

แนวทางการปรับใช้การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม
สำหรับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในกรุงเทพมหานคร



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาสถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาสถาปัตยกรรม ภาควิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A STUDY FOR THE IMPLEMENTATION OF HERITAGE IMPACT ASSESSMENTS (HIA)
FOR HERITAGE ASSETS IN BANGKOK

Miss Nannipas Sathinsawad



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Architecture Program in Architecture

Department of Architecture

Faculty of Architecture

Chulalongkorn University

Academic Year 2016

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	แนวทางการปรับใช้การประเมินผลกระทบต่อมรดก วัฒนธรรมสำหรับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมใน กรุงเทพมหานคร
โดย	นางสาวนันทน์นิภัต สาธินสวัสดิ์
สาขาวิชา	สถาปัตยกรรม
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิมลรัตน์ อิศระธรรมบุญ

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

..... คณบดีคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปิ่นรัชฎ์ กาญจนะจิติ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปิ่นรัชฎ์ กาญจนะจิติ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิมลรัตน์ อิศระธรรมบุญ)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เทิดศักดิ์ เตชะกิจขจร)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ภัทร์ สีอัมพรโรจน์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นवलักษณ์ วัสสันตชาติ)

นันทน์ภัส สาธินสวัสดิ์ : แนวทางการปรับใช้การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม สำหรับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในกรุงเทพมหานคร (A STUDY FOR THE IMPLEMENTATION OF HERITAGE IMPACT ASSESSMENTS (HIA) FOR HERITAGE ASSETS IN BANGKOK) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร.วิมลรัตน์ อิศระธรรมบุญ, 96 หน้า.

ในปัจจุบัน การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) ถือเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญในการใช้อนุรักษ์ทรัพย์สินทางประวัติศาสตร์ ที่มีการใช้ในองค์กรอนุรักษ์สากลและในหลายประเทศทั่วโลก เพื่อหาวิธีการที่เหมาะสมในการสร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และพัฒนา อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยยังไม่มีการใช้ HIA ด้วยเหตุดังกล่าว วิทยานิพนธ์นี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางในการนำ HIA มาใช้กับโครงการพัฒนาที่มีความเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในประเทศไทย

งานวิจัยนี้เริ่มต้นจากการศึกษาการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) จากหลักการที่ประกาศใช้โดยสภาการโบราณสถานแห่งชาติ (ICOMOS) ในปี พ.ศ. 2554 และ การใช้ HIA ในประเทศต่างๆ จากนั้นสร้างกรอบแนวคิดในเรื่องหลักการและวิธีการใช้งาน HIA เพื่อใช้ในการศึกษาต่อไป ต่อมาเป็นการศึกษาริบทที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้งานทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในกรุงเทพฯ และการศึกษาเชิงลึกจากกรณีศึกษาอันประกอบด้วยโครงการพัฒนาซึ่งได้แก่ โครงการพัฒนาริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาตามแนวถนนเจริญกรุง ซึ่งเป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างย่านเมืองเก่าและย่านธุรกิจ ในการศึกษากรณีศึกษาแต่ละแห่ง จะมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการดำเนินการอนุรักษ์กับขั้นตอน HIA

ผลสรุปของงานวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่าสามารถนำ HIA มาปรับใช้กับกระบวนการอนุรักษ์และพัฒนาในประเทศไทยได้ โดยจัดให้ HIA อยู่ในขั้นตอนก่อนการก่อสร้าง อนึ่ง การผนวก HIA เข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการอนุรักษ์และพัฒนา ช่วยลดขั้นตอนการทำงานที่มีความซ้ำซ้อน และช่วยลดความเสี่ยงต่อการสูญเสียคุณค่าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่การคุ้มครองทางกฎหมายยังไม่ได้ครอบคลุมทั้งหมด นอกจากนี้ HIA สามารถใช้เป็นมาตรฐานในการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนา โดยช่วยส่งเสริมกระบวนการความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่ของกลุ่มต่าง ๆ ในการดำเนินงาน

ภาควิชา สถาปัตยกรรมศาสตร์ ลายมือชื่อนิสิต

สาขาวิชา สถาปัตยกรรม ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

ปีการศึกษา 2559

5873315925 : MAJOR ARCHITECTURE

KEYWORDS: HERITAGE CULTURE / WORLD HERITAGE / HERITAGE ASSETS / HERITAGE
IMPACT ASSESSMENT / MANAGEMENT PLAN

NANNIPAS SATHINSAWAD: A STUDY FOR THE IMPLEMENTATION OF HERITAGE
IMPACT ASSESSMENTS (HIA) FOR HERITAGE ASSETS IN BANGKOK. ADVISOR:
ASST. PROF.WIMONRART ISSARATHUMNOON, Ph.D., 96 pp.

Today, the Heritage Impact Assessment (HIA) is one of the imperative tools for conservation of historic properties. It has been used in international conservation organizations and numerous countries in order to search for suitable methods for striking a balance between development and conservation. However, HIA has never been used in Thailand. The research is thus aimed at finding an approach to apply HIA to the development projects dealing with heritage assets in Thailand.

The research started from reviewing the Guidance on Heritage Impact Assessment for Cultural World Properties published by ICOMOS in 2011, as well as other application of HIA in various countries. Principles and application of HIA will be illustrated to be a framework for further research method. Later, the research made a clear understanding about conservation and uses of heritage assets in Bangkok and conduct comparative study of the case studies which are new development projects along Chao Phraya River in Charoen Krung Area. In each case study, conservation and development process will be comparatively analyzed with HIA procedure.

Based on the cases studies, HIA can be applied to conservation and development process by putting it into a state of pre-construction. To include HIA in conservation and development process helps to lessen redundant works. It also decreases the risk of degradation of heritage assets which have not been inclusively protected by legal control. Moreover, HIA can be a standard for conservation and development. It enhances collaborative works between various groups of stakeholders, while indicates main roles and duties of each group along the operation.

Department: Architecture

Student's Signature

Field of Study: Architecture

Advisor's Signature

Academic Year: 2016

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ เนื่องจากการให้คำปรึกษาและการให้ความช่วยเหลือของอาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.วิมลรัตน์ อิศระธรรมบุญ ที่ตั้งใจถ่ายทอดความรู้ในการทำงานวิจัยและมอบความใส่ใจให้แก่แก่นักเรียนเสมอ รวมถึงการให้คำแนะนำที่มีประโยชน์ในการศึกษาหลายประการ และขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ที่กรุณาสละเวลามาเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำทั้งในเรื่องแนวความคิดและวิธีการทำงานวิจัย อันได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.ปิ่นรัชฎ์ กาญจนจันฐิติ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เทิดศักดิ์ เตชะกิจขจร ดร.ภัทร์ สี อัมพรโรจน์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นवलลักษณ์ วัสสันตชาติ

ขอขอบพระคุณในความอนุเคราะห์ของผู้บริหารและบุคลากร สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และบริษัท ทีซีซี แลนด์ แอสเสท เวิร์ด จำกัด คุณหทัยา สิริพัฒนากุล เจ้าหน้าที่ศูนย์ภูมิภาคว่าด้วยโบราณคดีและวิจิตรศิลป์ และคุณปวิวัติ พุ้ยอัน สถาปนิกกรมศิลปากรที่ได้ให้ความช่วยเหลือข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย และสละเวลาในการให้สัมภาษณ์และให้คำแนะนำในแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการทำงานอนุรักษ์

นอกจากนี้ขอขอบพระคุณ อาจารย์พีรยา บุญประสงค์ และคุณพริมา อำนวยวัฒนา สำหรับคำแนะนำกำลังใจ และการรับฟังและให้คำปรึกษาในเรื่องต่างๆ มาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา พี่ชาย น้องชาย และเพื่อนๆ ทุกคน ที่คอยให้กำลังใจ รับฟัง และสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้จนสำเร็จลุล่วง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญรูปภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของงานวิจัย.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของงานวิจัย	3
1.3 ขอบเขตของงานวิจัย.....	3
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย.....	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
1.6 นิยามศัพท์ในการศึกษา.....	6
บทที่ 2 ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 ประเภทของโครงการที่ควรทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม	10
2.2 ลักษณะหน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับการว่าจ้างให้ประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม....	11
2.3 ลักษณะหน่วยงานผู้ตรวจสอบและอนุมัติรายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดก วัฒนธรรม.....	11
2.4 ขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม.....	12
2.5 องค์ประกอบของรายงานและเอกสารที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลกระทบต่อมรดก วัฒนธรรม.....	14
2.6 สถานการณ์หลังจากการประกาศใช้แนวทางการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมกับ ทรัพย์สินที่เป็นมรดกโลก โดยสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศในปี พ.ศ. 2554	16

บทที่ 3 การศึกษาเปรียบเทียบหลักการสากลและกรณีศึกษาในต่างประเทศ	26
3.1 การศึกษาแนวคิดและวิธีการใช้งานในประเทศที่ประกาศใช้หลักการประเมินแล้ว	27
3.2 การศึกษาแนวคิดการเตรียมการในประเทศที่กำลังพัฒนาหลักการประเมินมาใช้.....	43
บทที่ 4 บริบทและกรณีศึกษาในกรุงเทพมหานคร	48
4.1 การอนุรักษ์ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในปัจจุบันในกรุงเทพมหานคร.....	48
4.2 กรณีศึกษา	54
บทที่ 5 บทวิเคราะห์การศึกษาและสรุปผล.....	76
5.1 ประเภทของโครงการที่ควรประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม.....	76
5.2 หน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับการว่าจ้างให้ทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม.....	78
5.3 หน่วยงานผู้ตรวจสอบและอนุมัติรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม	79
5.4 ขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม.....	81
5.5 เอกสารหรือรายงานที่เกี่ยวข้อง.....	89
รายการอ้างอิง	91
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	96

สารบัญตาราง

ตารางที่ 2-1 ตารางแสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับและขนาดของผลกระทบต่อคุณค่าของ ทรัพย์สินทางวัฒนธรรม.....	14
ตารางที่ 2-2 ตารางแสดงแหล่งที่มาของผลกระทบ (สามารถนำไปปรับใช้ได้กับทั้งมรดก วัฒนธรรมที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้).....	20
ตารางที่ 2-3 ตารางแสดงการวัดระดับคุณค่าของมรดกวัฒนธรรม ที่มา: WHITRAP. Workshop on HIA. ICOMOS, 2012	20
ตารางที่ 2-4 ตารางแสดงการวิเคราะห์ผลกระทบต่อคุณลักษณะที่มีคุณค่า ที่มา: WHITRAP. Workshop on HIA. ICOMOS, 2012	20
ตารางที่ 2-5 ตารางแสดงการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งที่ให้ความสนใจพิเศษ ที่มา: WHITRAP. Workshop on HIA. ICOMOS, 2012	21
ตารางที่ 2-6 ตารางแสดงวิธีการลดหรือบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากงาน ที่มา: WHITRAP. Workshop on HIA. ICOMOS, 2012	21
ตารางที่ 3-1 ตารางสรุปเปรียบเทียบประเด็นการศึกษา ในประเทศกรณีศึกษาที่ใช้หลักการ ประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม	39
ตารางที่ 3-2 ตารางสรุปเปรียบเทียบประเด็นการศึกษา ในประเทศกรณีศึกษาที่กำลังพัฒนา หลักการประเมินมาใช้.....	46
ตารางที่ 5-1 ตารางแสดงข้อมูลประกอบการพิจารณารางวัลอนุรักษ์ศิลปะสถาปัตยกรรมดีเด่น ประเภทอาคาร ที่มา: สมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์.....	87
ตารางที่ 5-2 ตารางแสดงตัวอย่างการประเมินผลกระทบ จากกิจกรรมที่เกิดขึ้นในแผนการจัดการ (management plan).....	87
ตารางที่ 5-3 ตารางแสดงตัวอย่างการเสนอแนวทางลดหรือบรรเทาผลกระทบ โดยแสดงลำดับ ความสำคัญและผู้รับผิดชอบงานนั้น	88

สารบัญรูปลูกภาพ

รูปที่ 1-1 แผนภาพแสดงกระบวนการดำเนินงานวิจัย โดยแบ่งเนื้อหาตามบทวิทยานิพนธ์.....	5
รูปที่ 2-1 แผนภาพเปรียบเทียบขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมในพื้นที่มรดกโลกที่ประกาศใช้โดย ICOMOS พ.ศ. 2554 และที่มีการปรับโดย WHITRAP และ ICCROM พ.ศ. 2555.....	23
รูปที่ 4-1 แผนภาพแสดงข้อกำหนดด้านกฎหมายที่ครอบคลุมในพื้นที่อนุรักษ์ และนอกพื้นที่อนุรักษ์ของกรุงเทพมหานคร.....	55
รูปที่ 4-2 แสดงขอบเขตพื้นที่ศึกษาริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาในบริเวณถนนเจริญกรุง ที่มา: ปรับจากผังเมืองรวมกรุงเทพฯ พ.ศ. 2556.....	55
รูปที่ 4-3 ภาพแสดงตำแหน่งที่ตั้งของโครงการกรณีศึกษา 3 โครงการ ในบริเวณถนนเจริญกรุง.....	57
รูปที่ 4-4 ภาพแสดงตำแหน่งอาคารเดิม อาคารสร้างใหม่ และอาคารที่ไม่ได้ดำเนินการพัฒนาหรือปรับปรุงใดๆ.....	58
รูปที่ 4-5 ภาพบรรยากาศโครงการ ในส่วนอาคารเดิม A C และ E ซึ่งมีการใช้งานเดิมเป็นโกดังเก็บสินค้าและโรงเลื่อยเก่า ตามลำดับ.....	59
รูปที่ 4-6 ภาพบรรยากาศโครงการ ในส่วนอาคารเดี่ยวหลังคาทรงปั้นหยาเดิม I G และ F ตามลำดับ.....	59
รูปที่ 4-7 ภาพบรรยากาศโครงการในส่วนอาคาร Q ที่เป็นอาคารสร้างใหม่เพื่อใช้งานเป็นโรงละคร และบรรยากาศทางเดินภายในโครงการระหว่างอาคาร E และพื้นที่ระหว่างอาคาร C1 กับ C2 ตามลำดับ.....	59
รูปที่ 4-8 แผนภาพแสดงขั้นตอนในการพัฒนาโครงการเอเชียทีค เดอะริเวอร์ฟรอนท์.....	61
รูปที่ 4-9 ภาพแสดงตำแหน่งอาคารเดิม อาคารสร้างใหม่ที่ถือกรรมสิทธิ์โดยผู้พัฒนา และอาคารที่ผู้พัฒนาเช่าเพื่อประกอบการ.....	62
รูปที่ 4-10 ภาพบรรยากาศโครงการ ในส่วนอาคาร C ที่เคยเป็นอาคารพักอาศัย และสวนหย่อมระหว่างอาคาร A B และ C ที่มีการถือกรรมสิทธิ์อาคารและที่ดินโดยผู้พัฒนาโครงการตามลำดับ.....	62

รูปที่ 4-11 ภาพบรรยากาศโครงการ ในส่วนทางเข้าด้านหน้าโครงการ คือ อาคาร E และ D และ
ลานระหว่างอาคาร C กับ E ตามลำดับ 63

รูปที่ 4-12 แผนภาพแสดงขั้นตอนในการพัฒนาโครงการ โอ.พี. การ์์เด็น 65

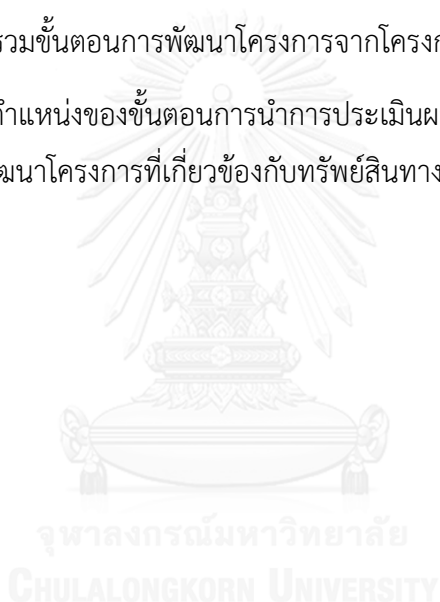
รูปที่ 4-13 ภาพแสดงตำแหน่งอาคารบ้านเลขที่ 1 และพื้นที่อาคารส่วนที่สร้างใหม่ด้านหลัง และ
พื้นที่รอบโครงการ 66

รูปที่ 4-14 ภาพบรรยากาศโครงการ คือ อาคารบ้านเลขที่ 1 ลานหน้าอาคาร และอาคารทาง
ประวัติศาสตร์ในบริเวณ ตามลำดับ 66

รูปที่ 4-15 แผนภาพแสดงขั้นตอนในการพัฒนาโครงการอนุรักษ์บ้านเลขที่ 1 ตรอกกัปตันบุช 69

รูปที่ 4-16 แผนภาพสรุปรวมขั้นตอนการพัฒนาโครงการจากโครงการกรณีศึกษาทั้ง 3 โครงการ.... 73

รูปที่ 5-1 แผนภาพแสดงตำแหน่งของขั้นตอนการนำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม
มาปรับใช้ ในบริบทการพัฒนาโครงการที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในกรุงเทพมหานคร.. 84



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของงานวิจัย

ปัจจุบันเมืองมีการเติบโตและขยายตัวจากโครงการพัฒนาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งโครงการพัฒนาอาคารหรือโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับกิจกรรมใหม่หรือการใช้งานที่เข้ากับยุคสมัย โดยมีการนำอาคารเก่าที่กลับมาใช้ใหม่ด้วยการปรับปรุงมาตรฐานอาคารให้เข้าสู่ความร่วมมือสามารถรองรับความต้องการของยุคสมัยผ่านกระบวนการจัดการความเปลี่ยนแปลง และโครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นตามมาเพื่อรองรับการดำรงชีวิตในปัจจุบัน ได้แก่ ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบขนส่งมวลชน เป็นต้น ซึ่งโครงการพัฒนาดังกล่าวส่งผลให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและเกิดการฟื้นฟูเมือง (urban renewal) ประกอบกับกิจกรรมการท่องเที่ยวที่ทำให้เกิดการลงทุนในท้องถิ่นซึ่งส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและการจ้างงานท้องถิ่น

โครงการพัฒนาที่มีความเกี่ยวข้องกับอาคารหรือชุมชนทางประวัติศาสตร์บางแห่งประสบปัญหาจากการใช้งานเกินความสามารถของอาคาร เพื่อให้สามารถสนองต่อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจแก่ผู้ลงทุนที่มีต้นทุนสูงขึ้นจากการเพิ่มสูงขึ้นของอัตราราคาที่ดิน การเติบโตของเมือง และการเข้ามาของระบบสาธารณูปโภคสมัยใหม่ ประกอบกับการที่ผังกำหนดการใช้ที่ดินตามผังเมืองรวมกรุงเทพฯ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ประวัติศาสตร์ไปเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีอาคารที่มีคุณค่าอยู่ในพื้นที่นั้นแต่ผู้พัฒนาหรือเจ้าของโครงการขาดความเข้าใจในคุณค่าของอาคารและในกระบวนการเปลี่ยนแปลงอาคารเก่าไปสู่การใช้สอยใหม่¹ ส่งผลให้ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมมีความเสี่ยงต่อการสูญเสียคุณค่าจากการปรับปรุงหรือถูกรื้อถอนทำลาย เพื่อสร้างอาคารใหม่ที่สามารถให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจแก่ผู้ประกอบการได้มากขึ้น หรือรื้อถอนอาคารเดิมเพื่อติดตั้งระบบสาธารณูปโภคใหม่มาอำนวยความสะดวกให้การดำรงชีวิตสมัยใหม่

คณะกรรมการมรดกโลกยูเนสโก (UNESCO World Heritage Committee) ได้พิจารณาจากรายงานของโครงการอนุรักษ์และเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับพื้นที่มรดกโลก พบว่าพื้นที่มรดกโลก

¹ พีรยา บุญประสงค์ and พบสุข ทัดทอง, "การประเมินอาคารแบบตะวันตกระหว่างพ.ศ. 2394 ถึงพ.ศ. 2468 ที่ได้รับการปรับปรุงเพื่อประโยชน์ใช้สอยทางวัฒนธรรม," in รายงานวิจัยมหาวิทยาลัยศิลปากร (สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยศิลปากร 2557).

หลายแห่งถูกคุกคามจากการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ด้วยวิธีการบางประเภทที่ไม่เหมาะสม เช่น การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค การสร้างอาคารใหม่บนพื้นที่ที่มีอาคารทางประวัติศาสตร์ การเปลี่ยนแปลงการใช้งานที่ดิน การเข้ามาของธุรกิจการท่องเที่ยว และการฟื้นฟูเมือง กิจกรรมเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อคุณค่าโดดเด่นในระดับสากล (Outstanding Universal Value: OUV) และยังทำลายความเป็นของแท้และบูรณภาพของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในพื้นที่มรดกโลกด้วย²

คณะกรรมการมรดกโลกยูเนสโกจึงได้เสนอแนะให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนใช้**แนวทางการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (Heritage Impact Assessment: HIA) ซึ่งสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ (ICOMOS) ได้ประกาศไว้ในปี พ.ศ. 2554** เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นก่อนเริ่มดำเนินโครงการ และเป็นตัวช่วยในการตัดสินใจโดยการคาดการณ์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลง และเสนอวิธีการรับมือกับผลกระทบที่สร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนาสำหรับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในพื้นที่มรดกโลก³ ส่วนในประเทศที่มีการประกาศใช้หลักการอยู่แล้วสามารถนำหลักการนี้ไปใช้พัฒนาหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมของตน เพื่อสร้างมาตรฐานในการใช้งานได้ โดยการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) สามารถใช้ในงานร่วมกับแผนการจัดการโครงการ (management plan) เนื่องจากเป็นเครื่องมือในการประเมินผลกระทบที่เกิดจากกิจกรรมตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในแผนการจัดการ เพื่อให้สามารถเสนอแนวทางในการลดหรือหลีกเลี่ยงผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นระหว่างดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ทั้งนี้การประเมินจะอ้างอิงจากคุณค่าและความสำคัญของทรัพย์สินทางวัฒนธรรม เนื่องจากมีการพัฒนามาจากแนวคิดในการรักษาคุณค่าหรือคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลที่ประกาศไว้ในกฎบัตรเบอร์รา นอกจากนี้ยังช่วยเพิ่มความครอบคลุมการประเมินในด้านสังคมและวัฒนธรรมของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ที่มีการประกาศใช้อยู่แล้วในหลายประเทศด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าว การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) จึงควรได้รับการพิจารณาไว้ในกระบวนการดำเนินโครงการ ในช่วงต้นของโครงการหรือช่วงต้นของขั้นตอนการอนุรักษ์

² ICOMOS, "Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties," ed. ICOMOS Paris (Paris2011).

³ LI Hong, "Heritage Impact Assessments: Course Announcement," ICCROM, <http://www.iccrom.org/heritage-impact-assessments/>.

(conservation project process) โดยอาจจะเพิ่มไว้ในขั้นตอนการประเมินผลกระทบของแผนการจัดการ (management plan) หรือของแผนงานอนุรักษ์ (conservation plan) ในโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรม เพื่อให้ทราบถึงคุณลักษณะหรือองค์ประกอบที่ทำให้ทรัพย์สินนั้นมีคุณค่า และเป็นการเตรียมการล่วงหน้าในการหาวิธีการที่เหมาะสมในการลดผลกระทบในทางลบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงเมื่อดำเนินโครงการพัฒนาด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

1. หาแนวทางการนำหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (Heritage Impact Assessment: HIA) ตามหลักการสากลที่ประกาศใช้โดยสภาการโบราณสถานแห่งชาติ (ICOMOS) และหลักการที่มีการประกาศใช้งานในประเทศกรณีศึกษา มาปรับใช้เพื่อเป็นแนวทางในการทำการประเมินและเสนอวิธีการในการรับมือ ในโครงการที่มีความเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (heritage assets) ที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์และบริบทเมืองกรุงเทพมหานคร
2. ศึกษาวิเคราะห์บริบทและสถานการณ์การอนุรักษ์ของพื้นที่ศึกษาในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียคุณค่าของมรดกวัฒนธรรมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการพัฒนา
3. นำเสนอแนวทางการใช้งานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมในประเด็นศึกษา ได้แก่ ประเภทโครงการที่ควรประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม ลักษณะของหน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับการว่าจ้างให้ทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม ลักษณะของหน่วยงานผู้ตรวจสอบและอนุมัติรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม ขั้นตอนในการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม และเอกสารหรือรายงานที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม

1.3 ขอบเขตของงานวิจัย

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

งานวิจัยนี้จะศึกษาจากหลักการของการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) จาก

- 1) แนวทางที่ประกาศโดยสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ (ICOMOS) ในปี พ.ศ. 2554
- 2) หลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมในประเทศกรณีศึกษาใน 2 ลักษณะ คือ
 - ประเทศที่มีการประกาศใช้หลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมแล้ว
 - ประเทศที่อยู่ในช่วงดำเนินการพัฒนาหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม

1.3.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และบริบทของกรุงเทพมหานคร ดังนั้นจะทำการศึกษาบริบทที่เกี่ยวข้อง

กับการดำเนินโครงการอนุรักษ์ในกรุงเทพฯ ในโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมประเภทอาคารทางประวัติศาสตร์ จากการสัมภาษณ์ผู้พัฒนาและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการ เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านเวลาจึงจะศึกษาจากโครงการกรณีศึกษาในขอบเขตพื้นที่ศึกษาที่มีอาคารทางประวัติศาสตร์ตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก และเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียคุณค่าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมเนื่องจากศักยภาพในการพัฒนาของพื้นที่ในด้านต่างๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกของวิธีการและบริบทของการพัฒนาโครงการ จึงกำหนดพื้นที่ศึกษาเป็นพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาตามแนวถนนเจริญกรุงตอนนอก

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

1.4.1 ทบทวนวรรณกรรม

ศึกษาหลักการของการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) จากแนวทางสากลที่ออกโดยสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ (ICOMOS) ในปี พ.ศ. 2554

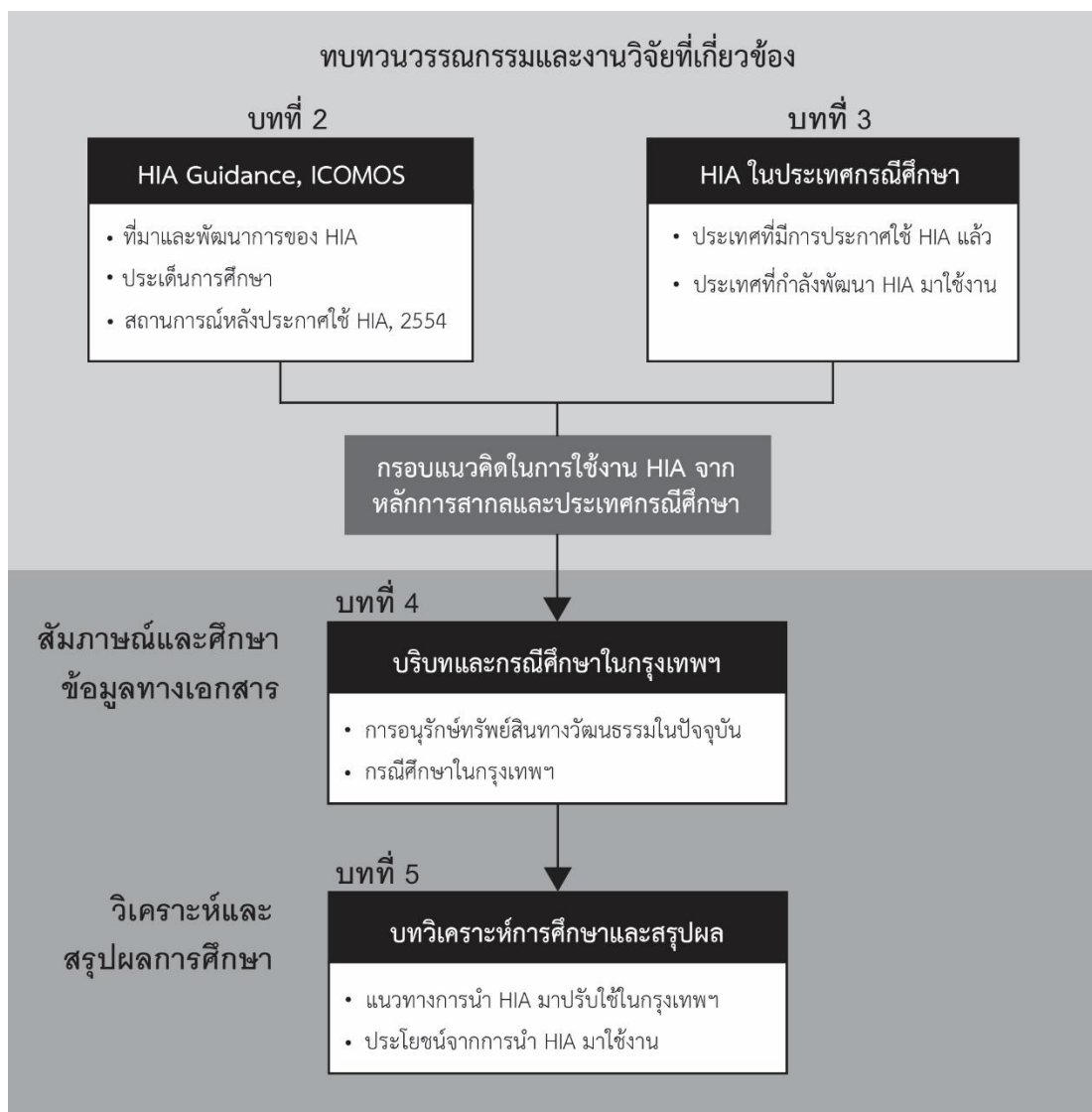
1.4.2 ศึกษาเปรียบเทียบการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมจากหลักการสากลและจากหลังการที่ประกาศใช้ในประเทศกรณีศึกษา

1. ศึกษาแนวคิดในการพัฒนาและหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) ที่ใช้ในประเทศกรณีศึกษาที่ประกาศใช้หลักการประเมินแล้ว
2. ศึกษาแนวคิดและวิธีการพัฒนาในการนำเครื่องมือประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) มาปรับใช้ให้ของประเทศที่อยู่ระหว่างกระบวนการพัฒนาหลักการ
3. ศึกษารายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA report) จากประเทศกรณีศึกษาที่มีการประกาศใช้การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม
4. สรุปผลและเปรียบเทียบหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมตามประเด็นที่กำหนด ได้แก่ ประเภทโครงการ หน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับการว่าจ้างให้ทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม หน่วยงานผู้ตรวจสอบและอนุมัติรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม ขั้นตอนในการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม และเอกสารหรือรายงานที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม

1.4.3 ศึกษาข้อมูลในเรื่องของบริบทการอนุรักษ์ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในกรุงเทพฯ และศึกษาข้อมูลในเรื่องการดำเนินโครงการอนุรักษ์ในพื้นที่ศึกษา ซึ่งจะมีเกณฑ์ในการพิจารณาเลือกกรณีศึกษา เพื่อใช้ในการนำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมมาปรับใช้

1.4.4 วิเคราะห์ผลการศึกษา

1.4.5 สังเคราะห์และสรุปได้เป็นแนวทางการใช้งานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA)



รูปที่ 1-1 แผนภาพแสดงกระบวนการดำเนินงานวิจัย โดยแบ่งเนื้อหาตามบทวิทยานิพนธ์

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 เข้าใจหลักการในการพัฒนาและวิธีใช้งานหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมในหลักการสากล และในหลักการที่ประกาศใช้ในประเทศกรณีศึกษา

1.5.2 เข้าใจสถานการณ์และบริบทการอนุรักษ์ในกรุงเทพมหานคร และแนวความคิดของบริษัทและองค์กรในการพัฒนาโครงการที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในพื้นที่ศึกษา

1.5.3 ได้แนวคิดในการนำหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมมาปรับใช้ในบริบทของกรุงเทพมหานครตามประเด็นการศึกษา

1.5.4 เป็นข้อมูลให้หน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากระบวนการจัดการโครงการ และเป็นมาตรฐานในการดำเนินโครงการอนุรักษ์

1.6 นิยามศัพท์ในการศึกษา

1.6.1 การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (Heritage Impact Assessments: HIA) – กระบวนการคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามกิจกรรมในแผนการจัดการ และรับมือผลกระทบโดยเสนอแนวทางการลดหรือหลีกเลี่ยงผลในทางลบก่อนเริ่มดำเนินโครงการ

1.6.2 ทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (Heritage Assets) – อาคาร โบราณสถาน พื้นที่ สถานที่ หรือภูมิทัศน์ที่มีส่วนสำคัญต่อการพิจารณาตัดสินใจ เพราะความน่าสนใจทางมรดกวัฒนธรรมของมัน รวมถึงทั้งทรัพย์สินที่ได้รับการขึ้นทะเบียน และทรัพย์สินที่ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนแต่หน่วยงานท้องถิ่นพิจารณาว่ามีความสำคัญ (รวมถึงทรัพย์สินในรายการท้องถิ่น)⁴

1.6.3 แผนการจัดการ (management plan) – แผนที่จัดทำขึ้นเพื่อบริหารจัดการโครงการ ให้เป็นไปตามเป้าหมายของโครงการและความต้องการของผู้พัฒนาโครงการ โดยการวางแผน ประสานงาน และควบคุมโครงการตั้งแต่เริ่มงานจนเสร็จสมบูรณ์⁵

1.6.4 แผนงานอนุรักษ์ (conservation plan) – แผนงานที่เป็นเครื่องมือในการดูแลรักษา พื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ โดยมีแนวคิดหลักว่าถ้าจะจัดการมรดกวัฒนธรรมให้มีประสิทธิภาพ จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจก่อนว่าคุณค่าความสำคัญของพื้นที่นั้นคืออะไร และเหตุใดจึงสำคัญ แผนงานนี้ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน ได้แก่ การทำความเข้าใจพื้นที่โดยการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และการพัฒนาแนวทางการอนุรักษ์ซึ่งเป็นแผนกลยุทธ์ และการเอาแผนนี้ไปปฏิบัติ⁶



⁴ Department for Communities and Local Government, "Annex 2: Glossary National Planning Framework," Historic England, <https://historicengland.org.uk/advice/hpg/hpr-definitions/h/536274/>.

⁵ ยอดเยี่ยม เทพธรรานนท์ et al., การจัดการโครงการ Project Management (กรุงเทพฯ: สมาคมสถาปนิกสยาม, 2553).

⁶ ปันรัชฎ์ กาญจนนัฐิ, การอนุรักษ์มรดกสถาปัตยกรรมและชุมชน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552).

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “แนวทางการปรับใช้การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมสำหรับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในกรุงเทพมหานคร” จะศึกษาแนวทางการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมสำหรับทรัพย์สินที่เป็นมรดกโลก (Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties) ซึ่งเป็นกระบวนการคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อรูปลักษณะ เส้นขอบฟ้า มุมมองหลัก และองค์ประกอบต่างๆที่ทำให้เกิดคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล (Outstanding Universal Value) ของทรัพย์สินที่เป็นมรดกโลก เพื่อหาสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนาภายใต้กรอบความคิดในการหา “ขีดจำกัดของการเปลี่ยนแปลงที่ยอมรับได้” (limits of acceptable change) และ “ความสามารถที่รับได้” (absorption capacity) ซึ่งนำไปสู่วิธีการที่เหมาะสมในการรักษาและส่งเสริมคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลแทนการป้องกันไม่ให้เกิดการพัฒนา

กรอบการทำงานในการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2547 โดย Burama K. Sagnia ในนามของเครือข่ายนานาชาติเพื่อความหลากหลายทางวัฒนธรรม (International Network for Cultural Diversity) โดยมีการระบุนิยามของการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมไว้ว่า “เป็นกระบวนการระบุ คัดการณ์ วิเคราะห์ และสื่อสารกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากแผนการพัฒนา หรือจากกิจกรรมการดำเนินชีวิตของคนในพื้นที่ เพื่อสามารถวางแผนประกอบการตัดสินใจในการลดผลกระทบในทางลบ และส่งเสริมในทางบวกชัดเจนยิ่งขึ้น” ซึ่งเกิดจากการศึกษานโยบายและประสบการณ์จากโครงการพัฒนา และปรับปรุงการประเมินผลกระทบด้านวัฒนธรรมในโครงสร้างการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมของสมาคมนานาชาติว่าด้วยเรื่องของการประเมินผลกระทบ (International Association for Impact Assessment: IAIA)¹

โดยกฎหมายและข้อกำหนดที่ทำให้เกิดแนวความคิดในการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม และเกิดการจัดตั้งสมาคมนานาชาติว่าด้วยเรื่องการประเมินผลกระทบ (IAIA) มีพัฒนาการแนวคิดและการดำเนินงาน ดังนี้

- พ.ศ. 2513 เกิดกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมคือ “กฎหมายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” (National Environmental Policy Act: NEPA) ของประเทศสหรัฐอเมริกาขึ้น ซึ่งทำให้

¹ Burama K. Sagnia, ed. *Framework for Cultural Impact Assessment* (Senegal: International Network for Cultural Diversity (UNCD), 2004).

