชีวิต แล้วค่อย ๆ ทำ และทำอย่างจริงจังต่อเนื่อง ก็สามารถทำให้แผนประสบความสำเร็จได้ ปัญหาเรื่องของคนต้องแก้ให้ได้ก่อน ไม่เช่นนั้นเขาก็จะอ้างตลอดเพราะเขามีสิทธิที่จะอ้าง คนเก่าแก่จะติดสถานที่ ก็จำเป็นต้องกันที่让他อยู่ต่อไป ท้ายที่สุดอาจมีบางสิ่งที่ยังเหลือรกรุกตาบ้าง แต่สามารถจัดระเบียบได้ ดังนั้น ในการจัดทำแผน หน่วยงานเจ้าของเรื่องควรจะไปในพื้นที่ ต้องไปคลุกคลีอยู่กับชาวบ้าน เพราะจะได้เข้าใจสภาพความเป็นจริงชัดเจนขึ้น ในด้านการควบคุมการก่อสร้างของภาครัฐ ก็ควรมอบให้เป็นอำนาจของท้องถิ่นในการควบคุมดูแล เพราะมีกฎหมายที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือได้อยู่แล้ว กรุงเทพมหานคร สามารถออกผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะได้ ถ้าออกเป็นผังเมืองเฉพาะก็จะควบคุมได้ทั้งหมด

#### ข้าราชการสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร<sup>5</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็นว่า คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าเสียเวลาไปกับการพิจารณาการจัดทำแผนแม่บท/แผนปฏิบัติการมาก ซึ่งหน่วยงานปฏิบัติก็ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ อีกทั้งยังเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนกับกรุงเทพมหานคร ในอนาคตจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์อย่างแน่นอน เพราะรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 เน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นตัวแปรสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ

ด้านบทบาท/ภารกิจ มีความเห็นว่า ยังคงมีความจำเป็นต้องมีคณะกรรมการระดับชาติทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารของภาครัฐในพื้นที่ รวมทั้งควรเป็นนโยบายที่คำนึงถึงทั้งลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ครอบคลุมด้าน จากนั้นกรุงเทพมหานครจะไปดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการต่อไปภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนดไว้ แล้วก็นำเสนอคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล คณะกรรมการฯ ไม่ควรลงมาพิจารณาในรายละเอียดมาก เพราะท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ด้วย

ด้านองค์ประกอบของคณะกรรมการระดับชาติ มีความเห็นว่า องค์ประกอบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็เหมาะสมดี ควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของภาคเอกชนก็ควรจะมี โดยหลักการแล้วคือภาครัฐและเอกชนทำงานร่วมกัน ในส่วนของภาคเอกชนจะให้ใคร

<sup>5</sup>สัมภาษณ์ จตุพร เสือวรรณศรี, ผู้อำนวยการกองจัดรูปที่ดินและปรับปรุงฟื้นฟูเมือง สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร, 18 กุมภาพันธ์ 2545.

เป็นกรรมการบ้าง ไม่มีความเห็น นอกจากนี้ อาจจำเป็นต้องเพิ่มผู้ทรงคุณวุฒิมากขึ้นในหลาย ๆ สาขา เช่น ภูมิสถาปัตยกรรม ผังเมือง การอนุรักษ์ เป็นต้น

ในส่วนของกรุงเทพมหานคร ก็ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยในการพิจารณาวางแผนปฏิบัติการเช่นกัน องค์ประกอบของคณะกรรมการระดับท้องถิ่น ควรจะประกอบด้วย หน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะด้านสาธารณูปโภค ทั้งด้านไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เป็นต้น ผู้ทรงคุณวุฒิ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมในฐานะผู้ประสานงานของคณะกรรมการระดับชาติ หน่วยงานต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครเอง เช่น สำนักงานโยธา สำนักงานจราจรและขนส่ง เป็นต้น

ด้านเครื่องมือ/วิธีการในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ มีความเห็นว่า ไม่ควรจัดทำออกมาในรูปของแผนแม่บทอย่างในปัจจุบัน น่าจะทำแผนออกมาในรูปของผังเมืองเฉพาะ ซึ่งจะมีประโยชน์ในการควบคุมความหนาแน่นประชากรและการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งจะสามารถควบคุมการก่อสร้างอาคารของภาครัฐให้อยู่ในกรอบของกฎหมายมากขึ้นด้วย ทั้งนี้ กฎหมายผังเมืองก็กำหนดไว้แล้วว่าให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนในการจัดทำผังเมืองเฉพาะมีความยุ่งยากซับซ้อนมาก จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายผังเมือง ให้กรุงเทพมหานครสามารถออกผังเมืองเฉพาะโดยออกเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครก็พอ ไม่จำเป็นต้องไปพิจารณาถึงในระดับสภาผู้แทนราษฎร

ในการปฏิบัติตามแผน จำเป็นต้องฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ด้วย ทางกรุงเทพมหานครได้จัดทำแผนปฏิบัติซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่แล้ว ซึ่งคิดว่าน่าจะนำไปสู่การปฏิบัติได้มากกว่า ภาครัฐกับเอกชนจะต้องร่วมกันทำงาน ร่วมกันออกเงินทุน ประชาชนควรจะต้องออกเงินด้วย เพราะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการอนุรักษ์ ตัวอย่างในประเทศญี่ปุ่นเมื่อรัฐบาลมีนโยบายจะอนุรักษ์อาคารบริเวณใด รัฐบาลจะเป็นผู้ออกเงินให้ในการบูรณะครั้งใหญ่ ส่วนท้องถิ่นก็ทำหน้าที่ในการบำรุงรักษาครั้งย่อย ซึ่งก็น่าจะนำวิธีการเช่นนี้มาใช้ได้ การทำงานกับประชาชน ไม่ใช่จะทำได้เร็ว ต้องค่อยเป็นค่อยไป รัฐต้องทำหน้าที่สร้างความเข้าใจกับประชาชน

### ข้าราชการสำนักงานเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร<sup>6</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็นว่า มีความประทับใจต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ช่วยผลักดันให้เกิดการรักษาและฟื้นฟูมรดกทางวัฒนธรรมที่เสียหายไป จากที่ทางสำนักงานเขตเคยขาดการสนับสนุนในการอนุรักษ์อาคารเก่า คณะกรรมการฯ มีส่วนช่วยในการสนับสนุนให้เกิดการอนุรักษ์ได้ ในฐานะผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ พบว่าประชาชนเข้าใจถึงความสำคัญและเห็นด้วยกับการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์มากขึ้น ประชาชนมีการเตรียมตัวและพร้อมที่จะย้ายออกจากพื้นที่ แต่ต้องการรู้ว่าจะดำเนินการจริงหรือไม่และเมื่อใด คณะกรรมการฯ มีแนวทางที่ชัดเจนที่จำเป็นต้องรู้ก่อนอาคารที่สร้างเกินความเหมาะสมตั้งแต่ในอดีต แต่ก็ประนีประนอมไม่ได้จะรื้อในทันทีทันใด ยังคงให้ใช้ประโยชน์อาคารต่อไปจนหมดสภาพอาคาร อาคารไหนควรจะอนุรักษ์ก็จะอนุรักษ์ แต่คนภายนอกไม่ค่อยเข้าใจ คิดว่าคณะกรรมการฯ อยู่บนหอคอยงาช้าง จริง ๆ แล้ว กรรมการหลายคนก็ไปดูพื้นที่ แต่มักไปเจียบ ๆ ไม่แสดงตัว คงเป็นเพราะภาพพจน์คณะกรรมการฯ เป็นลบ แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการฯ ขาดการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบและเข้าใจเท่าที่ควร

ด้านบทบาท/ภารกิจ มีความเห็นว่า คณะกรรมการฯ มีอำนาจน้อยเกินไป สั่งการอะไรไม่ได้ เป็นเพียงผู้ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ อย่างไรก็ตาม เห็นด้วยที่คณะกรรมการฯ ควรใช้อำนาจหน้าที่เพียงให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะทางวิชาการ ไม่จำเป็นต้องไปดำเนินการเอง รัฐบาลรวมทั้งผู้บริหารกรุงเทพมหานครควรจะให้มีความสำคัญกับการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์มากขึ้นกว่านี้ เมืองเก่าต่าง ๆ ของประเทศก็ควรมีผู้ดูแล ซึ่งมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ชุดนี้ก็เหมาะสมดีแล้ว

ในด้านโครงสร้างและองค์ประกอบ มีความคิดเห็นว่า ถ้าหากคณะกรรมการฯ ชุดนี้ อยู่ในระดับกรุงเทพมหานคร ก็จะมีประโยชน์ในการที่จะสามารถดำเนินงานได้เต็มที่กว่านี้ แต่ก็จะเป็นดาบสองคม เพราะหากคณะกรรมการฯ อยู่ภายใต้กรุงเทพมหานคร ก็จะทำให้ขาดความเป็นอิสระ เพราะในระดับกรุงเทพมหานคร มีนักการเมืองเข้ามาอิทธิพลมาก ดังนั้น คณะกรรมการฯ แบบที่เป็นอยู่อย่างปัจจุบันจะดีกว่า ส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า มีผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีประสบการณ์ และผู้มีวิชาชีพเกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่าง ๆ หลากหลายอยู่แล้ว ทั้งสถาปนิก วิศวกร นักกฎหมาย เป็นต้น คณะกรรมการฯ ต้องการผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานอย่างต่อเนื่อง กรรมการที่เป็นโดยตำแหน่งซึ่งเปลี่ยนคนบ่อยมักไม่เข้าใจและขาดความต่อเนื่องกับแนวทางเดิม

<sup>6</sup>สัมภาษณ์ อุทิศ เลิศวันสนันท์, วิศวกรโยธา 6 ว. ฝ่ายโยธา สำนักงานเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร, 14 กุมภาพันธ์ 2545.

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเชื่อมั่นต่อบุคคลในคณะกรรมการฯ ชุดนี้ หากไม่มีบุคคลในคณะกรรมการฯ ชุดปัจจุบัน ไม่มั่นใจว่าคณะกรรมการฯ จะดำเนินการไปได้อย่างปัจจุบันหรือไม่ การดูแลเมืองเก่าอื่น ๆ ก็สามารถไว้วางใจคณะกรรมการชุดนี้ให้เป็นผู้ดูแลได้

ในด้านเครื่องมือ/วิธีการที่จะทำให้แผนนำไปสู่ความสำเร็จ มีความเห็นว่า ควรมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบและเข้าใจนโยบายการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์มากขึ้น

ในด้านการควบคุมอาคาร จริง ๆ แล้วทางสำนักงานเขตมีอำนาจทางกฎหมายที่จะเข้าไปควบคุมดูแลการก่อสร้างและต่อเติมอาคารอยู่แล้วทั้งภาครัฐและเอกชน แต่ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ที่ไม่อยากมีปัญหาในการเข้าไปดำเนินการทางกฎหมาย ในส่วนของภาครัฐ ไม่ต้องการให้มีปัญหาระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน เพราะตามหลักการแล้วรัฐไม่ควรฟ้องรัฐด้วยกัน กรณีการรื้อถอนอาคารกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งไม่ได้มีการแจ้งสำนักงานเขต เมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้น สำนักงานเขตก็ไม่อยากทำเรื่องเล็กให้เป็นเรื่องใหญ่ โดยอย่างมากก็เพียงดำเนินคดีกับผู้รับเหมาหรือคนงาน ในส่วนของภาคเอกชน ทางสำนักงานเขตเองก็ไม่อยากดำเนินการด้านกฎหมาย จึงพยายามไปเจรจาให้ประชาชนเข้าใจ เช่นเรื่องการต่อเติมอาคาร ประชาชนก็เริ่มเข้าใจมากขึ้น จึงควรใช้วิธีการด้านรัฐศาสตร์มากกว่า