หน่วยงานภาครัฐมีการเตรียมการรับมือ กับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม โดยมีการรวมมรดกวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมด้วย²

- พ.ศ. 2519 สำนักงานโบราณสถานและโบราณวัตถุ (Antiquities and Monuments Office: AMO) ของฮ่องกงได้ประกาศใช้กฎหมายเพื่อปกป้องภัยจากการพัฒนาสำหรับโบราณสถานที่ยื่นทะเบียนอันได้แก่ อาคารหรือโครงสร้างทางประวัติศาสตร์ และแหล่งโบราณคดีทั้งบนบกและใต้น้ำ ซึ่งถือเป็นก้าวแรกในการเป็นแยกหัวข้อมรดกวัฒนธรรมในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

- พ.ศ. 2523 การจัดตั้งสมัชชานานาชาติว่าด้วยเรื่องผลกระทบประเมินผลกระทบ (International Association for Impact Assessment: IAIA) ซึ่งได้นิยามการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่าเป็นสหวิทยาการที่รวมการให้ความสำคัญด้านวัฒนธรรม ประเพณี และชุมชนด้วย³

- พ.ศ. 2535 แนวคิดเรื่องการประเมินผลกระทบเริ่มเป็นที่รู้จักในระดับสากลจากการประชุมนานาชาติเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ริโอ เดอ เจนีโร ซึ่งมีการส่งเสริมให้หน่วยงานท้องถิ่นให้ทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment: EIA)⁴

- พ.ศ. 2544 สหภาพยุโรปได้อนุมัติคำสั่งให้มีการเพิ่มการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) เข้าไปในแผนการดำเนินงานและการจัดการ และในปีพ.ศ. 2546 ได้เพิ่มการประเมินในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสุขภาพเข้าไปในระบบการประเมิน เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในเชิงกลยุทธ์⁵

สภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ (International Council on Monuments and Sites: ICOMOS) จึงได้ประกาศใช้แนวทางการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมสำหรับทรัพย์สินที่เป็นมรดกโลกขึ้นโดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2554 จากข้อสรุปการประชุมนานาชาติเชิงปฏิบัติการในกรุงปารีสในปี พ.ศ. 2552 เนื่องมาจากการศึกษาผลของแถลงการณ์อนุรักษ์ (State of Conservation) และรายงานอื่นๆ รวมเป็นจำนวน 1,570 ฉบับเรื่องการจัดการกับภัยคุกคามที่เกิดขึ้นต่อทรัพย์สินที่เป็นมรดกโลก 641 แห่งในปี พ.ศ. 2537-2547 และศึกษาหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมที่มีอยู่แล้วในหลายประเทศ โดยพบว่าหลักการที่ใช้อยู่ไม่น่าเชื่อถือหรือมีมาตรฐานเพียงพอต่อการประเมินผลกระทบของทรัพย์สินที่ถูกขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก อีกทั้งผลจากการประเมินด้านเศรษฐกิจและสังคม และชีวภาพในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่ใช้อยู่

² Office of NEPA Policy and Compliance, "National Environmental Policy Act of 1969," (The United States of America: NEPA Policy and Compliance, 1970).

³ Baharak Sevedashrafia et al., "Applying Heritage Impact Assessment to Urban Development: World Heritage Property of Masjed-E Jame of Isfahan in Iran," *Sustainable Cities and Society* 30 (2017).

⁴ United Nation, "Report of the United Nation Conference on Environment and Development Annex I," in *Rio Declaration on Environment and Development* (1992).

⁵ Adriana Partal and Kim Dunphy, "Cultural Impact Assessment: A Systematic Literature Review of Current Methods and Practice around the World," *Impact Assessment and Project Appraisal* 34, no. 1 (2016).

ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ เนื่องจากมีการประเมินมรดกวัฒนธรรมถูกลดความสำคัญลงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของหัวข้อเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น ซึ่งแนวคิดของหลักการประเมินนี้มาจากการให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ และการประเมินคุณค่าทางวัฒนธรรมของแหล่งโบราณสถานในกฎบัตรเบอร์รา (Burra Charter) และเพื่อรักษาคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลที่ทำให้ทรัพย์สินถูกขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกตามแถลงการณ์คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล (Statement of Outstanding Universal Values: SoOUV) ของทรัพย์สินที่เป็นมรดกโลกนั้นๆ ในแนวทางการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention) ปี พ.ศ. 2551⁶

หลักการของการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมไม่ได้เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อทรัพย์สินทางวัฒนธรรม แต่เป็นการพิจารณาหาทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดในการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาที่ไม่ทำลายคุณค่าที่โดดเด่นเป็นสากลของทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ในบางกรณีผลลัพธ์จากรายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมอาจเป็นการเพิ่มขอบเขตของงานที่ต้องทำมากกว่าจำกัดสิ่งที่สามารถทำได้ เนื้อหาส่วนหลักในรายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA report) จะประกอบด้วย 3 ส่วน ดังนี้

1) การกำหนดคุณค่า (identification) เป็นการระบุองค์ประกอบและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบที่ทำให้เกิดคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลของทรัพย์สินที่ถูกขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก เนื้อหาในส่วนนี้จะใช้ข้อมูลจากแถลงการณ์เรื่องคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล (SoOUV) ซึ่งได้มีการจัดทำในขั้นตอนการขอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention) ในปี พ.ศ. 2551

2) การวิเคราะห์ (evaluation) เป็นการวิเคราะห์และคาดการณ์ผลที่จะเกิดขึ้นจากงานหรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากงานที่ระบุไว้ในแผนการจัดการ (management plan) ในข้อเสนอโครงการ โดยแยกส่วนที่ละกิจกรรม เพื่อแสดงขนาดหรือระดับของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล ระดับความรุนแรงของผลกระทบอยู่ในระดับใดและสามารถยอมรับได้หรือไม่ และแสดงช่วงเวลาในการเกิดผลกระทบนั้น เช่น ช่วงเวลาการก่อสร้าง ช่วงการจัดการ ช่วงการใช้งาน เป็นต้น ทั้งนี้การประเมินในลักษณะดังกล่าวจะแตกต่างจากการประเมินในแผนงานอนุรักษ์ (conservation plan) ที่เป็นการประเมินสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงหรือความเสี่ยงในภาพรวมที่อาจเกิดขึ้นต่อ

⁶ ICOMOS; *ibid.*

⁷ Stephen Bond and Derek Worthing, *Managing Built Heritage: The Role of Cultural Values and Significance*, 2nd ed. (United Kingdom: Wiley Blackwell, 2016).

คุณค่าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ทั้งผลกระทบจากการใช้งานหรือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาของสถานที่

3) การเสนอแนวทางบรรเทาผล (mitigation) เป็นการหาวิธีการที่เหมาะสมที่สุดในการลดหรือหลีกเลี่ยงผลกระทบในทางลบที่คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามแผนการจัดการ โดยเสนอแนวทางในการรับมือในแต่ละกิจกรรมที่ทำ ซึ่งต้องคำนึงถึงผลในระยะยาวของของวิธีการที่ใช้รับมือกับผลกระทบด้วย ซึ่งในการจัดการทรัพย์สินทางวัฒนธรรมทั่วไปจะมีนโยบายการอนุรักษ์ (Conservation policies) หรือแผนงานอนุรักษ์ที่มีการเสนอแนวทางลดความเสี่ยงจากภัยคุกคาม และส่งเสริมคุณค่าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมอยู่แล้ว แต่จะไม่ได้มีการเสนอวิธีการรับมือผลกระทบที่จะเกิดจากข้อเสนอโครงการในแต่ละกิจกรรมเหมือนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม

งานวิจัยนี้จะศึกษาแนวทางการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมสำหรับทรัพย์สินที่เป็นมรดกโลกในบทนี้ และศึกษาหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมของประเทศกรณีศึกษาในบทถัดไป โดยศึกษาหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมจากประเด็นต่างๆ ดังนี้

- 1) ประเภทของโครงการที่ควรประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม ซึ่งจะอธิบายว่าในแนวทางประเมินที่ใช้กับทรัพย์สินที่เป็นมรดกโลกกำหนดให้ควรประเมินโครงการประเภทใด และในประเทศกรณีศึกษากำหนดให้ควรประเมินโครงการประเภทใด
- 2) หน่วยงานหรือองค์กรในลักษณะใดที่ได้รับการว่าจ้างให้ทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมในทรัพย์สินที่เป็นมรดกโลกและในประเทศกรณีศึกษา
- 3) หน่วยงานผู้ตรวจสอบและอนุมัติรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมในทรัพย์สินที่เป็นมรดกโลกและในประเทศกรณีศึกษาเป็นหน่วยงานลักษณะใด
- 4) ขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมในทรัพย์สินที่เป็นมรดกโลกและในประเทศกรณีศึกษา มีลักษณะวิธีการแตกต่างหรือเหมือนกันในขั้นตอนใด
- 5) องค์ประกอบของรายงานและเอกสารที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมที่กำหนดไว้สำหรับในทรัพย์สินที่เป็นมรดกโลกและที่กำหนดไว้ในประเทศกรณีศึกษา
- 6) สถานการณ์หลังการประกาศใช้แนวทางการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมในทรัพย์สินที่เป็นมรดกโลก โดยสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศในปีพ.ศ. 2554

2.1 ประเภทของโครงการที่ควรทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม

คณะกรรมการมรดกโลกเห็นว่าจะต้องทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมในโครงการที่อาจเกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นกับคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล ความเป็นของแท้ (Authenticity) และบูรณภาพ (Integrity) ของทรัพย์สินที่ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก เช่น โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ รวมถึงการตัดถนน สร้างสะพาน สร้างตึกสูง การพัฒนาที่ไม่เหมาะสม การรื้อถอน

หรือติดตั้งระบบสาธารณูปโภคใหม่ การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน การปรับผังเมืองใหม่ และการท่องเที่ยวที่ไม่เหมาะสมหรือเกินขีดจำกัดส่งผลให้เกิดภัยคุกคามและมีความเสี่ยงต่อการสูญเสียคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล ทรัพย์สินที่เป็นมรดกโลกนั้นไม่ได้มีคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลในทุกองค์ประกอบ แต่จะมีเพียงบางส่วนที่มีคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล ซึ่งการประเมินว่าองค์ประกอบใดมีคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล

นอกจากคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลแล้วทรัพย์สินนั้นจะต้องพิจารณาภายใต้เงื่อนไขของความเป็นของแท้ และบูรณภาพด้วย ตามที่อ้างอิงจาก The Nara Document on Authenticity พ.ศ. 2537 ทั้งนี้ความเป็นของแท้สามารถนำเสนอได้ในหลายรูปแบบในแบบทางกายภาพ เช่น ความเป็นของแท้ของการออกแบบ วัสดุ ฝีมือช่าง และสภาพโดยรอบ (setting) และความเป็นของแท้ที่จับต้องไม่ได้ เช่น ความเป็นของแท้ของประโยชน์ใช้สอย ประเพณี ภาษา จิตวิญญาณ และความรู้สึก ส่วนบูรณภาพหรือความครบถ้วน หมายถึงความครบถ้วนขององค์ประกอบที่ผสมกันขึ้นเป็นสถานที่แห่งนั้น ทั้งที่เป็นสิ่งก่อสร้างและองค์ประกอบของสภาพโดยรอบที่มีความเกี่ยวข้องกัน

2.2 ลักษณะหน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับการว่าจ้างให้ประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม

ผู้จัดการมรดกโลกและคณะทำงานประจำมรดกโลกแห่งนั้น หรือหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ดูแลพื้นที่มรดกโลกจะเป็นผู้มีอำนาจทางกฎหมายหรือเป็นผู้แทนโดยชอบในการจัดจ้างทีมผู้เชี่ยวชาญในการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม โดยจะจัดจ้างในลักษณะของทีมงานที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในการวิเคราะห์และการประเมินหลากหลายสาขาที่มีความเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมนั้น หรือในบางกรณีอาจอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกมาช่วยวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรม

2.3 ลักษณะหน่วยงานผู้ตรวจสอบและอนุมัติรายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม

ทรัพย์สินที่ถูกขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกจะได้รับการดูแลโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมของประเทศที่เป็นเจ้าของแหล่งมรดกโลกนั้น โดยหน่วยงานนั้นมีหน้าที่ในการอนุมัติและตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม ซึ่งใช้หลักเกณฑ์พิจารณาหลักคือกิจกรรมการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต้องไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการเสียหายหรือถูกทำลาย องค์ประกอบที่ทำให้เกิดคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมนั้น สภาการโบราณสถานระหว่างประเทศได้แนะนำให้มีการจัดอบรมและพัฒนาบุคลากรอันได้แก่ ผู้จัดการโครงการ เจ้าหน้าที่โครงการ และเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ในหน่วยงานที่มีหน้าที่อนุมัติโครงการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นกับมรดกโลก เพื่อให้ขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพที่สุด

2.4 ขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม

การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมจะได้ผลลัพธ์ออกมาเป็นรายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA report) ในแนวทางการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมสำหรับทรัพย์สินที่เป็นมรดกโลกระบุขั้นตอนไว้ 16 ขั้นตอนซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้⁸

1. การออกแบบและการพัฒนาเบื้องต้น
2. การขอคำปรึกษาเบื้องต้น
3. กำหนดและจัดจ้างองค์กรที่เหมาะสมกับงาน
4. กำหนดพื้นที่ศึกษา
5. กำหนดขอบเขตการศึกษา
6. เก็บรวบรวมข้อมูล
7. เรียบเรียงข้อมูล
8. ประเมินคุณลักษณะ โดยเฉพาะคุณลักษณะที่มีคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล
9. ประเมินผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม
10. ร่างเสนอแนวทางลด หลีกเลี่ยง ฟื้นฟู หรือชดเชยผลจากผลกระทบ
11. ร่างรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม
12. พิจารณาร่างรายงาน
13. พิจารณาผลจากการประเมินและแนวทางลดผลกระทบ
14. จัดทำรายงานขั้นสมบูรณ์ เพื่อประกอบการตัดสินใจ
15. ดำเนินการลดผลกระทบ

16. เผยแพร่ผลจากการทำงาน และองค์ความรู้ที่ได้รับจากขั้นตอนการประเมินคุณค่าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมและจากขั้นตอนการประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับคุณค่าของแหล่งโบราณคดี (Archaeology) มรดกสิ่งก่อสร้างหรือภูมิทัศน์เมืองประวัติศาสตร์ (Built heritage or Historic Urban Landscape) ภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ (Historic landscape) และมรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้หรือสิ่งอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (Intangible Cultural Heritage or Associations) ซึ่งได้มีการวัดระดับและขนาดของการประเมินค่า (Grading scale & Magnitude of impact) ไว้

⁸ ICOMOS, "Appendix 1: Heritage Impact Assessment Process in Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties," ed. ICOMOS Paris (Paris2011).

อนึ่งงานวิจัยนี้จะขอยกตัวอย่างเพียงระดับการประเมินและขนาดของผลกระทบในกรณีการประเมินมรดกสิ่งก่อสร้าง (Built heritage) ดังนี้⁹

ระดับการประเมินคุณค่าของมรดกวัฒนธรรม (Grading scale)

- *ระดับสูงมาก (very high)* – อาคารที่ได้รับการขึ้นทะเบียนมรดกโลกและมีคุณลักษณะที่มีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากล

- *ระดับสูง (high)* – อาคารที่ได้รับการขึ้นทะเบียนระดับชาติและอาคารอื่นที่มีคุณสมบัติโดดเด่นจากกลุ่มหรือสภาพแวดล้อมทางประวัติศาสตร์

- *ระดับปานกลาง (medium)* – อาคารทางประวัติศาสตร์ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน แต่มีคุณสมบัติโดดเด่นจากกลุ่มหรือสภาพแวดล้อมทางประวัติศาสตร์

- *ระดับต่ำ (low)* – อาคารที่ขึ้นทะเบียนในระดับท้องถิ่นหรือไม่ได้ขึ้นทะเบียน แต่มีคุณสมบัติประมาณหนึ่งในกลุ่มหรือสภาพแวดล้อมทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

- *ระดับไม่สำคัญ (negligible)* – อาคารที่ไม่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรมอยู่ในลักษณะเลย

- *ระดับที่ไม่สามารถระบุได้ (unknown potential)* – อาคารที่มีบางอย่างซ่อนอยู่ เช่น ศักยภาพที่อาจมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์

ขนาดของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อมรดกวัฒนธรรม (Magnitude of impact)

- *ผลกระทบหลัก (major)* – อาคารทางประวัติศาสตร์ถูกเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบหลักที่มีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากลอย่างสิ้นเชิง

- *ผลกระทบปานกลาง (moderate)* – อาคารทางประวัติศาสตร์ถูกเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบหลักที่มีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากลหลายอย่าง

- *ผลกระทบน้อย (minor)* – อาคารทางประวัติศาสตร์ถูกเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบหลักที่มีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากลไปเพียงเล็กน้อย

- *แทบไม่มีผลกระทบ (negligible)* – อาคารทางประวัติศาสตร์ถูกเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบหรือสถานที่ตั้งเพียงเล็กน้อยจนแทบไม่เกิดผลกระทบ

- *ไม่มีผลกระทบเกิดขึ้น (no change)* – ไม่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งที่ตั้งและสภาพแวดล้อม

⁹ "Appendix 3a: Example Guide for Assessing Value of Heritage Assets in Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties," ed. ICOMOS Paris (Paris2011).

คุณค่าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรม	ระดับและขนาดของการเปลี่ยนแปลง/ผลกระทบ				
	ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลง	แทบไม่เปลี่ยนแปลง	เปลี่ยนแปลงเล็กน้อย	เปลี่ยนแปลงพอควร	เปลี่ยนแปลงมาก
สำหรับมรดกโลก - คุณลักษณะที่มี OUV	ความสำคัญของผล หรือผลกระทบในภาพรวม (ทั้งผลกระทบทางบวกและทางลบ)				
	เป็นกลาง	เล็กน้อย	ปานกลาง-ใหญ่	ใหญ่-ใหญ่มาก	ใหญ่มาก
- สำหรับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมหรือคุณลักษณะอื่น	ความสำคัญของผลกระทบ (ทั้งผลกระทบทางบวกและทางลบ)				
คุณค่าสูงมาก	เป็นกลาง	เล็กน้อย	ปานกลาง-ใหญ่	ใหญ่-ใหญ่มาก	ใหญ่มาก
คุณค่าสูง	เป็นกลาง	เล็กน้อย	ปานกลาง-ใหญ่	ใหญ่-ใหญ่มาก	ใหญ่มาก
คุณค่าปานกลาง	เป็นกลาง	กลาง/เล็กน้อย	เล็กน้อย	ปานกลาง-ใหญ่	ใหญ่-ใหญ่มาก
ค่าน้อย	เป็นกลาง	กลาง/เล็กน้อย	กลาง/เล็กน้อย	เล็กน้อย	ปานกลาง-ใหญ่
ค่าน้อยมาก	เป็นกลาง	เป็นกลาง	กลาง/เล็กน้อย	กลาง/เล็กน้อย	เล็กน้อย

ตารางที่ 2-1 ตารางแสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับและขนาดของผลกระทบต่อคุณค่าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรม

2.5 องค์ประกอบของรายงานและเอกสารที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม

ตามแนวทางที่สภากาชาดโบราณสถานแห่งชาติ (ICOMOS) ประกาศไว้ในปีพ.ศ. 2554 ตัวรายงาน ประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA report) ที่ใช้กับพื้นที่ที่ได้รับขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกจะประกอบด้วยเนื้อหาดังต่อไปนี้¹⁰

- 1. ผลสรุป** อธิบายรายละเอียดทั้งหมดโดยสรุปในประเด็นสำคัญให้ครบถ้วน โดยไม่ใช้คำศัพท์ทางเทคนิคที่เข้าใจยาก
- 2. สารบัญ**
- 3. บทนำ**
- 4. วิธีการศึกษา** ประกอบด้วยแหล่งที่มาของข้อมูล งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การศึกษาภาคสนาม วิธีการประเมินผลกระทบ ขอบเขตของการประเมิน การวิเคราะห์คุณค่า

¹⁰ "Appendix 4: Heritage Impact Report Contents in Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties," ed. ICOMOS Paris (Paris2011).

ทรัพย์สิน การประเมินระดับความสำคัญของผลกระทบและการเปลี่ยนแปลง วิเคราะห์ผลกระทบในภาพรวม และนิยามความหมายของพื้นที่ที่ประเมิน

5. ประวัติศาสตร์และรายละเอียดของมรดกวัฒนธรรมที่ได้รับการประเมิน ซึ่งเนื้อหาสำคัญของส่วนนี้คือแถลงการณ์เรื่องคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล ที่มีการอธิบายรายละเอียดขององค์ประกอบที่มีคุณค่า และองค์ประกอบที่ทำให้เกิดความเป็นของแท้และบูรณภาพ
6. รายละเอียดของการพัฒนาหรือการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น จากข้อเสนอโครงการ (Project proposal) และแผนการจัดการโครงการ (Management plan)
7. การประเมินและวิเคราะห์ผลกระทบทั้งหมดที่จะเกิดจากการเปลี่ยนแปลง ข้อมูลในส่วนนี้จะอยู่ในรูปแบบของตารางที่ระบุผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมจากงานที่จะทำแบบแยกส่วน และแจกแจงว่าการเปลี่ยนแปลงทำให้เกิดผลกระทบในระดับท้องถิ่น ชาติ หรือสากล
8. แนวทางลดหรือบรรเทาผลกระทบ ครอบคลุมในแต่ละกระบวนการ ได้แก่ ก่อนทำการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลง (เช่น การขุดค้นทางโบราณคดี) ระหว่างการก่อสร้างหรือเปลี่ยนแปลง (เช่น การปกป้องทรัพย์สิน) รวมถึงขั้นตอนหลังการก่อสร้าง (เช่น การสื่อความหมาย ให้การศึกษาเกี่ยวกับอาคาร หรือการบูรณะในครั้งต่อไป)
9. ผลลัพธ์และข้อสรุป ประกอบด้วยรายละเอียดโครงการที่ชัดเจนที่จะเกิดผลกระทบต่อคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล ความเป็นของแท้ และบูรณภาพของมรดกโลก, ความเสี่ยงจากการถูกขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก และประโยชน์จากการศึกษา รวมถึงความรู้ การเข้าใจ และการตระหนักรู้ในพื้นที่มากขึ้น

จะเห็นได้ว่ารายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA report) เป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ในการสนับสนุนการตัดสินใจหรือช่วยประเมินแผนการจัดการโครงการอนุรักษ์ เพื่อให้แน่ใจว่าโครงการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงบนพื้นที่มรดกโลกที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาต่างๆ อันเนื่องมาจากแรงกดดันในการพัฒนาเมือง การเติบโตของเมือง การกำหนดผังการใช้ประโยชน์ที่ดินใหม่ การเข้ามาของระบบสาธารณสุขโลก และกิจกรรมการท่องเที่ยวจะไม่สร้างความเสียหายหรือทำลายคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล ความเป็นของแท้ และบูรณภาพของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในพื้นที่มรดกโลก

2.6 สถานการณ์หลังจากการประกาศใช้แนวทางการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมกับทรัพย์สินที่เป็นมรดกโลก โดยสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศในปี พ.ศ. 2554

โดยจะทำการแบ่งสถานการณ์หลังการประกาศใช้แนวทางการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมในพื้นที่มรดกโลกตามลำดับเวลาของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนี้

1) หลังจากสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศประกาศใช้งานแนวทางประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมจากข้อสรุปการประชุมนานาชาติเชิงปฏิบัติการในกรุงปารีสเมื่อปี พ.ศ. 2552 แล้ว ได้มีบทความวิชาการตีพิมพ์ในปี พ.ศ. 2555 เรื่อง “แนวทางการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมจากการเรียนรู้การจัดการในพื้นที่มรดกโลก” (Guidance on Heritage Impact Assessments: Learning from its application on World Heritage site management) ซึ่งเป็นบทความขยายความรายละเอียดการใช้งานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม และมีการจัดกลุ่มหัวข้อเพื่อให้ชัดเจนและทำความเข้าใจได้ง่ายขึ้นในลักษณะของข้อเสนอแนะ 10 ประการในการใช้งานหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม ดังนี้¹¹

1.1 คุณสมบัติของคณะทำงาน – ทีมงานจะต้องประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ ที่ปรึกษาโครงการ ผู้แทนชุมชน และชุมชน ซึ่งที่ปรึกษาจะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญหลากหลายสาขาที่จำเป็นในการประเมินผลกระทบ และในบางกรณีอาจมีคณะกรรมการมรดกโลก สภาโบราณสถานระหว่างประเทศ และสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติเกี่ยวข้องด้วย

1.2 การประชุมในขั้นต้นกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง – เนื่องจาก HIA เป็นกระบวนการที่มีประโยชน์ต่อทุกภาคส่วน จึงควรมีการแจ้งรายละเอียดโครงการในขั้นต้นให้หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องรับทราบ เพื่อการเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายขึ้นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการ และการจัดการคนและจัดจ้างที่ปรึกษา รวมถึงการระบุว่าใครหรือชุมชนใดมีความเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมบ้าง และรายละเอียดข้อมูลพื้นฐานที่ต้องการ

1.3 การให้ความรู้และฝึกฝนทักษะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง – การฝึกฝนทักษะด้านการอนุรักษ์ให้หน่วยงานที่มีส่วนในการจัดการและการตัดสินใจเป็นสิ่งที่จำเป็นในการทำให้การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในประเด็นต่างๆ ตรงกัน

1.4 การทำสัญญาจัดจ้างผู้ทำการประเมินที่เหมาะสม – ควรมีกระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่รับจ้างก่อน และระบุเงื่อนไขขอบเขตหน้าที่ของงานในสัญญาจัดจ้างอย่างชัดเจนและครอบคลุม

¹¹ Ana Pereira Roders and Ron van Oers, "Guidance on Heritage Impact Assessments: Learning from Its Application on World Heritage Site Management," *Emerald Insight: The Netherlands* (2012).

1.5 การใช้งานการประเมินอย่างมีประสิทธิภาพ – แผนการจัดการ (management plan) ถือเป็นสิ่งสำคัญอันดับแรกที่ทำให้สามารถประเมินคุณค่า และผลกระทบได้อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ ส่วนการตัดสินใจจัดการใดๆ ควรมีการคำนึงถึงเป้าหมายในระยะยาวมากกว่าเป้าหมายในระยะสั้น

1.6 ความโปร่งใสของรายงาน – ควรแสดงเงื่อนไขที่ชัดเจนในความสัมพันธ์ขององค์ประกอบที่มีคุณค่า และแสดงเป้าหมายของการตัดสินใจในแต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจน ซึ่งควรกล่าวถึงผลกระทบหลักหรือผลกระทบที่สำคัญไว้ในรายงานขอบเขตโครงการ (scoping report) แล้วจึงใส่รายละเอียดและเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงไว้ในรายงานฉบับสมบูรณ์ (HIA report)

1.7 การนำผลจากการประเมินไปปรับใช้ในขั้นตอนการออกแบบ – ควรนำผลจากการประเมินในรายงานไปปรับปรุงและพัฒนาในขั้นตอนการออกแบบหรือข้อเสนอโครงการ ในกรณีที่เกิดผลกระทบทางลบกับคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล ความเป็นของแท้ และบูรณภาพของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมนั้น

1.8 ความเหมาะสมของเครื่องมือที่ใช้ประเมิน – ควรใช้เครื่องมือการเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ที่เข้าใจได้ง่ายและพิจารณาว่ามีความเหมาะสมกับทรัพย์สินนั้น ได้แก่ การศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางประวัติศาสตร์และข้อมูลภาคสนาม เพื่อตรวจสอบเงื่อนไขของความเป็นของแท้และบูรณภาพของพื้นที่ ในบางกรณีอาจมีการทำแบบจำลองเพื่อคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นด้วย

1.9 ความเข้าใจในคุณค่า ความสำคัญ และบริบทของทรัพย์สิน – การทำความเข้าใจเป็นพื้นฐานของการตัดสินใจและการจัดการดังนั้นจึงควรนำเสนอไว้ในช่วงต้นของรายงาน และสาเหตุที่ที่การประเมินผลกระทบด้านมรดกวัฒนธรรมในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ขาดประสิทธิภาพในการจัดการพื้นที่มรดกโลก เนื่องจากไม่ได้ประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อคุณลักษณะที่มีคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมนั้น

1.10 ข้อมูลพื้นฐานและเงื่อนไขของทรัพย์สินที่เป็นมรดกโลกนั้น – ประกอบด้วยข้อมูลความเข้าใจในทรัพย์สินและคุณค่าของมันในทุกๆ ระยะ เช่น ก่อนขึ้นทะเบียนกับหลังขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ซึ่งหากมีฐานข้อมูลที่ดียิ่งจะส่งผลให้การประเมินน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น

2) ในปีพ.ศ. 2555 สถาบันการจذبธรรมและวิจัยภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกภายใต้การดูแลของยูเนสโก (WHITRAP) และศูนย์ระหว่างประเทศว่าด้วยการอนุรักษ์และปฏิสังขรณ์มรดกทางวัฒนธรรม (ICCROM) ได้ร่วมมือกันจัดอบรมเชิงปฏิบัติการในเมืองลี่เจียง ประเทศจีน เพื่ออบรมการใช้งานและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในใช้งานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมให้กับผู้เข้าร่วมจาก 9 ประเทศ ซึ่งเนื้อหาการอบรมประกอบด้วยนิยามของการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม ความแตกต่างจากการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และขั้นตอนการประเมินผลกระทบที่มีการรวมหัวข้อ

ขั้นตอนให้เข้าใจง่ายขึ้นจากแนวทางที่สภาการโบราณสถานระหว่างประเทศประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งมีรายละเอียดขั้นตอนดังนี้¹²

2.1 ขั้นตอนกรองโครงการ (screening) เป็นขั้นตอนทบทวนและตรวจสอบข้อเสนอโครงการในเบื้องต้นว่าโครงการที่กำลังจะพัฒนาสามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อมรดกทางวัฒนธรรมถึงขั้นที่ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมหรือไม่ ส่วนใหญ่ขั้นตอนนี้จะทำโดยหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลทรัพย์สินทางวัฒนธรรมนั้น เช่น หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม หน่วยงานด้านมรดกวัฒนธรรม มุสธนิธิที่สนับสนุน หรือภาคีมรดกโลก ขั้นตอนนี้ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญที่มีองค์ความรู้เพียงพอที่จะตัดสินได้ว่าจะต้องทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมหรือไม่ จึงอาจจัดจ้างที่ปรึกษาภายนอกมาช่วยในการพิจารณา หรือบางกรณีอาจเกิดจากแรงกดดันทางสังคมเป็นตัวกำหนดให้ต้องทำการประเมิน

2.2 ขั้นตอนกำหนดขอบเขตโครงการ (scoping) ขั้นตอนนี้มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดขอบเขตของโครงการที่ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม ส่วนใหญ่ขอบเขตของพื้นที่ที่เห็นได้ชัดเจนมักเป็นพื้นที่ในบริเวณที่ขึ้นทะเบียนโบราณสถาน หรือการแบ่งเขตตามการบริหารจัดการ แต่ในการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมจะต้องมองขอบเขตที่ใหญ่กว่าเนื่องจากโครงการพัฒนาอาจเกิดผลกระทบต่อชุมชนโดยรอบมากกว่าการจำกัดขอบเขตจากการขึ้นทะเบียนโบราณสถานหรือพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งในพื้นที่มรดกโลกจะแบ่งเขตพื้นที่ที่เกิดผลกระทบออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ พื้นที่หลัก (core zone) พื้นที่กันชน (buffer zone) และพื้นที่ข้างเคียงพื้นที่กันชน (areas adjacent to the buffer zone)

ในพื้นที่มรดกโลก ขั้นตอนกำหนดขอบเขตโครงการจะขึ้นอยู่กับขอบเขตของพื้นที่ที่จะเกิดผลกระทบจากโครงการและขอบเขตของการพัฒนาที่จะเกิดขึ้น โดยจะกำหนดขอบเขตขึ้นจากข้อมูลเบื้องต้นที่มี เช่น ร่างขอบเขตของงาน (Terms of reference: TOR) ข้อมูลการศึกษาเบื้องต้น การสำรวจพื้นที่ ข้อมูลอื่นๆ และเข้าใจเงินทุนที่ต้องการ ซึ่งส่วนใหญ่ผู้กำหนดขอบเขตการประเมินในพื้นที่มรดกโลกจะเป็นหน่วยงานเดียวกับหน่วยงานที่ทำการกรองโครงการ โดยในขั้นตอนนี้จะยังไม่มีการชี้แจงให้ชุมชนรับทราบ ส่วนผลที่ได้ในขั้นตอนนี้คือ “รายงานขอบเขตโครงการ (Scoping report)” ซึ่งมีเนื้อหา ดังนี้

- ภาพรวมรายละเอียดการพัฒนาหรือการเปลี่ยนแปลง
- ข้อสรุปของเงื่อนไขโครงการ จากการเก็บข้อมูลที่ตั้งและสภาพแวดล้อมปัจจุบัน
- แดงการณเรื่องคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล
- รายละเอียดของทางเลือกในการเปลี่ยนแปลงที่ผ่านการพิจารณาแล้ว

¹² WHITRAP, *Workshop on Heritage Impact Assessment* (People's Republic of China: ICOMOS, 2012).

- ภาพรวมของวิธีการและข้อกำหนดของงานในการประเมิน
- การจัดการคนและการจัดจ้างที่ปรึกษาในตอนนี้และในอนาคต
- หัวข้อหลักที่จะทำการประเมินผลกระทบจากการพัฒนา
- แผนการทำงานซึ่งรวมระยะเวลาทุกขั้นตอน และกำหนดวันส่งรายงาน

นอกจากนั้นขั้นตอนที่ถือเป็นขั้นตอนการตรวจสอบและทบทวนเอกสารที่จำเป็นในการใช้ประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมอันได้แก่ แถลงการณ์เรื่องคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล (Statement of Outstanding Universal Value) แผนการจัดการ (management plan) และแผนงานอนุรักษ์ (conservation plan) เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่ทรัพย์สินที่ถูกขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกจะมีแถลงการณ์เรื่องคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลอยู่แล้วจากตอนที่ขอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก แต่อาจต้องมีการทำการประเมินเพิ่มเติมในบางส่วน

2.3 ขั้นตอนทำสัญญาจัดจ้าง (commissioning) เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานด้านมรดกวัฒนธรรมทำให้ ร่างขอบเขตของงาน (TOR) เข้าใจง่ายขึ้น เพื่อใช้จัดจ้างผู้เชี่ยวชาญสำหรับการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม โดยคณะผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดทำ การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมจะต้องเก็บข้อมูลจากการค้นคว้าและการสำรวจ เพื่อทำความเข้าใจในทุกแง่มุมของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่ต้องประเมินภายใต้ขอบเขตพื้นที่ ซึ่งควรเขียนอธิบายสถานการณ์หรือผลกระทบเดิมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และข้อมูลที่พบเพิ่มเติมจากขั้นตอนกำหนดขอบเขตโครงการด้วย

2.4 ขั้นตอนการประเมิน (assessment) สิ่งที่สำคัญที่สุดของขั้นตอนนี้คือการสรุปที่ครอบคลุมผลกระทบทั้งหมดที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอนย่อยที่สำคัญ คือ ขั้นตอนประเมินความสำคัญ ขั้นระบุผลกระทบ และขั้นประเมินผลกระทบ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- **ขั้นประเมินความสำคัญ** - ประกอบด้วยการประเมินคุณค่าที่ทำให้เกิดความสำคัญ และคุณลักษณะที่รวมกันเป็นคุณค่าทั้งคุณค่าที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ ซึ่งสามารถใช้ข้อมูลจากแถลงการณ์เรื่องคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล (SoOUV) ได้และทำการประเมินเพิ่มเติมในบางส่วนที่จำเป็นต่อโครงการ

- **ขั้นระบุแหล่งที่มาและประเภทของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น** - คณะผู้เชี่ยวชาญจะต้องมีความเข้าใจในทุกรายละเอียดของโครงการ ได้แก่ ประเภทของโครงการ, เทคนิคและขั้นตอนทางวิศวกรรม และระดับของผลกระทบ สิ่งที่เป็นที่ยืนยันความสำเร็จของขั้นตอนนี้คือ การคาดการณ์ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นและผลกระทบจากกิจกรรมนั้นๆ โดยแบ่งตามกิจกรรมที่เกิดขึ้นตามแผนการจัดการ และนำไปจัดใส่ในตารางเพื่อจัดเรียงข้อมูล ดังตัวอย่างในตาราง 2-2 ซึ่งจะแสดงความสัมพันธ์ของงานที่จะทำจากแผนการจัดการ ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในระยะต่างๆ และผลลัพธ์ของผลกระทบในระยะนั้น เช่น การก่อสร้างเขื่อนจะทำให้เกิดการเปิดหลุมขุดหินในระหว่างก่อสร้าง

ซึ่งผลลัพธ์คือ ทำให้เกิดความเสียหายจากการสลายตัวของหินและความเสียหายจากแรงสั่นสะเทือน โดยมีการคำนึงถึงผลกระทบในระยะยาวด้วยการประเมินถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหลังจากก่อสร้างในช่วงการใช้งานด้วย คือ การเกิดแรงสั่นสะเทือนในขณะที่เขื่อนทำงาน และการสร้างเขื่อนเป็นการเพิ่มทางเข้าถึงอีกทางหนึ่ง

งานที่วางแผนจะทำ	ผลกระทบที่จะเกิดระหว่างก่อสร้าง	ผลลัพธ์จากผลกระทบ	ผลกระทบที่จะเกิดระหว่างการใช้งาน	ผลลัพธ์จากผลกระทบ
เช่น การก่อสร้างเขื่อน	เปิดหลุมขุดหิน	- ความเสียหายจากการสลายตัว - ความเสียหายจากแรงสั่นสะเทือน	การดำเนินงานของเขื่อนคอนกรีตแบบถ่วงน้ำหนัก	- ความเสียหายจากแรงสั่นสะเทือน - เพิ่มทางเข้าถึง
...				

ตารางที่ 2-2 ตารางแสดงแหล่งที่มาของผลกระทบ (สามารถนำไปปรับใช้ได้กับทั้งมรดกวัฒนธรรมที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้)

ที่มา: WHITRAP. *Workshop on HIA. ICOMOS, 2012.*

- การประเมินผลกระทบ - แบ่งการวิธีประเมินออกเป็น 2 วิธีคือ การวัดขนาดและระดับความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นต่อคุณค่าของมรดกวัฒนธรรมกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามตารางที่ 2-3 ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ของขนาดและระดับของผลกระทบหรือการเปลี่ยนแปลงกับคุณค่าของมรดกวัฒนธรรม ส่วนในตารางที่ 2-4 แสดงความสัมพันธ์ของกิจกรรมที่จะทำกับช่วงเวลาที่เกิดผลกระทบที่มีการวิเคราะห์รายละเอียดของผลที่เกิดขึ้น และทำการประเมินว่าผลกระทบนั้นอยู่ในระดับที่สามารถยอมให้เกิดขึ้นได้หรือไม่

ขนาดและระดับการเปลี่ยนแปลง / ผลกระทบ					
คุณค่าของมรดกวัฒนธรรม	เป็นกลาง	เล็กน้อย	ปานกลาง/ใหญ่	ใหญ่/ใหญ่มาก	ใหญ่มาก
...					

ตารางที่ 2-3 ตารางแสดงการวัดระดับคุณค่าของมรดกวัฒนธรรม ที่มา: WHITRAP. *Workshop on HIA. ICOMOS, 2012*

รายละเอียดของกิจกรรม	ช่วงเวลาในการเกิดผลกระทบ	การวิเคราะห์ผลกระทบ	ระดับของผลกระทบ
เช่น การใช้หลังคาสังกะสีแทนกระเบื้องดินเผา	ช่วงการอนุรักษ์	กระเบื้องหลังคาถือเป็นความแท้ของอาคาร การนำกระเบื้องหลังคาดินเผาเดิมออกไปถือว่าไม่เคารพอาคารเดิม การนำกระเบื้องหลังคาออกทำให้...	ไม่สามารถยอมรับได้
...			

ตารางที่ 2-4 ตารางแสดงการวิเคราะห์ผลกระทบต่อคุณลักษณะที่มีคุณค่า ที่มา: WHITRAP. *Workshop on HIA. ICOMOS, 2012*

ส่วนอีกริธีหนึ่งคือ การประเมินโดยเน้นไปที่คุณลักษณะหรือองค์ประกอบที่มีคุณค่า หรือผู้ประเมินให้ความสำคัญเป็นพิเศษ เพื่อแสดงความสัมพันธ์ของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจาก โครงการพัฒนาต่อคุณลักษณะหรือองค์ประกอบนั้น และพิจารณาว่าอยู่ในระดับที่ยอมรับให้เกิดขึ้นได้ หรือไม่ตามตารางที่ 2-5

องค์ประกอบที่สนใจเป็นพิเศษ	การวิเคราะห์ผลกระทบ	ระดับของผลกระทบ
คุณภาพของมรดกวัฒนธรรมที่มีชีวิต	การเปลี่ยนแปลงอาคารทางประวัติศาสตร์ไปเป็นร้านค้าและร้านสร้างช่องว่างขึ้นในเนื้อเมืองเดิม	ไม่สามารถยอมรับได้
...		

ตารางที่ 2-5 ตารางแสดงการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งที่ให้ความสนใจพิเศษ ที่มา: WHITRAP. *Workshop on HIA*. ICOMOS, 2012

2.5 ชั้นบรรเทาผลกระทบ (mitigation) เมื่อเกิดผลกระทบที่ไม่สามารถยอมรับได้ ขึ้น ไม่ว่าจะในขั้นตอนหรือในระดับใดควรเสนอวิธีการในการลดหรือบรรเทาผลกระทบนั้นด้วย โดยต้องเป็นข้อเสนอแนะที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงและต้องคำนึงถึงการปกป้องทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในระยะยาวด้วย ดังนั้นหากเกิดกรณีที่ทรัพย์สินนั้นมีคุณค่าทางวัฒนธรรมสูงมากจนไม่สามารถหาวิธีการลดผลกระทบได้ ควรจะพิจารณาเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกิจกรรมนั้นไป เช่น ปรับเปลี่ยนสถานที่ตั้งหรือบางส่วนของโครงการ หรือหากความเสียหายทางกายภาพนั้นยอมรับได้ก็ทำการเก็บข้อมูลเป็นเอกสารไว้แทน เป็นต้น

โดยเป็นการพิจารณาว่าระดับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นสามารถยอมรับได้หรือไม่ โดยอ้างอิงตามลักษณะของมรดกวัฒนธรรม ได้แก่ แหล่งโบราณคดี มรดกสิ่งก่อสร้าง และภูมิทัศน์วัฒนธรรม และเสนอวิธีบรรเทาหรือลดผลกระทบนั้นๆ ซึ่งสัมพันธ์กับระดับความสำคัญของลักษณะมรดกวัฒนธรรม เพื่อช่วยในการพิจารณาลำดับการดำเนินการ และเป็นการระบุหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินการลดผลกระทบนั้นตามตารางที่ 2-6

งานที่จะทำในโครงการ	ผลกระทบต่อแหล่งโบราณคดี	ผลกระทบต่อมรดกสิ่งก่อสร้าง	ผลกระทบต่อภูมิทัศน์วัฒนธรรม	วิธีบรรเทาผลกระทบ	ลำดับความสำคัญ / เวลา / ผู้รับผิดชอบ
เช่น การก่อสร้างและจัดการถนนใหม่ในโซน 1	ยอมรับได้ โดยการบรรเทาผลกระทบ	ยอมรับได้ โดยการบรรเทาผลกระทบ	ยอมรับได้ โดยการบรรเทาผลกระทบ	1. การควบคุม...	สำคัญมาก/ ควรรีบดำเนินการโดย...
				2. การใช้...	สำคัญในระยะยาว/ ต้องควบคุมการปฏิบัติงานในช่วงดำเนินการโดย...

ตารางที่ 2-6 ตารางแสดงวิธีการลดหรือบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากงาน ที่มา: WHITRAP. *Workshop on HIA*. ICOMOS, 2012

2.6 ชั้นบันทึก วิเคราะห์ และตรวจติดตามผลการดำเนินงาน (monitoring, evaluation, and documentation) ควรมีการตรวจติดตามผลการดำเนินงานตามรายงาน ประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมโดยทีมงานที่จัดทำหน้าที่ประเมินผลกระทบนั้น เพื่อให้สามารถ วิเคราะห์และประเมินผลของโครงการเปรียบเทียบกับระหว่างผลกระทบที่คาดการณ์ไว้กับผลที่เกิดขึ้นจริง และผลกระทบนอกเหนือจากที่ประเมินไว้ โดยใช้รายการตรวจสอบ (check-lists) และ ตารางเวลา (schedule) ในการตรวจติดตาม ขั้นตอนนี้ไม่ได้ช่วยลดผลกระทบแต่เป็นการช่วย ปรับปรุงคุณภาพการประเมินผลกระทบซึ่งอาจเป็นประโยชน์ต่อโครงการอื่นในอนาคต

จากขั้นตอนที่ถูกเรียบเรียงให้มีเข้าใจและนำไปใช้ปฏิบัติได้ง่ายขึ้นของการของการอบรมเชิง ปฏิบัติการในเมืองลี้เจียง ในปี พ.ศ. 2555 สามารถนำมาเปรียบเทียบกับขั้นตอนการดำเนินงานการ ประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมที่ประกาศใช้โดยสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศในปี พ.ศ. 2554 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. **ขั้นกลั่นกรองโครงการ** เป็นการรวมเอาขั้นตอนการออกแบบร่าง การปรึกษาหารือเบื้องต้น และขั้นตอนการหาวิธีที่จะใช้ในการพัฒนาโครงการ เพื่อคัดกรองว่าโครงการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลง เข้าข่ายที่จะต้องทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมหรือไม่

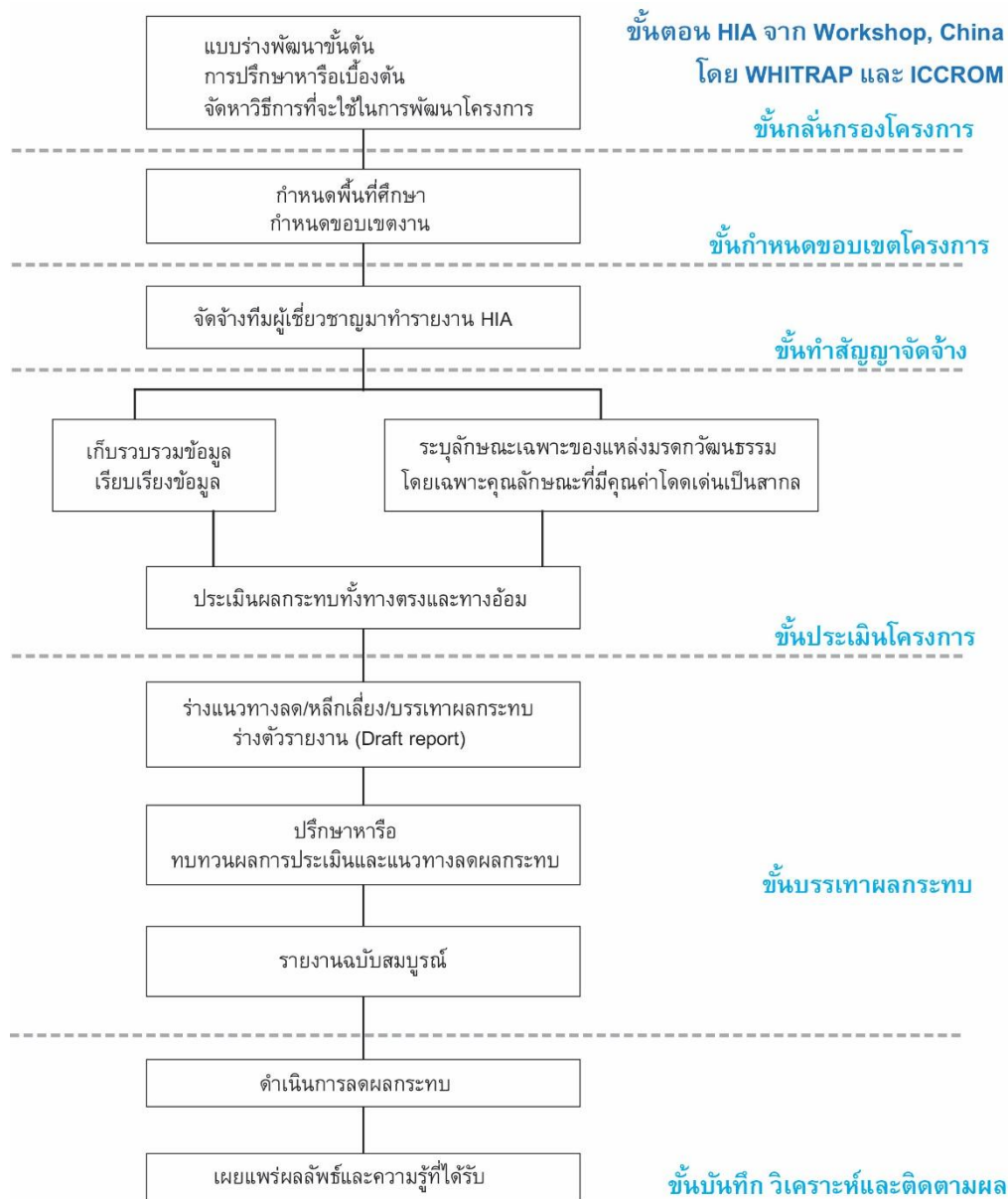
2. **ขั้นกำหนดขอบเขตโครงการ** เป็นการรวมเอาขั้นตอนการกำหนดพื้นที่ศึกษาและกำหนด ขอบเขตของงานที่ต้องทำเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อใช้ทำสัญญาในการจัดจ้างผู้ที่จะมาทำการประเมิน

3. **ขั้นทำสัญญาจัดจ้าง** เป็นขั้นตอนที่มีการกำหนดและจัดจ้างองค์กรที่เหมาะสมกับงาน

4. **ขั้นประเมินโครงการ** เป็นขั้นตอนที่รวมขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล การเรียบเรียงข้อมูล การประเมินเพื่อระบุลักษณะเฉพาะของแหล่งมรดกวัฒนธรรม โดยเฉพาะคุณลักษณะที่มีคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล และขั้นตอนประเมินผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมที่จะเกิดขึ้น

5. **ขั้นบรรเทาผลกระทบ** เป็นขั้นตอนที่รวมการร่างเสนอแนวทางลด หลีกเลี่ยง ฟื้นฟู หรือ ชดเชยผลจากผลกระทบที่เกิดขึ้น และร่างตัวรายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม รวมถึงขั้นตอนการปรึกษาหารือ โดยทบทวนผลการประเมินและแนวทางการลดผลกระทบเพื่อจัดทำ รายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมฉบับสมบูรณ์

6. **ชั้นบันทึก วิเคราะห์และติดตามผล** เป็นขั้นตอนที่รวมบันทึกผลจากการนำผลการประเมิน และแนวทางลดผลกระทบในรายงานไปใช้งานในโครงการแล้ว และขั้นตอนในการนำองค์ความรู้ที่ได้ จากการดำเนินโครงการตามรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมไปเผยแพร่ เพื่อเป็น ประโยชน์ต่อโครงการอื่นที่จะมีการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม



รูปที่ 2-1 แผนภาพเปรียบเทียบขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมในพื้นที่มรดกโลกที่ประกาศใช้โดย ICOMOS พ.ศ. 2554 และที่มีการปรับโดย WHITRAP และ ICCROM พ.ศ. 2555

3) ในปีพ.ศ. 2556 ในงานประชุมวิชาการประจำปีครั้งที่ 33 เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบ สำหรับยุคใหม่ ณ เมืองคัลการี ประเทศแคนาดาของสมาคมนานาชาติว่าด้วยเรื่องการประเมินผลกระทบ (IAIA) มีการสรุปเป็นบทความทางวิชาการเรื่อง “การวัดประสิทธิภาพของการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม” (Determining effectiveness in Heritage Impact Assessments) ซึ่งเป็นบทความที่กล่าวถึงกรอบการทำงานที่ใช้กำหนดประสิทธิภาพของการประเมินผลกระทบต่อ

มรดกวัฒนธรรม และการวิเคราะห์การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมด้วยการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค (SWOT analysis) ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละประเด็นดังนี้¹³

- จุดแข็งหรือจุดเด่น (Strengths) ระบบการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมช่วยเพิ่มความเที่ยงตรงในการประเมินในแต่ละส่วน เนื่องจากเป็นให้ความสำคัญกับการคาดการณ์กิจกรรมที่เกิดขึ้นกับคุณลักษณะที่มีคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล จึงช่วยป้องกันความเสี่ยงต่อการสูญเสียคุณค่านั้น และเป็นการพิจารณาถึงทั้งขั้นตอนในการประเมินและผลที่ได้รับจากการประเมิน ทำให้มองเห็นภาพรวมของผลที่จะเกิดขึ้นและสามารถทำการปรับปรุงกิจกรรมหรืองานในส่วนที่ทำให้เกิดความขัดแย้งกับส่วนอื่นได้

- จุดอ่อนหรือข้อด้อย (Weaknesses) เป็นการเพิ่มขั้นตอนและระยะเวลาในการประเมินโครงการซึ่งส่งผลต่อค่าใช้จ่ายของโครงการเพิ่มขึ้น และยังไม่มีการบังคับใช้ในหลายประเทศทำให้เกิดการนำมาใช้งาน และเป็นแนวทางที่เพิ่งมีการใช้งานไม่นานจึงไม่สามารถเรียนรู้และศึกษาประสบการณ์การดำเนินงานจากโครงการอื่นได้

- โอกาส (Opportunities) เพิ่มโอกาสที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการได้พูดคุยและแสดงความคิดเห็นร่วมกัน และเป็นการทำให้เกิดความชัดเจนว่าปัจจัยสำคัญที่จะเกิดความผลกระทบต่อคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลจึงสามารถเสนอแนวทางป้องกันได้ชัดเจนและตรงประเด็น และเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่แต่ละหน่วยงานสามารถนำไปใช้งานได้ ซึ่งจะช่วยยกระดับมาตรฐานของการจัดการทรัพย์สินทางวัฒนธรรมทั่วโลกและพัฒนาระบบการประเมินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

- ความเสี่ยง (Threats) ขาดการบังคับใช้ทางกฎหมาย และยังไม่มียุทธศาสตร์หรือองค์กรใดให้เงินทุนสนับสนุนให้ทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมจึงเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายให้โครงการและเป็นวิธีแสดงการรับมือกับผลกระทบมากกว่าการหาทางป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบจึงอาจมีในบางกรณีที่ใช้การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมแสดงความโปร่งใสในการตัดสินใจทำลายคุณลักษณะที่มีคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลได้

4) ในปีพ.ศ. 2558 สภาการโบราณสถานระหว่างประเทศได้จัดการประชุมสมัชชาแห่งประเทศสมาชิกภาคีมรดกโลกขึ้น (General Assembly of States Parties to the World Heritage Convention 2015) ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส กล่าวถึงจำนวนพื้นที่ที่ถูกขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกคือ 1,031 แห่ง และสรุปสถานการณ์ของการใช้งานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) ในพื้นที่มรดกโลก ซึ่งทางสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศได้ดำเนินการประเมินผลการใช้งานทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพภายใต้การรับรองของภาคีมรดกโลกอยู่ และพยายามทำให้เกิด

¹³ Ana Pereira Roders, Aland Bond, and Jacques Teller, "Determining Effectiveness in Heritage Impact Assessments" (paper presented at the IAIA13 Conference, Calgary Stampede BMO Centre, Canada, 2013).

การใช้งาน HIA อย่างแพร่หลาย โดยจะเสนอแนะแนวทางการใช้งานให้เป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ให้เหมาะสมกับแต่ละภูมิภาคด้วย ซึ่งในการประชุมสมัชชาแห่งชาติ สมาชิกรัฐสภาทั่วโลกได้มีการจัดงานประชุมย่อยโดยผู้อำนวยการมรดกโลก เรื่องการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมและการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกล่าวถึงประโยชน์ที่ภาครัฐจะได้รับจากการใช้หลักการประเมินผลกระทบในโครงการพัฒนาต่างๆ และส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐนำออกกฎหมายหรือแผนการจัดการที่บังคับใช้ HIA และ EIA ซึ่งขอความร่วมมือหน่วยงานภาครัฐให้สนับสนุนความรู้ทางเทคนิคและเงินทุนในการศึกษาและการทำงานด้วย และมีการกล่าวถึงอัตราการเพิ่มขึ้นของการใช้งานหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมและการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรายงานแถลงการณ์อนุรักษ์ (Statement of Conservation report) ของภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก และพูดถึงการเตรียมการนำ HIA และ EIA ไปใช้ในแผนการปฏิบัติงานของเมืองเฮลซิงกิ ประเทศฟินแลนด์ในการเตรียมการฝึกทักษะผู้จัดการพื้นที่มรดกโลก นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมและให้คำปรึกษาโดยคณะกรรมการมรดกโลกในการเพิ่ม HIA เข้าไปในการใช้งาน EIA ที่มีอยู่เดิมของสหภาพยุโรป และทำการติดตามผลจากการใช้งาน HIA ของสหภาพยุโรปด้วย

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากการประชุมเชิงวิชาการ การประชุมเชิงปฏิบัติการ และงานวิจัยที่เกิดขึ้นหลังจากการประกาศใช้แนวทางการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมในปีพ.ศ. 2554 จะเห็นว่ามีมีการพยายามอธิบายลักษณะและวิธีการใช้งานให้ง่ายและชัดเจนขึ้น โดยการจัดเนื้อหาเป็นหมวดหมู่ในประเด็นต่างๆ ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการประเมิน และมีการนำไปใช้งานมากขึ้นในหลายประเทศจากรายงานอัตราการเพิ่มขึ้นของการใช้งาน HIA ในการประชุมย่อยในปีพ.ศ. 2558 แต่ก็ยังไม่มีมีการบังคับหรือออกข้อกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมในทุกประเทศ ซึ่งทางคณะกรรมการมรดกโลกอยู่ระหว่างดำเนินการเก็บข้อมูลการติดตามผลการใช้งาน HIA เพื่อเตรียมปรับปรุงและส่งเสริมให้มีการบังคับใช้ HIA กับโครงการพัฒนาในประเทศต่างๆ ต่อไป

บทที่ 3

การศึกษาเปรียบเทียบหลักการสากลและกรณีศึกษาในต่างประเทศ

ก่อนที่สภาการโบราณสถานระหว่างประเทศจะมีการประกาศใช้แนวทางการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) เป็นหลักการสากลในปี พ.ศ. 2554 ในหลายประเทศได้มีการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมใช้งานอยู่แล้ว โดยส่วนใหญ่ประเทศที่มีการประกาศใช้หลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมกำหนดให้ดำเนินการภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมเป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA report) นอกจากนี้มีประเทศที่อยู่ในระหว่างการศึกษาเพื่อพัฒนาหลักการและวิธีการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมสากลมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทและสถานการณ์การอนุรักษ์ในประเทศของตน

งานวิจัยนี้จะแบ่งการศึกษาประเทศกรณีศึกษาที่มีการใช้งาน HIA ออกเป็น 2 กลุ่ม ว่ามีการประกาศใช้ HIA หรือกำลังพัฒนาการใช้งาน HIA โดยพิจารณาจากเกณฑ์ในเรื่องการใช้งาน HIA ในประเทศนั้น

1) ประเทศกรณีศึกษาที่มีการประกาศใช้หลักการแล้ว ได้แก่ ประเทศอังกฤษ เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา และเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยศึกษาจากหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (Statement of HIA) และจากรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA report) และนำมาเปรียบเทียบกันตามประเด็นการศึกษาเดียวกับในการศึกษาแนวทางประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2554 ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- ประเภทของโครงการที่ถูกกำหนดให้ทำการประเมินในแต่ละประเทศ
- หน่วยงานหรือองค์กรลักษณะใดที่ได้รับการว่าจ้างให้ทำการประเมิน
- หน่วยงานผู้ตรวจสอบและอนุมัติรายงานการประเมิน
- ขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมที่ใช้ในแต่ละประเทศกรณีศึกษา
- เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม

2) ประเทศในแถบเอเชียที่กำลังพัฒนาหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมมาใช้ในประเทศของตนได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ สาธารณรัฐไต้หวัน และประเทศมาเลเซีย โดยศึกษาจากสื่อและงานวิจัยที่ตีพิมพ์เกี่ยวกับพัฒนาการและการศึกษาการนำหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมมาใช้ และนำมาสรุปวิธีการที่ใช้ในการพัฒนาหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม

3.1 การศึกษาแนวคิดและวิธีการใช้งานในประเทศที่ประกาศใช้หลักการประเมินแล้ว

3.1.1 ประเทศอังกฤษ (United Kingdom)

กรอบของข้อกำหนดผังเมืองแห่งชาติ (National Planning Policy Framework: NPPF) ในปีพ.ศ. 2555 ได้ออกหลักการข้อกำหนดและแนวทางในการอนุรักษ์ (Conservation Principles, Policies and Guidance) ใช้ร่วมกับข้อกำหนดในคำแถลงนโยบายด้านผังเมืองฉบับที่ 5 เรื่องแผนงานสำหรับสิ่งแวดล้อมทางประวัติศาสตร์ (Planning Policy Statement 5: Planning for the Historic Environment) ซึ่งมีการกล่าวถึง “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” ที่เกิดจากการวางแผนและการตัดสินใจทำให้เกิดการประเมินความสำคัญของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมและที่ตั้ง ส่วนการกำหนดให้หาแนวทางลดผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาถูกกล่าวถึงในข้อเสนอแนะของ NPPF และแนวทางการอนุรักษ์จาก National Planning Practice Guide (PPG) ประกอบกับข้อเสนอแนะในการวางแผนและการตัดสินใจจาก Historic England จึงเกิดกระบวนการประเมินและหาแนวทางลดผลกระทบขึ้น ซึ่งแต่ละเมืองจะมีการประกาศใช้หลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมโดยหน่วยงานของท้องถิ่นนั้น และในปีพ.ศ. 2559 ได้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการที่เมืองเอดินเบิร์กโดย World Heritage: UK ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นในปีพ.ศ. 2558 เพื่อเป็นเครือข่ายสนับสนุนและส่งเสริมพื้นที่มรดกโลกของสหราชอาณาจักร โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับแผนการจัดการซึ่งได้มีการแนะนำให้ใช้ HIA ในแผนการจัดการกับพื้นที่มรดกโลกของสหราชอาณาจักร

ก่อนการประกาศใช้หลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมได้มีวิธีการประเมินผลกระทบสำหรับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่เป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการออกแบบสำหรับถนนและสะพาน (Design Manual for Road and Bridges: DMRB) ที่ประกาศใช้ในปีพ.ศ. 2550 โดยสภาของประเทศเวลส์และกรมการพัฒนาส่วนภูมิภาคของไอร์แลนด์เหนือ เนื้อหาส่วนหลักใน DMRB ประกอบด้วย 3 ส่วนคือ การประเมินความสำคัญของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่อาจเกิดผลกระทบจากการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลง การประเมินผลกระทบขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้อง และการบอกปริมาณของผลที่จะเกิดต่อความสำคัญของทรัพย์สิน ซึ่งวิธีการประเมินที่ใช้ในคู่มือนี้มีแนวทางที่ซับซ้อนและได้ผลลัพธ์ที่ได้นำไปใช้งานต่อได้ยากกว่าผลลัพธ์จากการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม¹

โครงการที่กำหนดให้ทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมแบ่งเป็น 2 กรณี คือ กรณีขออนุญาตเปลี่ยนแปลงที่ดินหรือการใช้ประโยชน์อาคาร (Planning Permission) ที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมหรือที่ตั้งที่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนแต่มีคุณค่าทางวัฒนธรรม ทั้งที่เป็นอาคาร โครงสร้าง และที่ดิน (รวมถึงแหล่งโบราณคดี) ส่วนอีกกรณีหนึ่งคือ การยื่นขออนุญาตสำหรับขึ้นทะเบียนอาคาร (Applications for Building Consent) และโครงการพัฒนา

¹ Stephen Bond and Derek Worthing; ibid.

หรือเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่ขึ้นทะเบียน โดยโครงการที่จะต้องยื่นขอ
อนุญาตที่ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมประกอบด้วย²

1. การยื่นขออนุญาตพัฒนาที่ดิน ที่อยู่ติดกับอาคารขึ้นทะเบียน (Applications for Planning Permission for development attached to a listed building)
2. การยื่นขออนุญาตพัฒนาที่ดิน ภายในพื้นที่ที่มีอาคารขึ้นทะเบียนอยู่ (Applications for Planning Permission for development within the setting of a listed building)
3. การยื่นขออนุญาตพัฒนาที่ดิน ภายในเขตพื้นที่อนุรักษ์ (Applications for Planning Permission for development inside or within the setting of Conservation Area)
4. การยื่นขออนุญาตพัฒนาที่ดิน ภายในเขตพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นอนุสรณ์สถาน (Applications for Planning Permission for development within the setting of a Scheduled Ancient Monument)
5. การยื่นขออนุญาตพัฒนาที่ดิน ภายในเขตพื้นที่อุทยานและสวน (Applications for Planning Permission for development within the setting of Registered Parks and Gardens)
6. การยื่นขออนุญาตรื้อถอนทำลาย ภายในเขตพื้นที่อนุรักษ์ (Applications for Planning Permission for demolition in a Conservation Area)

ขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA Process) จะสามารถแบ่งตามช่วง
 ระยะเวลาการทำงานได้เป็น 5 ขั้นตอนหลักที่มีรายละเอียดดังนี้³

ขั้นตอนที่ 1 ตรวจสอบว่าโครงการพัฒนาหรือการเปลี่ยนแปลงที่จะทำเข้าข่ายตามข้อกำหนด
 ของการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมหรือไม่ ทั้งการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และ
 การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรม

ขั้นตอนที่ 2 เก็บข้อมูลอาคารหรือที่สถานที่ ซึ่งสามารถขอข้อมูลด้านประวัติศาสตร์และ
 คุณค่าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมได้จากหน่วยงานอนุรักษ์ของท้องถิ่น ได้แก่ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับ
 ทรัพย์สินที่เป็นมรดกวัฒนธรรมทั้งหมด ภาพถ่าย ภาพทางประวัติศาสตร์ และแผนที่เก่า รวมถึง
 แหล่งข้อมูลอื่นๆ เช่น รายงานการตรวจสอบอาคาร หรือแบบทางสถาปัตยกรรม

ขั้นตอนที่ 3 เขียนอธิบายรายละเอียดของอาคาร โครงสร้าง พื้นที่ และสถานที่ตั้ง รวมถึง
 มุมมองสำคัญ และสรุปคุณค่าความสำคัญด้านสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี

² Bassetlaw District Council Planning Services, "A Guide to Heritage Impact Assessments," ed. Bassetlaw District Council (United Kingdom 2013).

³ Ibid.

ขั้นตอนที่ 4 เขียนรายละเอียดโครงการพัฒนา (Proposal) และข้อเสนอแนะ ซึ่งแสดงถึงความเข้าใจในคุณค่าของทรัพย์สินและผลกระทบที่คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้น พร้อมทั้งหาทางลดหรือหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อความสำคัญของทรัพย์สินนั้น

ขั้นตอนที่ 5 ยื่นเสนอรายงานเพื่อขอรับการอนุมัติจากสภาอนุรักษ์และสภาพังเมืองท้องถิ่น

หัวข้อในรายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA report) นั้นไม่ได้มีการระบุไว้ในหลักการประเมิน ผู้จัดทำรายงานจึงเป็นผู้พิจารณาจากระดับความสำคัญของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมนั้นเอง ในโครงการขนาดเล็กเจ้าของทรัพย์สินอาจเป็นเป็นผู้ทำการประเมินด้วยตนเอง แต่ในโครงการขนาดใหญ่หรือโครงการที่มีความซับซ้อนจะต้องมีการจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในโครงการมาทำรายงานประเมินผลกระทบ และยื่นเสนอรายงานเพื่อขอรับการอนุมัติจากสภาอนุรักษ์และสภาพังเมืองท้องถิ่น (District Planning Authority)

เอกสารที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมคือ ผังเมือง (local planning) แถลงการณ์ความสำคัญ (Statement of significance) และข้อมูลด้านต่างๆ ที่เพียงพอต่อการเข้าใจผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในโครงการอันได้แก่ บันทึกรายการสิ่งแวดล้อมทางประวัติศาสตร์ ภาพถ่ายและภาพถ่ายเก่า แผนที่เก่า และรายงานประเมินพื้นที่อนุรักษ์

3.1.2 เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia)

การปกครองของเครือรัฐออสเตรเลียเป็นแบบสหพันธรัฐซึ่งเครือรัฐออสเตรเลียจะประกอบด้วย 6 รัฐ คือ รัฐนิวเซาท์เวลส์ รัฐควีนส์แลนด์ รัฐเซาท์ออสเตรเลีย รัฐแทสเมเนีย รัฐวิกตอเรีย และรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย หลังจากประกาศอิสรภาพจากสหราชอาณาจักรแต่ละรัฐยังคงปกครองตัวเองโดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

ในปี พ.ศ. 2520 รัฐบาลรัฐนิวเซาท์เวลส์ประกาศใช้กฎหมายมรดกวัฒนธรรม (Heritage Act) ทำให้คนคำนึงถึงคุณค่าของการสูญเสียมรดกสิ่งแวดล้อม ในปีพ.ศ. 2522 มีการประกาศใช้กฎหมายการวางแผนและประเมินด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Planning and Assessment Act: EP&A Act, 1979) ส่งผลให้เกิดบังคับใช้การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) และต่อมาในปี พ.ศ. 2528 มีการออกกฎหมายปกครองเป็นระบบของแต่ละรัฐ เพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพย์สินในเขตปกครองของตน เช่น รัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW) มีการจัดตั้งสำนักงานมรดกวัฒนธรรมประจำนิวเซาท์เวลส์ (NSW Heritage Office) ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านการอนุรักษ์แก่ชุมชน ประสานงานเรื่องการจัดการและจัดสรรเงินทุนด้านการอนุรักษ์ให้โครงการพัฒนาทรัพย์สินทางวัฒนธรรม

การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมของออสเตรเลียถูกประกาศใช้โดยสำนักงานมรดกวัฒนธรรมประจำนิวเซาท์เวลส์ (NSW Heritage Office) ในปี พ.ศ. 2539 (แก้ไขในปีพ.ศ. 2545) โดยใช้ชื่อว่า “Statement of Heritage Impact: SOHI” หรือ “Heritage Impact Statement: HIS” (สำหรับรัฐอื่นๆ) ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายการวางแผนและประเมินด้านสิ่งแวดล้อม (EP&A Act) ประกอบกับอิทธิพลจากแนวความคิดในกฎบัตรเบอร์รา (Burra Charter) ทำให้เกิดการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมภายใต้กฎหมายวางแผนและประเมินด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีเป้าหมายในการประเมินมรดกวัฒนธรรมแยกออกจากเป้าหมายด้านความยั่งยืน (Sustainability goals) อย่างชัดเจน⁴ หลังจากนั้นจึงมีการประกาศใช้การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมในรัฐอื่นๆ โดยใช้ข้อกำหนดของรัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นต้นแบบ เช่น รัฐวิกตอเรีย ในปีพ.ศ. 2552 รัฐเซาท์ออสเตรเลีย ในปีพ.ศ. 2556 รัฐควีนส์แลนด์ ในปีพ.ศ. 2558 เป็นต้น

โครงการที่กำหนดให้ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม คือ โครงการที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับความสำคัญของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมตามที่กำหนดไว้ในเกณฑ์การประเมินความสำคัญ (Significance assessment criteria) ในกฎบัตรว่าด้วยสถานที่สำคัญทางวัฒนธรรมในปี พ.ศ. 2556 (Charter for Places of Cultural Significance 2013, ICOMOS Australia) ซึ่งในรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมจะต้องสามารถตอบคำถามในประเด็นที่กำหนดไว้ของกิจกรรมที่จะเกิดขึ้น ดังนี้⁵

- ทุกโครงการพัฒนา (All development proposals) จะต้องระบุว่ามีการปรึกษาผู้เชี่ยวชาญด้านอนุรักษ์หรือไม่ ข้อเสนอโครงการที่ใช้เทคนิคและวิธีการที่ดีที่สุดสำหรับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมแล้วหรือไม่และจะส่งผลกระทบต่อทางด้านใดบ้าง พร้อมเสนอวิธีการบรรเทาผลทางลบนั้น และผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาส่งผลอย่างไรต่อที่ตั้งและทัศนียภาพ และกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในโครงการจะทำลายหรือช่วยสร้างบูรณภาพให้แก่สถานที่ทางวัฒนธรรม

- การรื้อทำลายอาคารหรือโครงสร้าง (Demolition of a heritage building or structure) ต้องระบุว่าเพราะเหตุใดสถานที่ทางวัฒนธรรมนั้นไม่สามารถฟื้นฟูหรือเปลี่ยนแปลงการใช้งานได้จนต้องรื้อถอน และมีองค์ประกอบที่มีคุณค่าใดที่จะสามารถเก็บไว้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาใหม่ได้บ้าง หรือการพัฒนาใหม่สามารถย้ายไปทำในที่อื่นได้หรือไม่ และโครงการจะส่งผลกระทบต่องานด้านโบราณคดีหรือไม่ หากเกิดผลกระทบก็ควรมีดำเนินการปรึกษาผู้เชี่ยวชาญหรือนักโบราณคดีแล้ว

⁴ NGAI Chi-choy, "The Beating Retreat of No.8 Police Station: A Critical Review on Its Heritage Impact Assessment Implementation" (University of Hong Kong, 2012).

⁵ Department of Environment Water and Natural Resources, "Heritage Impact Assessment Guidelines for State Heritage Places," ed. Government of South Australia (Australia: Department of Environment, 2013).