ในด้านอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ มีความเห็นว่า ทั้งในส่วนของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ และสำนักงานเขตพระนคร มีกำลังเจ้าหน้าที่น้อย เพราะรัฐบาลจำกัดอัตรากำลัง ในส่วนของสำนักงานเขต เมื่อไปรับฟังนโยบายมาแล้ว ก็ไม่มีกำลังที่จะดำเนินการไปตามนโยบาย เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตพระนครเองก็ยังไม่ค่อยรู้และเข้าใจนโยบายการอนุรักษ์เท่าที่ควร ควรจะให้เจ้าหน้าที่ด้านอื่น ๆ เช่น ฝ่ายพัฒนาชุมชนไปร่วมประชุมด้วย ทั้งนี้อาจเป็นปัญหาของตัวบุคลากรในกรุงเทพมหานครเองด้วย เจ้าหน้าที่เขตพระนครไม่ค่อยมีขวัญและกำลังใจ มีปัญหาเกี่ยวกับประชาชนบ่อย ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าปฏิบัติงาน ภารกิจในเขตพระนครมีมาก เจ้าหน้าที่ที่มีความเชื่อว่าใครมาอยู่เขตพระนครเหมือนโดนทำโทษ ส่วนใหญ่เมื่อย้ายมาอยู่แล้ว ก็อยากจะรีบย้ายออกไป ส่วนฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ การมีกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ อาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การประชุมคณะกรรมการฯ ห่างเกินไป ควรจัดให้มีการประชุมมากกว่านี้

2. แนวความคิดของกลุ่มนักวิชาการ จากการสัมภาษณ์นักวิชาการในสาขาวิชาและมีประสบการณ์เกี่ยวข้อง 6 คน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแต่ละคนมีแนวความคิดดังรายละเอียดต่อไปนี้

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า<sup>7</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า การอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ที่ผ่านมาทำได้ดีในระดับหนึ่งแล้ว ระยะเวลาเพียง 20 ปี ยังถือเป็นช่วงของการเริ่มต้น การจะสร้างความเข้าใจกับคนส่วนใหญ่ซึ่งไม่มีพื้นฐานการอนุรักษ์มาก่อนเป็นเรื่องยาก ทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่มักไม่ยอมเสียผลประโยชน์และไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง การจะดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายจึงเป็นไปได้ยาก กว่าคณะกรรมการฯ จะทำให้รัฐบาลเองให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ต้องใช้เวลามาก ต้องหาจังหวะที่มีงานพระราชพิธีสำคัญ จึงทำให้รัฐบาลและประชาชนเห็นความสำคัญและให้ความร่วมมือ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมากองกรรมการฯ เองก็ขาดการประชาสัมพันธ์ ทำให้รู้เป้าหมายกันอยู่ในวงแคบ คนภายนอกไม่ได้รับรู้และเข้าใจด้วย เมื่อคนไม่รู้ก่อนจึงยอมไม่ร่วมมือ ปัจจุบันแผนปฏิบัติการยังทำไม่ได้ เพราะแผนแม่บทยังไม่เป็นที่ยอมรับ ในกระบวนการวางแผน การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ผ่านยังไม่เพียงพอ การจัดประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นที่ผ่านมาเป็นเพียงไปอธิบายว่าจะทำอะไรเท่านั้น ต้องให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากกว่านี้

แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ มีลักษณะเป็นนโยบาย แล้วข้ามขึ้นไปดูรายละเอียดเฉพาะบริเวณ ยังไม่มีลักษณะชี้หน้า แผนแม่บทฉบับนี้ ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอยู่เรื่อย ๆ ให้ทันสมัย โดยการริเริ่มของคณะกรรมการฯ ปัจจัยที่จะทำให้คณะกรรมการฯ ปรับปรุงแผนแม่บทได้ อยู่ที่ประธานกรรมการฯ จะมีความรู้ความเข้าใจเพียงใดด้วย ที่ผ่านมากองกรรมการฯ มักไม่ได้ประธานที่สนใจการอนุรักษ์มากนัก รองนายกรัฐมนตรีมักจะไม่ค่อยมีเวลาอยู่แล้ว ดังนั้น จึงควรเป็นหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการ ในการนำเสนอเรื่องเข้าคณะกรรมการฯ ว่าควรจะมีการปรับแผนอย่างไร อธิบายให้ประธานได้เข้าใจ

ด้านบทบาทและภารกิจ มีความเห็นว่า คณะกรรมการฯ ควรมีบทบาทในการกำหนดกรอบนโยบาย กำกับนโยบาย และชี้แนะให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติ และต้องสร้างความเข้าใจในการอนุรักษ์ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประชาชน สื่อมวลชน รวมถึงรัฐบาลด้วย

<sup>7</sup>สัมภาษณ์ ประสงค์ เอี่ยมอนันต์, กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า, 15 กุมภาพันธ์ 2545.

ด้านโครงสร้างและองค์ประกอบ มีความเห็นว่า ควรจะต้องมีคณะกรรมการหลายระดับ และควรต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิกำกับรวมอยู่ด้วยทุกระดับ เพราะผู้ทรงคุณวุฒิมักไม่มีผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย ในระดับเมืองมีคณะกรรมการผังเมืองกำกับดูแลทั้งพื้นที่ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครอยู่แล้ว ในระดับพื้นที่กรุงเทพมหานคร ก็มีคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนา กรุงเทพมหานครฯ กำกับดูแล ในพื้นที่ย่อย คณะกรรมการฯ ก็สามารถตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะพื้นที่มาช่วยกำกับดูแลได้

คณะกรรมการกรุงเทพมหานคร ในระดับชาติประกอบด้วยประธานกรรมการ ซึ่งเป็นรองนายกรัฐมนตรี เป็นบุคคลที่ต้องมีบทบาทสำคัญมาก เพราะหากนำข้อเสนอของคณะกรรมการฯ ไปเสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีด้านอื่น ๆ เข้าใจการอนุรักษ์ไม่ได้ รัฐบาลก็จะไม่ให้ความสำคัญของการอนุรักษ์ สัดส่วนของคณะกรรมการฯ จะกำหนดชัดเจนตั้งแต่แรกคงไม่ได้ เพราะต้องดูกรอบด้วยว่าจะวางแผนออกมาอย่างไร จึงจะรู้ว่าควรนำผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามาเป็นกรรมการเพิ่ม แต่ในภาพรวมแล้วควรจะมีทั้งนักอนุรักษ์และนักพัฒนา ปัจจุบัน คณะกรรมการฯ ยังขาดบุคลากรหลายสาขา แต่จะให้กำหนดว่าต้องมีสาขาไหนบ้างนั้นเป็นการยาก เพราะคนบางคนมีความรอบรู้หลายสาขา ควรจะต้องเลือกคนที่มีความคิดและมองเป็นองค์รวม มีความอาวุโส มีประสบการณ์ และมีความเป็นท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิควรมีบทบาทเป็นตัวกลาง คณะกรรมการฯ ที่ผ่านมามีปัญหาที่ตัวบุคคล ไม่น่าจะเกี่ยวกับหน่วยงานที่เป็นกรรมการ

ในรายละเอียดควรมีการตั้งคณะอนุกรรมการมาพิจารณาเฉพาะเรื่อง เช่น การแก้กฎหมายก็ควรเป็นคณะอนุกรรมการอีกชุดหนึ่ง หรือการวางแผนพื้นที่เฉพาะ องค์ประกอบในคณะอนุกรรมการพื้นที่เฉพาะ ก็ควรประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิจากคณะกรรมการชุดใหญ่ ผู้ทรงคุณวุฒิของท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งสัดส่วนของกลุ่มหลังควรมีจำนวนน้อยกว่ากลุ่มอื่น เพราะหากมีมากอาจทำให้การตัดสินใจเป็นไปในทางที่เสียหายต่อการอนุรักษ์ได้ และควรจะมีนักรัฐศาสตร์ด้วย เพื่อจะได้มาช่วยหาวิธีทำให้แผนสามารถปฏิบัติได้ แต่ไม่จำเป็นต้องพิจารณาที่วุฒิการศึกษา

กรุงเทพมหานครควรมีคณะกรรมการของท้องถิ่นเอง เพราะในคณะกรรมการชุดใหญ่จะมีตัวแทนของท้องถิ่นเพียงเสียงเดียวคือกรุงเทพมหานครคงไม่เพียงพอ ในคณะกรรมการของท้องถิ่นก็ควรมีผู้ทรงคุณวุฒิจากคณะกรรมการระดับชาติหรือเจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายและสิ่งแวดล้อมเข้าไปเป็นกรรมการด้วย เพื่อจะได้ช่วยชี้แนะหรืออธิบายให้สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ คณะกรรมการของท้องถิ่นต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิในระดับชุมชน หรืออาจเป็นพระของวัดในชุมชน ควรจะ

สร้างคนใหม่ ๆ เข้ามาด้วย โดยควรจะเป็นคนที่สัมผัสในชุมชน ไม่จำเป็นต้องจำกัดวุฒิการศึกษา แต่ต้องให้เขามีจิตสำนึก

คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ฯ คงจะอยู่ภายใต้กรุงเทพมหานครไม่ได้ ต้องมีการคานกับผลประโยชน์ท้องถิ่น ควรต้องอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี ควรเป็นหน่วยงานระดับเทียบเท่ากรม เพราะจะได้มีอิสระ ดูเมืองเก่าทั้งประเทศด้วยได้ ที่ผ่านมามีคนกล่าวว่าฝ่ายเลขานุการไม่ถนัดด้านการวางแผนก็ว่าได้ และควรต้องมีความทุ่มเทด้วย ต้องมีความถนัดแยกแยะออก ไม่ใช่มีความรู้ด้านเดียว ต้องฟังด้านอื่นด้วย ส่วนที่ไม่รู้ไม่ชำนาญ ก็ต้องประสานงานหาคนผู้รู้หรือหน่วยงานอื่นมาช่วย ที่ผ่านมายังไม่ได้สร้างเกณฑ์และนำไปปฏิบัติจริง ฝ่ายเลขานุการต้องปรับปรุง ไม่ใช่จ้ำจองอย่างเดียว ต้องคุมได้ด้วย บทบาทของฝ่ายเลขานุการ คือ สร้างความเข้าใจให้กับประชาชน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะต้องประชาสัมพันธ์ในเชิงรุกให้มากขึ้น โดยฝ่ายเลขานุการจัดทำมาให้คณะกรรมการฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบ ในกรณีนี้ต้องใช้งบประมาณ ถ้าไม่มีก็ต้องขอของบประมาณจากรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลควรจะให้ความสำคัญด้วย

ถ้าหน่วยงานปฏิบัติไม่เข้าใจและจะเลือกปฏิบัติในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายจริง ๆ คณะกรรมการฯ ก็ต้องมีอำนาจในการบังคับได้ ในการไปสร้างความเข้าใจเป็นหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการ ปัจจุบันการดำเนินงานในการสร้างความเข้าใจยังไม่เพียงพอ อันที่จริง ควรจะมีสำนักงานคณะกรรมการฯ ขึ้นโดยเฉพาะ แต่เมื่อไม่มีก็ต้องอยู่ที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม แต่บุคลากรของฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ มีจำนวนน้อย ทำให้การดำเนินงานในการจะออกไปประสานงานหาแนวร่วมหรือไปชี้แจงทำให้เกิดการดำเนินงานตามนโยบายได้น้อย เมื่อผู้รับฟังเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่กว่าจึงทำให้เชื่อยาก อีกทั้งรัฐบาลก็ไม่ค่อยจะเชื่อด้วย มีหน้าซ้ำยังเข้ามาชี้แจงการพัฒนาในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์โดยอนุมัติให้ก่อสร้างจำนวนมาก โดยไม่ฟังความเห็นของคณะกรรมการฯ

ด้านเครื่องมือการดำเนินงาน มีความเห็นว่า ควรจะใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ การถ่ายโอนสิทธิและผลประโยชน์จากผู้ได้ประโยชน์มาให้ผู้เสียผลประโยชน์ในพื้นที่อนุรักษ์ (Benefit Transfer/ Right Transfer) และเครื่องมือทางรัฐศาสตร์ คือ การเจรจาความร่วมมือกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการสร้างความเข้าใจต้องมีเครื่องมือ ได้แก่ การจัดสัมมนา การจัดประชุม คณะกรรมการฯ ให้บ่อยครั้งขึ้น ควรต้องเอาผู้ทรงคุณวุฒิของท้องถิ่นมาร่วมมากขึ้น สำหรับเครื่องมือทางนิติศาสตร์ คือ การบังคับใช้เป็นกฎหมาย ควรนำมาใช้ในลำดับสุดท้าย นอกจากนี้ ในการวางแผน ควรจะใช้เครื่องมือทางผังเมือง ได้แก่ การควบคุมประชากร มากขึ้นกว่าเดิม เพราะที่

ผ่านมามีการควบคุมเพียงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในระหว่างการปฏิบัติตามแผนจะต้องมีการประเมินผลด้วย

ในการกำหนดนโยบายและแผนอนุรักษ์ ไม่ควรจะกำหนดพื้นที่ชัดเจนอย่างในปัจจุบัน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการนอกพื้นที่ความรับผิดชอบได้ ควรจะต้องศึกษาพื้นที่โดยรอบทั้งหมดแล้ว กำหนดว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่อนุรักษ์จริง ๆ พื้นที่ต่อเนื่อง พื้นที่กันชน พื้นที่เปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งทั้งหมดควรจะกำหนดอยู่ที่แผน แล้วจัดทำแผนออกมาให้เป็นกฎหมาย จะได้ว่าอาคารใดสามารถดำเนินการก่อสร้างได้แค่ไหนอย่างไร โดยคนในท้องถิ่นจะต้องมาร่วมในการศึกษาพิจารณา เพื่อจะได้เกิดการยอมรับ แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นผู้นำเอาแผนนี้ไปออกเป็นกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง

### นักวิชาการด้านการวางผังเมือง<sup>๑</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็นว่า การมีคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่านั้นดีกว่าไม่มีเลย คณะกรรมการฯ มีข้อดีที่สามารถช่วยให้เกิดการดำเนินการในการอนุรักษ์และพัฒนาในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ได้มาก แต่ก็ทำให้ปัญหาการซ้ำซ้อนในการดำเนินงานเช่นกัน เพราะในพื้นที่มีหน่วยงานระดับปฏิบัติทำหน้าที่อยู่แล้วคือ กรุงเทพมหานคร และกรมศิลปากร

ด้านบทบาท/ภารกิจ มีความเห็นว่า คณะกรรมการในระดับชาติ ควรทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ควบคุมให้เป็นไปตามนโยบาย ให้การสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานปฏิบัติในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านวิชาการและงบประมาณ การประสานความร่วมมือจากต่างประเทศ เป็นต้น คณะกรรมการระดับชาติ สามารถจะวางแผนแม่บทได้ แต่ไม่ใช่มีลักษณะเป็นผัง โดยการวางผังหรือแผนปฏิบัติการ ควรมอบให้เป็นอำนาจหน้าที่หน่วยงานปฏิบัติ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร หรือ กรมศิลปากร เพื่อไม่ให้เกิดการทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการฯ ไม่ควรมีบทบาทในการตัดสินใจชี้ขาด ควรมีบทบาทในการสนับสนุนการดำเนินงาน และไม่ไปดำเนินการในเรื่องที่มีหน่วยงานทำหน้าที่อยู่แล้ว

ด้านโครงสร้างและองค์ประกอบ มีความเห็นว่า โครงสร้างประกอบด้วยคณะกรรมการในระดับชาติ และในระดับท้องถิ่น ในการวางแผนปฏิบัติการ องค์ประกอบควรจะประกอบด้วย ฝ่าย

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ บรรณโคภิชร์ เมฆวิชัย, รองศาสตราจารย์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 20 กุมภาพันธ์ 2545.

รัฐบาล นักวิชาการ และท้องถิ่น ส่วนองค์ประกอบในโครงสร้างระดับชาติ ก็ควรจะมีจำนวนผู้ที่เกี่ยวข้องมากพอสมควร

ด้านเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินงาน มีความเห็นว่า การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนมีส่วนสำคัญมาก โครงการจะประสบความสำเร็จได้ จะต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น โครงการอนุรักษ์และพัฒนาป้อมมหากาฬ แม้ว่ามีงบประมาณก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้ จึงต้องใช้กระบวนการเจรจาต่อรองกันกับประชาชน ให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน

ในด้านกฎหมาย มีกฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายโบราณสถานอยู่แล้ว มีหน่วยงานรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายอยู่แล้ว หน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมีผู้รับผิดชอบอยู่แล้ว คณะกรรมการระดับชาติ ควรจะพิจารณาโดยคำนึงถึงหน่วยงานที่มีอยู่แล้วด้วยจริง ๆ แล้ว กรุงเทพมหานครสามารถทำหน้าที่ในการประสานงานโครงการของรัฐในพื้นที่ได้อยู่แล้ว คณะกรรมการระดับชาติควรเข้าไปสนับสนุนหรือผลักดันให้หน่วยงานสามารถบังคับใช้กฎหมาย แทนที่จะไปทำหน้าที่ซ้ำซ้อน หรือไปตัดสินใจขาดให้หน่วยงานต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการฯ

#### นักวิชาการด้านสถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบชุมชนเมือง<sup>9</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า ในการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ที่ผ่านมา มีโครงการที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้น้อยมากเมื่อเทียบกับระยะเวลา ได้แก่ การจัดสร้างลานพลับพลา มหาเจษฎาบดินทร์ ซึ่งในแง่การใช้ประโยชน์ ไม่เป็นที่น่าพอใจ เพราะประชาชนใช้ประโยชน์ได้น้อย และการจัดสร้างสวนสันติชัยปราการ ซึ่งมีลักษณะต่างไปจากวัตถุประสงค์เดิมของการอนุรักษ์โบราณสถาน ทำให้โบราณสถานกลายเป็นเพียงเครื่องประดับของสวนสาธารณะแบบทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ มีจุดอ่อน ไม่ได้เป็นแผนที่เป็นองค์รวม ไม่ได้มุ่งแก้ปัญหาทางสังคม มองในเรื่องเศรษฐกิจและสังคมน้อยมาก ทำให้ไม่สามารถนำไปปฏิบัติในแง่การให้การศึกษา ไม่เป็นที่น่าพอใจเท่าที่ควร คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์มักจะโฆษณาประชาสัมพันธ์ออกมาถึงแนวคิดที่จะรื้อถอนอาคารและชุมชน จึงทำให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชน

<sup>9</sup>สัมภาษณ์ สุวิทย์ สุจฉายา, รองศาสตราจารย์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 14 กุมภาพันธ์ 2545.

ด้านบทบาท/ภารกิจ มีความเห็นว่า กรุงเทพมหานครมีความสำคัญระดับชาติ องค์การในระดับชาติควรทำหน้าที่ในการสร้างมาตรฐานในการอนุรักษ์กรุงเทพมหานครและเมืองเก่า หรืออาจต้องเข้าไปดูแลในพื้นที่ที่ขาดการดูแล แต่ไม่ควรเข้าไปจัดการหรือทำแผนปฏิบัติการ เพราะจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานของท้องถิ่น ซึ่งต้องฟังเสียงของประชาชนด้วย โดยหลักการแล้วต้องให้จัดท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ เพราะท้องถิ่นมีอำนาจและมีงบประมาณ บทบาท/ภารกิจที่องค์การระดับชาติควรจะทำคือการประสานงานการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ ไม่ควรเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้ร่างกฎหมาย ควรมีบทบาทในการผลักดันให้ท้องถิ่นไปดำเนินการออกข้อบัญญัติ เพราะกฎหมายเกี่ยวข้องกับประชาชน ควรจะมาจากประชาชน

ด้านโครงสร้างและองค์ประกอบ คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานครและเมืองเก่า มีองค์ประกอบที่เป็นตัวแทนทางวิชาชีพ และส่วนราชการ ควรประกอบด้วยนักวิชาการ และผู้นำชุมชนด้วย ซึ่งต่อไปหากชุมชนมีการพัฒนาไปถึงขั้นมีคณะกรรมการชุมชนได้เอง ก็จะสามารถตั้งตัวแทนชุมชนในลักษณะนี้เข้ามาร่วมในคณะกรรมการได้

ในระดับท้องถิ่น กรุงเทพมหานครก็ควรจะมีคณะกรรมการเป็นของตัวเองอีกชุดหนึ่ง ทำหน้าที่ช่วยพิจารณาถ่วงถ่วงในระดับท้องถิ่น แต่ไม่ใช่ไปนำผู้ทรงคุณวุฒิจากคณะกรรมการระดับชาติ มาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในกรรมการของตน เพราะหวังว่าจะสามารถผลักดันให้แผนที่วางไว้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการระดับชาติ

ด้านเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินงาน คณะกรรมการฯ ควรมีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่นได้ คณะกรรมการฯ สามารถที่จะปฏิเสธแผนที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายได้ ในการออกกฎหมาย จึงไม่ได้กำหนดเข้มงวดเกินไป ควรมีความยืดหยุ่น และใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ

ด้านหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า อาจมีปัญหาเพราะหน่วยงานที่สังกัดในกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งงานหลักไม่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับงานอนุรักษ์เมือง จึงอาจไม่มีความเชี่ยวชาญที่จะช่วยในการดำเนินการของคณะกรรมการฯ หรือช่วยผลักดันนโยบายในระดับรัฐบาล ฝ่ายเลขานุการควรจะตั้งอยู่กับหน่วยงานที่มีความถนัดในการอนุรักษ์ ในอนาคตอาจจะขึ้นอยู่กับกระทรวงวัฒนธรรม หรือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงาน ที่มีความถนัดในเรื่องการอนุรักษ์

ในการวางแผนแม่บท ควรจะเป็นแผนที่เป็นองค์รวม ไม่เน้นเพียงด้านกายภาพ ควรมองในเรื่องเศรษฐกิจและสังคมให้มากขึ้น ต้องมุ่งแก้ปัญหาทางสังคม มีการบูรณาการ มีการวางแผนรอง

รับว่าคนที่จะต้องย้ายออกไปแล้วจะไปอยู่ที่ไหน ควรจะมีวิธีการผ่อนปรนเพราะประชาชนอยู่อาศัยมานาน ชุมชนมีวิวัฒนาการมาก่อนที่จะมีแผน ควรจะเป็นแผนที่มองในมิติของสังคม/การแก้ปัญหาสังคมด้วย

#### นักวิชาการด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดี<sup>10</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า ที่ผ่านมา มีการจัดการ/จัดระเบียบในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ได้ดีในหลายแห่ง ทั้งที่เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และที่มาจากนโยบายของคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ แต่ในส่วนที่ไม่ดีคือนโยบายและแผนของคณะกรรมการฯ ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าเน้นด้านการท่องเที่ยว ขาดการมองในเรื่องสังคม ปัญหาคนไร้ที่อยู่ ปัญหาเด็ก เป็นต้น ความคิดแบบไล่อ้อชุมชนออกไปเพราะเข้าใจง่ายซึ่งไม่ถูกต้อง น่าจะใช้การจัดระเบียบได้ ที่ผ่านมา กระบวนการทำแผนของคณะกรรมการฯ ปิดแคบเกินไป ส่วนใหญ่เป็นสถาปนิก มีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจำกัด ทั้งนักวิชาการด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง ที่ผ่านมายังขาดการประชาสัมพันธ์ และการสร้างความเข้าใจต่อสาธารณชน ชาวบ้านเข้าใจว่าแผนแม่บทเน้นเรื่องส่งเสริมการท่องเที่ยว คณะกรรมการฯ มักจะเผยแพร่ออกมาว่าไม่ได้จะไล่อ้อชุมชน แต่ก็มีนโยบายให้หน่วยงานปฏิบัติเป็นผู้รื้อแทน ชุมชนจึงไม่รู้ว่าจะถูกไล่อ้อจริงหรือไม่

ด้านบทบาท/ภารกิจ มีความเห็นว่า ในการกำหนดนโยบายและวางแผนอนุรักษ์เมือง ควรจะคำนึงถึงปัญหาด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเมืองด้วย ไม่ใช่เน้นเฉพาะการอนุรักษ์สถาปัตยกรรม คณะกรรมการฯ ไม่ควรเป็นหน่วยที่ใช้อำนาจ แต่เป็นหน่วยที่ต้องสนับสนุนทางความคิด อำนาจมีอยู่แล้วที่หน่วยงานต่าง ๆ คณะกรรมการฯ ควรมีบทบาทในการจัดให้มีเวทีตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการกับเมืองเก่า โดยเริ่มที่กรุงรัตนโกสินทร์ก่อน และจะต้องมีการติดตามตรวจสอบด้วย

ด้านองค์ประกอบขององค์กร มีความเห็นว่า ควรจะประกอบด้วย ข้าราชการ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชน โดยควรมีจำนวนและสัดส่วนเท่า ๆ กัน ในส่วนของข้าราชการคิดว่าไม่มีปัญหาเพราะเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบนำไปปฏิบัติ นักวิชาการควรประกอบด้วยสาขาต่าง ๆ ได้แก่ สังคมสงเคราะห์ จิตวิทยา สังคมวิทยา ประวัติศาสตร์ โบราณคดี การอนุรักษ์ ผังเมือง เศรษฐศาสตร์ สิ่งแวดล้อม เป็นต้น องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องควรจะมีหลากหลายมากขึ้น ได้แก่ ด้านการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ คนไร้ที่อยู่อาศัย ปัญหาเด็ก และปัญหาของชุมชน ส่วน

<sup>10</sup>สัมภาษณ์ ปฐมฤกษ์ เกตุทัต, อาจารย์ คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 16 กุมภาพันธ์ 2545.

องค์ประกอบที่เป็นชุมชน ควรจะมีตัวแทนจากชุมชนร่วมด้วย ส่วนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตนั้น ยังไม่ถึงว่าเป็นตัวแทนของชุมชนที่เพียงพอ

หน่วยงานที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ควรจะเป็นองค์กรไหนยังไม่มีความเห็น แต่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีดี อาจพิจารณาว่าจะสามารถไปขึ้นอยู่กับคณะกรรมการที่ดูแลด้านวัฒนธรรมหรือปัญหาเมืองโดยเฉพาะในระดับรัฐสภาว่าจะเป็นไปได้หรือไม่ ในระดับประเทศ น่าจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการมาพิจารณาเฉพาะปัญหาเรื่องเมืองทั่วประเทศ โดยอาจมีคณะกรรมการมาดูแลเฉพาะเรื่องกรุงรัตนโกสินทร์ก็ได้ แต่ถ้าไม่มีปัญหาสามารถตกลงกันได้ ก็ไม่จำเป็น

ที่ผ่านมา ยังขาดองค์กระระดับเมือง แม้แต่กรุงเทพมหานครยังเป็นระบบที่ค่อนข้างปิด คนในสภากรุงเทพมหานครยังมีการผูกขาด เรื่องปัญหากรุงเทพฯ เป็นปัญหาของคนทั้งประเทศ ต้องเอาคนทั้งประเทศมาร่วมฟัง ควรต้องฟังเสียงเหล่านี้ด้วย อาจใช้แบบสอบถามหรือการจัดเวทีสัมมนาในที่ต่าง ๆ โดยมีองค์กรหลักเป็นเจ้าของเรื่อง ถ้าจะให้ดีต้องเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน เพราะจัดเวทีจากภายนอก เมื่อได้ข้อตกลงในส่วนนี้แล้ว องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นก็รับชวงนำไปดำเนินการต่อไป ในขั้นปฏิบัติ กรุงเทพมหานครจะเป็นผู้ประสานงานในการดำเนินงาน เช่น การประสานกับหน่วยงานที่ด้านไฟฟ้า ประปา และควรกระจายอำนาจมากขึ้น ทั้งด้านการบริหารและการคลัง หน่วยงานระดับกระทรวงต้องเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้ประสานงาน ไม่ใช่สั่งการ แผนต่าง ๆ ควรจะอยู่ที่ท้องถิ่น

ด้านเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินงาน มีความเห็นว่า ในการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ น่าจะดำเนินการโดยใช้กฎหมายผังเมืองมากที่สุด ซึ่งควรเป็นกฎหมายที่ควบคุมการก่อสร้างอาคารของรัฐด้วย บางกรณีอาจต้องใช้ดุลพินิจได้ เช่น หากโรงพยาบาลศิริราชต้องการก่อสร้างอาคารสูง ใช้งานสาธารณะประโยชน์ ก็ควรมีการพิจารณากันเป็นวงกว้าง ไม่ใช่ตัดสินใจในระดับผู้บริหารกระทรวง/ทบวง อาจให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมาเป็นเจ้าของเรื่องจัดให้มีการจัดเวทีพิจารณากัน เช่น อาจเป็นแพทยสภา โดยถ้าส่วนใหญ่มีความเห็นว่าจะไม่ให้สร้างก็จะได้หาทางออกกันตามความจำเป็น

ในการประชาสัมพันธ์ ควรจะให้ความโปร่งใส ต้องพูดทั้งด้านบวกและลบ ควรเปิดเป็นเวทีสาธารณะให้มีการแสดงความคิดเห็นในวงกว้าง หากจัดทำประชาพิจารณ์ ควรจะทำให้ถูกหลักจริง ๆ ต้องมีการแสดงข้อมูลหลักฐานกันจริง ๆ คนที่เป็นกรรมการในการจัดประชาพิจารณ์ ต้องมาจากคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ส่วนหนึ่ง ที่เหลืออาจแต่งตั้งผู้พิพากษา มาช่วยคุมเกม นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา สังคมวิทยา มาสมทบ และให้กรรมการของสภามาเป็น

ประธาน องค์ประกอบของกระบวนการ จะยืดหยุ่นขึ้นกับปัญหา โดยให้ชุมชนเข้าไปเฉพาะพื้นที่ ๆ ในการประชาสัมพันธ์อาจต้องให้เป็นหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์เข้ามาช่วย โดยการกระจายเสียงผ่านสถานีโทรทัศน์ที่มีอยู่ นอกจากนี้ ในการตรวจสอบการดำเนินงานตามแผน อาจใช้กลไกของสื่อมวลชนหรือชุมชนเป็นผู้ช่วยในการตรวจสอบ โดยชุมชนสามารถร้องต่อคณะกรรมการให้จัดประชาพิจารณ์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับบุคคลด้วย แต่ถ้ามีระบบคานอำนาจที่ดี ก็ช่วยในเรื่องของบุคคลได้มาก ต้องสร้างระบบ ให้ตรวจสอบได้

#### นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์<sup>11</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า ไม่ค่อยพอใจกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ที่ผ่านมา เพราะเป็นนโยบายและแผนที่ไม่ได้พูดถึงเป้าหมายโดยรวมว่าควรจะมีการจัดการพื้นที่ให้มีประโยชน์ใช้สอยอย่างไร และเวลาพูดถึงการจัดการกรุงรัตนโกสินทร์ ภาครัฐคิดว่าตนมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการตัดสินใจ คิดว่าตนมีความรู้ดีกว่า คิดว่าชาวบ้านไม่รู้เรื่อง จึงคิดเผื่อชาวบ้าน ซึ่งเมื่อมองออกมาโดยเน้นด้านความสวยงาม น่าจะจัดระเบียบก็เพียงพอ

ด้านบทบาท/ภารกิจ มีความเห็นว่า คณะกรรมการฯ ควรมีบทบาทเพียงแค่เป็นคณะกรรมการกำหนดนโยบาย กำหนดทิศทางของการใช้พื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ แล้วทำแผนแม่บทที่เป็นที่ยอมรับโดยคนส่วนใหญ่ และสิ้นสุดอำนาจหน้าที่เพียงเท่านี้ หลังจากนั้น จะเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานปฏิบัตินำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนแม่บทที่วางไว้ ทั้งนี้ ไม่ควรรวมการดูแลเมืองเก่าต่าง ๆ และกรุงรัตนโกสินทร์เข้าไว้ในคณะกรรมการชุดเดียวกันเพราะแต่ละเมืองมีความแตกต่างกัน คนในพื้นที่จะมีการรับรู้ที่ดีกว่า

ด้านองค์ประกอบ มีความเห็นว่า คณะกรรมการชุดใหญ่ ควรจะต้องมีจำนวนผู้ที่เกี่ยวข้องมากพอสมควร และมีคณะกรรมการอีกชุดทำหน้าที่ในการบริหารให้เป็นไปในทางปฏิบัติ คณะกรรมการชุดหลังนี้ จะขึ้นอยู่กับหน่วยงานใดก็ได้ ทั้งกรุงเทพมหานครหรือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เพราะถ้านโยบายและแผนที่กำหนดขึ้นตั้งแต่แรกชัดเจน คณะกรรมการชุดนี้จะขึ้นอยู่กับที่ไหนก็ได้ โดยคณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับกับการดำเนินงาน และตีความกรณีที่มีปัญหาเฉพาะหน้าในเบื้องต้น แล้วเสนอให้คณะกรรมการชุดใหญ่พิจารณา

ด้านเครื่องมือ มีความเห็นว่า แผนแม่บทควรจะต้องออกมาเป็นกฎหมายมีสภาพบังคับต่อภาคเอกชนได้ แต่ปัญหาต่อไปที่ต้องพิจารณาคือ ในส่วนของหน่วยงานภาครัฐ ที่มักจะละเลยต่อ

<sup>11</sup>สัมภาษณ์ วันชัย มีชาติ, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 27 กุมภาพันธ์ 2545.

กรอบของกฎหมาย ในกรณีนี้ต้องขึ้นอยู่กับรัฐบาลที่จะมีนโยบายและมาตรการที่จะเอาจริงเอาจัง ต่อหน่วยงานที่ละเมิด เช่น ใช้มาตรการไม่จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่า รัฐบาลมีความเอาจริงเอาจังเพียงใด กรณีการย้ายตลาดนัดสนามหลวงซึ่งไม่น่าจะย้ายได้ รัฐก็ช่วยให้สามารถย้ายสำเร็จได้

องค์ประกอบของคณะกรรมการ ควรประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากที่สุด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม สำนักงานงบประมาณ กรมศิลปากร ผู้ทรงคุณวุฒิด้านผังเมือง สถาปัตยกรรม ซึ่งอาจต้องมีสัดส่วนมากหน่อย วิศวกรรมศาสตร์ และด้านนิติศาสตร์และการบริหาร แต่มีสัดส่วนไม่ต้องมาก ด้านประวัติศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งสมาคมวิชาชีพที่มีอยู่ในคณะกรรมการฯ มีลักษณะเป็นตัวแทนของฝ่ายวิชาการมากกว่า และต้องมีตัวแทนประชาชนในพื้นที่ ซึ่งในส่วนตัวแทนประชาชน ยังต้องมีการพัฒนาการคัดเลือกตัวแทนประชาชนในพื้นที่ให้มีความเป็นตัวแทนจริง ๆ มากกว่าที่เป็นอยู่ โดยรวมสัดส่วนของคณะกรรมการฯ ควรต้องมีสัดส่วนของทั้ง 3 กลุ่มในจำนวนเท่า ๆ กัน เพื่อให้เกิดความสมดุลในการตัดสินใจ

ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ควรจะต้องมีทัศนคติที่ไม่ปิดกั้นประชาชน ไม่ควรนึกว่าเป็นภาครัฐ มีอำนาจหน้าที่สั่งการได้อย่างเดียว มิเช่นนั้น จะเกิดความขัดแย้งกันกับประชาชน นอกจากนี้แล้ว ฝ่ายเลขานุการควรมีหน้าที่ในการติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการ

ด้านงบประมาณไม่น่ามีปัญหา เพราะเท่าที่เห็นก็มีการอนุมัติมาใช้ในพื้นที่มาก แต่ขาดที่การประสานงานทำให้เสียงงบประมาณเปล่าประโยชน์ และถ้าประชาชนมีส่วนร่วมก็สามารถระดมทุนจากประชาชนได้

### นักวิชาการด้านนิติศาสตร์<sup>12</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ควรจะมีวางแผนในระดับหนึ่ง หน่วยงานปฏิบัติก็มีการกำหนดแผนในส่วนของตนอยู่ในระดับหนึ่ง การวางแผน เช่น การย้ายสถานที่ราชการหรือมหาวิทยาลัยออกไปจากพื้นที่ ควรจะต้องถามประชาชนด้วย เพราะประชาชนก็คือลูกค้า พื้นที่ต่าง ๆ มีประวัติศาสตร์ การย้ายสถานที่ใดถือเป็นการย้ายประวัติศาสตร์บริเวณนั้น จึงไม่ใช่เรื่องที่คนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดจะมาประชุมกันแล้ว บอกให้ย้ายก็ต้องย้ายไป พื้นที่ชุมชนต่าง ๆ ทำให้บริเวณมีชีวิตชีวาได้ ควรจะจัดระเบียบรักษาความสะอาด ไม่จำเป็นต้องรื้อย้าย ชุมชนที่ถูกมองว่าเบียดเบียนให้โบราณสถานเสียคุณค่านั้น เราสามารถให้การ

<sup>12</sup>สัมภาษณ์ ทิพย์ชนก รัตโนสถ, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 21 กุมภาพันธ์ 2545.