- การทำลายบางส่วนของสถานที่ทางวัฒนธรรม รวมทั้งองค์ประกอบภายในที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรม (Part demolition of a heritage place, including internal elements of heritage significance) การทำลายส่งผลสำคัญต่อการใช้งานสถานที่ทางวัฒนธรรมอย่างไรและส่งผลอย่างไรในระยะยาว การทำลายนั้นได้มีการคำนึงถึงคุณค่าของสถานที่ทางวัฒนธรรมหรือไม่ และหากเกิดผลกระทบต่อรูปแบบโครงสร้างอาคารจะมีวิธีการซ่อมแซมอย่างไร

- การแก้ไขตัดแปลงและต่อเติมในส่วนหลัก (Major alterations and additions) การต่อเติมนั้นเห็นได้ชัดเจนหรือไม่ และส่งผลกระทบต่อคุณค่าของต้นไม้ สวน ภูมิทัศน์อย่างไร หรือการต่อเติมเข้ากับสถานที่หรือไม่ทั้งด้านรูปแบบ สัดส่วน และวัสดุ รวมถึงสามารถลดผลกระทบที่จะเกิดจากการต่อเติมได้หรือไม่ และการต่อเติมส่งผลใดต่อคุณค่าทางโบราณคดีและต้องใช้วิธีการใดลดผลกระทบนั้น

- การก่อสร้างอาคารใหม่หรือที่จอดรถอยู่บนพื้นที่เดียวกับสถานที่ทางวัฒนธรรม (Construction of a new building or car parking, within the grounds of a heritage place) โครงการพัฒนาใหม่ส่งผลอย่างไรต่อคุณค่าของสถานที่และมีวิธีใดในการลดผลกระทบนั้น การพัฒนาใหม่เข้ากับสถานที่ทางวัฒนธรรมหรือไม่ทั้งในด้านรูปแบบ สัดส่วน และวัสดุ และส่งผลต่อต้นไม้ สวน ภูมิทัศน์อย่างไร และที่ดินรอบสถานที่ทางวัฒนธรรมเป็นส่วนที่ทำให้เกิดคุณค่าของสถานที่หรือไม่ และส่งผลใดต่อคุณค่าทางโบราณคดีและต้องใช้วิธีการใดลดผลกระทบนั้น

- การแบ่งหรือปรับเขตที่ดินของสถานที่มรดกวัฒนธรรม (Subdivision or boundary adjustment of heritage place) การแบ่งส่วนที่ดินเหมาะสมกับที่ตั้งหรือบริบทของสถานที่ทางวัฒนธรรมหรือไม่ การพัฒนาที่จะเกิดในอนาคตจากการแบ่งส่วนที่ดินจะส่งผลอย่างไรต่อคุณค่าของสถานที่ และต้องใช้วิธีการใดในการจัดการเพื่ออนุรักษ์ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมจากการแบ่งส่วนที่ดิน

- การเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของรูปแบบหรือโครงสร้างหลักของสิ่งที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรม (Physical change to fabric or feature(s) identified of Heritage significance) การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้คำนึงถึงคุณค่าของสถานที่ทางวัฒนธรรมหรือไม่

- การทาสีด้วยเฉดสีใหม่ (Painting using new colour scheme) มีการตรวจสอบสีเดิมก่อนโดยการขูดลอกสีไปตรวจสอบเพื่อนำสีเดิมมาใช้หรือไม่ (โดยเฉพาะในงานก่ออิฐและงานหิน) และการทาสีใหม่ส่งผลต่อการอนุรักษ์รูปแบบโครงสร้างของมรดกวัฒนธรรมหรือไม่

- การเปลี่ยนหลังคาหรือวัสดุใหม่ (Reroofing or recladding) มีการตรวจสอบเพื่อนำวัสดุเดิมกลับมาใช้หรือไม่ และการเปลี่ยนหรือมุงหลังคาใหม่ส่งผลต่อการอนุรักษ์สถานที่ทางวัฒนธรรม

- การเปลี่ยนงานระบบใหม่ (New services) จะเกิดผลกระทบใดต่อคุณค่าของสถานที่ทางวัฒนธรรมและสามารถใช้วิธีการใดลดผลกระทบ ตรวจสอบว่างานระบบเดิมมีคุณค่าหรือไม่และมีผล

ต่อการพัฒนาใหม่อย่างไร และส่งผลกระทบต่อหลักฐานทางโบราณคดีอย่างไร และมีการใช้เทคนิควิธีการที่ดีที่สุดในการติดตั้งสาธารณูปโภคใหม่หรือไม่

- การป้องกันอัคคีภัยและพัฒนาคุณภาพงานระบบ (Fire protection and services upgrade) การติดตั้งงานระบบและระบบป้องกันอัคคีภัยส่งผลกระทบต่อคุณค่าสถานที่ทางวัฒนธรรมอย่างไร และสามารถบรรเทาผลกระทบได้หรือไม่ ระบบป้องกันอัคคีภัยเดิมมีคุณค่าหรือไม่และส่งผลกระทบต่อพัฒนาใหม่อย่างไร และการขอคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญระบบอัคคีภัยเพื่อหาทางที่ส่งผลกระทบต่อที่น้อยที่สุดหรือไม่

- งานจัดการภูมิทัศน์ใหม่ (New landscape works) มีผลกระทบต่อคุณค่าทางวัฒนธรรมเดิมและมีแนวทางลดผลกระทบอย่างไร มีการตรวจสอบภูมิทัศน์เดิมก่อนหรือไม่ และงานจัดภูมิทัศน์ใหม่ส่งผลกระทบต่อหลักฐานทางโบราณคดีหรือไม่ และการลดผลกระทบมีการปรึกษาผู้เชี่ยวชาญหรือไม่

- การย้ายที่หรือเปลี่ยนที่ต้นไม้ (Tree removal or replacement) ต้นไม้เดิมเป็นองค์ประกอบที่ทำให้เกิดคุณค่าของสถานที่หรือไม่ และเพราะเหตุใดต้นไม้จึงต้องถูกนำออก

- การเปลี่ยนแปลงการใช้งาน (Change of use) การใช้งานเดิมส่งผลกระทบต่อคุณค่าของสถานที่ทางวัฒนธรรมหรือไม่ เพราะเหตุใดจึงต้องเปลี่ยนการใช้งาน และมีการเปลี่ยนแปลงใดเกิดขึ้นกับรูปแบบโครงสร้าง การเปลี่ยนแปลงใดที่เหมาะสมกับการใช้งานใหม่ และการเปลี่ยนแปลงนั้นส่งผลกระทบต่ออะไรบ้าง เช่น การเสริมโครงสร้าง การใช้พลังงาน การป้องกันอัคคีภัย การเข้าถึง และทางออก

- การติดตั้งป้ายสัญลักษณ์ใหม่ (New Signage) ป้ายใหม่ส่งผลกระทบต่อคุณค่าของสถานที่ทางวัฒนธรรมอย่างไรและมีวิธีใดในการลดผลกระทบนั้น รูปแบบป้ายที่จะใช้ได้รับการพิจารณาเลือกมาแล้วหรือไม่ ป้ายสอดคล้องกับข้อกำหนดของผังเมืองท้องถิ่นหรือไม่ ป้ายเห็นได้เด่นชัดจากสถานที่ทางวัฒนธรรมหรือถนนหรือไม่ และป้ายสามารถมองเห็นได้จากระยะไกลหรือไม่

อนึ่งผู้จัดทำรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมจะเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของมรดกวัฒนธรรมในโครงการพัฒนา และยื่นขอรับการอนุมัติจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีมรดกวัฒนธรรมนั้นมีความสำคัญระดับท้องถิ่น และยื่นขอรับการอนุมัติจากหน่วยงานระดับรัฐในกรณีที่มรดกวัฒนธรรมมีความสำคัญระดับรัฐ ในการประเมินคุณค่าได้ให้ความสำคัญกับคุณค่าทางสุนทรียศาสตร์ คุณค่าทางประวัติศาสตร์ คุณค่าตามหลักวิทยาศาสตร์ คุณค่าทางสังคม คุณค่าทางจิตวิญญาณสำหรับอดีต ปัจจุบัน และชนรุ่นหลัง⁶

⁶ Australia ICOMOS, "Charter for Places of Cultural Significance, the Burra Charter," ed. Australia ICOMOS (Australia2013).

ขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA Process) จะถูกแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอนตามช่วงระยะเวลาการทำงานหลักซึ่งมีรายละเอียดดังนี้⁷

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นประเมินระดับความสำคัญของโครงการและตรวจสอบว่าเข้าข่ายต้องทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมหรือไม่ โดยจะแบ่งความสำคัญออกเป็น 2 ระดับ คือ โครงการที่ส่งผลกระทบต่อความสำคัญระดับท้องถิ่น และโครงการที่ส่งผลกระทบต่อความสำคัญระดับรัฐหรือระดับชาติ ซึ่งระดับความสำคัญจะเป็นตัวกำหนดรายละเอียดของเอกสารที่ต้องจัดเตรียม

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นการประเมินความคุณค่าและสำคัญ โดยใช้ข้อมูลจากการสืบค้นทางประวัติศาสตร์และการวิเคราะห์ความสำคัญ เพื่อจัดเตรียมนโยบายการอนุรักษ์ หรือแผนงานอนุรักษ์

ขั้นตอนที่ 3 ยื่นเสนอนโยบายการอนุรักษ์ หรือแผนงานอนุรักษ์ที่เหมาะสมจากการประเมินผลกระทบที่คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นต่อคุณค่าของมรดกวัฒนธรรม เพื่อขอรับการอนุมัติ ข้อเสนอโครงการกับหน่วยงานท้องถิ่น หรือหน่วยงานระดับรัฐที่มีหน้าที่ดูแลด้านการอนุมัติ

ขั้นตอนที่ 4 ประเมินนโยบายการอนุรักษ์หรือแผนงานอนุรักษ์ เพื่อพิจารณาหาแนวทางในการลดผลกระทบในทางลบจากแผนการจัดการ และทำการปรึกษาหน่วยงานที่ทำหน้าที่อนุมัติรวมถึงชุมชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการที่ส่งผลกระทบต่อความสำคัญในระดับรัฐหรือระดับชาติ

ขั้นตอนที่ 5 พัฒนาข้อเสนอแนะในการจัดการที่ช่วยลดผลกระทบจากกิจกรรมที่จะทำ และเตรียมยื่นรายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมต่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่อนุมัติ เพื่อตรวจสอบอีกครั้งในกรณีที่เป็นโครงการที่ส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง

ขั้นตอนที่ 6 เสนอรายงานเพื่อขอการอนุมัติ

ขั้นตอนที่ 7 ดำเนินการจัดการตามแผนงาน ภายใต้เงื่อนไขที่ได้รับการอนุมัติแล้ว

เอกสารที่จำเป็นต้องใช้ในการยื่นขอรับการพิจารณามีการกำหนดให้ยื่นแถลงการณ์ความสำคัญ (Statement of Significance) ควบคู่ไปกับรายงาน HIA และแผนการจัดการ ส่วนเอกสารอื่นจะแตกต่างกันตามระดับความสำคัญของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมนั้น สำหรับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่นจะใช้เพียงนโยบายในการอนุรักษ์ (Conservation Policy) และใช้แผนงานอนุรักษ์หรือแผนจัดการโครงการอนุรักษ์ในกรณีที่มีความสำคัญระดับรัฐหรือระดับชาติ

3.1.3 ประเทศแคนาดา (Canada)

ประเทศแคนาดาแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 10 รัฐ มีการประกาศข้อกำหนดการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ในปี พ.ศ. 2535 โดยแต่ละรัฐจะมีการดำเนินงานด้านอนุรักษ์ตามกฎหมายอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม (Heritage Conservation Act) เช่น ในรัฐออนแทรีโอ แต่ละเมือง

⁷ NSW Heritage Office, "Statement of Heritage Impact," ed. NSW Heritage Office (Australia2002).

จะมีการประกาศใช้ร่างขอบเขตของงาน (TOR) ของการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม ตามกฎหมายอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมในปี พ.ศ. 2553 แล้วจึงพัฒนาข้อกำหนดของการประเมินให้เหมาะสมกับบริบทในแต่ละเมืองซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์การอนุรักษ์แห่งรัฐออนแทรีโอ (Ontario Heritage Trust) และคณะกรรมการพิจารณาด้านการอนุรักษ์ (Conservation Review Board) ซึ่งการประกาศใช้ TOR ของการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมในรัฐอื่นจะใช้กรอบการทำงานของรัฐออนแทรีโอเป็นต้นแบบ และเพิ่มรายละเอียดของเนื้อหาบางส่วนแตกต่างกันตามคุณลักษณะของแหล่งมรดกวัฒนธรรมในรัฐนั้น เช่น เพิ่มการให้ความสำคัญกับการตั้งถิ่นฐานของชาวพื้นเมือง หรือประเพณีและความเชื่อทางศาสนา เป็นต้น

โครงการที่กำหนดให้ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม คือ โครงการที่เป็นการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินหรือที่ดินที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรมที่ได้รับการขึ้นทะเบียนของท้องถิ่นหรือของรัฐ และทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนแต่เจ้าหน้าที่ด้านมรดกวัฒนธรรมเห็นว่ามีคุณค่าควรแก่การประเมินผลกระทบ โครงการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ถูกกำหนดให้ต้องประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม⁸ ได้แก่

1. การแก้ไขผังเมืองใหม่ (Official Plan Amendment)
2. การแก้ไขผังเพิ่มเติมตามกฎหมาย (Zoning By-law Amendment)
3. ผังการจัดสรรที่ดิน (Plans of Subdivision)
4. ผังควบคุมการพัฒนา (Site Plan Control)

โดยผู้ที่ได้รับการว่าจ้างให้จัดทำรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมที่เป็นสมาชิกของสมาคมผู้เชี่ยวชาญด้านมรดกวัฒนธรรมชาวแคนาดา (Canadian Association of Heritage Professionals: CAHP) และเสนอรายงานเพื่อขอรับการอนุมัติจากองค์การอนุรักษ์ของรัฐหรือองค์กรของเมือง เช่น องค์การอนุรักษ์แห่งรัฐออนแทรีโอ หรือหน่วยงานด้านมรดกวัฒนธรรม (Heritage Branch) ในรัฐบริติชโคลัมเบีย โดยมีสัญญาให้ทำการตรวจติดตามผลการดำเนินงานให้เป็นไปที่ระบุไว้ในรายงาน ในการประเมินคุณค่าได้ให้ความสำคัญกับคุณค่าทางประวัติศาสตร์, คุณค่าด้านสถาปัตยกรรมและสุนทรียศาสตร์ คุณค่าทางสังคม คุณค่าทางเศรษฐกิจ และคุณค่าทางศีลธรรม

ขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA Process) สามารถแบ่งตามช่วงระยะเวลาการทำงานออกเป็น 5 ขั้นตอนหลักที่มีรายละเอียดดังนี้⁹

⁸ City of Toronto, "Heritage Impact Assessment Terms of Reference," ed. Ontario Ministry of Culture (Canada2010).

⁹ Heritage Branch, "Heritage Impact Assessments in British Columbia – Terms of Reference.," ed. Heritage Branch of British Columbia (Canada2013).

ขั้นตอนที่ 1 การทำความเข้าใจสถานที่ทางประวัติศาสตร์ (Understanding the Historic Place) โดยการสืบค้นจากเอกสารและปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ ทำรายงานทั้งทางกายภาพ, ทางการพัฒนา และทางกฎหมายและบริบทของพื้นที่ตั้ง และทำการตรวจสอบว่าเข้าข่ายต้องทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมหรือไม่ตามเกณฑ์ที่กำหนด

ขั้นตอนที่ 2 วิเคราะห์คุณค่าและความสำคัญทางวัฒนธรรม (Evaluate Heritage Values and Significance) โดยการสืบค้นจากเอกสารและปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการ และชุมชน เพื่อจัดทำแถลงการณ์ความสำคัญ (Statement of Significance) ของพื้นที่

ขั้นตอนที่ 3 วิเคราะห์ลักษณะเฉพาะ (Identify Character-Defining Elements) โดยการสำรวจกายภาพของที่ตั้ง และการสืบค้นเอกสารทั้งแบบสถาปัตยกรรม ภาพถ่าย และแผนที่

ขั้นตอนที่ 4 ประเมินผลกระทบ (Identify impacts) โดยระบุผลกระทบที่จะเกิดจากกิจกรรมที่จะทำในข้อเสนอโครงการ พร้อมประเมินระดับของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อคุณค่าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรม และองค์ประกอบของทรัพย์สินในแต่ละส่วน

ขั้นตอนที่ 5 จัดทำแผนกลยุทธ์การอนุรักษ์ (Develop conservation strategies) โดยมีรายละเอียดในการเขียนแนวทางการลดผลกระทบซึ่งอ้างอิงจากมาตรฐานและแนวทางสำหรับอนุรักษ์สถานที่ทางประวัติศาสตร์ในแคนาดา และยื่นเสนอรายงานต่อองค์การอนุรักษ์ของรัฐหรือของเมือง

เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมคือ แถลงการณ์ความสำคัญ (Statement of Significance) แผนกลยุทธ์การอนุรักษ์ (Conservation Strategies) แผนการจัดการ และแผนงานอนุรักษ์

3.1.4 เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China)

ฮ่องกงเป็นเขตปกครองตนเองริมฝั่งทางใต้ของประเทศจีน มีการตั้งสำนักงานโบราณสถานและโบราณวัตถุ (Antiquities and Monuments Office: AMO) ขึ้นในปี พ.ศ. 2519 ภายใต้สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม (Leisure and Cultural Service Department) เพื่อช่วยดูแลด้านโบราณคดี อาคารทางประวัติศาสตร์ การศึกษาและเผยแพร่ การให้คำแนะนำด้านเทคนิค และการวางแผนการจัดการ และมีคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านโบราณวัตถุสถาน (Antiquities Advisory Board: AAB) เป็นผู้แบ่งระดับความสำคัญของอาคารทางประวัติศาสตร์

ในปี พ.ศ. 2550-2551 การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (Cultural Heritage Impact Assessment: CHIA) ได้ถูกเสนอโดยสำนักพัฒนา (Development Bureau) ตามข้อกำหนดการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม (Heritage Conservation Policy) โดยอ้างอิงหลักการมาจากกฎบัตรเบอร์รา (Burra Charter) และแผนงานอนุรักษ์ (The Conservation Plan) ของ James S.Kerr ในปี

พ.ศ. 2525 และได้พัฒนาแนวคิดมาจากการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของฮ่องกง (Hong Kong Environmental Impact Assessment) เพื่อใช้ในการระบุ คัดการณ์ วิเคราะห์ และจัดการกับผลที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาหรือการใช้งาน เพื่อให้สามารถวางแผนและช่วยในการตัดสินใจเลือกใช้วิธีบรรเทาหรือหลีกเลี่ยงผลกระทบที่มีความเหมาะสมกับมรดกวัฒนธรรมในโครงการ

โครงการที่กำหนดให้ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม คือ โครงการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับพื้นที่ทางวัฒนธรรม ทั้งพื้นที่ทางโบราณคดีและอาคารทางประวัติศาสตร์ของฮ่องกง โดยฮ่องกงได้ทำการอ้างอิงกิจกรรมตามเกณฑ์ที่ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมมาจากสภามรดกวัฒนธรรมแห่งออสเตรเลีย (Australian Heritage Council) ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงการใช้งาน (Change of use)
2. การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์หรือที่ตั้งใหม่ (New Landscape works and setting)
3. การรื้อทำลายอาคารหรือโครงสร้าง (Demolition of a building or structure)
4. การรื้อทำลายส่วนสำคัญบางส่วน (Major partial demolition)
5. การต่อเติมในส่วนหลัก (Major additions)
6. การก่อสร้างอาคารใหม่ (Construction of new buildings)
7. การทำลายกายภาพอาคารบางส่วนหรือการเปลี่ยนแปลงความเป็นสถานที่ทางประวัติศาสตร์ รวมถึงการตกแต่งภายในและเฟอร์นิเจอร์ที่มีคุณค่า (Part demolition/physical change to fabric of a historic place, including interiors, fixtures and fittings, identified as significant)
8. การติดตั้งระบบสาธารณูปโภคใหม่ (New services)

ส่วนหัวข้อในรายงานการประเมินนั้น (HIA report) ไม่ได้มีการระบุไว้ในหลักการ แต่พบว่าการแบ่งหัวข้องานเป็นหมวดหมู่จากการศึกษาในรายงานตัวอย่าง ได้แก่ งานทั่วไปที่เกิดขึ้นกับอาคารทั้งภายในและภายนอกอาคาร, งานด้านภูมิทัศน์, งานระบบโครงสร้าง, งานด้านระบบสาธารณูปโภค และงานระบบป้องกันอัคคีภัย

ผู้ได้รับการว่าจ้างให้จัดทำรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA report) จะเป็นบริษัทผู้เชี่ยวชาญหรือที่ปรึกษาเฉพาะทางที่รับประเมินโครงการที่เกี่ยวข้องกับมรดกวัฒนธรรม โดยเฉพาะ และต้องเสนอขอรับการอนุมัติจากสำนักงานโบราณสถานและโบราณวัตถุ (AMO) ในการประเมินคุณค่าได้ให้ความสำคัญกับคุณค่าทางประวัติศาสตร์ คุณค่าด้านสถาปัตยกรรมและสุนทรียศาสตร์ คุณค่าทางสังคม และคุณค่าของบริบทอาคาร

ขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA Process) สามารถแบ่งตามช่วงระยะเวลาการทำงานออกเป็น 4 ช่วง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้¹⁰

ขั้นตอนที่ 1 ช่วงเริ่มต้นโครงการ (Project Inception Stage) เป็นการตรวจสอบว่าโครงการที่จะพัฒนาต้องทำรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมหรือไม่ โดยตรวจสอบจากรายการตรวจสอบของสำนักงานโบราณสถานและโบราณวัตถุ (AMO) ซึ่งจะต้องทำการตรวจสอบในกรณีที่โครงการมีความเกี่ยวข้องกับมรดกวัฒนธรรมหรือพื้นที่ทางวัฒนธรรม และในกรณีที่โครงการของรัฐจะต้องทำการประเมินความเป็นไปได้ทางเทคนิค (Technical Feasibility Statement: TFS) การปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection) และการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainability Development) ด้วย แต่ในกรณีที่โครงการมีการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว ผู้อำนวยการด้านสิ่งแวดล้อม (Director of Environmental Protection: DEP) จะกำหนดให้เพิ่มรายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมของพื้นที่ (Assessment of impact on sites of cultural heritage) อยู่แล้วจึงไม่ต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมเพิ่มอีก

ขั้นตอนที่ 2 ช่วงออกแบบและตรวจสอบ (Investigation and Design Stage) ผู้พัฒนาต้องส่งรายละเอียดโครงการโดยย่อ (Study Brief) ให้สำนักงานโบราณสถานและโบราณวัตถุตรวจสอบเบื้องต้นก่อน (ใช้เวลาพิจารณา 30 วัน) แล้วจึงจัดทำเนื้อหาในรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมซึ่งกำหนดให้มี

- การศึกษาเบื้องต้น (Baseline study)
- วิธีการที่เลือกใช้ (Methodology)
- การประเมินผลกระทบ (Impact Assessment)
- การหาแนวทางลดผลกระทบ (Mitigation Measure)
- ข้อเสนอการอนุรักษ์ (Conservation Proposal) หรือแผนการจัดการงานอนุรักษ์ (conservation management plan) ในกรณีเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ทางวัฒนธรรม ได้แก่ โบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนและไม่ขึ้นทะเบียน อาคารหรือพื้นที่ทางประวัติศาสตร์ที่ขึ้นทะเบียน พื้นที่ที่มีความน่าสนใจทางโบราณคดี และพื้นที่ทางประวัติศาสตร์ของรัฐบาล

ขั้นตอนที่ 3 ช่วงเสนอรายงานเพื่อขอรับการอนุมัติ (Submission) เป็นการเสนอรายงานให้สำนักงานโบราณสถานและโบราณวัตถุ (AMO) ตรวจสอบและอนุมัติ หากเป็นโครงการของรัฐจะต้องมีการยื่นเอกสารแสดงความเกี่ยวข้องกับมรดกวัฒนธรรม (Heritage Implications) ต่อ

¹⁰ Development Bureau Technical Circular (Works), "Heritage Impact Assessment Mechanism for Capital Works Projects," ed. Development Bureau Government Secretariat (Hong Kong Special Administrative Region 2009).

คณะอนุกรรมการโยธาธิการ (Public Works Subcommittee: PWSC) และ AMO เพื่อพิจารณาก่อนทำการอนุมัติรายงาน HIA ด้วย

ขั้นตอนที่ 4 ช่วงการก่อสร้าง (Construction Stage) ผู้พัฒนาต้องควบคุมงานก่อสร้างให้เป็นไปตามข้อกำหนดและวิธีการลดผลกระทบในรายงานประเมินที่สำนักงานโบราณสถานและโบราณวัตถุ (AMO) ได้พิจารณาอนุมัติแล้ว

เอกสารที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมคือ รายงานความเข้าใจในสถานที่ แถลงการณ์ความสำคัญ (Statement of Significance) เอกสารแสดงความเกี่ยวข้องกับมรดกวัฒนธรรม (Heritage Implications) และรายงานนิยามรูปแบบขององค์ประกอบ (Character Defining Elements: CDE)

ส่วนต่อไปคือการนำเสนอการวิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้งานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) ในประเทศกรณีศึกษา ดังตาราง 3-1 และส่วนสรุปดังต่อไปนี้

	อังกฤษ	ออสเตรเลีย	แคนาดา	ฮ่องกง
กฎหมายด้านมรดกวัฒนธรรม	ข้อกำหนดผังเมืองแห่งชาติ (NPPF) และคำแถลงนโยบายด้านผังเมืองฉบับที่ 5 เรื่องแผนงานสำหรับสิ่งแวดล้อมทางประวัติศาสตร์	กฎหมายมรดกวัฒนธรรม (Heritage Act) และกฎหมายวางแผนและประเมินด้านสิ่งแวดล้อม (EP&A Act)	กฎหมายอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม (Heritage Conservation Act)	ข้อกำหนดการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม (Heritage Conservation Policy)
ประเภทโครงการที่กำหนดให้ประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม	แบ่งเป็น 2 กรณี - ทรัพย์สินขึ้นทะเบียน - ทรัพย์สินที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนแต่มีคุณค่าทางวัฒนธรรม	ทุกโครงการที่พัฒนา/เปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับคุณค่าตามเกณฑ์ Significance assessment criteria	แบ่งเป็น 3 กรณี - ทรัพย์สินขึ้นทะเบียน - ทรัพย์สินที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนแต่เจ้าหน้าที่กำหนดให้ทำ - โครงการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมผังเมืองที่กำหนด	โครงการพัฒนา/เปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับพื้นที่ทางวัฒนธรรมอ้างอิงจากกิจกรรมที่ทำ (อ้างอิงเกณฑ์AHC ของออสเตรเลีย)
หน่วยงานหรือองค์กรผู้จัดทำประเมิน	แบ่งเป็น 2 กรณี - เจ้าของทรัพย์สิน - จัดจ้างผู้เชี่ยวชาญที่ขึ้นทะเบียนไว้กับหน่วยงาน	ทีมผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในโครงการ	ทีมผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางที่เป็นสมาชิกของ CAHP	บริษัทผู้เชี่ยวชาญที่รับประเมินโครงการที่เกี่ยวข้องกับมรดกวัฒนธรรมโดยเฉพาะ
หน่วยงานผู้ตรวจสอบและอนุมัติรายงาน	สภาผังเมืองท้องถิ่นและบางกรณีอาจขอคำแนะนำจาก Heritage England เพิ่ม	หน่วยงานด้านมรดกวัฒนธรรมระดับท้องถิ่นหรือระดับรัฐตามความสำคัญของทรัพย์สิน	หน่วยงานด้านมรดกวัฒนธรรมระดับท้องถิ่นหรือระดับรัฐตามความสำคัญของทรัพย์สิน	AMO และคณะอนุกรรมการโยธาธิการในกรณีที่เป็นการดำเนินการของรัฐ

	อังกฤษ	ออสเตรเลีย	แคนาดา	ฮ่องกง
ขั้นตอนการประเมินผลกระทบท่อมรดกวัฒนธรรม	1. ตรวจสอบว่าต้องทำ HIA หรือไม่ 2. เก็บข้อมูล โดยมีหน่วยงานอนุรักษ์ท้องถิ่นสนับสนุนข้อมูล 3. เขียนรายละเอียดข้อเสนอโครงการ รวมถึงประเมินคุณค่า 4. การประเมินผลกระทบ และเสนอแนวทางลดผลกระทบ 5. ยื่นเสนอเพื่อขอรับการอนุมัติจากสภา	1. ตรวจสอบว่าต้องทำ HIA + ประเมินระดับความสำคัญ 2. ประเมินคุณค่า 3. ยื่นเสนอนโยบายอนุรักษ์จากการประเมินผลกระทบแล้ว 4. ประเมินนโยบาย/แผนงานเพื่อหาทางลดผลกระทบ 5. ปรับปรุง/พัฒนาแนวทางลดผลกระทบ และเสนอหน่วยงานตรวจสอบอีกครั้ง 6. ยื่นเสนอรายงาน 7. ดำเนินการตามแผน	1. ตรวจสอบว่าต้องทำ HIA + สืบค้นทำความเข้าใจสถานที่ 2. วิเคราะห์คุณค่าและความสำคัญ จัดทำแถลงการณ์ความสำคัญ 3. วิเคราะห์ลักษณะเฉพาะ 4. ประเมินผลกระทบ 5. จัดทำแผนกลยุทธ์การอนุรักษ์ และแนวทางลดผลกระทบ และทำการยื่นเสนอรายงานต่อองค์กรอนุรักษ์ของรัฐหรือของเมือง	1. ตรวจสอบโครงการว่าต้องทำ HIA หรือไม่ตามรายการ AMO 2. ส่งรายละเอียดโครงการให้ AMO ประเมินคุณค่าและประเมินผลกระทบ+เสนอแนะทางลดผลกระทบ จัดทำ CHIA 3. เสนอรายงานเพื่อขอรับการอนุมัติจาก AMO และ PWSC (ในกรณีโครงการของรัฐ) 4. ดำเนินการตามแผน
เอกสารหรือรายงานที่เกี่ยวข้อง	- แถลงการณ์ความสำคัญ - ผังเมือง (local planning) - เอกสารที่แสดงข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อการเข้าใจมรดกวัฒนธรรม	- แถลงการณ์ความสำคัญ - กรณีสัญญาระดับท้องถิ่นจะใช้ Conservation Policy - กรณีสัญญาระดับรัฐจะใช้ CP หรือ CMP	- แถลงการณ์ความสำคัญ - การวางแผนโครงการ - แผนกลยุทธ์การอนุรักษ์ - แผนงานอนุรักษ์	- แถลงการณ์ความสำคัญ - รายงานความเข้าใจในสถานที่ - การนิยามรูปแบบขององค์ประกอบ (CDE)

ตารางที่ 3-1 ตารางสรุปเปรียบเทียบประเด็นการศึกษา ในประเทศกรณีศึกษาที่ใช้หลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม

จากการศึกษาเปรียบเทียบแนวความคิดและการใช้งานหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมที่ใช้อยู่ในประเทศกรณีศึกษาทั้ง 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา และเขตบริหารพิเศษฮ่องกง พบว่ามีการบังคับใช้ทั้งจากกฎหมายผังเมืองและกฎหมายด้านการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมของรัฐหรือของประเทศนั้นๆ ซึ่งสามารถสรุปตามประเด็นการศึกษาที่กำหนดไว้ได้ ดังนี้

1. ประเภทโครงการ การกำหนดให้ใช้หลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมนั้นมีการทำการประเมินทั้งทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่ได้รับการขึ้นทะเบียน และไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนแต่มีคุณค่าโดยพบการแบ่งประเภทโครงการที่กำหนดให้ประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม 2 ประเภท คือ การกำหนดตามขอบเขตพื้นที่ และการกำหนดตามกิจกรรมที่เกิดขึ้นกับมรดกวัฒนธรรม

1.1 การกำหนดตามขอบเขตพื้นที่ที่จะมีการกำหนดให้โครงการพัฒนาที่เกิดขึ้นในพื้นที่เขตอนุรักษ์ พื้นที่ที่กำหนดให้เป็นอนุสรณ์สถาน พื้นที่อุทยานและสวน พื้นที่ที่มีอาคารขึ้นทะเบียนอยู่ พื้นที่ข้างเคียงอาคารขึ้นทะเบียน หรือพื้นที่ที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรมแต่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน ตามข้อกำหนดของหน่วยงานท้องถิ่น

1.2 การกำหนดตามกิจกรรมที่เกิดขึ้นกับมรดกวัฒนธรรมในบางประเทศอย่าง ออสเตรเลียจะมีการกำหนดให้ทุกโครงการที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นกับสถานที่มรดกวัฒนธรรม ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม หรือในข้อกำหนดของฮ่องกงจะมีการกำหนดโดย ระบุเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นกับมรดกวัฒนธรรมที่ต้องทำการประเมิน ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงการใช้งาน การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์หรือที่ตั้งใหม่ การรื้อทำลายอาคารหรือโครงสร้าง การต่อเติมในส่วนหลัก การติดตั้งระบบสาธารณูปโภคใหม่ เป็นต้น

2. หน่วยงานหรือองค์กรที่ทำการประเมิน จะกำหนดให้เจ้าของอาคารหรือผู้พัฒนาโครงการ มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม โดยเจ้าของอาคาร สามารถทำด้วยตนเองได้ในทรัพย์สินที่ไม่ได้มีความสำคัญในระดับรัฐหรือระดับชาติ หรืออาจใช้วิธีการ จัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาในการทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมและทำรายงานได้ ซึ่งใน บางรัฐของประเทศแคนาดาได้กำหนดให้ผู้ที่สามารถทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมต้อง อยู่ภายใต้การควบคุมหรือเป็นสมาชิกของหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลโดยเฉพาะ เช่น สมาคมชาว แคนาดาผู้เชี่ยวชาญด้านมรดกวัฒนธรรม (Canadian Association of Heritage Professionals: CAHP) หรือในฮ่องกงที่มีการกำหนดให้ผู้ประเมินเป็นบริษัทเฉพาะทางที่รับประเมินโครงการมรดก วัฒนธรรมโดยเฉพาะ

3. หน่วยงานผู้ตรวจสอบและอนุมัติรายงานการประเมิน หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ การอนุมัติในประเทศกรณีศึกษาสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบคือ หน่วยงานภาคท้องถิ่นและภาครัฐที่ หน้าที่ดูแลทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในเขตพื้นที่นั้น เช่น สภามังเมืองท้องถิ่น (District plan authority) และอีกรูปแบบหนึ่งคือ มีหน่วยงานด้านการอนุรักษ์ที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะเพื่อดูแลทรัพย์สิน ทางวัฒนธรรม ซึ่งมีทั้งหน่วยงานที่สังกัดภาคท้องถิ่น เช่น Heritage branch ของรัฐบริติชโคลัมเบียใน ประเทศแคนาดา และหน่วยงานที่สังกัดภาครัฐ เช่น สำนักงานโบราณสถานและโบราณวัตถุ (AMO) ของฮ่องกง โดยเงื่อนไขการรับผิดชอบของหน่วยงานจะขึ้นอยู่กับระดับคุณค่าและความสำคัญของ ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมนั้น

4. ขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม ขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อ มรดกวัฒนธรรมจะมีความคล้ายคลึงกัน แต่แตกต่างกันในรายละเอียดของบางขั้นตอน สามารถสรุป ประเด็นและจัดหมวดหมู่ขั้นตอนที่เกิดขึ้นได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นก่อนการโครงการ จากการวิเคราะห์ข้อเสนอโครงการ แผนการ จัดการ หรือแผนงานอนุรักษ์ของโครงการว่าทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อคุณค่าหรือไม่อย่างไร มี ความจำเป็นในการดำเนินโครงการหรือไม่ และต้องทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม หรือไม่ ในบางประเทศจะมีหน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณาโครงการโดยเฉพาะ แต่ในบางประเทศจะให้

หน่วยงานท้องถิ่นหรือหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้พิจารณาในขั้นตอนนี้ ซึ่งในขั้นตอนนี้จะช่วยกำหนดขอบเขตของโครงการและช่วยตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารต่างๆของโครงการด้วย

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นการจัดจ้างผู้ประเมินผลกระทบ ในขั้นตอนนี้เจ้าของอาคารหรือผู้พัฒนาจะมีหน้าที่พิจารณาจัดจ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในการจัดทำการประเมิน ซึ่งบางประเทศจะมีการกำหนดให้บริษัทผู้เชี่ยวชาญที่รับทำการประเมินต้องอยู่ภายใต้สังกัดองค์กรหรือหน่วยงานด้านมรดกวัฒนธรรม หรือเป็นการจัดจ้างทีมผู้เชี่ยวชาญที่รับจัดทำการประเมินทรัพย์สินทางวัฒนธรรมโดยเฉพาะ เช่น ประเทศแคนาดา และเขตบริหารพิเศษฮ่องกง

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นประเมินคุณค่าและความสำคัญ เป็นประเมินความสำคัญและคุณค่าในด้านต่างๆของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับโครงการ โดยการรวบรวมข้อมูลทางประวัติศาสตร์ ภาพถ่าย แผนที่เก่า และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อประเมินว่ามีคุณค่านั้นเกิดจากองค์ประกอบหรือคุณลักษณะใด ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้จากขั้นตอนนี้คือ แถลงการณ์ความสำคัญ (Statement of Significance: SOS) หรือในกรณีที่เป็นทรัพย์สินที่ได้รับการขึ้นทะเบียนและมีแถลงการณ์ความสำคัญอยู่แล้วก็สามารถนำมาใช้ได้เลย ขั้นตอนนี้จะทำการประเมินโดยบริษัทผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการว่าจ้างจากเจ้าของหรือผู้พัฒนาโครงการ แต่ในบางประเทศอย่างประเทศอังกฤษจะมีหน่วยงานในการจัดทำและเก็บข้อมูลคุณค่าและความสำคัญของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมอยู่แล้ว จึงสามารถขอข้อมูลจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเหล่านั้นได้

ขั้นตอนที่ 4 ขั้นประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น จะเป็นการคาดการณ์ผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการพิจารณาแผนการจัดการโครงการว่าจะเกิดผลกระทบใดจากกิจกรรมใด และผลกระทบนั้นเกิดขึ้นกับองค์ประกอบใดในช่วงระยะเวลาใด และวิเคราะห์ระดับความรุนแรงของผลกระทบ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาว่าผลกระทบนั้นสามารถยอมรับได้หรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้จะดำเนินการวิเคราะห์โดยทีมผู้เชี่ยวชาญหรือบริษัทเฉพาะทางที่ได้รับการว่าจ้างให้ทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม

ขั้นตอนที่ 5 ขั้นเสนอแนวทางลดผลกระทบ เป็นการพิจารณาหาวิธีลดหรือหลีกเลี่ยงผลกระทบจากการคาดการณ์ที่ไม่สามารถยอมรับได้ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนา และสามารถนำไปใช้พิจารณาปรับปรุงกิจกรรมในแผนการจัดการได้ ในขั้นตอนนี้บางประเทศกรณีศึกษาอย่างประเทศออสเตรเลียจะกำหนดให้มีการใช้ความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีหน้าที่อนุมัติการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม ชุมชน และผู้มีส่วนร่วมกับโครงการมาช่วยในการพิจารณาหาแนวทางดำเนินงานที่เหมาะสมและทุกฝ่ายสามารถยอมรับได้

ขั้นตอนที่ 6 ขั้นเสนอขอรับการอนุมัติ หลังจากการประเมินคุณค่าความสำคัญ ประเมินผลกระทบ และหาแนวทางลดผลกระทบแล้ว เจ้าของโครงการหรือบริษัทผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับ

การว่าจ้างจะเป็นผู้รวบรวมข้อมูลเป็นรายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA report) และยื่นเสนอขอรับการอนุมัติจากหน่วยงานที่รับผิดชอบการอนุมัติ

ขั้นตอนที่ 7 การดำเนินงานตามแผน โดยดำเนินการตามแผนการจัดการและรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม ซึ่งจากประเทศกรณีศึกษาทั้งหมดมีการกล่าวถึงการควบคุมงานให้เป็นไปตามแผน แต่ไม่มีประเทศใดที่มีนโยบายการควบคุมให้บริษัทผู้เชี่ยวชาญที่จัดทำรายงานหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบการอนุมัติตรวจและติดตามผลในขั้นตอนการก่อสร้าง จึงทำให้รายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมขาดประสิทธิภาพเนื่องจากการดำเนินงานไม่ตรงกับที่ระบุไว้ในรายงาน

5. เอกสารหรือรายงานที่เกี่ยวข้อง ในประเทศกรณีศึกษาจะมีการกำหนดเอกสารที่ต้องใช้ในการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมไว้คล้ายคลึงกัน ดังนี้

- แถลงการณ์ความสำคัญ (Statement of Significance) เพื่อใช้ในการพิจารณาคุณค่าและความสำคัญของทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ในกรณีที่ไม่จัดทำเก็บไว้โดยเจ้าของทรัพย์สินหรือหน่วยงานท้องถิ่น ผู้จัดทำจะเป็นเจ้าของทรัพย์สินในกรณีอาคารขนาดเล็กที่ไม่ได้มีความสำคัญมาก หรือเป็นการจัดจ้างบริษัทผู้เชี่ยวชาญหรือที่ปรึกษาเฉพาะทางในการจัดทำแถลงการณ์นี้

- แผนการจัดการโครงการ (management plan) การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมเป็นการคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากกิจกรรมที่ระบุไว้ในแผนการจัดการโครงการ ซึ่งผู้พัฒนาหรือเจ้าของโครงการจะต้องจัดทำแผนการจัดการโครงการอยู่แล้วในการดำเนินโครงการ

- แผนนโยบายการอนุรักษ์ (conservation policies) หรือแผนงานอนุรักษ์ (conservation plan) เป็นการแสดงถึงแผนหรือวิธีการทำงานที่อ้างอิงจากหลักการอนุรักษ์ เพื่อรักษาคุณค่าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรม โดยทรัพย์สินที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่นจะทำเพียงนโยบายการอนุรักษ์ แต่ในทรัพย์สินที่มีความสำคัญระดับรัฐหรือระดับชาติจะกำหนดให้ทำแผนงานอนุรักษ์หรือแผนการจัดการงานอนุรักษ์ด้วย

ในบางประเทศจะมีการกำหนดเอกสารเพิ่มเติม เช่น เขตบริหารพิเศษฮ่องกงมีการกำหนดให้ทำการนิยามรูปแบบขององค์ประกอบ (Character defining elements) และเอกสารแสดงความเกี่ยวข้องกับมรดกวัฒนธรรม (Heritage Implications) เพื่อใช้ยื่นต่อคณะกรรมการโยธาธิการ (PWSC) เพิ่มเติมในกรณีที่เป็นโครงการของรัฐบาล เป็นต้น

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการใช้งานในประเทศกรณีศึกษาดังกล่าวพบว่าปัญหาการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมไม่มีประสิทธิภาพจากเหตุปัจจัยหลายประการ อาทิ การขาดนโยบายที่กำหนดให้มีการตรวจติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามวิธีการในรายงาน HIA และการที่บางประเทศนำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการจัดการทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ทำให้

เนื้อหาการประเมินไม่ตรงประเด็นไปที่คุณค่าทางมรดกวัฒนธรรม จึงเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมคุณค่าทางมรดกวัฒนธรรม

3.2 การศึกษาแนวทางการเตรียมการในประเทศที่กำลังพัฒนาหลักการประเมินมาใช้

หลายประเทศได้มีการเตรียมการเพื่อนำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทการอนุรักษ์ในประเทศตน งานวิจัยนี้จึงจะศึกษาวิธีการที่ประเทศที่กำลังพัฒนาหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมมาใช้ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ สาธารณรัฐไต้หวัน และประเทศมาเลเซีย

3.2.1 ประเทศสิงคโปร์ (Singapore)

ในปี พ.ศ. 2536 ในประเทศสิงคโปร์มีการจัดตั้งคณะกรรมการมรดกวัฒนธรรมแห่งชาติ (National Heritage Board) ซึ่งได้จัดตั้งกองประเมินและบรรเทาผลกระทบ (Impact Assessment and Mitigation Division) ขึ้นในปี พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นคณะทำงานขนาดเล็ก เพื่อทำหน้าที่ประเมินผลกระทบจากโครงการปรับปรุงพื้นที่และโครงสร้างทางวัฒนธรรม และสร้างมาตรฐานของการเสนอวิธีการลดผลกระทบ ซึ่งหน่วยงานใหม่นี้ได้กลายเป็นตัวเชื่อมโยงความเข้าใจและประสานงานระหว่างกลุ่มประชาสังคมและหน่วยงานภาครัฐ ปัจจุบันอยู่ในช่วงการพัฒนาในการนำหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมมาใช้ให้เข้ากับบริบทท้องถิ่น¹¹

จากความร่วมมือของนักวิชาการคือ อาจารย์แทนไทหยง (NMP Professor Tan Tai Yong) ในการจัดอภิปรายข้อเสนอแนะการใช้งานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมต่อคณะกรรมการรัฐสภาในวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2558 ทำให้เกิดการชี้แจงให้เห็นว่าการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมจะเป็นแนวทางการลดผลกระทบจากการพัฒนาในโครงการที่มีมรดกวัฒนธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี และหน่วยงานการวางผังเมืองและการออกแบบเมือง (URA) ได้เป็นตัวแทนเข้าร่วมโครงการเรียนรู้ประสบการณ์การฟื้นฟูและการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมของฮ่องกง ซึ่งทางสมาคมด้านมรดกวัฒนธรรมของสิงคโปร์ (SHS) ได้มีการชี้แจงให้เห็นความสำคัญของความโปร่งใสในกระบวนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมที่จะช่วยในการประเมินสมรรถภาพอาคาร และช่วยเพิ่มตระหนักในคุณค่าของมรดกวัฒนธรรมของสังคมต่อพื้นที่ทางประวัติศาสตร์มากขึ้น

นอกจากนี้ในการพัฒนาการปรับใช้แนวทางประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม มีกระบวนการศึกษาร่วมกับนักศึกษาปริญญาโทในด้านกฎหมายจากมหาวิทยาลัย กวนยู เพื่อใช้เป็น

¹¹ Melody Zaccheus, "New National Heritage Board Unit Plays Mediator on Heritage Issues," *The Straits Time*, 26 October 2013.

ข้อมูลในการหากรอบการทำงานที่เหมาะสมสำหรับการนำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม มาปรับใช้กับระบบการอนุรักษ์และกฎหมายที่ประเทศสิงคโปร์มีอยู่ ตลอดจนมีการตีพิมพ์หนังสือเกี่ยวกับแนวทางการนำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมมาใช้งานในพื้นที่เฉพาะ ในโครงการที่เกิดการเปลี่ยนแปลงจากการพัฒนาเช่น สุสานบุกิตบรารัน บ้านเลขที่ 38 ถนนอ็อกซ์เลย์ โรส (บ้านของอดีตนายกฯ ลี กวนยู) และปูเลา อุบิน (หมู่บ้านชนบทในประเทศสิงคโปร์)¹²

3.2.2 สาธารณรัฐไต้หวัน (Republic of Taiwan)

สำนักงานด้านมรดกวัฒนธรรม (Bureau of Cultural Heritage) ในสังกัดกระทรวง วัฒนธรรมได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2555 เพื่อเป็นผู้ดูแล ให้คำปรึกษา ทำงานวิจัย และมอบทุนที่ เกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรมของไต้หวัน โดยดำเนินงานภายใต้กฎหมายการป้องกันมรดกวัฒนธรรม (Cultural Heritage Preservation Act) ที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2525 และปัจจุบันมีการแก้ไขมา จนถึงครั้งที่ 5 เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม จากนั้นในปี พ.ศ. 2537 ไต้หวันได้รับความช่วยเหลือจากประเทศออสเตรเลียในด้านการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมจึงทำให้เกิดกฎหมายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ (Environment Protection and Biodiversity Conservation Act: EPBC) ขึ้น อย่างไรก็ตามปัจจุบันในสาธารณรัฐไต้หวันยังไม่มี การบังคับใช้การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมอย่างเป็นทางการมีเพียงการศึกษาการนำ การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมมาปรับใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของแผนการจัดการงาน อนุรักษ์ นอกจากนี้ยังมีการศึกษาการนำแผนการจัดการความเสี่ยง (Disaster Risk Management) จากกรณีศึกษาพื้นที่มรดกโลกเปตราในประเทศจอร์แดนมาเป็นตัวอย่งการบริหารจัดการความเสี่ยง ของแผนการจัดการงานอนุรักษ์¹³

3.2.3 สหพันธรัฐมาเลเซีย (Federation of Malaysia)

จากการประชุมเชิงปฏิบัติการในพื้นที่เมืองมรดกโลกมะละกาและจอร์จทาวน์ ในปี พ.ศ. 2551 โดยคณะกรรมการมรดกวัฒนธรรม (Heritage Commission) ได้มีการสรุปเงื่อนไขในการ เตรียมการใช้งานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมในขั้นตอนการขออนุญาต (Planning Permission) และในปี พ.ศ. 2553 โดย Syed Zanainol Abidin ได้ตีพิมพ์งานวิจัยเรื่อง เมืองมรดก โลกมะละกา: แนวทางการอนุรักษ์ด้วยการวางผังเมือง (Melaka, The World Heritage City Conservation Approach in the Urban Planning Perspective) ในการประชุมครั้งแรกของการ

¹² Singapore Heritage Society, "Annual Report for Year Ended 31 August 2015," (Singapore2015).

¹³ Y.N. Yen and C.F. Cheng, "Conservation Plan Based on the Concept of Integrity," *ISPRS Annals of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences* 2, no. 5 (2015).

อนุรักษ์มรดกสถาปัตยกรรมและผังเมืองในกลุ่มประเทศอิสลาม ซึ่งจัดโดยคณะกรรมการการท่องเที่ยวและโบราณวัตถุแห่งชาติซาอุดีอาหรับ (Saudi Commission for Tourism and Antiquities) ซึ่งมีการทดลองนำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) มาใส่ไว้ในขั้นตอนดำเนินงาน และมีการแนะนำให้มีการกำหนดขอบเขตพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่ที่มีความสำคัญทางวัฒนธรรม เพื่อให้สามารถดำเนินการภายใต้กฎหมายการวางผังเมืองและประเทศ (Town and Country Planning Act) ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น¹⁴

ต่อมาในปี พ.ศ. 2555 ได้มีการร่างข้อกำหนดในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมสำหรับเมืองมรดกโลกมะละการ์และจอร์จทาวน์ขึ้น (Draft Guidelines for the Preparation of Heritage Impact Assessment (HIA) Report for the World Heritage Cities of Melaka and George Town) โดยกำหนดให้มีการยื่นเสนอรายงาน HIA ร่วมกับรายงานข้อเสนอโครงการพัฒนา (Development proposal report) ในขั้นตอนการยื่นขออนุญาต (Planning Permission Application stage) สำหรับการเปลี่ยนแปลงการใช้งานหรือโครงการพัฒนาใหม่ ซึ่งจะมีกรมมรดกวัฒนธรรมแห่งชาติ (Department of National Heritage) เป็นผู้อนุมัติรายงาน HIA โดยในร่างข้อกำหนดในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมนี้ได้กำหนดให้จัดเตรียมรายงานสรุปความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของอาคาร พื้นที่ หรือบริเวณโครงการ และแถลงการณ์ความสำคัญที่อ้างอิงเกณฑ์คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลที่ประกาศใช้โดยยูเนสโก ประกอบกับแบบผังวัดอาคาร พื้นที่ หรือโบราณสถาน¹⁵

ส่วนต่อไปคือการนำเสนอการวิเคราะห์เปรียบเทียบการเตรียมการใช้งานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) ในประเทศกรณีศึกษาที่กำลังพัฒนาแนวคิดการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมมาใช้จากการทดลองร่างผังการใช้งานในบางพื้นที่ของสหพันธรัฐมาเลเซีย จากงานวิจัยที่มีการทดลองนำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมไปใช้ของสาธารณรัฐไต้หวัน หรือจากรายงานการประชุมที่มีประเด็นบางด้านในการนำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมมาใช้ของประเทศสิงคโปร์ ดังตาราง 3-2 และส่วนสรุปดังต่อไปนี้

¹⁴ Syed Zainol Abidin, "Melaka, the World Heritage City Conservation Approach in the Urban Planning Perspective," in *First International Conference for Urban & Architecture Heritage in Islamic Countries: Its roles in Cultural & Economic Development* (Kingdom of Saudi Arabia 2010).

¹⁵ George Town World Heritage Incorporated, "Draft Guidelines for the Preparation of Heritage Impact Assessment (Hia) Report for the World Heritage Cities of Melaka and George Town," (Malaysia 2012).

	สิงคโปร์	ไต้หวัน	มาเลเซีย
กฎหมายด้านมรดกวัฒนธรรม	กฎหมายมรดกวัฒนธรรมแห่งชาติ (National Heritage Board Act)	กฎหมายปกป้องมรดกวัฒนธรรม (Cultural Heritage Preservation Act)	กฎหมายการวางแผนเมืองและผังเมือง (Town and Country Planning Act)
ประเภทโครงการที่กำหนดให้ประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม	พื้นที่ทางประวัติศาสตร์ที่สูญเสียคุณค่าจากการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ สุสานบุกิตบราวน์ หมู่บ้านพูเลาอูบิ และไชน่าทาวน์	กำหนดให้ทำ HIA ใน แผนงานอนุรักษ์ (conservation plan) สำหรับโบราณสถานและแผนการพัฒนาการอนุรักษ์ (monuments and conservation developing plans)	การพัฒนา การบูรณะ หรือการอนุรักษ์อาคารตามเกณฑ์ที่กำหนด สำหรับพื้นที่ที่อยู่ในเขตพื้นที่หลักและพื้นที่กันชนของเมืองมะละกาและจอร์จทาวน์
หน่วยงานหรือองค์กรผู้จัดทำประเมิน	ยังไม่มีกำหนด	ยังไม่มีกำหนด	คณะทำงานผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับมรดกวัฒนธรรมนั้น
หน่วยงานผู้ตรวจสอบและอนุมัติรายงาน	กองประเมินและบรรเทาผลกระทบ (Impact Assessment and Mitigation Division) ภายใต้คณะกรรมการมรดกวัฒนธรรมแห่งชาติ (National Heritage Board)	ยังไม่มีกำหนด	กองประเมินที่ประกอบด้วยผู้แทนจากกรมมรดกวัฒนธรรมแห่งชาติ (Department of National Heritage)
ขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม	ยังไม่มีกำหนด	ยังไม่มีกำหนด	กำหนดให้มีการยื่นเสนอรายงาน HIA ในขั้นตอนการขออนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร
เอกสารหรือรายงานที่เกี่ยวข้อง	ยังไม่มีกำหนด	แผนงานอนุรักษ์ (conservation plan)	รายงานข้อเสนอการพัฒนา (Development Proposal Report)

ตารางที่ 3-2 ตารางสรุปเปรียบเทียบประเด็นการศึกษา ในประเทศกรณีศึกษาที่กำลังพัฒนาหลักการประเมินมาใช้

จากการศึกษาการเตรียมการของประเทศกรณีศึกษาที่อยู่ระหว่างดำเนินการพัฒนาหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) มาใช้อันประกอบด้วย ประเทศสิงคโปร์ สาธารณรัฐไต้หวัน และสหพันธรัฐมาเลเซีย พบว่ามีการเตรียมการในด้านหลักการและระบบที่จะนำหลักการประเมินมาปรับใช้ในด้านต่างๆ โดยให้การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมมีผลบังคับใช้ภายใต้กฎหมายด้านมรดกวัฒนธรรมและกฎหมายผังเมือง ซึ่งมีการเตรียมการปรับใช้ด้วยใช้วิธีการ ดังนี้

- เตรียมการจัดตั้งหน่วยงานที่จะมาทำหน้าที่ประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม
- ศึกษาหลักการและวิธีการใช้งาน HIA จากประเทศที่มีประกาศบังคับใช้หลักการแล้ว
- ประสานงานหน่วยงานด้านการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมหรือหน่วยงานผู้อนุมัติและตรวจสอบรายงาน HIA ของประเทศที่มีการใช้งาน เพื่อศึกษาหลักการและบทเรียนจากการใช้งาน

- กระบวนการศึกษาร่วมกับนักศึกษาปริญญาโทด้านกฎหมาย เพื่อหากรอบการทำงานที่เหมาะสมกับบริบทกฎหมาย และระบบการอนุรักษ์ในประเทศไทย

- งานวิจัยทดลองร่างผังการใช้งานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมกับพื้นที่อนุรักษ์ที่มีความเสี่ยงจากการพัฒนาหรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้น และตำแหน่งของ HIA ในขั้นตอนการดำเนินโครงการอนุรักษ์ รวมถึงการกำหนดว่าจะบังคับให้ใช้ HIA ในกระบวนการพัฒนาโครงการหรือการจัดการผังเมือง

- ตีพิมพ์แนวทางการใช้งานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมในพื้นที่ที่สังคมให้ความสนใจหรือพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียคุณค่าทางวัฒนธรรม เพื่อเพิ่มความตระหนักในการอนุรักษ์พื้นที่ทางวัฒนธรรมเหล่านั้นให้กับสังคม

การเตรียมการนำหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) มาใช้ในประเทศไทย กรณีศึกษาที่กำลังพัฒนาหลักการ จะมีการกำหนดประเภทของโครงการที่ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมจะเป็นการกำหนดตามพื้นที่อนุรักษ์ในประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย ส่วนไต้หวันจะเป็นการกำหนดให้ทำ HIA ควบคู่ไปกับแผนงานอนุรักษ์ (conservation plan) ในโครงการพัฒนา โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานที่จะมาเป็นผู้ตรวจสอบและอนุมัติรายงาน HIA ขึ้นใหม่ที่สังกัดอยู่ภายใต้หน่วยงานหรือคณะกรรมการด้านมรดกวัฒนธรรมของประเทศนั้น ส่วนขั้นตอนการประเมินผลกระทบนั้นยังไม่มีประเทศใดกำหนดไว้แน่ชัด แต่มีกำหนดให้ทำ HIA เพื่อใช้ยื่นประกอบการขออนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารในมาเลเซีย และในส่วนของเอกสารและรายงานที่เกี่ยวข้องกับการทำ HIA มีการกำหนดให้มีแผนงานอนุรักษ์ในไต้หวัน และรายงานข้อเสนอการพัฒนาในมาเลเซีย

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าการนำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) มาปรับใช้ในพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้น นอกจากการศึกษาหลักการควรวินิจฉัยและกระบวนการทำงานที่ประเทศกรณีศึกษากลุ่มที่กำลังพัฒนาการใช้งาน HIA มาเป็นตัวอย่างของกระบวนการนำปรับใช้ได้ เช่น การเตรียมการจัดตั้งหน่วยงานที่จะมารับผิดชอบการตรวจสอบและการอนุมัติรายงาน HIA ในอนาคตและประสานงานกับกลุ่มประเทศที่มีการประกาศใช้หลักการประเมินผลกระทบแล้ว เพื่อเตรียมการด้านองค์ความรู้และทักษะให้แก่บุคลากรทางวิชาการและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่จะมาเป็นผู้ตรวจสอบและอนุมัติรายงาน HIA โดยการจัดการอบรมเชิงปฏิบัติการ ประกอบกับการร่างข้อกำหนดการใช้งาน HIA และทดลองนำหลักการ HIA มาใช้กับโครงการที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียคุณค่าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในกรุงเทพฯ เพื่อช่วยในการสร้างเกณฑ์การใช้งาน HIA ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับพื้นที่อื่นที่มีคุณค่าได้

บทที่ 4

บริบทและกรณีศึกษาในกรุงเทพมหานคร

การนำหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) มาปรับใช้ในประเทศไทยจะต้องศึกษาสถานการณ์และบริบทการอนุรักษ์ในกรุงเทพมหานครเสียก่อน เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจว่า HIA ควรจะมีลักษณะอย่างไรถึงจะเหมาะสมกับบริบทการอนุรักษ์ที่มีอยู่ และศึกษาข้อมูลในเชิงลึกจากโครงการพัฒนาที่ดำเนินการเสร็จแล้ว เนื่องจากยังไม่เคยมีการใช้งาน HIA มาก่อนในประเทศไทยจึงต้องศึกษาข้อมูลด้านกระบวนการดำเนินงานอนุรักษ์และการจัดการโครงการที่ใช้อยู่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการนำ HIA มาปรับใช้ อย่างไรก็ตามด้วยข้อจำกัดทางด้านเวลา งานวิจัยนี้จะจำกัดขอบเขตของพื้นที่ศึกษาในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียคุณค่าทางวัฒนธรรม เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีทรัพย์สินทางวัฒนธรรมอยู่เป็นจำนวนมากและมีศักยภาพในการพัฒนา และอาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่โดยรอบจากการพัฒนา เพื่อกำหนดการใช้งาน HIA ในพื้นที่ศึกษาและสามารถนำไปใช้พัฒนาการใช้งานในพื้นที่อื่นได้ โดยได้กำหนดพื้นที่ศึกษาเป็นพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาตามแนวถนนเจริญกรุง ซึ่งมีรายละเอียดของหัวข้อที่จะทำการศึกษา ดังนี้

1) สถานการณ์การอนุรักษ์ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ในทั้งด้านบริบทของกฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรมสิทธิการถือครองอาคารและที่ดิน และกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กับโครงการ ซึ่งสร้างความเสี่ยงต่อการสูญเสียคุณค่าทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมจากการพัฒนาหรือการเปลี่ยนแปลงใดๆ

2) กรณีศึกษาในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียคุณค่าทางวัฒนธรรมและเกิดแรงกดดันจากการพัฒนา พิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมจากกรณีศึกษา เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาการนำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมมาปรับใช้

4.1 การอนุรักษ์ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในปัจจุบันในกรุงเทพมหานคร

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางการพัฒนาของประเทศและการเกิดโครงการพัฒนาต่างๆ จำนวนมากเพื่อรองรับความต้องการสมัยใหม่ ส่งผลให้ราคาที่ดินสูงขึ้นและเป็นแหล่งดึงดูดทรัพยากรการลงทุนต่างๆ¹ และส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่อการสูญเสียคุณค่าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่เกิดผลกระทบจากการพัฒนา ซึ่งเกิดจากประเด็นปัญหาในด้านกฎหมาย

¹ Terra BKK, "การเปลี่ยนแปลงของเมืองเมื่อรถไฟสายสีน้ำเงินวิ่งครบรูป," Terra BKK, www.terrabkk.com/news/.

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ได้แก่ ผู้พัฒนา ผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน และผู้อยู่อาศัยโดยรอบพื้นที่พัฒนา

4.1.1 กฎหมายและข้อกำหนด

ในกรุงเทพมหานคร กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ประกอบด้วยกฎหมายใน 3 ลักษณะ ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคารใหม่ ดัดแปลงอาคารเก่า และรื้อถอนอาคาร และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่เป็นแหล่งโบราณคดี โบราณสถาน ภูมิทัศน์ ประวัติศาสตร์ และภูมิทัศน์วัฒนธรรม ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) กฎหมายผังเมือง คือ **กฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556** โดยการระบุแผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท ที่สร้างข้อกำหนดในการใช้งานพื้นที่และข้อจำกัดการก่อสร้างในพื้นที่ประเภทต่างๆ

2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคารใหม่ ดัดแปลงอาคารเก่า และรื้อถอนอาคารจะมีกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- **พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522** จะกำหนดให้มีการขออนุญาตในการดำเนินงานก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารซึ่งจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อควบคุมมาตรฐานการออกแบบและก่อสร้างอาคารให้มีความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย และความสามารถในการป้องกันอัคคีภัยที่เหมาะสม รวมถึงการควบคุมความสูงของอาคารในบริเวณต่างๆ ได้แก่ เขตกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน เขตกรุงรัตนโกสินทร์ฝั่งธนบุรี และเขตพื้นที่ต่อเนื่องกรุงรัตนโกสินทร์ นอกจากนี้จะมีการควบคุมการก่อสร้างและดัดแปลงอาคารจากกรุงเทพมหานครในโครงการอาคารสาธารณะขนาดใหญ่ตาม**พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528**

- **พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535** กำหนดให้ทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ในกรณีที่โครงการเข้าข่ายที่กำหนดไว้ และจะถูกควบคุมจากสำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (สวผ.)

3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมรดกสถาปัตยกรรมที่เป็นโบราณสถาน อาคารอนุรักษ์ และอาคารทางประวัติศาสตร์ ซึ่งจะมีกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- **พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535)** เป็นหลักคุ้มครอง ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ส่งผลให้มีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ แนวทางปฏิบัติ และการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อดูแลการใช้งาน และช่วยในการปกป้องรักษาคุณค่าและความสำคัญ ตลอดจนหลักมาตรฐานในการบริหารจัดการทรัพย์สินทางวัฒนธรรมด้วย

- **ระเบียบกรมศิลปากร ว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. 2528** ประกอบด้วยกรณีนियามศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถานและการอนุรักษ์ อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมศิลปากรในการขึ้น

ทะเบียนโบราณสถานและการกำหนดเขตโบราณสถาน มาตรการการอนุรักษ์ และขั้นตอนก่อนดำเนินการอนุรักษ์ซึ่งมีการกำหนดให้ทำการสำรวจสภาพเดิมและสภาพปัจจุบันของโบราณสถานก่อนจัดทำโครงการอนุรักษ์ และการพิจารณาประวัติการบูรณะหรือต่อเติมแก้ไข

- **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. 2546** โดยได้นิยามความหมายของบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์เป็นพื้นที่ 4 ส่วน คือ กรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน กรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก กรุงรัตนโกสินทร์ฝั่งธนบุรี และบริเวณอื่นที่ติดต่อกับหรือเกี่ยวข้องกับกรุงรัตนโกสินทร์ทั้ง 3 บริเวณตามที่คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่ากำหนด เพื่อให้การกำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการ และแนวทางเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่าดำเนินไปอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพรวมทั้งส่งเสริมให้ภาคเอกชนและประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า เพื่อให้กรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สืบทอดความเจริญรุ่งเรือง ทางด้านศิลปวัฒนธรรมอันยิ่งใหญ่ของชาติ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่าซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีที่บริหารราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานกรรมการ เพื่อดำเนินการวางนโยบาย กำหนดพื้นที่ จัดทำแผนแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และการให้คำปรึกษาและพิจารณาโครงการอนุรักษ์ที่ตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า

- **กฎบัตรประเทศไทยว่าด้วยการบริหารจัดการแหล่งมรดกวัฒนธรรม พ.ศ. 2554** โดยสมาคมอโคโมสไทย เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการแหล่งมรดกวัฒนธรรมอย่างถูกต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ แนวคิด ค่านิยมในปัจจุบัน ซึ่งมีการกำหนดไว้ในหมวดคุณค่าและการประเมินคุณค่าของมรดกวัฒนธรรมว่า การประเมินคุณค่าเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการอนุรักษ์ เพื่อจัดลำดับความสำคัญและพิจารณาเลือกใช้วิธีการในการอนุรักษ์และบริหารจัดการที่เหมาะสม

จากการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ นำมาสู่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และระเบียบกรมศิลปากร พบว่ามีตัวอย่างหนึ่งที่พื้นที่ที่มีอาคารทางประวัติศาสตร์ตั้งอยู่กำลังได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ที่เปลี่ยนให้พื้นที่ที่มีรถไฟฟ้าผ่านเป็นเขต “พ.3” หรือพาณิชย์ยกรรม รวมถึงการประกาศพื้นที่อนุรักษ์ของผังเมืองรวมก็ครอบคลุมพื้นที่มากเกินไป ส่งผลให้ต้องควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวมาก จึงนำมาซึ่งปัญหาและกรณีพิพาทกับประชาชนในพื้นที่ที่ต้องการพัฒนาหลายกรณี²

² ยงธนันท์ พิมลเสถียร, "รื้อเมืองเก่า รากเหง้าเราจะอยู่ไหน? เสียงสะท้อนปกป้องเยาวราช," มติชน, 31 สิงหาคม 2555.

ส่วนการระบุถึงการประเมินคุณค่ามีการกล่าวถึงการประเมินคุณค่าของมรดกวัฒนธรรมก่อนการดำเนินโครงการ โดยเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานอนุรักษ์ (Conservation plan) หรือแผนการจัดการโครงการ (Management plan) ซึ่งแผนงานเหล่านี้ไม่ได้มีการจัดทำในทุกโครงการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรม เนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือข้อกำหนดใดบังคับใช้ทั้งในโบราณสถานที่ถูกขึ้นทะเบียนหรืออาคารที่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียน การประเมินคุณค่าจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การขอรับรางวัลอนุรักษ์ศิลปกรรมดีเด่นซึ่งทำให้ผู้ยื่นขอรับรางวัลต้องทำการประเมินคุณค่าตามหัวข้อที่ระบุไว้ในเกณฑ์การยื่นขอรับรางวัลอนุรักษ์ศิลปกรรมดีเด่นประเภทอาคาร หรือดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ประเมินหรือผู้พัฒนาโครงการ³

4.1.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์หรือการปรับปรุงบูรณะอาคารประกอบด้วย หน่วยงานที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ซึ่งในกรุงเทพมหานครหน่วยงานที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมคือ กรมศิลปากร สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ หรือหน่วยงานอื่นๆ รวมถึงบริษัทเอกชนที่มีอาคารที่มีคุณค่าแก่การอนุรักษ์อยู่ในการครอบครองดูแล และหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลและควบคุมการปรับปรุงอาคารอนุรักษ์ เมื่อเกิดโครงการพัฒนาหรือดัดแปลงอาคารในพื้นที่กรุงเทพมหานครจะมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน 3 ประเภท คือ หน่วยงานผู้ดูแลและจัดการด้านผังเมือง หน่วยงานผู้ดูแลการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ทั้งหน่วยงานผู้มีหน้าที่ดูแลทรัพย์สินทางวัฒนธรรม และหน่วยงานผู้ส่งเสริมและสนับสนุนด้านการอนุรักษ์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) หน่วยงานผู้ดูแลและจัดการด้านผังเมือง คือ **สำนักผังเมืองกรุงเทพ** เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้ดูแลและวางแผนการพัฒนาเมือง และกำหนดผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณพื้นที่ต่างๆ ของกรุงเทพฯ

2) หน่วยงานผู้ดูแลการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร ซึ่งจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นที่เป็นผู้ดูแลพื้นที่ที่มรดกวัฒนธรรมนั้นตั้งอยู่ คือ **กรุงเทพมหานคร และสำนักงานเขต** ที่เป็นผู้ดูแลพื้นที่ที่เกิดโครงการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงใดๆ ซึ่งในกรุงเทพฯ มีการแบ่งพื้นที่ดูแลเป็นเขตปกครอง 50 เขต และมีหน้าที่ควบคุมการพัฒนาโดยการที่ผู้พัฒนาจะต้องยื่นขออนุญาตการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงใดๆ กับสำนักงานเขต หรือกรุงเทพมหานครในกรณีที่เป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ซึ่งสามารถเกิดผลกระทบต่อพื้นที่โดยรอบ

³ ทัพยา สิริพัฒนากุล, 16 ธันวาคม, 2559, เจ้าหน้าที่ศูนย์ภูมิภาคด้วยโบราณคดีและวิจิตรศิลป์ (SPAFA).

3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรม หน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงวัฒนธรรมที่ทำหน้าที่ดูแลทรัพย์สินทางวัฒนธรรม คือ **กรมศิลปากร** ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการ **คุ้มครอง ป้องกัน อนุรักษ์ และสืบทอดมรดกวัฒนธรรมของชาติ** โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลศิลปวัฒนธรรมของชาติแขนงต่างๆ ได้แก่ งานด้านโบราณคดี ประวัติศาสตร์ พิพิธภัณฑสถานปัตยกรรม หัตถศิลป์ ภาษานาฏดุริยางคศิลป์ ด้านเอกสาร และหนังสือด้านการจัดการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ซึ่งกรมศิลปากรเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมดูแลรักษาและการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน เพื่อช่วยคุ้มครอง ควบคุม และดูแลรักษาโบราณสถานได้อย่างเต็มที่ เพราะหากจะมีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำให้สภาพของโบราณสถานหรือพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตโบราณสถานต้องเปลี่ยนแปลงไปจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศิลปากรเสียก่อน หลักเกณฑ์ในการขึ้นทะเบียนและกำหนดเขตโบราณสถานคือ โบราณสถานนั้นจะต้องมีคุณค่าในด้านประวัติศาสตร์ ศิลปะ และโบราณคดี โดยเจ้าหน้าที่กรมศิลปากรจะต้องลงพื้นที่ไปสำรวจเพื่อประเมินคุณค่าของโบราณสถาน และหากโบราณสถานนั้นมีเจ้าของจะต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของรับทราบและยินยอมก่อนทำการประกาศขึ้นทะเบียนในราชกิจจานุเบกษาโดยอธิบดีกรมศิลปากร⁴ และหน่วยงานที่ส่งเสริมและสนับสนุนด้านการอนุรักษ์อย่าง **สมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์** เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่พัฒนางานวิชาชีพสถาปัตยกรรมทั้งทางด้านวิชาชีพและด้านวิชาการ และมีการส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมโดยพิจารณาอบรมรางวัลอนุรักษ์ศิลปสถาปัตยกรรมดีเด่นแก่อาคาร ชุมชน และบุคคลหรือองค์กร มาตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2525 ตามการบำรุงรักษา และการอนุรักษ์อย่างถูกหลักวิชาการและสอดคล้องกับข้อกำหนด กฎหมายและขนบประเพณี ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาคือ คุณค่าทางด้านประวัติศาสตร์ คุณค่าทางศิลปกรรม คุณค่าทางสถาปัตยกรรม คุณค่าทางวิชาการ และคุณค่าทางสังคม⁵

จากการศึกษาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงการที่มีทรัพย์สินทางวัฒนธรรม พบว่ามีความสัมพันธ์กันของหน่วยงาน คือ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งทำหน้าที่บริหารเขตการปกครองพิเศษกรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งมีการแบ่งโครงสร้างการดำเนินงานเป็นสำนักต่างๆ โดยสำนักงานเขตและสำนักผังเมืองก็เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งแยกส่วนการทำงานกับกรมศิลปากร โดยกรมศิลปากรจะทำหน้าที่ดูแลรักษาโบราณสถานทั่วประเทศเฉพาะโบราณสถานที่ถูกขึ้นทะเบียนเท่านั้น ทำให้เกิดช่องทางที่ทำให้ผู้พัฒนาไม่ดำเนินงานตามหลักการอนุรักษ์เนื่องจากเป็นอาคารที่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน ทำให้อาคาร

⁴ กรมศิลปากร, "การขึ้นทะเบียนโบราณสถานมีหลักการอย่างไร?" <http://www.finearts.go.th/promotion/>.

⁵ สมาคมสถาปนิกสยาม, "รางวัลอนุรักษ์ศิลปสถาปัตยกรรม ประจำปี 2559," <http://www.asa.or.th/en/node/>.

เหล่านั้นได้รับผลกระทบจากการพัฒนา จนทำให้อาคารบางแห่งถูกรื้อทำลายเพื่อสร้างเป็นสถานีรถไฟฟ้า คอนโดมิเนียม ศูนย์การค้า และอาคารสำนักงานเพื่อรองรับการใช้งานใหม่ นอกจากนี้การขึ้นทะเบียนโบราณสถานก็มีขั้นตอนที่เคร่งครัดมากทำได้ยากด้วย⁶ และการจัดคณะทำงานดูแลของกรมศิลปากรมีเพียงนายช่างตรวจงานของกรมศิลปากรคนเดียวในการควบคุมงาน โดยนายช่างตรวจงาน 1 คนมีหน้าที่รับผิดชอบหลายโครงการทำให้ระดับความควบคุมงานไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่ และระดับความเข้มข้นของการประเมินคุณค่าของมรดกวัฒนธรรมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลโครงการ เนื่องมาจากขั้นตอนการสำรวจและการออกแบบที่ไม่มีข้อมูลอาคาร และขาดขอบเขตงานที่พอเพียงหรือเหมาะสมในการนำไปใช้งานจริง เพราะปัจจัยด้านระเบียบข้อบังคับ และปัจจัยด้านระดับของข้อมูลการสำรวจและการออกแบบ⁷

4.1.3 กรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินและกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

กรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานครจะมีทั้งที่ดินที่ถือครองกรรมสิทธิ์โดยหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ กรมธนารักษ์ และกระทรวงต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะไม่มีการขายที่ดิน ผู้ที่ต้องการพัฒนาโครงการจึงต้องทำสัญญาเช่าเป็นระยะเวลาตามที่มีการตกลงกันกับหน่วยงานนั้นๆ และที่ดินที่ถือครองกรรมสิทธิ์โดยเอกชน ซึ่งในกรณีทั่วไปจะมีทั้งการขายที่ดินและการทำสัญญาเช่าเป็นระยะเวลาตามแต่ตกลงกันระหว่างผู้ให้เช่าและผู้เช่า แต่มีเอกชนบางประเภทที่จะไม่มีการขายที่ดิน แต่เป็นการทำสัญญาเช่าตามระยะเวลา เช่น สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และวัดหรือในกรณีที่เป็นนโยบายขององค์กรผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในการจัดประโยชน์จึงทำให้เกิดโครงการอนุรักษ์ทรัพย์สินหรืออาคารทางประวัติศาสตร์ขึ้น ซึ่งสามารถสรุปรูปแบบการดำเนินโครงการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมได้ 3 รูปแบบ ได้แก่

- การพัฒนาเพื่อประกอบกิจการ บนที่ดินที่ถือครองเอง
- การพัฒนาเพื่อประกอบกิจการ บนที่ดินที่ไม่ได้ถือครองเองหรือถือครองเพียงบางส่วน
- การพัฒนาเพื่อหาผู้เช่ามาประกอบการ บนที่ดินที่ถือครองเอง

ดังนั้นการดำเนินการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงในพื้นที่กรุงเทพมหานครจึงต้องมีการคำนึงถึงกฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่และลักษณะของโครงการ ทั้งกฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมรดกสถาปัตยกรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการยื่นเอกสารและแบบขออนุญาตในขั้นตอนต่างๆ ของโครงการ และกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินของพื้นที่โครงการนั้นซึ่งทำให้เกิดรูปแบบการพัฒนาที่ดินที่แตกต่างกัน

⁶ ยงธนันท์ พิมลเสถียร.

⁷ วชิระ หินอ่อน, "การบริหารจัดการงานก่อสร้างการปรับปรุงอาคารอนุรักษ์" (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558).