ศึกษาได้ มนุษย์เป็นพวกที่แสวงหาผลประโยชน์ ต้องอยู่รอด ถ้าจัดการให้ชุมชนทั้งหมดยังคงอยู่ต่อไปในพื้นที่ได้ และโบราณสถานก็ยังคงอยู่ได้ ก็คงจะเป็นการดีกว่า

ด้านบทบาท/ภารกิจ มีความเห็นว่า คณะกรรมการฯ ควรทำหน้าที่กำหนดนโยบายที่เป็นกรอบใหญ่ การวางนโยบายที่ต้องลงในรายละเอียด ควรแบ่งความรับผิดชอบให้คณะอนุกรรมการเป็นผู้พิจารณา ส่วนแผนปฏิบัติการ ควรมอบให้หน่วยราชการเป็นผู้นำไปดำเนินการ นอกจากนี้ ในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ สิ่งที่ภาครัฐควรจะทำแต่ยังไม่ปรากฏ คือ การสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนที่อยู่ในเขตอนุรักษ์ ในต่างประเทศ เช่น ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ภาครัฐได้ลดภาษีให้กับประชาชนที่สามารถเก็บรักษาอาคารเก่าที่มีคุณค่าไว้ได้ ซึ่งเป็นบทบาทที่รัฐน่าจะนำมาใช้ ที่ผ่านมามีค้อยเห็นด้วยกับการขอการสนับสนุนจากบริษัทเอกชนมาทำสีอาคารของประชาชน เป็นการใช้ความคิดแบบสังคมสงเคราะห์ การไปขอสีจากภาคเอกชน จะทำให้บริษัทเอกชนสามารถมีอำนาจต่อรองทางราชการในเรื่องอื่นได้ เช่น หากบริษัทปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำทางกรุงเทพมหานครก็คงจะลำบากใจที่จะเข้าไปจับกุม เป็นต้น ดังนั้น ควรใช้การให้แรงจูงใจที่เป็นระบบ เช่น การใช้ระบบภาษี ซึ่งจะทำให้เกิดความเท่าเทียมกันทั้งหมด การดูแลเมืองเก่าต่าง ๆ สามารถรวมอยู่ในคณะกรรมการ ชุดนี้ได้ โดยตั้งเป็นคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ

ด้านโครงสร้างและองค์ประกอบ องค์กรอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ ควรจะเป็นองค์กรในรูปแบบกึ่งราชการกึ่งอิสระ ในความเป็นราชการซึ่งเป็นอิสระเต็มตัวไม่ได้ เพราะจำเป็นต้องใช้งบประมาณและสถานที่ตั้งขององค์กรจากรัฐ และสามารถสั่งการได้ตามสายบังคับบัญชาของภาครัฐ ในความเป็นอิสระ คือ ในการกำหนดกรอบนโยบาย ต้องมีความคล่องตัวพอสมควร ไม่ควรให้มีการกีดกันจากนักการเมืองซึ่งเป็นผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ องค์ประกอบควรมาจากประกอบด้วยตัวแทนของคนในพื้นที่ด้วย โดยจะแบ่งเป็นกลุ่มตามผลประโยชน์ที่ต่างกัน อาจจะแบ่งเป็นกลุ่มชุมชน รากหญ้า กลุ่มพ่อค้า กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มนักวิชาการ แต่ไม่ควรจะแบ่งออกเป็นตัวแทนเขตพื้นที่ ทั้งนี้จำนวนของคณะกรรมการ ไม่ควรจะมีมากเกินไป คณะกรรมการฯ ไม่น่าจะเกิน 20 คน ควรจะใช้ตัวแทนของประชาชนในรูปขององค์กรพัฒนาเอกชนมากกว่าการนำประชาชนทั่วไปมาร่วม เพราะจะทำให้จำนวนคณะกรรมการเยอะเกินไป โดยประชาชนทั่วไปสามารถเข้ามาร่วมในชั้นประชาพิจารณ์ได้

ในส่วนขององค์ประกอบที่เป็นหน่วยงานของรัฐ มีความเห็นว่า ควรเลือกเฉพาะหน่วยงานที่มีความจำเป็นเท่านั้นเพื่อไม่ให้คณะกรรมการฯ ใหญ่โตอึดอัดเกินไป หน่วยงานที่จำเป็น ได้แก่ หน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับนโยบายและแผน นอกจากนั้นสำนักงานประมาณก็มีความจำเป็น เพราะจะได้มาอธิบายถึงเรื่องการใช้งบประมาณของชาติ แต่ถ้าตั้ง

คณะกรรมการแล้วมีการอนุมัติงบประมาณมาให้เลย สำนักงานงบประมาณก็ไม่มีความจำเป็น เป็นต้น การแต่งตั้งกรรมการ อาจไม่จำเป็นต้องเป็นอธิบดี ควรจะแต่งตั้งคนที่กระตือรือร้นกับงานนี้ แล้วให้อำนาจเต็มในการตัดสินใจ ปัญหาของคณะกรรมการฯ คือ ไม่รู้อำนาจแท้จริงว่ามีหน้าที่ทำอะไรชัดเจน จึงไปดึงเอาหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาร่วมด้วยเต็มไปหมด นอกจากนี้ ต้องกำหนดกรอบเวลาด้วย ถ้ามีกรอบเวลาแน่ชัด ผู้บริหารหน่วยงานต่าง ๆ ก็จะมีแรงจูงใจทำงานให้เสร็จ ดังนั้น คณะกรรมการดังกล่าวควรจะเป็นคณะกรรมการชั่วคราว เมื่อวางแผนได้อยู่ตัวแล้ว ก็ควรจะโอนภารกิจให้กรุงเทพมหานครนำไปปฏิบัติเป็นหลัก

หน่วยงานสนับสนุนคณะกรรมการฯ ควรจะขึ้นอยู่กับประเด็นที่นโยบายต้องการเน้น เช่น ถ้าจะเน้นเรื่องการท่องเที่ยว คงต้องขึ้นอยู่กับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย หรือกระทรวงด้านวัฒนธรรมหรือสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทั้งนี้ควรจะเป็นหน่วยงานระดับชาติ ไม่ใช่ตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการฯ ควรจะมีเครื่องมือหรืออาวุธหรือไม่นั้น ยังไม่เป็นที่แน่ใจระหว่าง ควรจะมีสิทธิในการดำเนินคดีแทนประชาชนหรือแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ถ้ามีอำนาจบังคับใช้กฎหมายด้วยจะมีอำนาจเต็ม ไม่แน่ใจว่าจะชอบธรรมหรือไม่ อย่างไรก็ตาม องค์การจะต้องจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์แผนด้วย ด้านการบังคับคดี ถ้าเป็นของทางราชการ ก็มีสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ อาจใช้ระบบเดิมก็ได้ เพราะองค์การจะได้ไม่จำเป็นต้องมีหน้าที่มาคอยจับผู้ที่มีความผิด อย่างไรก็ตาม ควรจะมีการนำกฎหมายที่มีอยู่ทั้งหมดในพื้นที่มารวมไว้ให้มีผู้บังคับใช้กฎหมายเพียงหน่วยงานเดียว เพราะที่ผ่านมา หน่วยงานมักจะเกี่ยวงานกัน ไม่มีใครยอมรับผิดชอบ ต่างอ้างกฎหมายอื่น ๆ ว่าตนไม่มีหน้าที่ที่จะสามารถดำเนินการได้ จึงควรมีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบ

ทั้งกระบวนการวางแผน ควรจะเริ่มจากการให้การศึกษา คือ สร้างการยอมรับด้วยกัน แล้วค่อยมาดูว่าใครควรต้องเป็นผู้รักษากฎหมาย ในพื้นที่นี้อาจต้องออกกฎหมายมาเป็นผังเมืองเฉพาะ มอบอำนาจให้กรุงเทพมหานคร หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง คณะกรรมการฯ เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ส่วนรวม ถ้าหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้ไม่ทำ ประชาชนสามารถฟ้องศาลปกครองให้บังคับหน่วยงานที่รับผิดชอบให้บังคับใช้กฎหมาย ด้านประชาชนก็มีกลุ่มเฝ้าระวังอยู่แล้ว เช่น ตาวิเศษ

คณะกรรมการฯ ควรมีอำนาจ หน่วยงานไม่ควรข้ามหัวคณะกรรมการ หรือข้ามหัวกรุงเทพมหานคร ไปถึงคณะรัฐมนตรี ควรต้องเป็นกรอบเดียวกัน หน่วยงานอื่นต้องให้การยอมรับ ถ้าเกิดปัญหาที่ขึ้นศาลปกครองได้ หน่วยงานสามารถร้องทุกข์ว่า คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจมิชอบ

มติคณะรัฐมนตรีก็ตกไป ในขณะที่เดียวกัน ถ้าคณะกรรมการฯ ใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกต้อง ก็ สามารถมีการอุทธรณ์ได้โดยกระบวนการของศาลปกครองเช่นกัน หรือ อาจตั้งอนุญาโตตุลาการ ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมนอกศาลก็ได้ กฎหมายควรจะเป็นคำตอบสุดท้าย เมื่อทางอื่นไม่ได้ ไม่ใช่ นำ มาใช้ตั้งแต่แรก ต้องใช้สังคมหรือชุมชนยินยอมเสียก่อน ควรให้เขามีส่วนร่วมตั้งแต่แรก ก็ควร กำหนดกติกาตั้งแต่แรก กำหนดกรอบของกฎหมายตั้งแต่ตอนนั้น ส่วนรายละเอียดของ กฎหมาย นักกฎหมายจะไปร่วมมือกันร่างอีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม การทำงานแบบคณะกรรมการจะมีปัญหามาก เพราะเกิดอำนาจนิยม คือ บุคคลที่เป็นกรรมการอาจคิดว่าตัวเองสำคัญ ต้องประชุมหลายแห่ง บางคนไม่อ่านเอกสารมาก่อน กรรมการแบบนี้จึงมักไม่ค่อยได้ทำประโยชน์เท่าที่ควร แต่ต้องใช้งบประมาณนำไปเป็นเบี้ยประชุม มาก

3. แนวความคิดของกลุ่มผู้แทนประชาชนและองค์กรเอกชน จากการสัมภาษณ์ผู้แทน ประชาชนในระดับต่าง ๆ และองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง จำนวน 6 คน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแต่ละคนมี แนวความคิดดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตพระนคร<sup>13</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า ยังไม่ค่อยพอใจกับผลการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ เพราะน่า จะมีความมาตรการที่เข้มงวดมากกว่านี้ ปัญหาจราจรประจำทางและรถทัศนาศาขนาดใหญ่จอดบริเวณข้าง วัดโพธิ์ ทำให้การจราจรติดขัดและทำให้โบราณสถานชำรุดเสียหาย ซึ่งไม่รู้จะเรียกค่าเสียหายจาก ใคร รัฐบาลจะเข้มงวดและดำเนินการอย่างจริงจังมากกว่านี้ ควรจะต้องหาหน่วยงานมารับผิดชอบ อย่างจริงจัง และควรมีนโยบายที่ชัดเจนต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ไม่เห็นด้วยกับแผนแม่บทที่ต้องรื้อ ย้ายชุมชน แต่ควรเน้นที่การจัดระเบียบ

ด้านบทบาท/ภารกิจ มีความเห็นว่า การดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ เป็นโครงการที่เกินขีดความสามารถของกรุงเทพมหานครที่จะดำเนินงานเพียงลำพัง เพราะมีเจ้า ของที่ดินที่เกี่ยวข้องมาก ทั้งของเอกชนและของรัฐ ได้แก่ กรมธนารักษ์ สำนักงานทรัพย์สินส่วน พระมหากษัตริย์ รัฐบาลควรจะต้องมีส่วนร่วมด้วย โดยคณะกรรมการฯ ควรมีบทบาทเต็มที่ในการ ทำงานร่วมกันกับกรุงเทพมหานครด้วย

<sup>13</sup> สัมภาษณ์ แก้ว แห้วสันตติ, สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตพระนคร, 16 กุมภาพันธ์ 2545.