4.2 กรณีศึกษา

การนำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมมาปรับใช้ในกรุงเทพมหานคร ได้ทำการเลือกพื้นที่ที่เป็นตัวแทนในการศึกษาจากพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียคุณค่าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรม คือ พื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาตามแนวถนนเจริญกรุงตอนนอก ด้วยสาเหตุดังต่อไปนี้

1. เป็นพื้นที่ที่อยู่นอกเหนือการกำหนดของแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินกรุงเทพฯ ให้เป็นผังสีน้ำตาลอ่อน หรือเป็น “ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย”

2. เป็นพื้นที่ที่อยู่นอกเหนือขอบเขตกรุงรัตนโกสินทร์และพื้นที่ต่อเนื่องและอยู่นอกเหนือการควบคุมของ *ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เพื่ออนุรักษ์โบราณสถานและบริเวณที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์* เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ทั้งที่มีทรัพย์สินทางวัฒนธรรมตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก

3. เป็นพื้นที่ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของ *ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร* ในเรื่องการจำกัดห้ามมิให้ก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารที่มีความสูงเกินที่กำหนด ซึ่งจะครอบคลุมในบริเวณเขตกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน เขตกรุงรัตนโกสินทร์ฝั่งธนบุรี และเขตพื้นที่ต่อเนื่องกรุงรัตนโกสินทร์

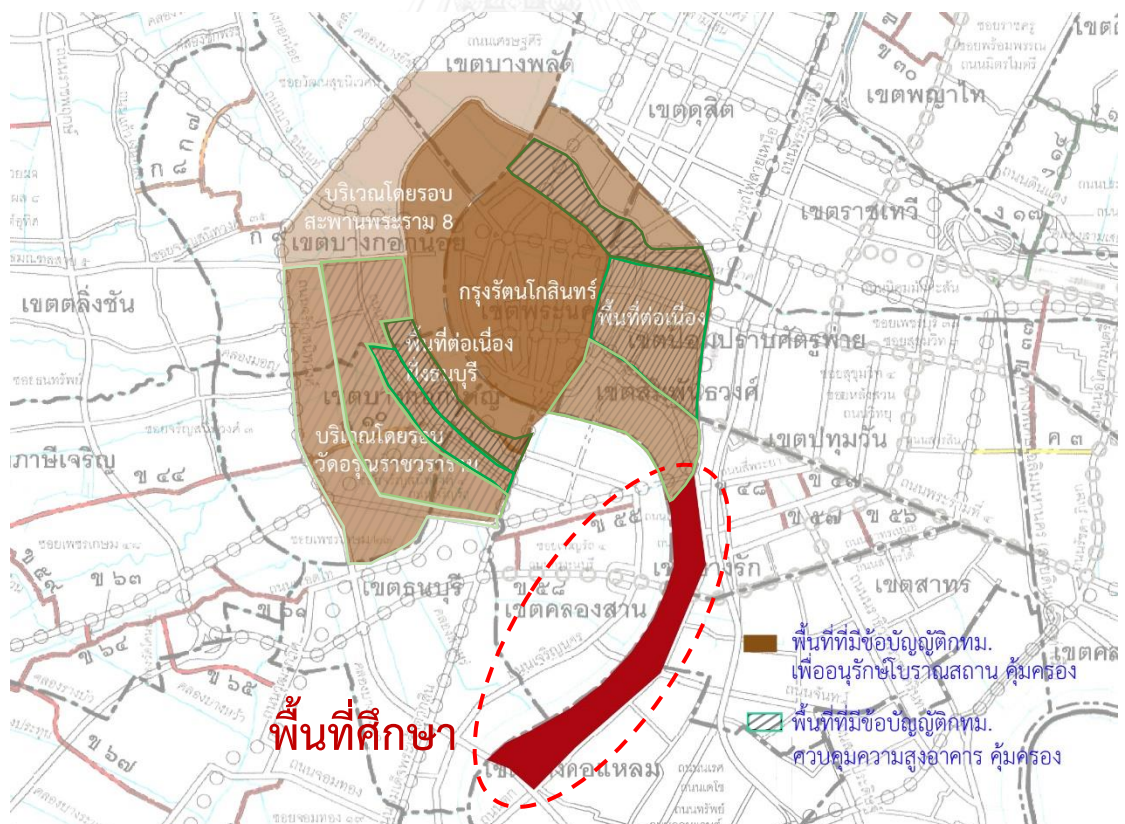
เนื่องจากพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาตามแนวถนนเจริญกรุงตอนนอกมีความเสี่ยงต่อการสูญเสียคุณค่า จากการที่ไม่มีกฎหมายหรือข้อบัญญัติใดคุ้มครองดังเช่นพื้นที่เกาะกรุงรัตนโกสินทร์และพื้นที่ต่อเนื่องดังกล่าว โดยเฉพาะโบราณสถานที่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียน ซึ่งจะไม่มีระเบียบกรมศิลปากร ว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถานคุ้มครองโบราณสถานหรืออาคารทางประวัติศาสตร์ มาคุ้มครองด้วยตามรูปที่ 4-1 และพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาตามแนวถนนเจริญกรุงเป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างย่านเมืองเก่ากับย่านธุรกิจ ทำให้พื้นที่ย่านเจริญกรุงเป็นที่สนใจของผู้ประกอบการและผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับการที่เกิดโครงการความร่วมมือระหว่างกรุงเทพมหานครและภาคเอกชน เพื่อพัฒนาย่านเจริญกรุงให้เป็น “พื้นที่สร้างสรรค์” จึงเกิดการพัฒนาโครงการหลายประเภทในย่านที่ส่งผลให้เกิดกิจกรรมปรับปรุงและปรับการใช้สอยอาคารทางประวัติศาสตร์⁸ ซึ่งทำให้อาคารเหล่านั้นเกิดความเสียหายต่อการสูญเสียคุณค่า ทั้งจากการถูกรื้อทำลายเพื่อสร้างอาคารใหม่ที่ให้ผลตอบแทนทางธุรกิจสูงขึ้น หรือจากการปรับปรุงอาคารโดยขาดความเข้าใจและขาดองค์ความรู้ด้านอนุรักษ์ของผู้พัฒนาโครงการ

⁸ คณะกรรมการกำหนดแนวทางการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่ต่อเนื่องกรุงรัตนโกสินทร์, "การประชุมพื้นที่สร้างสรรค์ย่านบางรัก-คลองสาน," <http://oldbangkokregeneration.org/2016/01/18>



รูปที่ 4-1 แผนภาพแสดงข้อกำหนดด้านกฎหมายที่ครอบคลุมในพื้นที่อนุรักษ์ และนอกพื้นที่อนุรักษ์ของกรุงเทพมหานคร

การกำหนดพื้นที่ศึกษาในงานวิจัยนี้ เลือกพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาในบริเวณถนนเจริญกรุงตามรูปที่ 4-2 ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อยู่นอกขอบเขตที่มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารบางชนิดหรือบางประเภท และเรื่องการจำกัดความสูงของอาคารควบคุมอยู่



รูปที่ 4-2 แสดงขอบเขตพื้นที่ศึกษาริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาในบริเวณถนนเจริญกรุง ที่มา: ปรับจากผังเมืองรวมกรุงเทพฯ พ.ศ. 2556

ถนนเจริญกรุงถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนากรุงเทพมหานครที่สำคัญกล่าวคือ เป็นตัวแทนของโครงสร้างเมืองแบบสมัยใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบคมนาคมหลักจากทางน้ำสู่ทางบก โดยในตอนสร้างถนนเจริญกรุงได้มีการสร้างตึกแถว 2 ชั้นแบบสิงคโปร์ตามนโยบายของรัชกาลที่ 4 ซึ่งต่อมาได้มีการติดตั้งระบบรถรางบนถนนเจริญกรุงในสมัยรัชกาลที่ 5 ทำให้สามารถกล่าวได้ว่าถนนเจริญกรุงเป็นถนนพาณิชย์กรรมแห่งแรกของกรุงเทพมหานครและมีการใช้งานมาจนถึงปัจจุบัน จึงเกิดความต่อเนื่องของกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้วยธุรกิจการค้า ตลอดจนส่งผลให้ถนนเจริญกรุงเป็นศูนย์รวมของสถาปัตยกรรมหลายยุคสมัยที่เกิดจากการปรับเปลี่ยนการใช้งานอาคารไปตามความต้องการในแต่ละสมัย⁹ จากการศึกษาและการสำรวจในพื้นที่ศึกษาพบว่ามีรูปแบบทางสถาปัตยกรรมที่มีความหลากหลายอันเกิดจากการใช้งานและอิทธิพลของศาสนาหรือกลุ่มชาติพันธุ์ สามารถจำแนกประเภทการใช้งานได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ ศาสนสถาน อาคารพาณิชย์ อาคารที่ทำการ และอาคารสถานศึกษา ทั้งนี้ในพื้นที่ดังกล่าวมีกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินซับซ้อน ทั้งที่เป็นของเอกชนและหน่วยงานต่างๆ เช่น อาคารและที่ดินที่มีสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หรือวัดเป็นเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่มีเอกชนเป็นผู้เช่าอาคารเพื่อประกอบกิจการ การตัดสินใจในการพัฒนาโครงการหรืออนุรักษ์อาคารจึงแตกต่างจากอาคารหรือที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของรัฐ เนื่องจากการดำเนินงานของเอกชนมักมีการคำนึงถึงผลตอบแทนทางเศรษฐกิจมากกว่าหน่วยงานของรัฐ ส่งผลให้โบราณสถานหรืออาคารอนุรักษ์มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียคุณค่ามากขึ้น

การเลือกโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับอาคารทางประวัติศาสตร์มาใช้เป็นกรณีศึกษาจะคำนึงถึงประเด็นเรื่องแนวคิดในการพัฒนาโครงการ การประเมินทางกายภาพของโครงสร้างและวัสดุอาคารเพื่อรีดลอนหรือเก็บอาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ในโครงการ การประเมินทางเศรษฐกิจโดยมีการตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการ ส่วนการเลือกโครงการกรณีศึกษาจะเป็นตัวอย่างของโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับมรดกสถาปัตยกรรมหรืออาคารทาง โดยใช้เกณฑ์ต่อไปนี้

1) เป็นโครงการที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ที่มีคุณค่า เป็นโครงการที่เป็นที่ตั้งของโบราณสถานหรืออาคารอนุรักษ์ โดยมีอาคารหรือชุมชนที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ตั้งอยู่ในบริเวณโดยรอบ

2) เป็นโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องอาคารประวัติศาสตร์และมีการดำเนินการจนแล้วเสร็จ ทั้งนี้เพื่อศึกษาแนวความคิดและกระบวนการดำเนินงานของผู้พัฒนาเอกชนในแต่ละประเภท รวมถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงการในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

⁹ ยงธินศรี พิมลเสถียร, อาคารที่มีคุณค่าควรแก่การอนุรักษ์บริเวณถนนเจริญกรุงตอนบน, ed. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2552).

3) เป็นโครงการพัฒนาที่มีการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ เนื่องจากเป็นอาคารประเภทที่มีความเสี่ยงมากที่สุดจากการใช้งานที่หลากหลาย ซึ่งผู้พัฒนาต้องการผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงกว่าอาคารประเภทอื่น

4) เป็นโครงการที่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากต้องการศึกษาการตัดสินใจพัฒนาอาคารที่มีรูปแบบที่หลากหลายมากกว่าการพัฒนาโครงการของรัฐบาล โดยกรณีศึกษาจะเป็นตัวแทนของกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินที่แตกต่างกันอันได้แก่ การพัฒนาเพื่อประกอบกิจการบนที่ดินที่ถือครองเอง การพัฒนาเพื่อประกอบกิจการบนที่ดินที่ถือครองเองบางส่วน และการพัฒนาเพื่อหาผู้เข้ามาประกอบการบนที่ดินที่ถือครองเอง

จากเกณฑ์การเลือกโครงการกรณีศึกษาข้างต้น ทำให้ได้มาซึ่งโครงการกรณีศึกษา 3 โครงการ คือ โครงการเอเชียทีค เดอะริเวอร์ฟรอนท์ โครงการศูนย์การค้า โอ.พี. การ์เด็น และโครงการอนุรักษ์ บ้านเลขที่ 1 ตrokerกัปตันบุช โดยจะทำการศึกษาระบวนการพัฒนาโครงการจากข้อมูลทางเอกสาร และจากการสัมภาษณ์ผู้พัฒนาหรือเจ้าของโครงการ ซึ่งมีประเด็นในการศึกษาตามหัวข้อดังนี้

1. ประเภทโครงการ
2. ผู้ทำการพัฒนา
3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. ขั้นตอนการดำเนินงาน
5. เอกสารและรายงานที่เกี่ยวข้อง

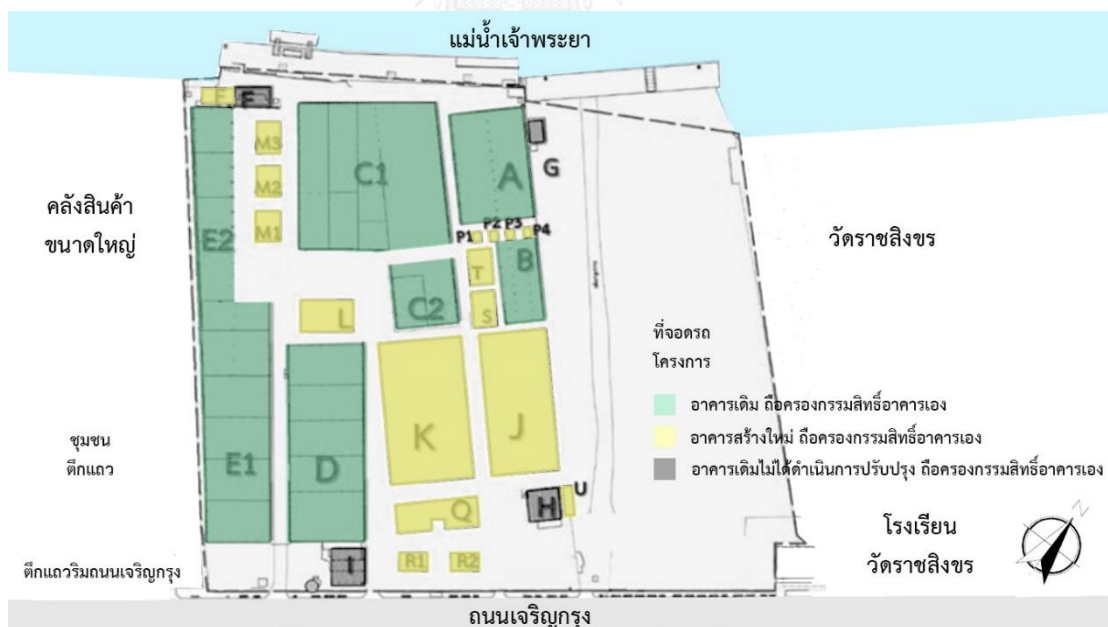


รูปที่ 4-3 ภาพแสดงตำแหน่งที่ตั้งของโครงการกรณีศึกษา 3 โครงการ ในบริเวณถนนเจริญกรุง

4.2.1 โครงการเอเชียทีค เดอะริเวอร์ฟรอนท์

โครงการเอเชียทีค เดอะริเวอร์ฟรอนท์ ตั้งอยู่ที่ 2094 ถนนเจริญกรุง แขวงวัดพระยาไกร เขต บางคอแหลม กรุงเทพฯ 10120 โดยมีพื้นที่โครงการเป็นพื้นที่จำนวน 28 ไร่ (44,800 ตร.ม.) ซึ่งเป็นพื้นที่อาคารจำนวน 35,111 ตร.ม. (หมายเหตุ เป็นพื้นที่โครงการในระยะที่ 1 เนื่องจากในปีที่ทำการสำรวจเก็บข้อมูล ผู้พัฒนายังไม่ได้เริ่มดำเนินการโครงการในระยะที่ 2 และระยะที่ 3) ซึ่งมีระยะเวลาดำเนินงานในระยะที่ 1 เป็นเวลา 2 ปี 4 เดือน (ม.ค. 2553 – เม.ย. 2555) เดิมมีการใช้งานพื้นที่โครงการเป็นท่าเรือและคลังสินค้าของกลุ่มไทยเจริญคอร์เปอร์เรชั่น (ทีซีซี กรุ๊ป) และถูกพัฒนาเพื่อใช้งานเป็นศูนย์การค้าซึ่งประกอบด้วยร้านค้า ร้านอาหาร โรงละคร และลานกิจกรรม

1) **ประเภทโครงการ** เป็นโครงการที่เป็นตัวแทนของกรณีศึกษาที่มีการพัฒนาเพื่อประกอบกิจการบนที่ดินที่ถือครองเอง ประกอบด้วยอาคารจำนวน 25 หลัง เป็นอาคารสร้างใหม่ 16 หลังและอาคารเดิม 9 หลัง ตามภาพประกอบรูปที่ 4-4 ประกอบด้วยอาคารโครงสร้างเสา-คานาคสล.และเหล็ก ซึ่งมีโครงสร้างเป็นโครงสร้างเหล็ก การใช้งานเดิมที่เป็นโกดังเก็บสินค้าและโรงเลื่อยเก่า 5 หลัง ได้แก่ อาคาร A, B, C, D และ E (อาคาร C และ E ถูกแยกอาคารและพื้นที่การใช้งานเป็น 2 ส่วนเพื่อใช้เป็นทางสัญจรภายในโครงการ) ตามภาพประกอบรูปที่ 4-5 และอาคารเดี่ยวหลังคาทรงปั้นหยา 4 หลัง ได้แก่ อาคาร F, G (อาคารทำการศุลกากรเดิม), H และ I ตามภาพประกอบรูปที่ 4-6



รูปที่ 4-4 ภาพแสดงตำแหน่งอาคารเดิม อาคารสร้างใหม่ และอาคารที่ไม่ได้ดำเนินการพัฒนาหรือปรับปรุงใดๆ



รูปที่ 4-5 ภาพบรรยากาศโครงการ ในส่วนอาคารเดิม A C และ E ซึ่งมีการใช้งานเดิมเป็นโกดังเก็บสินค้าและโรงเลื่อยเก่า ตามลำดับ



รูปที่ 4-6 ภาพบรรยากาศโครงการ ในส่วนอาคารเดี่ยวหลังคาทรงปั้นหยาเดิม I G และ F ตามลำดับ



รูปที่ 4-7 ภาพบรรยากาศโครงการในส่วนอาคาร Q ที่เป็นอาคารสร้างใหม่เพื่อใช้งานเป็นโรงละคร และบรรยากาศทางเดินภายในโครงการระหว่างอาคาร E และพื้นที่ระหว่างอาคาร C1 กับ C2 ตามลำดับ

2) ผู้ดำเนินโครงการพัฒนา ดำเนินการพัฒนาโดยบริษัททีซีซี แลนด์ แอสเสท เวิร์ด จำกัด โดยจัดตั้งคณะกรรมการที่เป็นบุคลากรภายในบริษัทเป็นผู้ประเมินและศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ก่อนดำเนินการจัดจ้างผู้ออกแบบซึ่งเป็นบุคลากรภายนอก

3) หน่วยงานผู้อนุมัติและตรวจสอบ โครงการตั้งอยู่ในพื้นที่เขตบางคอแหลมจึงต้องทำการยื่นขออนุญาตดัดแปลงอาคารเดิมในโครงการกับสำนักงานเขตบางคอแหลม และยื่นขออนุญาตในการก่อสร้างอาคารใหม่กับกรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่อาคารมาก

4) ขั้นตอนการดำเนินโครงการ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลัก ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹⁰
ขั้นตอนที่ 1 ขั้นตอนการออกแบบ – จากแนวคิดในการพัฒนาโครงการและพื้นที่ที่บริษัทในเครือมีที่ดินอยู่เดิม และศึกษาศักยภาพของพื้นที่ทั้งในด้านกายภาพของโครงการ และในด้านเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ การประเมินด้านการตลาด และด้านการเงิน เพื่อหาการใช้งานที่เหมาะสมกับพื้นที่และนำไปสู่แนวความคิดในการออกแบบ โดยมีรายละเอียดการประเมินด้านต่างๆ ดังนี้

¹⁰ ชุมพล หินทอง, 3 พฤษภาคม, 2560, ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายก่อสร้างและออกแบบ บริษัท ทีซีซี แลนด์ แอสเสท เวิร์ด จำกัด.

- สภาพทางกายภาพของโครงการ มีการพิจารณาทำเลที่ตั้งโครงการและการเข้าถึงโครงการทั้งในการสัญจรทางบกและทางน้ำ ส่วนด้านกายภาพของอาคารมีการจ้างทีมวิศวกรมาทดสอบความแข็งแรงของโครงสร้างและวัสดุอาคารเดิม เพื่อใช้ในการพิจารณาในการรื้อหรือเก็บอาคารในโครงการ เนื่องจากผู้พัฒนามีนโยบายในการปรับปรุงซ่อมแซมเพื่อใช้งานอาคารเดิม และมีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาข้อมูลด้านประวัติศาสตร์ของอาคารและพื้นที่โดยเฉพาะ

- ด้านเศรษฐศาสตร์ คือ ด้านการตลาดและด้านการเงินซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

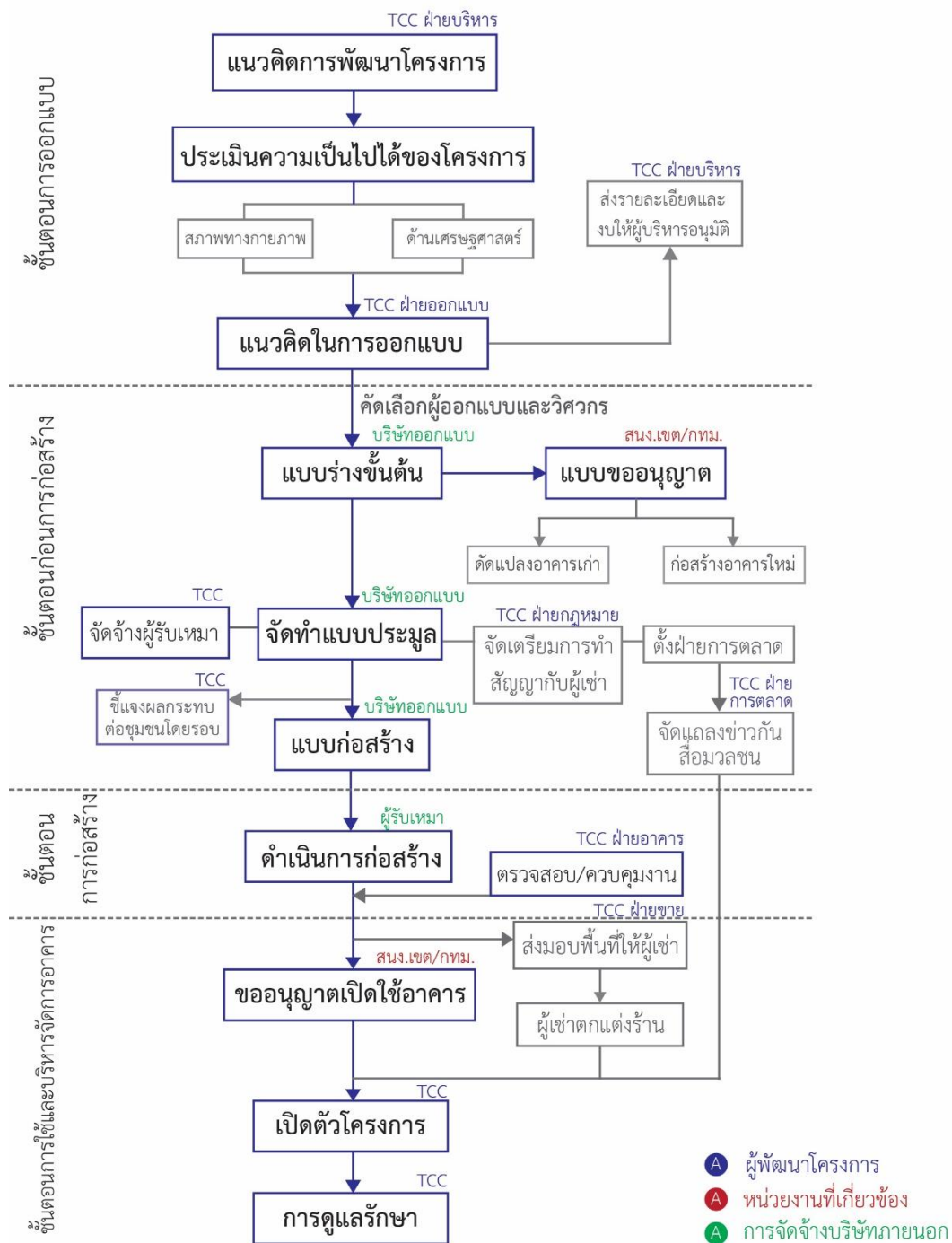
ด้านการตลาด เนื่องจากการพิจารณาโครงการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของที่มี 4 ประเภทบริษัทคือ ด้านที่อยู่อาศัย ด้านธุรกิจโรงแรม ด้านอาคารสำนักงาน และด้านธุรกิจการค้าปลีก ซึ่งผู้พัฒนาเห็นว่าเป็นประเภทธุรกิจที่เหมาะสมกับพื้นที่ จากการวิเคราะห์คู่แข่งที่เป็นโครงการศูนย์การค้าในบริเวณโดยรอบทำให้ตัดสินใจดำเนินโครงการเป็นศูนย์การค้าแบบเปิดที่ประกอบด้วยร้านค้า ร้านอาหาร โรงละคร และลานกิจกรรมริมน้ำ และใช้ประวัติศาสตร์ของพื้นที่เป็นจุดขายของโครงการ ซึ่งมีการวางแผนกลุ่มเป้าหมายผู้มาใช้โครงการเป็นนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติและคนไทย

ด้านการเงิน มีการคำนึงถึงเรื่องงบประมาณในการลงทุนและระยะเวลาคืนทุน ประกอบด้วยค่าดำเนินงานก่อสร้าง ค่าปรับปรุงพื้นที่ ค่าเช่าที่ดินจากบริษัทในเครือ และค่าทำการตลาดต่างๆ แต่ทางผู้พัฒนาไม่สามารถเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับตัวเลขทางการเงินได้

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นตอนก่อนการก่อสร้าง - คณะทำงานของผู้พัฒนาเป็นผู้ดำเนินการทำแบบร่างขั้นต้น เพื่อนำไปประกอบการยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารใหม่จากกรุงเทพมหานคร และประกอบการยื่นขออนุญาตตัดแปลงอาคารเดิมจากสำนักงานเขต รวมถึงจัดทำแบบประมูลเพื่อทำสัญญาจัดจ้างผู้ออกแบบและผู้รับเหมาโครงการ ซึ่งคณะทำงานได้มีการจัดเตรียมเอกสารและงานด้านอื่นๆ ในระยะเวลาเดียวกัน ได้แก่ ฝ่ายกฎหมายมีการจัดเตรียมเรื่องสัญญาเช่าสำหรับผู้เช่าพื้นที่ค้าปลีก และฝ่ายการตลาดมีการวางแผนการตลาดและการประชาสัมพันธ์ นอกจากนี้ผู้พัฒนายังมีการชี้แจงผลกระทบต่อชุมชนโดยรอบโครงการ เนื่องจากเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่สามารถส่งผลกระทบต่ออาคาร ชุมชน และวิถีชีวิตในบริเวณที่ตั้งโครงการได้

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นตอนการก่อสร้าง - เป็นขั้นตอนที่ดำเนินงานโดยสถาปนิก วิศวกร และผู้รับเหมาที่ผู้พัฒนาจัดจ้างไว้ ซึ่งผู้พัฒนาได้มีการตรวจสอบและติดตามการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 4 ขั้นตอนการบริหารจัดการอาคาร - เมื่อดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ ทางผู้พัฒนาต้องดำเนินการขออนุญาตเปิดใช้อาคารกับทางหน่วยงานผู้อนุมัติการก่อสร้างและการตัดแปลงอาคาร คือ กรุงเทพมหานคร และสำนักงานเขต ร่วมกับการเตรียมโครงการเพื่อส่งมอบพื้นที่ให้ผู้เช่าพื้นที่ค้าปลีกตกแต่งร้านก่อนที่ผู้พัฒนาจะดำเนินการเปิดตัวโครงการ และมีการบริการจัดการการใช้งานอาคารของผู้พัฒนาต่อไป



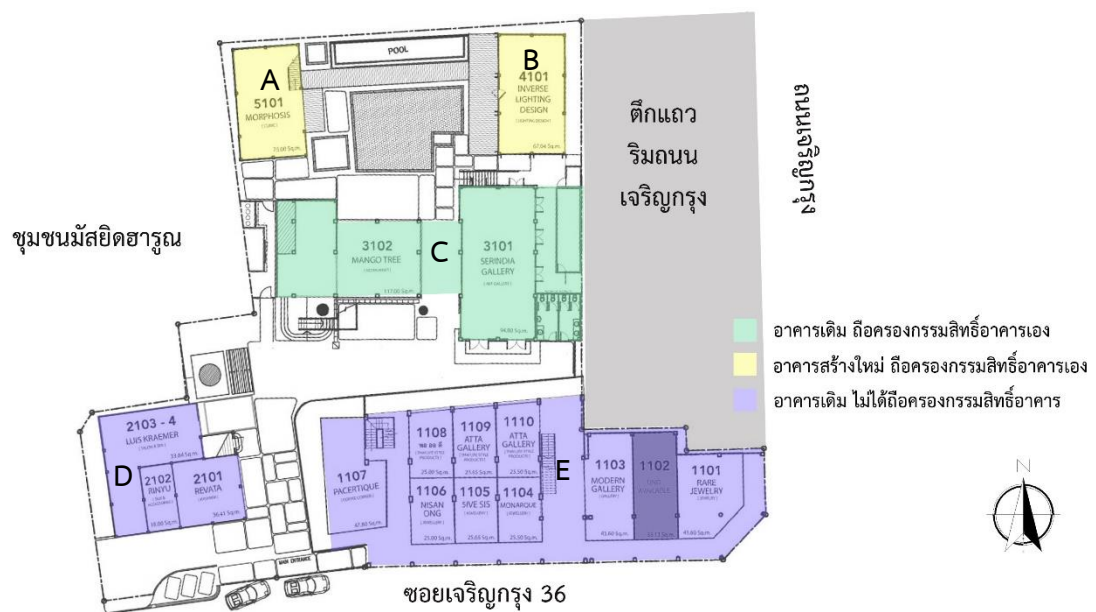
รูปที่ 4-8 แผนภาพแสดงขั้นตอนในการพัฒนาโครงการเอเชียทีค เดอะริเวอร์ฟรอนท์

5) เอกสารหรือรายงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยเอกสารและรายงาน 3 ประเภท คือ เอกสารที่ใช้ภายในโครงการ ได้แก่ รายงานประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ แบบสถาปัตยกรรม และสัญญาจัดจ้าง (TOR) เอกสารที่เกี่ยวข้องกับอาคารทางประวัติศาสตร์ คือ รายงานประวัติศาสตร์ของอาคาร และเอกสารที่ใช้ยื่นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เอกสารประกอบการขออนุญาตก่อสร้างและตัดแปลงอาคาร และเอกสารประกอบการขออนุญาตเปิดใช้งานอาคาร

4.2.2 โครงการศูนย์การค้า โอ.พี. การ์เด็น

โครงการศูนย์การค้า โอ.พี. การ์เด็น ตั้งอยู่ที่ซอยเจริญกรุง 36 แขวงบางรัก เขตบางรัก กรุงเทพฯ 10500 โดยมีพื้นที่โครงการจำนวน 1 ไร่ 1 งาน 24 ตารางวา (2,096 ตร.ม.) เป็นพื้นที่อาคารจำนวน 1,423 ตร.ม. ซึ่งใช้ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ 1 ปี 2 เดือน (ก.ย. 2551 – พ.ย. 2552) เดิมมีการใช้งานพื้นที่โครงการเป็นสหการแพทย์และอาคารที่พักอาศัย และถูกพัฒนาเพื่อใช้งานเป็นศูนย์การค้าขนาดเล็กซึ่งประกอบด้วยร้านค้า ร้านอาหาร แกลอรี และสวนหย่อม

1) **ประเภทโครงการ** เป็นโครงการที่เป็นตัวแทนของกรณีศึกษาที่มีการพัฒนาเพื่อประกอบกิจการบนที่ดินที่ถือครองเองบางส่วน ในพื้นที่โครงการมีอาคารทั้งหมด 5 หลัง ซึ่งถือครองกรรมสิทธิ์โดยผู้พัฒนาเป็นอาคารจำนวน 3 หลัง ประกอบด้วยอาคารสร้างใหม่ 2 หลัง ได้แก่ อาคาร A และ B และอาคารเดิม 1 หลัง คือ อาคาร C ส่วนอาคารที่ถือครองกรรมสิทธิ์โดยสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งผู้พัฒนาทำสัญญาเช่าเพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่โครงการโอ.พี. การ์เด็น คือ อาคารด้านหน้า 2 หลัง ได้แก่ อาคาร D และ E โครงการ ตามภาพประกอบรูปที่ 4-9



รูปที่ 4-9 ภาพแสดงตำแหน่งอาคารเดิม อาคารสร้างใหม่ที่ถือครองกรรมสิทธิ์โดยผู้พัฒนา และอาคารที่ผู้พัฒนาเช่าเพื่อประกอบการ



รูปที่ 4-10 ภาพบรรยากาศโครงการ ในส่วนอาคาร C ที่เคยเป็นอาคารพักอาศัย และสวนหย่อมระหว่างอาคาร A B และ C ที่มีการถือครองกรรมสิทธิ์อาคารและที่ดินโดยผู้พัฒนาโครงการ ตามลำดับ



รูปที่ 4-11 ภาพบรรยากาศโครงการ ในส่วนทางเข้าด้านหน้าโครงการ คือ อาคาร E และ D และลานระหว่างอาคาร C กับ E ตามลำดับ

2) **ผู้ดำเนินโครงการพัฒนา** ดำเนินการพัฒนาโดยบริษัททีซีซี แคปปิตอล แลนด์ จำกัด โดยจัดตั้งคณะทำงานที่เป็นบุคลากรภายในบริษัทเป็นผู้ประเมินและศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการก่อนดำเนินการจัดจ้างผู้ออกแบบซึ่งเป็นบุคลากรภายนอก

3) **หน่วยงานผู้อนุมัติและตรวจสอบ** โครงการตั้งอยู่ในพื้นที่เขตบางรักจึงต้องทำการยื่นขออนุญาตดัดแปลงอาคารเดิมและยื่นขออนุญาตในการก่อสร้างอาคารใหม่กับสำนักงานเขตบางรัก และต้องมีการรายงานผู้ให้เช่าอาคารและที่ดิน คือ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินโครงการด้วย

4) **ขั้นตอนการดำเนินโครงการ** ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลัก ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹¹
ขั้นตอนที่ 1 ขั้นตอนการออกแบบ - จากแนวคิดในการพัฒนาโครงการที่บริษัทมีอาคารและที่ดินอยู่เดิม และศึกษาศักยภาพของพื้นที่ทั้งในด้านกายภาพของโครงการ และในด้านเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ การประเมินด้านการตลาด และด้านการเงิน เพื่อหาการใช้งานที่เหมาะสมกับพื้นที่ซึ่งนำไปสู่แนวความคิดในการออกแบบ และมีการเช่าอาคารและที่ดินด้านหน้าจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เพื่อเพิ่มพื้นที่ให้แก่โครงการ โดยมีรายละเอียดการประเมินด้านต่างๆ ดังนี้

- สภาพทางกายภาพของโครงการ มีการพิจารณาทำเลที่ตั้งโครงการและการเข้าถึงโครงการ และพิจารณาด้านกายภาพของอาคาร เพื่อใช้ในการพิจารณาปรับปรุงและตัดสินใจในการรื้อหรือเก็บอาคารในโครงการ เนื่องจากผู้พัฒนามีนโยบายในการใช้ประโยชน์จากอาคารเดิมโดยรักษาสภาพเดิมไว้มากที่สุดและปรับปรุงซ่อมแซมเพื่อรองรับการใช้งานใหม่ แต่มีการรื้อถอนอาคารเดิมที่เคยมีการใช้งานเป็นที่พักอาศัยของแม่บ้านออกไปเพื่อสร้างอาคารใหม่ ส่วนการศึกษาข้อมูลด้านประวัติศาสตร์ของอาคารและพื้นที่ดำเนินการโดยคณะทำงานซึ่งเป็นบุคลากรภายในของบริษัท

- ด้านเศรษฐศาสตร์ คือ ด้านการตลาดและด้านการเงินซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ด้านการตลาด ผู้พัฒนาต้องการพัฒนาโครงการเป็นศูนย์การค้าหรู เพื่อรองรับลูกค้าเฉพาะกลุ่มในด้านของตกแต่งและงานศิลปะจึงประเมินกลุ่มเป้าหมายหลักเป็นชาวต่างชาติและคนไทยในกลุ่มชั้นกลางระดับบน ซึ่งประกอบด้วยร้านค้า ร้านอาหาร แกลอรี และสวนหย่อม

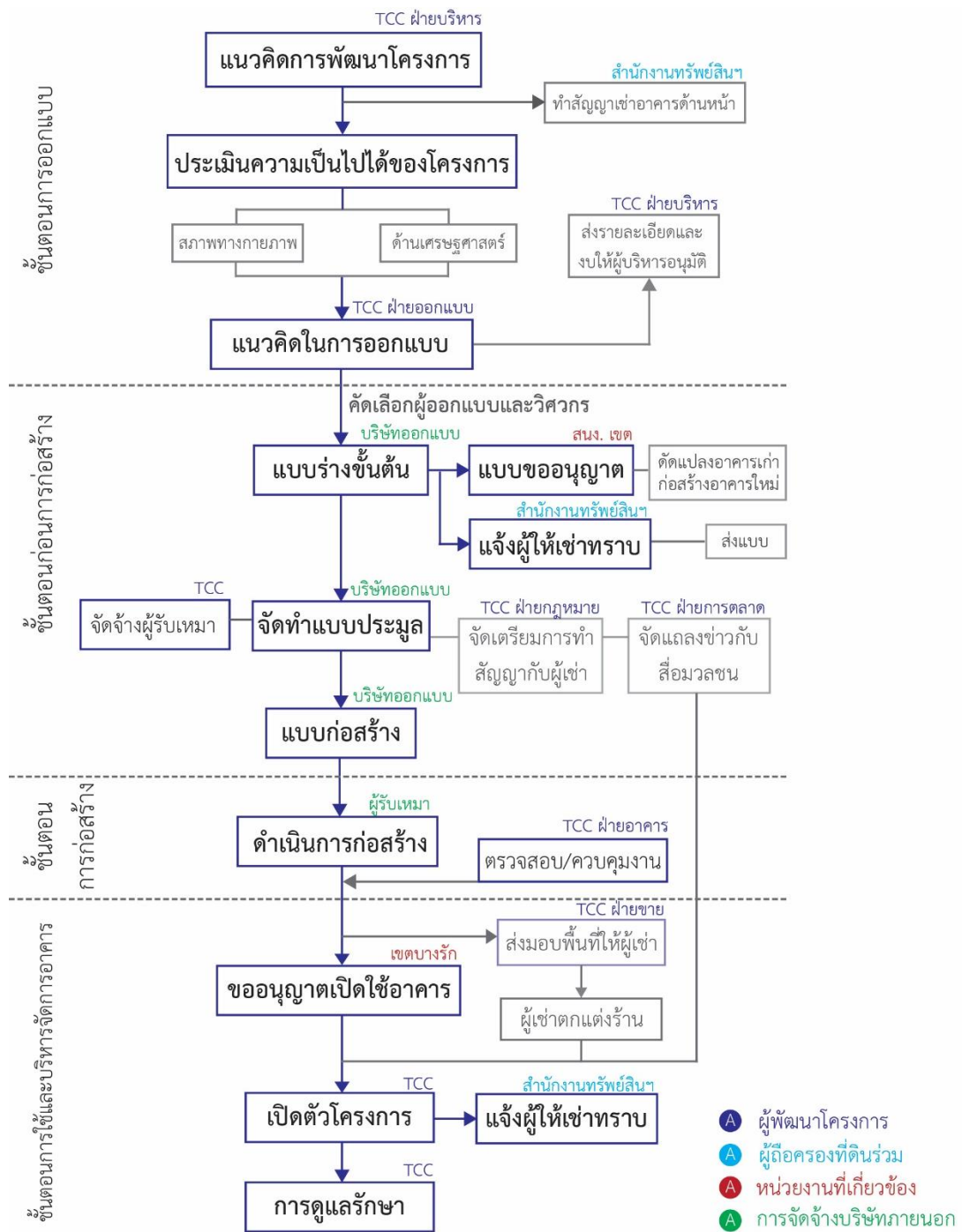
¹¹ จีระพงศ์ ศรีเจริญ, 3 พฤษภาคม, 2560, ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารงานออกแบบ บริษัท ทีซีซี แลนด์ แอสเสท เวิร์ด จำกัด.