ด้านโครงสร้างและองค์ประกอบ มีความเห็นว่า หากคณะกรรมการ ดูแลไม่ทั่วถึงทั้งพื้นที่ ก็ควรจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาช่วยพิจารณา สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการ ที่เป็นอยู่ประกอบด้วยผู้มีอำนาจในการสั่งการได้ทั้งสิ้น ไม่น่าจะเป็นปัญหา ถ้าตั้งใจทำงานจริง ๆ ก็จะสามารถทำให้การดำเนินงานให้สำเร็จได้ คณะกรรมการ มีประธานกรรมการเป็นถึงรองนายกรัฐมนตรี แสดงให้เห็นว่าเป็นองค์ประกอบที่สามารถเอื้อให้การดำเนินงานที่จะสำเร็จได้ ในฐานะสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มีความเห็นว่าควรให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครไปร่วมให้การพิจารณาโครงการด้วย อาจจะเป็นในระดับอนุกรรมการหรือระดับไหนไม่สำคัญ ถ้าเป็นไปได้ก็ควรให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นกรรมการด้วย เพราะถือเป็นตัวแทนเจ้าของประชาชนพื้นที่

สำหรับคณะกรรมการ ที่ดูแลเมืองเก่าต่าง ๆ มีความคิดว่า ต้องไม่ใช่คณะกรรมการชุดเดียวกัน ควรจะมีคนในพื้นที่เข้ามาเป็นกรรมการ อาจตั้งเป็นคณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการระดับชาติ โดยเน้นที่คนในพื้นที่ เพราะมีข้อมูลดีกว่าผู้บริหารส่วนราชการ กรรมการจากหน่วยราชการจะมีความรู้ในภาพกว้าง แต่ภาพลึกแล้วต้องมีคนในท้องถิ่นเป็นหลัก

ด้านเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินการ มีความเห็นว่า ควรจะต้องมีผู้ใดผู้หนึ่งออกมาให้คำตอบอย่างชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไร ควรจะมีการนำหุ่นจำลองมาแสดงให้ชาวบ้านดู เพื่อเขาจะได้รู้เข้าใจว่าควรจะต้องดำเนินการอย่างไร ปัจจุบันประชาชนในพื้นที่ที่มีความพร้อมที่จะออกเงินลงทุนเองในการจัดระเบียบพื้นที่ แต่ไม่แน่ใจถึงนโยบาย แม้แต่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาของรัฐก็ไม่แน่ใจว่าจะต้องถูกรื้อย้ายหรือไม่ ดังนั้นควรจะมีการประชาสัมพันธ์ให้เกิดความเข้าใจ

ด้านการควบคุมการก่อสร้างอาคารของรัฐ มีความเห็นว่า ตามกฎหมายควบคุมอาคาร แม้เป็นหน่วยราชการด้วยกัน ก็ต้องแจ้งให้กรุงเทพมหานครทราบ แต่ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารมักไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย อำนาจทางบริหารสามารถควบคุมได้ แต่ไม่ได้ทำจริงจังเท่านั้นเอง เป็นเพราะรัฐขาดนโยบายที่ชัดเจนมากกว่า

ด้านหน่วยงานสนับสนุนคณะกรรมการ มีความเห็นว่า แม้แต่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครยังไม่ทราบว่าคณะกรรมการ มีการทำงานกันอย่างไร เวลาประชาชนถามก็ตอบไม่ได้ ทำให้ประชาชนไม่ทราบและไม่เข้าใจว่าคณะกรรมการ มีการดำเนินงานอย่างไร มีความเข้าใจที่ไม่ตรงกันว่าขึ้นอยู่กับกรุงเทพมหานครหรือหน่วยงานใด แสดงให้เห็นว่าขาดการประชาสัมพันธ์

### สมาชิกสภาเขตพระนคร<sup>14</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความพอใจต่อผลการดำเนินงานอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ในช่วงที่ผ่านมาในระดับหนึ่ง เพราะการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ยังเป็นรูปแบบที่ไม่ชัดเจน องค์กรที่ทำหน้าที่ในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ไม่รู้ว่าชาวบ้านมีความต้องการอย่างไร ควรจะคำนึงถึงชาวบ้านและการพัฒนาควบคู่ไปด้วย ในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ปัญหาเร่งด่วนที่ต้องทำคือการจัดระเบียบพื้นที่

ด้านบทบาท/ภารกิจ มีความเห็นว่า ในการวางแผนควรจะคำนึงถึงประชาชนด้วย และเมื่อวางแผนแล้วก็ควรจะต้องมีการติดตามผลด้วย ซึ่งคณะกรรมการฯ ปัจจุบันมีบทบาทเพียงการวางแผนอย่างเดียว แต่ไม่ติดตามผล นอกจากนี้ ในการอนุรักษ์อาคารจำเป็นต้องใช้เงินทุนสูง ดังนั้นหากรัฐจะอนุรักษ์ก็ต้องสนับสนุนงบประมาณด้วย แต่ต้องไม่ลืมที่จะถามชาวบ้านด้วย ส่วนการอนุรักษ์เมืองเก่าต่าง ๆ ของประเทศต้องดูว่าคล้ายกันหรือไม่ ถ้าใช่ก็รวมอยู่ในหน้าที่ของคณะกรรมการชุดเดียวกันได้

ด้านโครงสร้างและองค์ประกอบ มีความเห็นว่า คณะกรรมการฯ ควรประกอบด้วย ตัวแทนชาวบ้าน กรมศิลปากร หน่วยงานของภาครัฐที่มีหน้าที่ในการสั่งตามสายงานได้ เช่น กรมเจ้าท่า และหน่วยงานอื่น ๆ ได้แก่ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ รวมทั้ง กรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต ควรจะให้ผู้สื่อข่าวเข้ามาร่วมในกระบวนการด้วย โดยทำหน้าที่เป็นผู้เผยแพร่ข่าวสาร แต่ไม่ถึงขั้นเป็นกรรมการ นอกจากนี้ ต้องดูวัตถุประสงค์ด้วยว่าต้องการจะพัฒนาเพื่ออะไร ถ้าต้องการพัฒนาเพื่อการท่องเที่ยว ก็เอาตำรวจท่องเที่ยวมาร่วมด้วย ทั้งในระดับการประสานงานและเป็นกรรมการ นอกจากนี้มีความเห็นว่า กรรมการจากหน่วยงานราชการ หากเป็นผู้บริหารหน่วยงานมาประชุมเองจริง ๆ จะทำให้การสามารถตัดสินใจได้ทันที

คณะกรรมการควรประกอบด้วยคณะอนุกรรมการชุดย่อยมาพิจารณาเฉพาะเรื่อง เพื่อจะได้มีการดำเนินงานที่ง่ายและรวดเร็วขึ้น เช่น ด้านงบประมาณ ก็อาจตั้งปลัดกระทรวงการคลังมาเป็นประธานอนุกรรมการ ด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว ก็ตั้งผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นประธานอนุกรรมการ ส่วนในระดับของสมาชิกสภาเขต ก็น่าจะให้มีส่วนร่วมเป็นกรรมการได้ เพราะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในพื้นที่ แต่ในทางปฏิบัติก็ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะบุคคลด้วย ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบริเวณชุมชน ก็ควรตั้งตัวแทนชุมชนให้มีส่วนร่วมด้วยในระดับหนึ่งเท่า

<sup>14</sup> สัมภาษณ์ อดิศักดิ์ชัย เตชะพิทักษ์ศาสตร์, สมาชิกสภาเขตพระนคร, 16 กุมภาพันธ์ 2545.

นั้น ไม่ใช่ให้มีการตัดสินใจทั้งหมด เพราะชาวบ้านมักจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของตัวเอง ผู้แทนชุมชนควรมีส่วนร่วมในระดับที่ไม่ใช่ระดับการตัดสินใจ

ด้านเครื่องมือการสนับสนุนการดำเนินงาน มีความเห็นว่า ประชาชนยังไม่เข้าใจการอนุรักษ์ ดังนั้นจึงควรจะต้องปลูกฝัง แต่ค่อยเป็นค่อยไป ปัญหาหลักที่เป็นอยู่เพราะขาดการประชาสัมพันธ์ เมื่อชาวบ้านมารู้ข่าวภายหลังจากตนได้รับผลกระทบจากแผน ชาวบ้านจะรวมตัวกันเพื่อต่อต้าน แต่หากมีการประชาสัมพันธ์ตั้งแต่ขั้นแรกให้ประชาชนเข้าใจความสำคัญที่ต้องอนุรักษ์ ก็จะตกลงกันได้ง่ายขึ้น โดยในส่วนของหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ มีข้อคิดเห็นว่า ถ้าหน่วยงานมีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อมีปัญหาในการพิจารณา ก็สามารถออกมาดูพื้นที่ได้เลย

ในด้านปัญหาการควบคุมการก่อสร้างอาคารของภาครัฐ มีความเห็นว่า ภายใต้อำนาจของระบบบริหารราชการสามารถจะทำได้ เพราะคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่ามีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ถ้าฝ่ายการเมืองเอาจริงเอาจัง ก็สามารถนำปัญหาไปพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แล้วให้รัฐมนตรีต้นสังกัดสั่งการลงมาตามสายการบังคับบัญชา

#### ผู้นำชุมชนป้อมมหากาฬ<sup>15</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า ชาวบ้านไม่พอใจกับแผนการอนุรักษ์ เพราะไม่เข้าใจว่าทำไมต้องย้ายชุมชน ทำไมจึงไม่ให้ประชาชนสามารถอาศัยอยู่ต่อไปได้ แล้วให้จัดระเบียบให้สะอาดเรียบร้อย คนในชุมชนเห็นด้วยกับนโยบายที่จะบูรณะป้อมมหากาฬ แต่ไม่เข้าใจว่าทำไมจึงไม่ให้ชาวบ้านรับรู้เรื่องด้วย ภาครัฐไปจัดการกันเองฝ่ายเดียว ไม่ทราบว่าได้เคยมีการจัดทำประชาพิจารณ์ก่อนหรือไม่ แต่เดิมยอมรับว่าประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจกับการอนุรักษ์โบราณสถาน ไม่รู้ว่าจะติดต่อกับทางราชการได้อย่างไร ในส่วนของพื้นที่รองรับของรัฐที่ทางกรุงเทพมหานครและการเคหะแห่งชาติจัดหาให้ นั้น ตั้งอยู่ไกลมากเดินทางไม่สะดวก ชาวบ้านที่ย้ายไปไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพใหม่ได้ มีปัญหาเรื่องโรงเรียนของเด็ก และไม่รู้จะประกอบอาชีพอะไร

ชุมชนป้อมมหากาฬถูกเพิกถอนทะเบียนความเป็นชุมชนจากทางสำนักงานเขตพระนคร เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2537 ทำให้ไม่มีสภาพเป็นชุมชนตามความหมายของทางกรุงเทพมหานคร

<sup>15</sup>สัมภาษณ์ พิรพล เหมรัตน์, รองประธานกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนริมคลองโอง่าง และคณะทำงานชุมชนป้อมมหากาฬ, 19 กุมภาพันธ์ 2545.

ปัจจุบันชุมชนป้อมมหากาฬมีลักษณะเป็นชุมชนที่จัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาเอง โดยมีคณะทำงานจำนวน 11 คน ส่วนกลุ่มออกมทรัพย์ชุมชนริมคลองโอง่าง เป็นเงื่อนไขที่ชุมชนต้องจัดตั้งขึ้นเพื่อจดทะเบียนเป็นสมาชิกของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ซึ่งเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือให้ชาวบ้านรวมตัวกันในชุมชนและประสานงานเป็นเครือข่ายกับชุมชนอื่น ๆ

ด้านบทบาท/ภารกิจขององค์กรอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ มีความเห็นว่า ควรจะต้องมีบทบาทในการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย ไม่ใช่เข้ามาดำเนินการรื้อถอนทันที

ด้านองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องให้ผู้แทนชุมชนเป็นกรรมการ เพราะถึงแม้จะเลือกเป็นตัวแทนเข้าไปมีส่วนร่วมในกรรมการ ก็ไม่รู้วาทะราชการจะยอมรับฟังหรือไม่ อยากให้ภาครัฐมาเสนอโครงการต่อประชาชนก่อน แล้วให้กลุ่มผู้เดือดร้อนเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจอย่างเช่นการจัดทำประชาพิจารณ์ ในส่วนของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน มีความคิดเห็นว่า ไม่มั่นใจว่าหากแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ จะเป็นตัวแทนให้ชุมชนได้จริงหรือไม่ เพราะถึงอย่างไรก็เป็นยังเป็นหน่วยงานของรัฐ อาจตกอยู่ใต้ระบบหรือความคิดแบบภาครัฐ มีบทบาทเป็นผู้ให้การสนับสนุนองค์กรชุมชนดีแล้ว ส่วนในระดับผู้แทนประชาชนทั้งระดับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต ไม่ได้คาดหวังว่าจะเป็นตัวแทนเป็นปากเป็นเสียงของประชาชนได้ในการกำหนดนโยบายอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ เพราะหลังเลือกตั้งแล้วไม่ค่อยได้เห็นอีก แต่บางคนก็ที่ยังเข้ามาให้ความช่วยเหลือกับชุมชน

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นเพิ่มเติมว่า หน่วยงานภาครัฐน่าจะยอมรับว่าชุมชนสามารถอยู่คู่กับโบราณสถานได้ ชุมชนได้เสนอโครงการแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing) เพื่อขออยู่ในบริเวณเดิมซึ่งชาวชุมชนยินดีให้ความร่วมมือในการเช่าที่ดินจากรัฐ คูแลสวนสาธารณะ คูแลโบราณสถาน ปัจจุบันชุมชนก็ได้ช่วยกันดูแลป้อมมหากาฬและกำแพงเมือง ได้แก่ ห้ามไม่ให้มีการติดตั้งเกอ์บบนกำแพงเมือง ช่วยตัดต้นไม้ที่งอกออกมาจากกำแพงเมือง เป็นต้น

#### เครือข่ายรักษามรดกศาสตร์ทำพระจันทร์ และประชาคมเกาะรัตนโกสินทร์<sup>16</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า ในภาพรวมแล้วไม่พอใจต่อผลการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ แม้เห็นด้วยกับการย้ายหน่วยงานราชการ แต่ไม่เห็นด้วยกับการย้ายตลาดนัดสนามหลวงและการรื้อถอนอาคารโรงพยาบาลนครเฉลิมไทย เพราะไม่ได้รู้สึกว่าเป็นสิ่งที่สกปรก แต่คิดว่าเป็นเสน่ห์ของ

<sup>16</sup>สัมภาษณ์ ปิติ กุลศิริรัตน์, ผู้ประสานงานเครือข่ายรักษามรดกศาสตร์ทำพระจันทร์ และประชาคมเกาะรัตนโกสินทร์, 16 กุมภาพันธ์ 2545.

พื้นที่ นโยบายการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ เป็นการมองที่มิติศทาง ขาดการเห็นคุณค่าของประชาชน เป็นการแยกประชาชนออกจากสถาบันพระมหากษัตริย์

ด้านบทบาท/ภารกิจ มีความเห็นว่า องค์การอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ที่ดี ควรจะระดมความคิดเห็นของประชาชนและของนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญแล้วนำมาถกกันด้วยกันเพื่อให้เกิดฉันทามติร่วมกัน การวางแผนอนุรักษ์และพัฒนา ควรตั้งอยู่บนข้อควรพิจารณา 4 ด้านใหญ่ ๆ คือ ศักยภาพทางเศรษฐกิจ ความงามของเมือง ความงามของวัฒนธรรม และคำนึงถึงผู้ด้อยโอกาส แผนจะต้องมีความยืดหยุ่นเปลี่ยนแปลงได้ เพราะปัจจัยที่เกี่ยวข้องย่อมมีการเปลี่ยนแปลง

ด้านโครงสร้างและองค์ประกอบ มีความเห็นว่า องค์กรที่ทำหน้าที่ถกกันควรต้องประกอบด้วยองค์ประกอบที่กว้างขวางตั้งแต่เริ่มแรก ต้องใช้นักวิชาการหลายสาขามาก ไม่ใช่มีเพียงสถาปนิก ที่สำคัญ ได้แก่ นักสังคมวิทยา นักเศรษฐศาสตร์ นักสุนทรียศาสตร์ เป็นต้น โดยควรเน้นนักวิชาการด้านสังคมศาสตร์และนักพัฒนาชุมชนมาก ๆ เมื่อได้ข้อสรุปจากนักวิชาการที่หลากหลายแล้ว ก็นำมาเสนอต่อที่ประชุมประชาชน มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และลงมติเลือกแนวทางที่เหมาะสม ด้วยกระบวนการนี้ ประชาชนจะรับรู้ล่วงหน้าและเข้าใจว่าใครบ้างต้องเสียสละสังคมจะคิดเมื่อผู้เสียผลประโยชน์และจะหาทางชดเชยให้กับเขาร่วมกัน สัดส่วนขององค์ประกอบในกระบวนการ ควรมีสัดส่วนของประชาชนเป็นหลักประมาณร้อยละ 50 นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญร้อยละ 30 และข้าราชการร้อยละ 15 ซึ่งรวมทั้งหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นด้วย รูปแบบขององค์กร ควรจะเป็นองค์กรอิสระในกำกับของรัฐ ประธานคณะกรรมการเป็นคนภายนอก อาจต้องยึดโยงกับวุฒิสภา เพราะจะสามารถถ่วงดุลกับผลประโยชน์ที่อยู่ในช่องทางของสภาผู้แทนราษฎร ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า องค์กรที่เสนอมานี้ ถ้าเป็นองค์กรที่ดีก็สามารถนำไปใช้กับเมืองเก่าอื่น ๆ ได้ อาจเป็นลักษณะของคณะกรรมการในรูปแบบนี้ในแต่ละจังหวัด

ด้านเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินการตามแผน เมื่อได้แผนซึ่งผ่านกระบวนการขั้นต้นแล้ว ก็เสนอผ่านกระบวนการของสภาผู้แทนราษฎร ประกาศออกมาเป็นกฎหมาย หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้นำไปดำเนินการให้สอดคล้องกับแผน โดยองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบให้เป็นไปตามแผนด้วย กฎหมายฉบับนี้ ควรจะเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเสนอให้มีการปรับปรุงแผนได้ แต่ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย โดยเสนอผ่านทางกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เพราะคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อประชาชน

### สมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม<sup>17</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า การอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ที่ผ่านมามีส่วนดีส่วนหนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ไม่ประสานกันกับหน่วยงานปฏิบัติ แผนของคณะกรรมการฯ เป็นเหมือนเอกสารทางวิชาการ ซึ่งไปจ้างบริษัทหรือสถาบันการศึกษา ซึ่งไม่ได้เป็นผู้นำแผนไปปฏิบัติ จึงวางแผนตามหลักวิชาการมาก ทำให้ไม่สามารถนำแผนไปปฏิบัติได้หรือปฏิบัติได้เพียงบางส่วน หน่วยงานปฏิบัติเองก็ไปว่าจ้างทำแผนต่างหาก แสดงให้เห็นถึงการไม่ประสานงานกัน

ด้านบทบาท/ภารกิจ มีความเห็นว่า คณะกรรมการฯ ไม่ได้มีอำนาจอะไรมาก เป็นเพียงผู้เสนอแนวคิดต่อคณะรัฐมนตรี แต่ละหน่วยงานมีอำนาจในการดำเนินงานอยู่แล้วตามกฎหมาย คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจไปเปลี่ยนแปลงแก้ไข จะไปสั่งให้กรมศิลปากรไม่ขึ้นทะเบียนโบราณสถานไม่ได้ คณะรัฐมนตรีก็ไม่มีอำนาจอยู่เหนือกฎหมาย จะไปแก้ไขหรือละเมิดต่อกฎหมายไม่ได้ จะสามารถทำได้ก็เพียงสั่งการให้อธิบดีดำเนินการตาม หรือไม่ก็สั่งย้ายอธิบดี คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจอะไร จึงไม่กล้าไปพิจารณาในบริเวณวัดหรือวัง เป็นต้น ดังนั้น จึงควรจะต้องปรับปรุงแผนแม่บท โดยมีการวางผังกรุงรัตนโกสินทร์ใหม่ให้ได้ทั้งบริเวณ คณะกรรมการฯ ควรจะมองในภาพกว้าง ควรจะพิจารณาความเป็นไปได้ในการดำเนินการจริง ควรมีการรื้อฟื้นหรือเก็บสิ่งที่อยู่ในอดีตให้คนรุ่นหลังได้เห็นและเข้าใจอดีตความเป็นมาบ้าง และต้องให้ทุกฝ่ายให้การยอมรับ แล้วให้คณะรัฐมนตรีมีมติรองรับแผนนี้ คณะกรรมการต้องประสานหน่วยงานปฏิบัติกับนักวิชาการให้ได้ เมื่อวางแผนได้สำเร็จแล้วต้องมีการติดตามประเมินผลด้วย

ด้านโครงสร้างและองค์ประกอบ มีความเห็นว่า ควรจะเป็นคณะกรรมการในลักษณะที่เป็นปัจจุบันนี้เป็นผู้ทำหน้าที่วางแผน โดยการมีสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานประสานงานก็เหมาะสมดีแล้ว องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ควรประกอบด้วยหน่วยงานราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เข้ามาร่วมเป็นกรรมการ ช่วยกันวางแผน มาทำงานร่วมกับสถาบันการศึกษา ไม่ใช่ไปว่าจ้างสถาบันการศึกษาแล้วนำมาเสนอต่อคณะกรรมการฯ และคณะกรรมการฯ ต้องไม่ใช่มีอยู่ถาวรตลอดไป เมื่อวางแผนเสร็จแล้วก็ยุบไป

ในกระบวนการวางแผนของคณะกรรมการฯ บุคคลแต่ละคนมักจะมองแต่เฉพาะด้านที่ตนถนัด ประธานกรรมการจึงต้องมีบทบาทสำคัญในการหาจุดที่ลงตัว ประธานต้องสามารถรวมความคิดและแก้ปัญหาได้ บุคลิกส่วนตัวของบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในคณะกรรมการฯ ก็มีส่วนสำคัญ

<sup>17</sup> สัมภาษณ์ สุวิทย์ รัชมิภุติ, ที่ปรึกษาสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม, 22 กุมภาพันธ์ 2545.

ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ มีปัญหา เพราะทำให้กรรมการหลายคนเกิดความเบื่อหน่าย ไม่มาประชุม ผู้บริหารหน่วยงานก็เบื่อหน่ายทำให้ไม่อยากมาประชุม จึงส่งผู้แทนมาประชุมแทน เมื่อมีการตัดสินใจที่ไม่ตรงกับความคิดเห็นของผู้บริหารหน่วยงาน จึงมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการฯ กับหน่วยงานปฏิบัติ

ในส่วนของหน่วยงานของรัฐ จะต้องคอยดูโครงสร้างระบบบริหารราชการใหม่ที่กำลังปฏิรูป แต่องค์ประกอบแบบเดิมก็เห็นว่าย่ำแย่แล้ว ถึงแม้จะเปลี่ยนคณะกรรมการใหม่ก็คงมีองค์ประกอบคล้ายของเดิม สิ่งสำคัญคือควรจะเป็นผู้บริหารหน่วยงานมาประชุมเอง เพราะเมื่อผู้บริหารไม่มาประชุม การดำเนินงานก็ไม่คืบหน้าและมีปัญหาตามมา สาเหตุที่หน่วยงานไม่ให้ความสำคัญกับคณะกรรมการฯ เพราะดำเนินการที่ผ่านมายืดเยื้อ ไม่รู้ว่าการดำเนินงานจะจบเมื่อไหร่ ผู้บริหารจึงเห็นว่าไม่ได้เป็นเรื่องที่สำคัญ ถ้าเป็นไปได้ควรให้บุคคลที่เป็นที่เคารพเกรงขามมาเป็นประธาน ถ้าเป็นนายกรัฐมนตรีมาเป็นประธานได้ ผู้บริหารหน่วยงานต่าง ๆ ก็จะมาประชุมเพราะแสดงให้เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ

นอกจากนี้ องค์ประกอบของนักวิชาการ ควรมีนักวิชาการหลากหลายสาขา เช่น ด้านประวัติศาสตร์ศิลปะ นักวิชาการด้านสังคม เป็นต้น องค์กรพัฒนาเอกชนก็ควรต้องมีมาร่วมด้วย ในส่วนของสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์ที่สงวนรักษาสิ่งที่มีคุณค่า โดยการเข้าไปให้ความรู้ทางวิชาการแก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงเห็นว่าจำเป็นต้องให้มีส่วนร่วม เพราะจะสามารถช่วยเหลือให้คำปรึกษา หากปล่อยให้เกิดความเสียหายก็จะขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสมาคม แต่สำหรับประชาชน คงไม่จำเป็นต้องตั้งเป็นกรรมการ เพราะสามารถให้มีส่วนร่วมในขั้นตอนประชาพิจารณ์ได้ ในด้านสัดส่วนและจำนวนของกรรมการ ไม่มีความเห็นว่าจะเป็นอย่างไร แต่ถ้าเป็นคนที่มีคุณภาพมาประชุมก็ไม่มีปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ประธานกรรมการ