ด้านการเงิน มีการคำนึงถึงเรื่องงบประมาณในการลงทุนและระยะเวลาคืนทุน ประกอบด้วยค่าดำเนินงานก่อสร้าง ค่าปรับปรุงพื้นที่ ค่าเช่าที่ดิน และค่าทำการตลาดต่างๆ ส่วนระยะเวลาการคืนทุนผู้พัฒนามีการคำนึงถึงแต่ไม่ได้ใช้ระยะเวลาคืนทุนมาเป็นข้อจำกัดในการพัฒนา

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นตอนก่อนการก่อสร้าง - คณะทำงานของผู้พัฒนาเป็นผู้ดำเนินการทำแบบร่างขั้นต้น เพื่อนำไปประกอบการยื่นขออนุญาตตัดแปลงอาคารเดิมและก่อสร้างอาคารใหม่จากสำนักงานเขต รวมถึงจัดทำแบบประมาณเพื่อทำสัญญาจ้างผู้ออกแบบและผู้รับเหมาโครงการ ซึ่งคณะทำงานได้มีการจัดเตรียมเอกสารและงานด้านอื่นๆ ในระยะเวลาเดียวกัน ได้แก่ ฝ่ายกฎหมายมีการจัดเตรียมเรื่องสัญญาเช่าสำหรับผู้เช่าพื้นที่ค้าปลีก และฝ่ายการตลาดมีการวางแผนการตลาดและการประชาสัมพันธ์ และผู้พัฒนาโครงการต้องทำการแจ้งรายละเอียดของการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นกับโครงการและพร้อมแบบประกอบต่อสำนักงานทรัพย์สินฯ ซึ่งเป็นผู้ให้เช่าอาคารและที่ดินด้านหน้า (อาคาร D และ E) เนื่องจากสำนักงานทรัพย์สินฯ มีการตั้งเงื่อนไขการใช้อาคารและที่ดินจึงเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาโครงการของผู้พัฒนา

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นตอนการก่อสร้าง - เป็นขั้นตอนที่ดำเนินงานโดยสถาปนิก วิศวกร และผู้รับเหมาที่ผู้พัฒนาจ้างไว้ ซึ่งผู้พัฒนาได้มีการตรวจสอบและติดตามการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 4 ขั้นตอนการบริหารจัดการอาคาร - เมื่อดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ ทางผู้พัฒนาต้องดำเนินการขออนุญาตเปิดใช้อาคารกับทางหน่วยงานผู้อนุมัติการก่อสร้างและการตัดแปลงอาคาร คือ สำนักงานเขตบางรัก พร้อมกับการเตรียมโครงการเพื่อส่งมอบพื้นที่ให้ผู้เช่าพื้นที่ค้าปลีกตกแต่งร้านก่อนที่ผู้พัฒนาจะดำเนินการเปิดตัวโครงการ และต้องทำการแจ้งสำนักงานทรัพย์สินฯ ซึ่งเป็นผู้ให้เช่าอาคารและที่ดินบางส่วนของโครงการด้วย และมีการบริการจัดการการใช้งานอาคารของผู้พัฒนาต่อไป



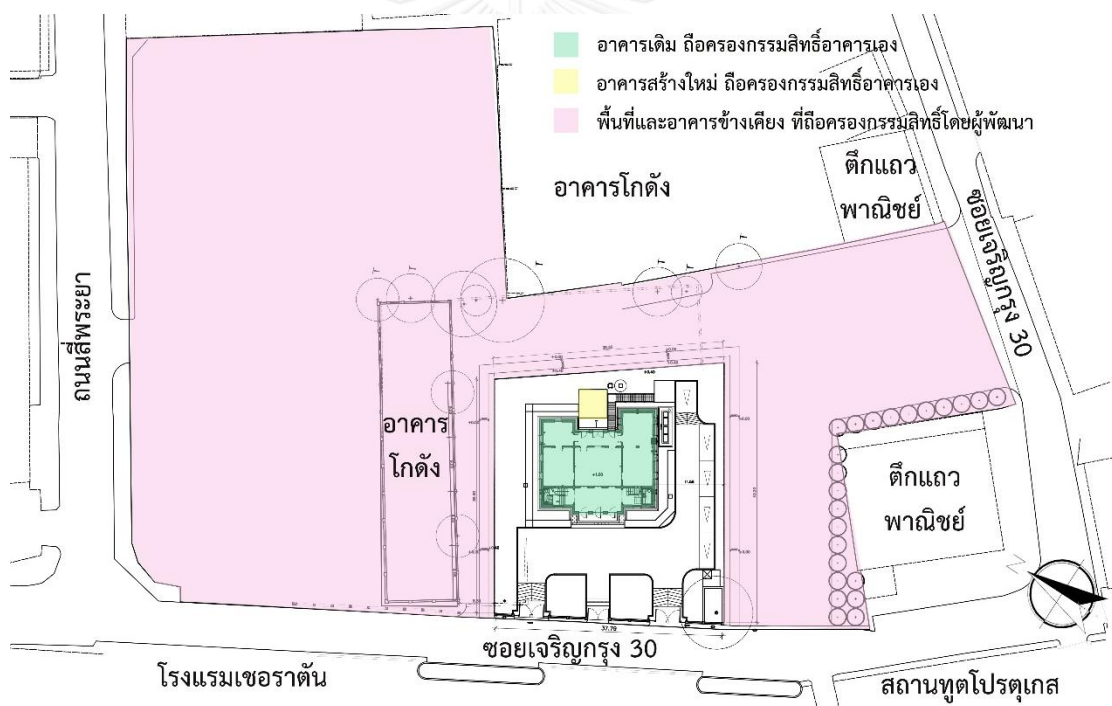
รูปที่ 4-12 แผนภาพแสดงขั้นตอนในการพัฒนาโครงการ โอ.พี. การ์ดैन

5) เอกสารหรือรายงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยเอกสารและรายงาน 3 ประเภท คือ เอกสารที่ใช้ภายในโครงการ ได้แก่ รายงานประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ แบบสถาปัตยกรรม สัญญาจัดจ้าง (TOR) และเอกสารสัญญาเช่าอาคารและที่ดิน เอกสารที่เกี่ยวข้องกับอาคารทางประวัติศาสตร์ คือ รายงานประวัติศาสตร์ของอาคาร และเอกสารที่ใช้ยื่นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เอกสารประกอบการขออนุญาตก่อสร้างและตัดแปลงอาคาร และขออนุญาตเปิดใช้อาคาร

4.2.3 โครงการอนุรักษ์บ้านเลขที่ 1 ตรอกกัปตันบุช

โครงการอนุรักษ์บ้านเลขที่ 1 ตรอกกัปตันบุช ตั้งอยู่ที่ซอยเจริญกรุง 36 แขวงบางรัก เขตบางรัก กรุงเทพฯ 10500 โดยมีพื้นที่โครงการ 1,560 ตร.ม. ซึ่งเป็นพื้นที่อาคารจำนวน 550 ตร.ม. และใช้ระยะเวลาในการดำเนินงาน 1 ปี 2 เดือน (ก.ย. 2557 – พ.ย. 2558) และมีการสำรวจและทำแบบบูรณะก่อนหน้าดำเนินงาน เป็นระยะเวลา 1 ปี 11 เดือน (มิ.ย. 2555 – พ.ค. 2557) เดิมเคยมีการใช้งานพื้นที่โครงการเป็นโรงกลั่นสุราฝรั่งเศสก่อนที่อาคารจะถูกปิดไว้ไม่ให้มีการใช้งาน และยังไม่มีการระบุงานใช้งานใหม่เนื่องจากอยู่ระหว่างหาผู้เช่ามาประกอบกิจการ

1) **ประเภทโครงการ** เป็นโครงการที่เป็นตัวแทนของกรณีศึกษาที่มีการพัฒนาเพื่อหาผู้เช่ามาประกอบการบนที่ดินที่ถือครองเอง ในพื้นที่โครงการมีอาคาร 1 หลัง และอาคารทางประวัติศาสตร์ข้างเคียงที่ถือครองกรรมสิทธิ์เดียวกันกับบ้านเลขที่ 1 แต่ไม่ได้ถูกรวมอยู่ในโครงการอนุรักษ์ ตามภาพประกอบรูปที่ 4-13



รูปที่ 4-13 ภาพแสดงตำแหน่งอาคารบ้านเลขที่ 1 และพื้นที่อาคารส่วนที่สร้างใหม่ด้านหลัง และพื้นที่รอบโครงการ



รูปที่ 4-14 ภาพบรรยากาศโครงการ คือ อาคารบ้านเลขที่ 1 ลานหน้าอาคาร และอาคารทางประวัติศาสตร์ในบริเวณ ตามลำดับ

2) **ผู้ดำเนินโครงการพัฒนา** สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นผู้ดำเนินโครงการเอง โดยมีฝ่ายบริหารงานพิเศษเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของโครงการ และบริหารจัดการโครงการอนุรักษ์โดยฝ่ายบริหารงานอนุรักษ์ โดยจัดตั้งคณะทำงานที่เป็นบุคลากรภายในองค์กรเป็นผู้ดูแลโครงการ และประสานงานระหว่างที่ปรึกษาโครงการ ผู้ออกแบบ และผู้รับเหมา ซึ่งมีการจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาและออกแบบเป็นบุคลากรภายนอก

3) **หน่วยงานผู้อนุมัติและตรวจสอบ** โดยทั่วไปโครงการพัฒนาหรือดัดแปลงอาคารต้องทำการยื่นขออนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารกับสำนักงานเขตที่พื้นที่โครงการนั้นตั้งอยู่ แต่เนื่องจากสำนักงานทรัพย์สินฯ ต้องการจะขึ้นทะเบียนอาคารเป็นโบราณสถานจึงต้องแจ้งขอปรับปรุงอาคารและเตรียมการขอขึ้นทะเบียนโบราณสถานต่อกรมศิลปากร จึงมีเพียงการแจ้งเพื่อทราบต่อสำนักงานเขตโดยไม่ต้องยื่นขออนุญาตดัดแปลงอาคาร

4) **ขั้นตอนการดำเนินโครงการ** ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลัก ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹²
ขั้นตอนที่ 1 ขั้นตอนการออกแบบ – โครงการเริ่มจากนโยบายในการบริหารจัดการอาคารของสำนักงานทรัพย์สินฯ ควบคู่กับการพัฒนาเชิงธุรกิจที่มีรูปแบบที่สอดคล้องกับการใช้งานอาคารอนุรักษ์ หรือการใช้งานที่ไม่ทำลายกายภาพของอาคารเดิม และให้ความสำคัญกับการศึกษาศักยภาพของอาคารและประวัติศาสตร์ของอาคาร ซึ่งมีการจัดจ้างที่ปรึกษาเฉพาะทางด้านอนุรักษ์ เพื่อทำการซ่อมแซมและปรับปรุงอาคารตามหลักการอนุรักษ์ โดยมีรายละเอียดการประเมินด้านต่างๆ ดังนี้

- สภาพทางกายภาพของโครงการ มีการแบบสันนิษฐานอาคารเดิมเพื่อพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมในการอนุรักษ์และจัดทำแผนงานอนุรักษ์ (Conservation plan) โดยที่ปรึกษาด้านการอนุรักษ์ทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางประวัติศาสตร์ การศึกษารูปแบบสถาปัตยกรรม วัสดุ และเทคนิควิธีการก่อสร้าง และการขุดค้นทางโบราณคดี เพื่อตรวจสอบและประเมินสภาพอาคารที่คำนึงถึงการใช้งานใหม่ที่ไม่ทำลายคุณค่าอาคาร และมีการจัดการปัญหาฐานรากทรุดตัวโดยการยกอาคารและปรับภูมิทัศน์โดยรอบ พร้อมทั้งติดตั้งระบบสาธารณูปโภคใหม่ที่เลือกใช้ระบบที่ส่งผลกระทบต่ออาคารน้อยที่สุดทั้งในด้านทัศนียภาพและด้านการใช้งานเพื่อให้สามารถรองรับการใช้งานในอนาคตได้ เช่น การคำนึงถึงระบบปรับอาคารที่เหมาะสมกับฟ้าเพดานของอาคารซึ่งไม่มีพื้นที่เพียงพอต่อการติดตั้งระบบปรับอาคารบางประเภท หรือการเตรียมงานระบบที่จะใช้เป็นห้องครัวใหม่แยกออกจากอาคารเดิม เป็นต้น แต่โครงการไม่ได้ดำเนินการปรับปรุงอาคารทางประวัติศาสตร์ข้างเคียงซึ่งอยู่ในกรรมสิทธิ์การครอบครองของผู้พัฒนาเช่นเดียวกัน เนื่องจากนโยบายการพัฒนาขององค์กรจึงทำให้เกิดความต่อเนื่องหรือทำให้โครงการขาดบูรณาภาพ

- ด้านเศรษฐศาสตร์ คือ ด้านการตลาดและด้านการเงินซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

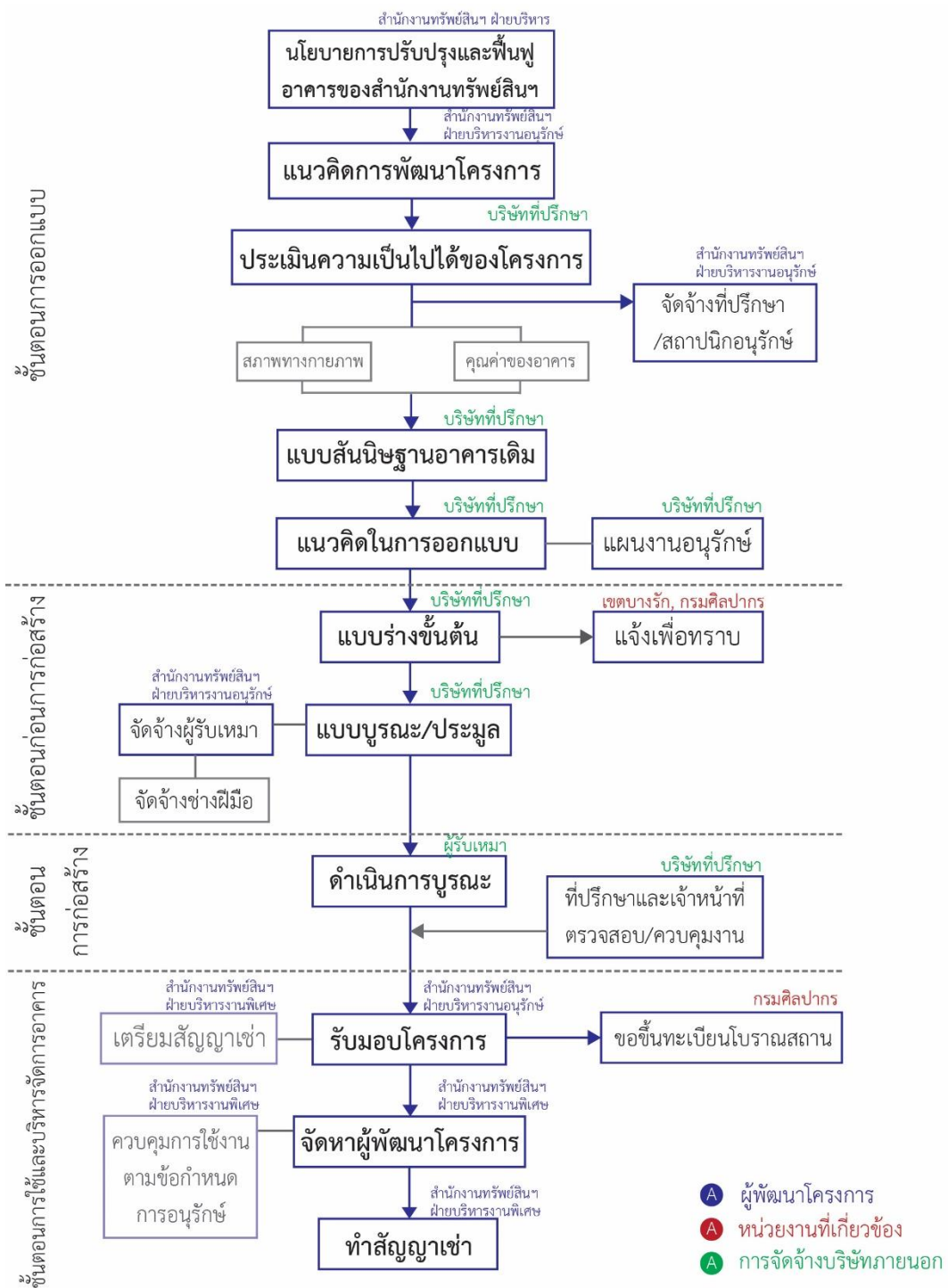
¹² เอกราช ฉายแก้ว, 9 พฤษภาคม, 2560, เจ้าหน้าที่บริหารโครงการ ฝ่ายบริหารงานอนุรักษ์ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์.

ด้านการตลาด และด้านการเงิน ไม่มีการประเมินโครงการในด้านนี้ เนื่องจากเป็นนโยบายในการดูแลรักษาอาคารขององค์กร ซึ่งจะทำให้การปรับปรุงอาคารให้สามารถรองรับกิจกรรมการใช้งานสมัยใหม่เพื่อรองรับการจัดหาผู้เช่ามาพัฒนาในเชิงธุรกิจ

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นตอนก่อนการก่อสร้าง - ผู้พัฒนาเป็นผู้จัดจ้างบริษัทออกแบบภายนอกองค์กร มาดำเนินการทำแบบร่างขั้นต้นเพื่อใช้ทำแบบประมูลจัดจ้างผู้รับเหมา และจัดทำแบบบูรณะตามเงื่อนไขในแผนงานอนุรักษ์ที่ได้จัดทำไว้ โดยในโครงการอนุรักษ์บ้านเลขที่ 1 ได้ให้ที่ปรึกษาด้านการอนุรักษ์เป็นผู้ออกแบบและจัดทำแบบบูรณะ เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องและจัดจ้างผู้รับเหมาและช่างฝีมือที่เหมาะสมกับการบูรณะอาคาร

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นตอนการก่อสร้าง - เป็นขั้นตอนที่ดำเนินงานโดยสถาปนิก วิศวกร และผู้รับเหมาที่ผู้พัฒนาจัดจ้างไว้ ซึ่งผู้พัฒนาได้มีการตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานร่วมกับที่ปรึกษาด้านการอนุรักษ์ก่อนผู้รับเหมาส่งมอบโครงการให้แก่ผู้พัฒนา

ขั้นตอนที่ 4 ขั้นตอนการบริหารจัดการอาคาร - เนื่องจากผู้พัฒนาต้องการขึ้นทะเบียนอาคารเป็นโบราณสถานจึงมีการเตรียมเอกสารประกอบการขอขึ้นทะเบียนไปยื่นต่อกรมศิลปากร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องการขึ้นทะเบียนโบราณสถานของประเทศไทย และผู้พัฒนาฝ่ายบริหารงานอนุรักษ์ดำเนินการส่งมอบพื้นที่ต่อฝ่ายบริหารงานพิเศษซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของโครงการ เพื่อจัดเตรียมสัญญาและดำเนินการจัดหาผู้เช่ามาประกอบกิจการ โดยมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ฝ่ายบริหารงานพิเศษเป็นผู้ควบคุมการใช้งานของผู้เช่าตามเงื่อนไขในแผนงานอนุรักษ์ที่จัดทำโดยที่ปรึกษาด้านอนุรักษ์ของโครงการ



รูปที่ 4-15 แผนภาพแสดงขั้นตอนในการพัฒนาโครงการอนุรักษบ้านเลขที่ 1 ตรอกกัปตันบุช

5) เอกสารหรือรายงานที่เกี่ยวข้อง มีเพียงเอกสารที่ใช้ภายในโครงการและเอกสารประกอบการยื่นขอขึ้นทะเบียนโบราณสถาน เนื่องจากไม่ต้องการขออนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารกับสำนักงานเขต ซึ่งประกอบด้วยรายงานประวัติศาสตร์ของอาคารและพื้นที่ แบบรังวัดสภาพปัจจุบัน แบบสัณนิฐานอาคาร แบบบูรณะอาคาร แผนงานอนุรักษ และสัญญาจัดจ้าง (TOR)

จากการศึกษาโครงการกรณีศึกษาที่ดำเนินโครงการโดยเอกชนด้วยประเด็นการศึกษาที่กำหนดไว้ โดยทั้ง 3 โครงการเป็นตัวแทนของการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินที่แตกต่างกัน คือ การพัฒนาเพื่อประกอบกิจการบนที่ดินที่ถือครองเอง การพัฒนาเพื่อประกอบกิจการบนที่ดินที่ถือครองเองบางส่วน และการพัฒนาเพื่อหาผู้เช่ามาประกอบการบนที่ดินที่ถือครองเอง พบว่ารูปแบบการดำเนินโครงการขึ้นอยู่กับนโยบายขององค์กรหรือบริษัทที่ผู้พัฒนาโครงการ เนื่องจากอาคารในโครงการกรณีศึกษาทั้งหมดไม่ได้ถูกขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานก่อนทำการพัฒนา จึงไม่มีกรอบของกฎหมายอย่างระเบียบกรมศิลปากรมาควบคุม อีกทั้งยังตั้งอยู่นอกขอบเขตที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่าครอบคลุม เมื่อทำการเปรียบเทียบแนวคิดและวิธีการดำเนินงานจากโครงการกรณีศึกษาตามประเด็นการศึกษาที่กำหนดไว้สามารถสรุปได้ดังนี้

1) ประเภทโครงการ ทั้ง 3 โครงการเป็นโครงการที่มีอาคารอายุเกิน 50 ปีตั้งอยู่ แต่เป็นอาคารที่ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานจากกรมศิลปากร ประเภทการใช้งานอาคารเป็นการปรับการใช้สอยอาคารใหม่เป็นศูนย์การค้า ร้านอาหาร และแกลอรี และโครงการที่ยังไม่ได้มีการกำหนดการใช้งานใหม่เนื่องจากอยู่ในระหว่างการคัดเลือกผู้เช่าประกอบกิจการ อาคารทั้ง 3 กรณีมีการแก้ไขตัดแปลงและต่อเติมอาคารในส่วนหลักโดยมีการเปลี่ยนงานระบบอาคารใหม่ การพัฒนาคุณภาพงานระบบเดิมและติดตั้งระบบป้องกันอัคคีภัย รวมถึงการก่อสร้างอาคารใหม่เพื่อรองรับกิจกรรมการใช้งานใหม่ และการจัดการปรับเปลี่ยนภูมิทัศน์พื้นที่โครงการใหม่

2) ผู้ดำเนินโครงการพัฒนา โครงการทั้ง 3 ดำเนินการพัฒนาโดยบริษัทและองค์กรเอกชนที่มีความแตกต่างกันของการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน ในกรณีที่ผู้พัฒนาเป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินเองทั้งหมด แนวทางการพัฒนาจะขึ้นอยู่กับนโยบายหรือแนวความคิดของบริษัทหรือองค์กรนั้นๆ แต่ในกรณีที่ผู้พัฒนาไม่ได้เป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งหมดเองจำเป็นต้องมีการดำเนินงานภายใต้เงื่อนไขของเจ้าของที่ดิน ส่งผลให้ต้องมีการแจ้งรายละเอียดการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆ ต่อผู้ถือครองที่ดินเพื่อให้องค์กรที่เป็นเจ้าของที่ดินอนุมัติการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ส่วนการจัดจ้างผู้ออกแบบ วิศวกร ผู้รับเหมา และที่ปรึกษาโครงการ ผู้พัฒนาโครงการจะเป็นผู้ดำเนินการจัดจ้างเอง

3) หน่วยงานผู้อนุมัติและตรวจสอบ โดยทั่วไปในพื้นที่กรุงเทพมหานครการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารจะต้องยื่นขออนุญาตกับหน่วยงานท้องถิ่น คือ สำนักงานเขตที่โครงการนั้นตั้งอยู่ แต่หากเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่อาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่โดยรอบโครงการจะต้องมีการขออนุญาตก่อสร้างอาคารจากกรุงเทพมหานครด้วย ส่วนในกรณีที่อาคารที่ถูกขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานตั้งอยู่ในพื้นที่โครงการจำเป็นต้องมีการขออนุญาตตัดแปลงอาคารจากกรมศิลปากรเพิ่มเติม จึงอาจส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานด้านการอนุรักษ์ซึ่งทำให้ระยะเวลาในการดำเนินโครงการเพิ่มขึ้น

4) **ขั้นตอนการดำเนินโครงการ** จากกรณีศึกษาทั้ง 3 โครงการสามารถสรุปขั้นตอนหลักได้ 4 ขั้นตอน ประกอบด้วยขั้นตอนการออกแบบ ขั้นตอนก่อนการก่อสร้าง ขั้นตอนการก่อสร้าง และขั้นตอนการใช้และบริหารจัดการอาคาร ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นตอนการออกแบบ – เริ่มจากนโยบายในการพัฒนาของบริษัทหรือองค์กรที่เป็นผู้พัฒนาโครงการซึ่งพบว่ามีนโยบาย 2 รูปแบบ ลักษณะแรกเป็นการที่ผู้พัฒนามีพื้นที่และอาคารอยู่ก่อนแล้วจึงประเมินศักยภาพของพื้นที่และหาแนวโน้มในการพัฒนา เพื่อพิจารณาเลือกโครงการที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ ส่วนอีกลักษณะเป็นการที่ผู้พัฒนามีโครงการที่ต้องการพัฒนาอยู่ก่อนแล้วจึงประเมินเพื่อหาพื้นที่ที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของโครงการ จากนั้นจึงทำการประเมินโครงการในด้านต่างๆ โดยผู้ที่ทำการประเมินมีทั้งการประเมินโดยบุคลากรภายในองค์กรหรือบริษัท และการจัดจ้างที่ปรึกษาเฉพาะทางมาทำการประเมินโดยเฉพาะ ซึ่งมีรายละเอียดการประเมินดังนี้

- สภาพทางกายภาพของโครงการ โครงการกรณีศึกษาทั้ง 3 โครงการแสดงถึงการคำนึงถึงคุณค่าทางประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรมของอาคาร จากกรณีที่มีการจัดตั้งคณะทำงานหรือจ้างที่ปรึกษาเฉพาะทางเพื่อค้นคว้าข้อมูลทางประวัติศาสตร์ โดยมีระดับความเข้มข้นของการค้นคว้าไม่เท่ากันตามนโยบายของผู้พัฒนาและตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เช่น โครงการอนุรักษ์บ้านเลขที่ 1 ตรอกกัปตันบุชมีการจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญทางด้านประวัติศาสตร์และการอนุรักษ์ เพื่อสำรวจ รั้ววัดจัดทำแบบสันนิษฐาน และแผนงานอนุรักษ์เนื่องจากต้องการขอขึ้นทะเบียนอาคารเป็นโบราณสถาน ในโครงการเอเชียทีคมีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อสืบค้นข้อมูลทางประวัติศาสตร์เพราะต้องการใช้ประวัติศาสตร์ของพื้นที่มาเป็นจุดขายของโครงการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามพบว่าโครงการต่างๆ ไม่ได้คำนึงถึงคุณค่าในด้านสังคมและวัฒนธรรมที่มีความสัมพันธ์กับที่ตั้งอาคารมากนัก เช่น โครงการโอ.พี. การ์เด็นขาดการคำนึงถึงวิถีชีวิตและประวัติศาสตร์ของชุมชนมัธยมศิวารุณ โครงการไม่เกิดความสัมพันธ์กับชุมชนและวิถีชีวิตเดิมในท้องที่เนื่องจากการวางแผนการตลาดกำหนดกลุ่มลูกค้าเป้าหมายของเจ้าของโครงการเป็นกลุ่มลูกค้าระดับกลางถึงระดับบน เช่นเดียวกับโครงการเอเชียทีคที่มีการคำนึงถึงคุณค่าทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าความสัมพันธ์กับชุมชนโดยรอบถึงแม้จะมีการชี้แจงรายละเอียดโครงการแก่ชุมชนก็ตาม ส่วนโครงการบ้านเลขที่ 1 มีการอนุรักษ์และปรับปรุงเพียงตัวอาคารและลานโดยรอบ แต่มีการกั้นรั้วอาคารโกดังเก่าข้างเคียงและไม่ได้ดำเนินการอนุรักษ์หรือปรับปรุงอาคารไปพร้อมกับตัวบ้าน ทำให้ไม่เกิดความต่อเนื่องของทัศนียภาพตลอดจนขาดบูรณภาพ

- ด้านเศรษฐศาสตร์ คือ วิเคราะห์ด้านการตลาดและการเงินซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ด้านการตลาด โครงการเอเชียทีค และโครงการโอ.พี. การ์เด็นมีการวิเคราะห์คู่แข่งที่มีโครงการคล้ายคลึงกันคือ ศูนย์การค้า และมีการวางแผนกลุ่มเป้าหมายผู้มาใช้โครงการและดำเนินการพัฒนาให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย และมีการประชาสัมพันธ์โครงการก่อนเปิดการใช้งาน

นอกจากนี้โครงการเอเชียทีคยังมีการใช้ประวัติศาสตร์ของพื้นที่สร้างเอกลักษณ์เพื่อเป็นจุดขายของโครงการอีกด้วย แต่โครงการอนุรักษ์บ้านเลขที่ 1 ไม่ได้มีการวิเคราะห์ด้านการตลาดเนื่องจากยังไม่ได้มีการกำหนดประเภทการใช้งานอาคาร และอยู่ในระหว่างดำเนินการจัดหาผู้เช่าประกอบกิจการ

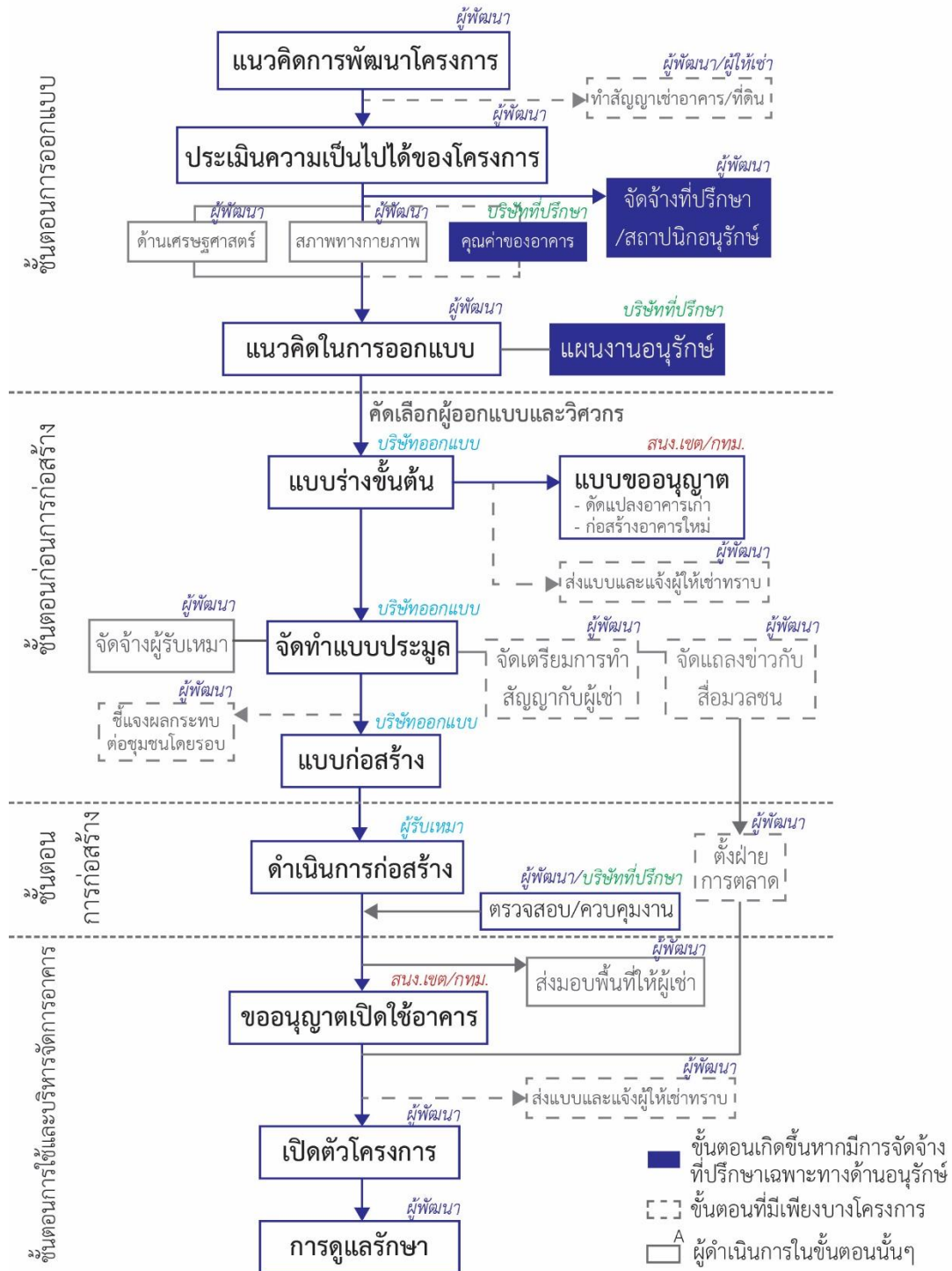
ด้านการเงิน โครงการกรณีศึกษาทั้ง 3 โครงการ มีการคำนึงถึงเรื่องงบประมาณในการลงทุน คือ ค่าดำเนินงานก่อสร้างและค่าปรับปรุงพื้นที่ ซึ่งมีการคำนึงถึงระยะเวลาคืนทุน ค่าเช่าที่ดิน และค่าทำการตลาดเพียงในโครงการเอเชียทีคและโครงการโอ.พี. การ์เด็น เนื่องจากโครงการอนุรักษ์บ้านเลขที่ 1 ดำเนินการพัฒนาเนื่องจากเป็นนโยบายการดูแลรักษาอาคารขององค์กรและไม่ได้พัฒนาโครงการเพื่อประกอบการเองจึงไม่มีการวิเคราะห์ด้านการตลาด

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นตอนก่อนการก่อสร้าง – ใช้การจัดจ้างผู้ออกแบบหรือที่ปรึกษาเฉพาะทางในทั้ง 3 โครงการ ซึ่งมีการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางประวัติศาสตร์ในทุกโครงการ แต่มีเพียงโครงการอนุรักษ์บ้านเลขที่ 1 เท่านั้นที่มีการจัดจ้างที่ปรึกษาเฉพาะทางด้านโครงการอนุรักษ์ที่ได้รับการจัดจ้างให้เป็นผู้ออกแบบด้วย ซึ่งให้ได้แผนงานอนุรักษ์และแบบบูรณะในการใช้ปรับปรุงอาคาร และเกิดความต่อเนื่องในการดำเนินการจัดจ้างผู้รับเหมาและช่างฝีมือที่เหมาะสมกับโครงการอนุรักษ์ และเป็นขั้นตอนในการจัดเตรียมเอกสารและแบบประกอบการยื่นขออนุญาตก่อสร้างและดัดแปลงอาคารด้วย ซึ่งโครงการโดยทั่วไปจะยื่นขออนุญาตกับสำนักงานเขตที่โครงการตั้งอยู่ แต่ในโครงการกรณีศึกษาเอเชียทีคต้องมีการยื่นขออนุญาตกับทางกรุงเทพมหานครด้วย เนื่องจากพื้นที่โครงการมีขนาดใหญ่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา และมีชุมชนตั้งอยู่ข้างเคียงส่งผลให้เกิดผลกระทบขึ้นกับพื้นที่โดยรอบโครงการ ซึ่งผู้พัฒนาต้องทำการชี้แจงกับชุมชนโดยรอบก่อนเริ่มทำการก่อสร้างด้วย ส่วนโครงการอนุรักษ์บ้านเลขที่ 1 ไม่ต้องยื่นขออนุญาตดัดแปลงอาคารเนื่องจากจะมีการขอขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน จึงมีเพียงการแจ้งเพื่อทราบต่อสำนักงานเขตเท่านั้น นอกจากนี้ในขั้นตอนนี้ยังมีการเตรียมแบบประมูลเพื่อจัดจ้างผู้รับเหมา และจัดเตรียมเอกสารสัญญาการเช่าหรือเตรียมทำกิจกรรมทางการตลาด สำหรับโครงการเอเชียทีคและโครงการโอ.พี. การ์เด็น

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นตอนการก่อสร้าง – เป็นขั้นตอนที่ดำเนินงานโดยสถาปนิก วิศวกร และผู้รับเหมาที่ผู้พัฒนาจัดจ้างไว้ ซึ่งผู้พัฒนาได้มีการตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานในทุกโครงการ แต่ในโครงการอนุรักษ์บ้านเลขที่ 1 มีการตรวจสอบและควบคุมงานโดยเจ้าหน้าที่บริหารโครงการของผู้พัฒนาร่วมกับที่ปรึกษาเฉพาะทางด้านโครงการอนุรักษ์ด้วย

ขั้นตอนที่ 4 ขั้นตอนการบริหารจัดการอาคาร – เมื่อดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ ทางผู้พัฒนาต้องดำเนินการขออนุญาตเปิดใช้อาคารกับทางหน่วยงานผู้อนุมัติ คือ สำนักงานเขตสำหรับโครงการโอ.พี. การ์เด็น และขออนุญาตเปิดใช้อาคารกับกรุงเทพมหานครสำหรับโครงการเอเชียทีค ซึ่งทั้ง 2 โครงการดังกล่าวจะต้องเตรียมโครงการเพื่อส่งมอบพื้นที่ให้ผู้เช่าพื้นที่ค้าปลีกตกแต่งร้านก่อนเปิดตัวโครงการ โครงการโอ.พี. การ์เด็นจะมีการแจ้งสำนักงานทรัพย์สินฯ ซึ่งเป็นผู้ให้เช่าอาคารและ