เครื่องมือวิธีการสนับสนุนการดำเนินการ มีความเห็นว่า ควรจะมีการจัดทำหุ่นจำลองมาพิจารณา ควรมีการศึกษาประวัติศาสตร์ความเป็นมาในแต่ละยุคสมัย แล้วพิจารณาความสำคัญของแต่ละยุค เพื่อจะได้มองเห็นภาพรวมว่า ทั้งหมดควรจะอนุรักษ์สิ่งใดในแต่ละยุคไว้บ้าง

ด้านหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า งานจะคืบหน้าหรือไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการเป็นสำคัญ ถ้าฝ่ายเลขานุการมีความกระตือรือร้น งานก็จะสำเร็จเร็วขึ้น สำหรับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมนั้น น่าสนใจ เพราะมีภาระรับผิดชอบมาก ถ้าเป็นไปได้ควรจะต้องตั้งเจ้าหน้าที่ชุดหนึ่งมาทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าโดยเฉพาะ ในการดำเนินงาน

“งานจะเดินหรือไม่เดินอยู่ที่ฝ่ายเลขฯ ส่วนงานจะเสร็จหรือไม่เสร็จขึ้นอยู่กับประธาน” นอกจากนี้เมื่อการวางแผนจบแล้ว งานที่เหลือคืองานเฉพาะหน้า สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมต้องติดตามผลการดำเนินงานต่อไปด้วย

สำหรับเมืองเก่าต่าง ๆ มีความเห็นว่าการที่ได้จัดตั้งให้รวมเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกันก็เพราะว่า หากตั้งคณะกรรมการของเมืองเก่าอื่น ๆ แล้วก็จะได้คณะกรรมการที่มีองค์ประกอบคล้ายกับคณะกรรมการของกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อเป็นเช่นนั้นก็ควรจะรวมเสีย เพราะจะได้ไม่ต้องมีคณะกรรมการหลายชุดทำงานซ้ำซ้อนกัน

ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า การดำเนินงานของรัฐในอนาคตจะมีความยุ่งยากมาก เพราะรัฐธรรมนูญให้สิทธิกับประชาชนมาก ถ้าเกี่ยวกับผลประโยชน์แล้วจะยิ่งยุ่งยาก เพราะไม่มีใครยอมเสียสละเพื่อประเทศชาติจริง หน่วยงานของรัฐก็ไม่มีใครยอมเสียหน้าต่อกัน ผู้บริหารประเทศหรือแม้แต่ผู้บริหารกรุงเทพมหานครเอง หากโครงการใดเป็นของผู้บริหารคนก่อนก็มักจะไม่นิยมดำเนินการต่อ องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีการกำหนดให้ต้องมีเข้ามาร่วมก็มีประเภทที่ทำงานแบบรับจ้างคัดค้าน และยังมีศาลปกครอง ซึ่งหากปัญหาใดต้องเข้าสู่กระบวนการของศาล งานทุกอย่างก็ต้องหยุดชะงัก กรณีการบูรณะวัดพระศรีรัตนศาสดารามในอดีตที่ผ่านมา ดำเนินการมานานก็ยังไม่สามารถทำสำเร็จได้ เคยไปเชิญนายกรัฐมนตรีมาเป็นประธาน แต่ตอนนั้นไม่ยอมมา การก็ไม่สำเร็จเสียที จึงต้องไปกราบบังคมทูลสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ มาเป็นประธาน ผู้บริหารจึงให้ความร่วมมือ จึงสามารถดำเนินงานไปได้สำเร็จ ดังนั้น หากต้องการให้การวางแผนอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์สำเร็จได้ ควรจะให้นายกรัฐมนตรีมาลงมือเอง และต้องทำให้เสร็จภายในสมัยนั้นเลย

#### หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ<sup>18</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า ไม่พอใจต่อผลการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ที่ผ่านมา โดยเฉพาะแผนแม่บทที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมาก ปัญหาน่าจะอยู่ที่กระบวนการตัดสินใจ เพราะคนกลุ่มเล็กเป็นผู้คิด แต่คนส่วนใหญ่ไม่พอใจ นอกจากนี้ คนที่อยู่ในพื้นที่มีผลประโยชน์ไม่เท่ากัน คนชั้นกลางเมื่อรวมตัวกันได้ ก็มามองว่าคนร่ำรวยเป็นปัญหาของพวกเขาตน จึงผลักดันขับไล่คนพวกนี้ออกไปจากบริเวณที่ตนอาศัยอยู่ คนร่ำรวยจำนวนมากจึงมาอาศัยอยู่ในสนามหลวงซึ่งเป็นที่สาธารณะ กรุงเทพมหานครเองก็มาไล่ที่คนเหล่านี้ไปอยู่ที่อื่น เพราะก็ไม่รู้จะทำอย่างไร

<sup>18</sup>สัมภาษณ์ รัชดา ธราภาค, ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ, 16 กุมภาพันธ์ 2545.

ด้านบทบาท/ภารกิจ มีความเห็นว่า คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า มีทั้งดำเนินการมากไปและน้อยไป ส่วนที่มากไปคือการวางแผนที่มีผลกระทบมากไป ในส่วนที่น้อยไปคือคิदनน้อยไป แผนที่วางไว้มีทั้งที่ทำได้และไม่ได้ทำ คณะกรรมการฯ ควรจะมีบทบาทในการประสานงาน รวบรวมความคิดเห็น และหาทางออก คณะกรรมการฯ ควรไปฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องมาก่อน แล้วนำมาตัดสินใจ เท่าที่ผ่านมากการฟังความคิดเห็นของประชาชนยังไม่เห็นชัดเจน

ปัญหาทางสังคมในพื้นที่ คณะกรรมการฯ นั้นเองที่ควรจะมาบิบทบาทให้ความช่วยเหลือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพราะหากคิดว่าตนเป็นภาครัฐ ก็ควรมีหน้าที่ดูแลประชาชน ถ้าคณะกรรมการฯ อยากจะได้ที่ประชาชน ก็ควรจะมาดูแลเอง เมื่อเป็นคณะกรรมการระดับชาติก็ควรจะต้องประสานงานปัญหาในพื้นที่ได้ทั้งหมดทุกเรื่อง คณะกรรมการฯ อาจต้องไปมีบทบาทนำกรมประชาสงเคราะห์หรือองค์กรพัฒนาเอกชนด้านที่อยู่อาศัยเข้ามาร่วมด้วย หน่วยงานราชการมักปรับตัวไม่ทันกับสถานการณ์และไม่มีอำนาจหน้าที่ในการประสานงาน คณะกรรมการฯ จึงควรมีบทบาทเข้าไปกระตุ้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มาร่วมทำงานด้วยกัน องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานแก้ปัญหาในพื้นที่มีเป็นจำนวนมาก แต่เขาไม่ได้สนใจเรื่องการอนุรักษ์ คณะกรรมการฯ ก็ควรไปดึงองค์กรเหล่านี้มาร่วมกันคิดด้วยกัน ปัจจุบันเมื่อกลไกระบบราชการแก้ปัญหาไม่ได้ จึงต้องไปใช้กลไกอื่นมาช่วยแก้ปัญหา ปัญหาคนเร่รอนก็มีมูลนิธิเข้ามาพิจารณาให้ความช่วยเหลือ เพื่อพยายามดึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมแก้ปัญหา

ด้านโครงสร้างและองค์ประกอบ มีความเห็นว่าเป็นส่วนที่มีความสำคัญ เพราะประเด็นที่ต้องพิจารณาไม่น่าจะอยู่ที่ท้ายที่สุด แผนจะออกมาเป็นอย่างไร แต่ควรจะมีที่ว่ใครบ้างที่ควรมีสิทธิมีเสียงในกระบวนการวางแผน การดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการก็ดี เพราะการอนุรักษ์เป็นงานที่มีผลประโยชน์หลายระดับ นอกจากควรมีหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องรวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว ก็ควรต้องมีประชาชนด้วย

อย่างไรก็ตามในส่วนของประชาชน ยังนึกไม่ออกว่าจะนำคนจำนวนมากที่ต่างจะมีปัญหาต่างกันเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนอย่างไร แม้แต่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นก็ยังมีปัญหาภายในที่ว่าไม่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างแท้จริง กลายเป็นระบบราชการอีกแบบหนึ่ง อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครก็ควรมีส่วนร่วมในองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ด้วย แต่ไม่น่าจะถือว่เป็นตัวแทนประชาชน เพราะเป็นฝ่ายราชการ ปัจจุบันแผนแม่บทของคณะกรรมการฯ ทำให้คนรวมตัวกันในระดับหนึ่งแล้ว เช่น ประชาคมเมือง ซึ่งเป็นกลุ่ม

ของคนชั้นกลาง แต่หากแม้จะเอาตัวแทนของกลุ่มเหล่านี้เข้าไปร่วมด้วย ปัญหา ก็ยังไม่หมดไป เพราะยังมีคนอีกกลุ่มที่ยังไม่มีตัวแทน

องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ถ้าเป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ต้องทำหน้าที่วางกรอบกว้าง ๆ ก็ควรประกอบด้วยองค์ประกอบจำนวนมาก และถ้าเป็นคณะอนุกรรมการทำหน้าที่พิจารณาในรายละเอียด ก็ควรจะมีจำนวนน้อย เลือกเฉพาะที่สำคัญไม่กี่คน และอาจดึงกลุ่มอื่นที่ไม่ได้รวมอยู่ในคณะกรรมการชุดใหญ่เข้ามาร่วมในคณะอนุกรรมการด้วย สำหรับสื่อมวลชน มีความเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องให้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการ เพราะมีหน้าที่คอยตรวจสอบอยู่แล้ว หากทำไม่ดีก็จะวิจารณ์เอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า นอกจากจะมีปัญหาเชิงโครงสร้างแล้ว คนทั่วไปก็ยังไม่รู้ว่ามีคณะกรรมการชุดนี้อยู่ ดังนั้น นอกจากต้องปรับปรุงเชิงโครงสร้างและองค์ประกอบแล้ว ควรจะต้องปรับปรุงด้านการประชาสัมพันธ์ด้วย เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในวงกว้าง แทนที่จะทำงานกันอยู่ในวงแคบ

นอกจากนี้ ในด้านการควบคุมอาคารของภาครัฐ มีความเห็นว่า มีมติคณะรัฐมนตรีแล้วก็น่าจะเป็นเครื่องมือที่เพียงพอ ดังนั้นจึงน่าจะขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลมากกว่าว่าจะเอาจริงเอาจังกับการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์หรือไม่ ส่วนการที่คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ดูแลเมืองเก่าด้วย ควรจะต้องพิจารณาว่าบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการเดิมที่เป็นอยู่ดีแล้วหรือไม่ ถ้าไม่ดีก็ไม่ควรเอาสิ่งที่ไม่ดีไปสู่อื่น ๆ อีก สำหรับหน่วยงานสนับสนุนคณะกรรมการฯ เท่าที่เห็นภาพคือการประสานงานยังไม่ดีเท่าที่ควร

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายธนพล จรัลวงษ์วงศ์ เกิดเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2520 ที่จังหวัดเพชรบุรี สำเร็จ การศึกษารัฐศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย เมื่อ ปี พ.ศ. 2541 เข้ารับการศึกษาต่อในสาขาวิชาการวางแผนเมือง ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตั้งแต่ภาคการศึกษา ต้น ปีการศึกษา 2541 ระหว่างการจัดทำวิทยานิพนธ์ ได้เข้าทำงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ โครงการวิจัย ฝ่ายคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ต่อมา ได้เข้าทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยวิจัย ศูนย์บริการวิชาการและวิจัย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และปัจจุบัน ได้เข้ารับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 3 ฝ่ายปกครอง สำนักงานเขต พระโขนง กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2545 วิทยานิพนธ์นี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัย จากสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2543