ที่ดินบางส่วนของโครงการด้วย ส่วนโครงการอนุรักษ์บ้านเลขที่ 1 จะดำเนินการยื่นเอกสารขอขึ้นทะเบียนโบราณสถานกับกรมศิลปากร และจัดเตรียมสัญญาเช่าเพื่อจัดหาผู้เช่ามาประกอบกิจการตามเงื่อนไขที่สอดคล้องกับแผนงานอนุรักษ์ โดยมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินฯ เป็นผู้ควบคุม



รูปที่ 4-16 แผนภาพสรุปรวมขั้นตอนการพัฒนาโครงการจากโครงการกรณีศึกษาทั้ง 3 โครงการ

5) เอกสารหรือรายงานที่เกี่ยวข้อง จากโครงการกรณีศึกษาสามารถแบ่งเอกสารและรายงานได้เป็น 3 ประเภท คือ เอกสารหรือรายงานที่ใช้ในการบริหารจัดการอาคาร เอกสารหรือรายงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์หรืออาคารทางประวัติศาสตร์ และเอกสารที่ใช้ยื่นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- เอกสารหรือรายงานที่ใช้ในการบริหารจัดการอาคาร ได้แก่ **แผนการจัดการโครงการ** (management plan) จากโครงการกรณีศึกษาที่พัฒนาโดยบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หรือองค์กรขนาดใหญ่จะมีการทำแผนการจัดการ เพื่อช่วยในการบริหารโครงการให้สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายของงาน งบประมาณ และเวลาที่วางไว้ได้ และรายงานประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ (ในโครงการที่มีการประเมิน) แบบสถาปัตยกรรม สัญญาจัดจ้าง (TOR) และเอกสารสัญญาเช่าอาคาร และที่ดิน (ในโครงการที่ผู้พัฒนาไม่ได้ถือครองกรรมสิทธิ์อาคารเองทั้งหมด)

- เอกสารหรือรายงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์หรืออาคารทางประวัติศาสตร์ ได้แก่ **รายงานประวัติความเป็นมาของอาคารและพื้นที่** จากการสืบค้นข้อมูลทางประวัติศาสตร์ของโครงการโดยผู้พัฒนาหรือเจ้าของโครงการเป็นผู้จัดทำรายงานเอง ซึ่งในอาคารกรณีศึกษามีการจัดทำโดยรายละเอียดของข้อมูลขึ้นอยู่กับการวางแผนการตลาดเพื่อใช้เป็นจุดขายของโครงการ และ **แผนงานอนุรักษ์** (conservation plan) จากโครงการกรณีศึกษาโครงการอนุรักษ์บ้านเลขที่ 1 ซึ่งผู้พัฒนาให้ความสำคัญกับคุณค่าของอาคารและต้องการขึ้นทะเบียนอาคารเป็นโบราณสถาน จึงมีการจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญหรือที่ปรึกษาด้านอนุรักษ์ในการจัดทำแผนงานอนุรักษ์ โดยจะจัดทำแบบสำรวจรังวัด แบบสมมติฐานอาคาร และแบบบูรณะอาคาร เพื่อใช้ประกอบการยื่นขอขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน

- เอกสารที่ใช้ยื่นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง **เอกสารและแบบประกอบการยื่นขออนุญาตดัดแปลงอาคาร** ในกรณีที่มีการปรับปรุงอาคารเก่าเพื่อใช้งานจะต้องมีการยื่นขออนุญาตดัดแปลงอาคารกับหน่วยงานท้องถิ่นในพื้นที่ **เอกสารและแบบประกอบการยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคาร** ในกรณีที่มีการก่อสร้างอาคารใหม่ในพื้นที่จะต้องมีการยื่นขออนุญาตกับหน่วยงานท้องถิ่นในพื้นที่ ส่วนในกรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่จะต้องมีการยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารกับกรุงเทพมหานครด้วย และ**เอกสารและแบบประกอบการยื่นขออนุญาตเปิดใช้งานอาคาร** โดยยื่นเอกสารขออนุญาตกับหน่วยงานท้องถิ่น ส่วนในกรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่จะต้องมีการยื่นขออนุญาตเปิดใช้งานกับกรุงเทพมหานครด้วย

จากการวิเคราะห์โครงการกรณีศึกษาที่เป็นตัวแทนของการพัฒนาอาคารทางประวัติศาสตร์ ภายใต้เงื่อนไขของการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินที่แตกต่างกันพบว่า อาคารทางประวัติศาสตร์ที่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนโบราณสถานบางโครงการ คือ โครงการเอเชียทีค และโครงการโอ.พี. การ์เด็น มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียคุณค่าจากการพัฒนา ถึงแม้ว่าผู้พัฒนาจะมีการคำนึงถึงคุณค่าทาง

ประวัติศาสตร์ของอาคาร แต่การประเมินคุณค่าของอาคารในโครงการยังขาดวิธีการหรือรูปแบบที่เป็นมาตรฐานในการดำเนินงาน เนื่องจากไม่ได้มีการกำหนดรูปแบบของเอกสารหรือรายงานที่ผู้พัฒนาต้องทำในโครงการที่เกี่ยวข้องกับอาคารทางประวัติศาสตร์และอาคารที่ขึ้นทะเบียนโบราณสถาน ระดับความเข้มข้นของการสืบค้นของมูลทางประวัติศาสตร์และการประเมินคุณค่าจึงขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้พัฒนาเป็นหลัก ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า หากมีการนำหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) มาในโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับอาคารทางประวัติศาสตร์และโบราณสถานที่ได้รับการขึ้นทะเบียน จะช่วยสร้างกรอบการดำเนินงานและมาตรฐานการทำงานแก่ผู้พัฒนาหรือผู้ที่มีอาคารทางประวัติศาสตร์ในครอบครอง เพื่อลดความเสี่ยงต่อการสูญเสียคุณค่าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมจากการพัฒนา



บทที่ 5

บทวิเคราะห์การศึกษาและสรุปผล

จากการศึกษาหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) ในหลักการสากลที่ประกาศใช้ในพื้นที่มรดกโลกโดยสภาการโบราณสถานแห่งชาติ (ICOMOS) และหลักการที่ประกาศใช้ในประเทศกรณีศึกษา ได้แก่ ประเทศอังกฤษ เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา และเขตบริหารพิเศษฮ่องกง และวิธีการเตรียมนำหลักการประเมินมาใช้ในประเทศที่กำลังพัฒนาหลักการ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ สาธารณรัฐไต้หวัน และสหพันธรัฐมาเลเซีย รวมถึงสถานการณ์และบริบทการอนุรักษ์จากโครงการกรณีศึกษาในพื้นที่ศึกษาที่กำหนดแล้ว สามารถสรุปประเด็นหลักในการนำหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมมาใช้ได้ ดังนี้

- 5.1 ประเภทของโครงการที่ควรประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม
- 5.2 หน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับการว่าจ้างให้ทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม
- 5.3 หน่วยงานผู้ตรวจสอบและอนุมัติรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม
- 5.4 ขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม
- 5.5 เอกสารหรือรายงานที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม

5.1 ประเภทของโครงการที่ควรประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม

ในพื้นที่ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากลตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในแนวทางการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention) คณะกรรมการมรดกโลกได้กำหนดให้ทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมในทรัพย์สินที่ถูกขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกในทุกโครงการที่มีความเสี่ยงในการส่งผลกระทบต่อมรดก ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่ทำให้คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล ความเป็นของแท้ และบูรณภาพของพื้นที่มรดกโลกและพื้นที่กันชน เช่น ในโครงการที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้งานโบราณสถาน โดยมีการติดตั้งระบบสาธารณูปโภคใหม่และนำระบบขนส่งเข้ามาสู่พื้นที่ ซึ่งส่งผลให้วิถีชีวิตของชุมชนในบริเวณนั้นเปลี่ยนไปหรือต้องย้ายออก เนื่องจากไม่สามารถประกอบอาชีพเดิมได้ ส่วนการพิจารณาข้อเสนอโครงการนั้นผู้จัดการพื้นที่มรดกโลกและหน่วยงานท้องถิ่นในพื้นที่จะเป็นผู้ตัดสินใจว่าควรทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมหรือไม่

ในประเทศกรณีศึกษามีทั้งกำหนดให้ใช้การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมในทรัพย์สินที่ขึ้นทะเบียน และไม่ขึ้นทะเบียนแต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่ามีคุณค่า โดยมีการแบ่งประเภทของการกำหนด 2 ประเภท ประเภทแรกกำหนดตามขอบเขตของพื้นที่ที่เป็นพื้นที่อนุรักษ์

หรือพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นโบราณสถาน ซึ่งหากมีโครงการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอาจทำให้เกิดความเสี่ยงที่อัตลักษณ์หรือทัศนียภาพโดยรวมของพื้นที่จะถูกทำลาย ส่วนอีกประเภทคือ **การกำหนดให้ทำการประเมินตามรูปแบบของกิจกรรมตามทีระบุไว้ในข้อเสนอโครงการ (Project proposal)** ซึ่งเป็นกิจกรรมที่อาจทำให้เกิดความเสี่ยงต่อคุณค่า ความเป็นของแท้ และบูรณภาพของทั้งโบราณสถานที่ได้รับการขึ้นทะเบียน และโบราณสถานที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนแต่หน่วยงานท้องถิ่นหรือภาคีรัฐพิจารณาว่ามีคุณค่า ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงการใช้งาน การรื้อหรือทำลายโครงสร้างที่เป็นองค์ประกอบหลัก การก่อสร้างอาคารใหม่บนพื้นที่ที่มีโบราณสถาน การเปลี่ยนแปลงงานระบบอาคาร

การนำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมมาปรับใช้ในพื้นที่กรุงเทพมหานครจึงควรคำนึงถึงทั้งการกำหนดตามขอบเขตของพื้นที่ และการกำหนดตามกิจกรรมที่จะเกิดขึ้น โดย การกำหนดตามขอบเขตพื้นที่ควรกำหนดให้เขตกรุงรัตนโกสินทร์และพื้นที่ต่อเนื่อง ตาม**ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่ออนุรักษ์โบราณสถานและบริเวณที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท** ต้องมีการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมทุกโครงการพัฒนาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เนื่องจากบางโครงการอาจเกิดส่งผลกระทบทางอ้อมต่อโบราณสถานหรืออาคารทางประวัติศาสตร์ได้ เช่น โครงการรถไฟฟ้าที่มีเส้นทางตัดผ่านย่านเมืองเก่าของกรุงเทพฯ ซึ่งต้องมีการรื้อทำลายอาคารตึกแถวเก่าหรือเป็นเหตุให้ชุมชนทางประวัติศาสตร์ต้องย้ายถิ่นฐาน และเกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตจากการเข้ามาของระบบสาธารณูปโภคสมัยใหม่ กิจกรรมและอาชีพบางประเภทจึงไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ นอกจากนี้**ควร** มีการขยายขอบเขตพื้นที่ต่อเนื่องที่กำหนดให้ทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมไปยัง**พื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาตามแนวถนนเจริญกรุง** ซึ่งเป็นพื้นที่กรณีศึกษาในงานวิจัยนี้ เพราะเป็นที่ตั้งของอาคารและชุมชนทางประวัติศาสตร์ที่มีคุณค่าแต่ไม่ยังมิได้รับการขึ้นทะเบียน และเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาทำให้เกิดโครงการพัฒนาขึ้นหลายโครงการ ซึ่งอาจส่งผลให้คุณค่าของอาคารหรือชุมชนบางแห่งถูกทำลาย

ส่วนการกำหนดให้ทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมด้วยกิจกรรมที่เกิดขึ้นเป็น**สิ่งจำเป็นสำหรับพื้นที่ที่อยู่นอกเหนือข้อบัญญัติกทม.** เนื่องจากการตัดสินใจพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงใดๆ จะมาจากนโยบายหรือวัตถุประสงค์ของผู้พัฒนาโครงการหรือเจ้าของอาคาร ดังนั้นจึงควรมีพิจารณาข้อเสนอโครงการด้วยการกำหนดประเภทของกิจกรรมที่ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม ซึ่งได้อ้างอิงมาจากข้อกำหนดประเภทกิจกรรมที่ต้องประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมของประเทศกรณีศึกษา และจัดหมวดหมู่ของกิจกรรมที่เกิดขึ้นเพิ่มเติม ดังนี้

1. กิจกรรมที่เกิดขึ้นกับตัวอาคารทางประวัติศาสตร์

- การเปลี่ยนแปลงการใช้งานอาคาร ในพื้นที่ใกล้เคียงชุมชนทางประวัติศาสตร์
- การรื้อทำลายหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบอาคารหรือโครงสร้างที่มีคุณค่า

- การรื้อทำลายหรือเปลี่ยนแปลงวัสดุอาคารที่มีคุณค่า
 - การติดตั้งหรือพัฒนางานระบบอาคาร และระบบอค์คิภัย
2. กิจกรรมที่เกิดขึ้นกับพื้นที่ที่มีอาคารหรือชุมชนที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ตั้งอยู่
- การเปลี่ยนแปลงพื้นที่หรือภูมิทัศน์
 - การก่อสร้างอาคารใหม่
 - การติดตั้งหรือพัฒนาคุณภาพงานระบบในพื้นที่
 - การเคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนต้นไม้ขนาดใหญ่ในพื้นที่
 - การก่อสร้างหรือติดตั้งระบบสาธารณูปโภค

5.2 หน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับการว่าจ้างให้ทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม

ในพื้นที่มรดกโลกผู้จัดการพื้นที่และทีมงานมีหน้าที่จัดจ้างคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญหรือที่ปรึกษาเฉพาะทางมาทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม และเป็นผู้ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภาคท้องถิ่น หรือประสานงานในกรณีที่ต้องใช้ความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกหรือองค์กรความร่วมมืออื่นมาช่วยในการประเมินผลกระทบ

ส่วนในประเทศกรณีศึกษาที่มีการบังคับใช้ภายใต้กฎหมายผังเมืองและกฎหมายการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมของประเทศ โดยมีกำหนดให้ผู้ทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมสามารถเป็นได้ทั้งเจ้าของทรัพย์สินและการจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษากายนอก ในกรณีที่เป็นอาคารหรือโครงการขนาดเล็กและมีความสำคัญเพียงระดับท้องถิ่น เช่น บ้านและโรงนาในประเทศอังกฤษ จะกำหนดให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้ทำการประเมินเองได้ แต่หากเป็นโครงการขนาดใหญ่ในประเทศกรณีศึกษาทุกประเทศการกำหนดให้เจ้าของโครงการหรือผู้พัฒนาทำการจัดจ้างที่ปรึกษาหรือบริษัทผู้เชี่ยวชาญที่รับประเมินเป็นผู้ดำเนินการ โดยบางประเทศอย่างเช่น ประเทศแคนาดาและฮ่องกงมีการกำหนดเพิ่มเติมให้บริษัทเหล่านั้นต้องได้รับการรับรองจากหน่วยงานที่ดูแลด้านการอนุรักษ์ หรือด้านมรดกวัฒนธรรมโดยเฉพาะของรัฐหรือท้องถิ่น

ในกรุงเทพมหานครจะมีกรณีที่พื้นที่หรือทรัพย์สินในโครงการไม่ได้เป็นของผู้พัฒนาหรือเจ้าของเพียงรายเดียว บางโครงการผู้พัฒนาจะถือครองที่ดินเพียงบางส่วนและเช่าพื้นที่ส่วนอื่นเพิ่มเติม โดยส่วนใหญ่จะเป็นการเช่าที่ดินของหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรขนาดใหญ่ที่ไม่มีนโยบายการขายที่ดิน เช่น กรมธนารักษ์ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นต้น จากโครงการกรณีศึกษา คือ ศูนย์การค้าไอ.พี. การ์เด็น ผู้พัฒนาต้องดำเนินงานตามตามเงื่อนไขการใช้อาคารของผู้ให้เช่าคือสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และต้องมีการรายงานผลการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆแก่ผู้ให้เช่าด้วย ดังนั้นผู้พัฒนาโครงการและผู้ถือครองที่ดินหรืออาคารจึงควรมีส่วนในการตัดสินใจคัดเลือกเพื่อจัดจ้างทีมงานที่ปรึกษาหรือทีมผู้เชี่ยวชาญมา HIA ร่วมกัน ทั้งนี้ที่ปรึกษาหรือ

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางควรได้รับอนุญาตหรืออยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบและอนุมัติรายงาน HIA เช่นเดียวกับวิธีการได้รับอนุญาตให้เป็นผู้วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่ใช้อยู่ในประเทศไทย เพื่อควบคุมคุณภาพของผู้ที่จะมาจัดทำ HIA

5.3 หน่วยงานผู้ตรวจสอบและอนุมัติรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม

ในพื้นที่มรดกโลกมีการกำหนดให้การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมได้รับการอนุมัติและตรวจสอบรายงานจากหน่วยงานท้องถิ่นในพื้นที่ที่ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมนั้นตั้งอยู่ หรือหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลด้านสิ่งแวดล้อมหรือด้านมรดกวัฒนธรรมของประเทศ ซึ่งสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศได้แนะนำให้มีการจัดอบรมด้านการอนุรักษ์แก่เจ้าหน้าที่ในทุกระดับของหน่วยงานที่มีหน้าที่อนุมัติโครงการของท้องถิ่นและภาครัฐ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ในคณะผู้จัดการมรดกโลกด้วย ส่วนในประเทศกรณีศึกษาจะมีการกำหนดหน่วยงานผู้อนุมัติอยู่ 2 รูปแบบ รูปแบบแรกคือ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นหรือหน่วยงานระดับรัฐที่มีอำนาจดูแลในพื้นที่ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับระดับความสำคัญของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมนั้น และอีกรูปแบบคือ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษเพื่อรับผิดชอบงานด้านทรัพย์สินทางวัฒนธรรม หรือมีหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษเพื่อรับผิดชอบการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมโดยเฉพาะ

ในพื้นที่กรุงเทพมหานครหน่วยงานที่ดูแลทรัพย์สินทางวัฒนธรรมคือ กรมศิลปากร ภายใต้สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งกรมศิลปากรมีหน้าที่ดูแลทรัพย์สินทางวัฒนธรรมหลายประเภท และมีภาระหน้าที่ในการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และทำการจัดเก็บข้อมูลโบราณสถานทั่วประเทศ อย่างไรก็ตามเนื่องจากลักษณะการอนุมัติงานของกรมศิลปากรอยู่ที่อธิบดีกรมศิลปากรแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้นหน่วยงานที่จะมาทำหน้าที่ตรวจสอบและอนุมัติรายงาน HIA ควรเป็นหน่วยงานหรือสำนักงานที่มีคุณสมบัติซึ่งใช้การอ้างอิงจากคุณสมบัติของหน่วยงานในประเทศกรณีศึกษาทั้งที่มีการประกาศใช้ HIA แล้วและประเทศที่กำลังพัฒนาหลักการ HIA มาใช้งาน ได้แก่

- คุณสมบัติของคณะทำงาน จากการอ้างอิงคุณสมบัติของสำนักงานโบราณสถานและโบราณวัตถุ (Antiquities and Monuments Office: AMO) ของฮ่องกง ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานประกอบด้วยผู้บริหารและผู้เชี่ยวชาญใน 5 สาขา ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านโบราณคดี ด้านอาคารทางประวัติศาสตร์ ด้านการศึกษาและการประชาสัมพันธ์ ด้านเทคนิคและการวางแผนกลยุทธ์ และด้านการวางแผนการจัดการ

- บทบาทหน้าที่ ทำการตรวจสอบและอนุมัติรายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม และเป็นผู้ตั้งเกณฑ์และตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่จะมาทำการประเมิน และทำหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อผู้พัฒนาในโครงการที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ซึ่งอาจรวมถึงการเป็นผู้ประสานงานระหว่างผู้พัฒนา หน่วยงานภาครัฐ และชุมชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เพื่อให้เกิดความมี

ส่วนร่วมของกลุ่มผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด นอกจากนี้อาจมีหน้าที่ในการช่วยทำบัญชีโบราณสถานหรืออาคารทางประวัติศาสตร์ทั้งที่ขึ้นทะเบียนและยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียน เพื่อจัดทำเป็นแถลงการณ์ความสำคัญ (Statement of Significance) ให้ผู้พัฒนาสามารถนำไปใช้ในการทำ HIA ได้

- การบังคับใช้การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม อาจจะทำให้การบังคับใช้ภายใต้กฎหมายผังเมือง กฎหมายด้านการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม หรือกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม เหมือนในประเทศกรณีศึกษา เช่น ในออสเตรเลียมีการบังคับใช้ภายใต้กฎหมายมรดกวัฒนธรรม (Heritage Act) และกฎหมายวางแผนและประเมินด้านสิ่งแวดล้อม (EP&A Act) ส่วนในประเทศที่กำลังพัฒนา หลักการ HIA มาใช้งานอย่างมาเลเซียมีการทดลองร่างแผนการใช้งาน HIA สำหรับเมืองมะละกาและจอร์จทาวน์ โดยกำหนดให้ดำเนินการกฎหมายการวางแผนเมืองและผังเมือง (Town and Country Planning Act)

จากเกณฑ์คุณสมบัติดังกล่าว พบว่าหน่วยงานที่มีอยู่ยังไม่มีความพร้อมในการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม จึงควรจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่เพื่อดูแลงานด้านนี้โดยเฉพาะ เพื่อให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวและไม่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่กรมศิลปากร โดยมีแนวคิดในการดำเนินงานภายใต้สังกัดกระทรวงซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับลักษณะงาน ได้แก่

- **กระทรวงวัฒนธรรม** เนื่องจากเป็นกระทรวงที่มีหน้าที่ในการดูแลด้านมรดกวัฒนธรรม จึงสามารถแบ่งปันบุคลากรและองค์ความรู้ในการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม จากหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงเดียวกันได้ เช่น กรมศิลปากร กรมส่งเสริมวัฒนธรรม สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ เป็นต้น

- **กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** เนื่องจากเป็นกระทรวงที่มีหน่วยงานได้สังกัดดูแลในเรื่องการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยอ้างอิงจากประเทศกรณีศึกษาบางประเทศที่กำหนดให้หน่วยงานผู้ตรวจสอบและอนุมัติรายงาน HIA อยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม หรือมีการกำหนดให้ HIA เป็นส่วนหนึ่งของรายงาน EIA

อนึ่ง การตั้งชื่อย่อการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม ไม่ควรใช้ชื่อว่า HIA เหมือนในแนวทางการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมที่ประกาศใช้โดยสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ เนื่องจากซ้ำกับชื่อย่อของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) ที่มีการใช้งานอยู่ในประเทศไทย ชื่อย่อที่น่าจะมีความเหมาะสมคือ “CHIA” ซึ่งย่อมาจาก Cultural Heritage Impact Assessment โดยอ้างอิงมาจากชื่อที่มีการใช้งานในฮ่องกง หรือ “HIS” ซึ่งย่อมาจาก Heritage Impact Statement และ “SoHI” ซึ่งย่อมาจาก Statement of Heritage Impact โดยอ้างอิงมาจากชื่อที่มีการใช้งานในออสเตรเลีย

5.4 ขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม

ตามแนวทางการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมที่เกิดจากการประชุมเชิงปฏิบัติการในปี พ.ศ. 2555 โดย WHITRAP และ ICCROM ได้สรุปขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมการ โดยการจัดกลุ่มขั้นตอนในแนวทางการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมสำหรับทรัพย์สินที่เป็นมรดกโลก (Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties) ที่ประกาศในปีพ.ศ. 2554 ให้มีความชัดเจนและเข้าใจได้ง่ายขึ้นซึ่งจะประกอบด้วย 6 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

1. ขั้นกลั่นกรองโครงการ – เป็นขั้นตอนการตรวจสอบข้อเสนอโครงการ (project proposal) ว่าโครงการจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือส่งผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมซึ่งทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการสูญเสียคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลหรือไม่ และพิจารณาว่าต้องทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมหรือไม่ โดยหน่วยงานท้องถิ่นหรือหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่มรดกโลก

2. ขั้นกำหนดขอบเขตโครงการ – เป็นการกำหนดขอบเขตของพื้นที่หรือขอบเขตของโครงการที่จะต้องทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม ซึ่งอาจจะรวมถึงแนวพื้นที่กันชน (buffer zone) และพื้นที่ข้างเคียงพื้นที่กันชน (areas adjacent to the buffer zone) ในขั้นตอนนี้จะมีการรวบรวมข้อมูลด้านต่างๆของโครงการ เพื่อสรุปภาพรวมรายละเอียดทั้งหมดของโครงการโดยย่อ และจัดทำเป็นรายงานขอบเขตโครงการ (Scoping report) ซึ่งขั้นตอนนี้ถือเป็นการตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารและรายงานที่ต้องใช้ประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบและอนุมัติโครงการด้วย เช่น แลกเปลี่ยนเรื่องคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล (SoOUV) แผนการจัดการ (management Plan) และแผนงานอนุรักษ์ (conservation plan) เป็นต้น

3. ขั้นทำสัญญาจัดจ้าง – เป็นการที่หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบและอนุมัติโครงการแก้ไขร่างขอบเขตของงาน (TOR) ให้มีความครอบคลุมและชัดเจนมากขึ้นหลังจากกำหนดขอบเขตโครงการแล้ว เพื่อใช้ในการจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญหรือทีมที่ปรึกษามาทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม และเขียนอธิบายข้อมูลที่พบเพิ่มเติมในขั้นตอนการกำหนดขอบเขตโครงการ รวมถึงสถานการณ์ปัจจุบันของพื้นที่

4. ขั้นประเมินโครงการ – เป็นการประเมินความสำคัญและคุณค่าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรม และการประเมินผลกระทบที่คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นจากกิจกรรมแต่ละอย่างที่ทำในแผนการจัดการ ซึ่งจะทำการคาดการณ์ทั้งแหล่งที่มาของผลกระทบโดยเปรียบเทียบช่วงเวลาที่ทำกิจกรรมกับช่วงเวลาที่ผลกระทบนั้นเกิดขึ้น และระดับความรุนแรงของผลกระทบด้วยการนำไปจัดเรียงในตารางเพื่อเปรียบเทียบขนาดและระดับของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อคุณค่าของมรดกวัฒนธรรมนั้น หรือเลือกวิเคราะห์เฉพาะคุณลักษณะหรือองค์ประกอบที่ให้ความสนใจเป็นพิเศษ แล้ว

คาดการณ์ว่าจะสามารถเกิดผลกระทบใดต่อคุณลักษณะหรือองค์ประกอบนั้นได้ และพิจารณาว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นสามารถยอมรับได้หรือไม่

5. ขั้นบรรเทาผลกระทบ – เป็นขั้นตอนในการตัดสินใจเพื่อจัดการผลกระทบที่คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนการประเมินซึ่งประกอบด้วย การยอมรับผลกระทบที่เกิดขึ้นเนื่องจากเป็นผลกระทบในทางบวกหรือผลกระทบในทางลบที่อยู่ในระดับไม่รุนแรง หรือการเสนอแนวทางหรือวิธีการที่จะใช้ลดผลกระทบ โดยอ้างอิงตามลักษณะของมรดกวัฒนธรรม เช่น ผลกระทบต่อแหล่งโบราณคดี ผลกระทบต่อมรดกสิ่งก่อสร้าง และผลกระทบต่อภูมิทัศน์วัฒนธรรม รวมถึงพิจารณาลำดับความสำคัญของผลกระทบว่าจะต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วนหรือไม่ และใครจะเป็นผู้ดำเนินการแก้ไข ในช่วงเวลาใดของโครงการ หรือทำการแก้ไขกิจกรรมในข้อเสนอโครงการหรือแผนการจัดการหากผลกระทบนั้นอยู่ในระดับที่รุนแรงต่อคุณค่า และไม่สามารถลดหรือหลีกเลี่ยงได้

6. ขั้นบันทึก วิเคราะห์ และตรวจติดตามผลการดำเนินงาน – จะเป็นขั้นตอนหลังจากเริ่มดำเนินโครงการแล้ว ซึ่งในพื้นที่มรดกโลกจะมีการกำหนดให้ทีมงานผู้ทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมมาตรวจติดตามผล ว่าได้มีการดำเนินงานตามวิธีการหรือขั้นตอนที่ระบุไว้ในรายงานที่ได้รับการอนุมัติแล้ว และกำหนดให้มีการบันทึกบทเรียนที่ได้จากการดำเนินงานแต่ละโครงการ เพื่อนำไปปรับปรุงคุณภาพของระบบการประเมินผลกระทบที่จะใช้กับโครงการอื่นต่อไป

ส่วนในประเทศกรณีศึกษาจะมีขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกับขั้นตอนตามการประชุมเชิงปฏิบัติการในปี พ.ศ. 2555 โดย WHITRAP และ ICCROM แต่อาจจะมีการเพิ่มหรือลดในขั้นตอนย่อยที่แตกต่างกัน เช่น ออสเตรเลียกำหนดให้มีการปรึกษาหน่วยงานผู้อนุมัติ ชุมชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการ ในเรื่องวิธีการที่ใช้รับมือกับผลกระทบหรือลดผลกระทบจากโครงการก่อนที่จะเสนอขอรับการอนุมัติรายงาน อย่างไรก็ตามในประเทศกรณีศึกษาทุกประเทศยังไม่มีกำหนดให้มีการตรวจติดตามผลการดำเนินงานตามที่ระบุไว้ในรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม ต่างกับในแนวทางการประเมินที่ประกาศใช้กับพื้นที่มรดกโลก ซึ่งอาจจะส่งผลให้การประเมิน HIA เกิดประสิทธิภาพไม่เต็มที่และไม่ได้ผลครบถ้วนตามขั้นตอนที่ได้วางแผนวิธีการลดผลกระทบไว้ทุกขั้นตอน

โดยสรุปงานวิจัยนี้เสนอให้การดำเนินโครงการพัฒนาหรือโครงการอนุรักษ์ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่ประกอบด้วยขั้นตอนหลัก 4 ขั้นตอนอันประกอบด้วยขั้นตอนการออกแบบ ขั้นตอนก่อนการก่อสร้าง ขั้นตอนการก่อสร้าง และขั้นตอนการใช้และบริการจัดการอาคาร ทั้งนี้รายละเอียดในแต่ละขั้นตอนอาจจะต้องมีการปรับให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่แต่ละแห่งในเรื่องต่างๆ ดังนี้

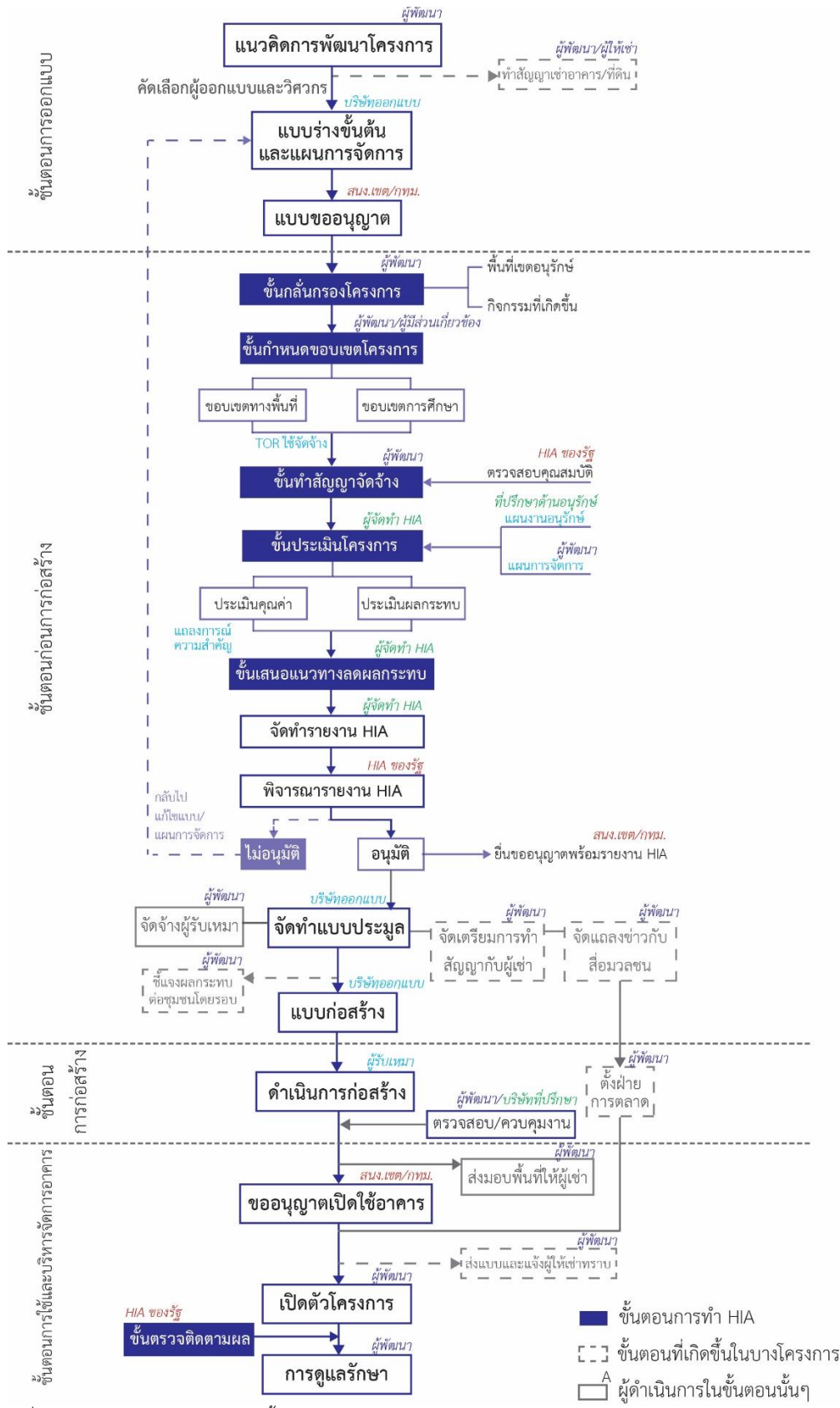
- ที่ตั้ง เนื่องจากพื้นที่บางแห่งในกรุงเทพมหานครมีข้อบัญญัติกม. และระเบียบสำนักนายก ฯ ครอบคลุมอยู่จึงช่วยให้เกิดการคุ้มครองพื้นที่ได้ในระดับหนึ่ง พื้นที่นอกเขตดังกล่าวจึงมีความเสี่ยงต่อการเสียคุณค่าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมจากการพัฒนามากกว่า

- สถานะขึ้นทะเบียนโบราณสถาน เนื่องจากกรมศิลปากรซึ่งมีหน้าที่ในการอนุรักษ์การพัฒนาหรือการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นกับอาคารที่เป็นโบราณสถานที่ได้รับการขึ้นทะเบียน แต่พบว่ายังมีอาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ที่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนอีกเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้อาคารเหล่านี้เกิดความเสียหายต่อการสูญเสียคุณค่าจากเกิดโครงการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงกับอาคารซึ่งกรมศิลปากรไม่สามารถควบคุมได้ เนื่องจากอยู่นอกการบังคับใช้ของระเบียบกรมศิลปากร

- นโยบายของผู้พัฒนาหรือเจ้าของโครงการ ผู้พัฒนาแต่ละรายจะให้ความสำคัญในคุณค่าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในพื้นที่โครงการแตกต่างกันไป ตัวอย่างขององค์กรที่มีการดูแลคือ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นองค์กรที่ดำเนินงานตามหลักการอนุรักษ์ โดยจัดให้มีหน่วยงานเฉพาะที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลอาคารทางประวัติศาสตร์ในครอบครองตามนโยบายขององค์กร สำหรับบริษัทเอกชนโดยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมโดยเน้นในเรื่องคุณค่าทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ โดยจะใช้ทำการตลาดเพื่อเป็นจุดขายของโครงการมากกว่า

- การถือครองที่ดิน จากกรณีศึกษาพบว่าโครงการพัฒนาบางแห่งมีผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินมากกว่าแค่ผู้พัฒนาเจ้าของโครงการ เนื่องจากมีพื้นที่หลายแห่งในกรุงเทพมหานครมีการถือครองที่ดินโดยสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ กรมธนารักษ์ และหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ที่ไม่มีนโยบายการขายที่ดิน แต่มีหน้าที่ในการจัดประโยชน์ที่ดินโดยเป็นที่ตั้งของหน่วยงานหรือให้ผู้อื่นเช่าดำเนินกิจการ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงส่งผลเกิดเงื่อนไขในการพัฒนาโครงการที่แตกต่างกันไปตามนโยบายขององค์กรผู้ถือครองกรรมสิทธิ์อาคารและที่ดินนั้น

จากเหตุปัจจัยตามที่กล่าวไปข้างต้นการดำเนินโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในพื้นที่กรุงเทพมหานครสามารถจะสามารถอยู่ในขั้นตอนการก่อนการก่อสร้างหลังจากที่มีการจัดทำแบบร่างขั้นต้นและแผนการจัดการโครงการแล้ว โดยขั้นตอนในการทำ HIA มีบางส่วนที่มีความคล้ายคลึงกับขั้นตอนการดำเนินโครงการเดิม (ตามแผนภาพในรูปที่ 5-1) จึงสามารถใช้กระบวนการทำ HIA แทนได้ เช่น การประเมินโครงการ และการจัดทำแผนงานอนุรักษ์ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับขั้นประเมินโครงการและขั้นเสนอแนวทางลดผลกระทบ โดยใช้ขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมอ้างอิงจากขั้นตอนในข้อสรุปของการประชุมเชิงปฏิบัติการในปี พ.ศ. 2555 โดย WHITRAP และ ICCROM และทำการแก้ไขและเพิ่มเติมรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนให้เข้ากับบริบทของกรุงเทพฯ ซึ่งสามารถแจกแจงรายละเอียดของขั้นตอนต่างๆ ได้ดังนี้



รูปที่ 5-1 แผนภาพแสดงตำแหน่งของขั้้นตอนการนำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมมาปรับใช้ ในบริบทการพัฒนาโครงการที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในกรุงเทพมหานคร

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นตอนการออกแบบ – เริ่มจากนโยบายในการพัฒนาของบริษัทหรือองค์กรที่เป็นผู้พัฒนาโครงการ จากนั้นจึงทำการประเมินโครงการในด้านต่างๆ ซึ่งนำไปสู่แนวความคิดในการออกแบบ พร้อมกับการจัดจ้างที่ปรึกษาด้านการอนุรักษ์เพื่อจัดทำแผนงานอนุรักษ์ (conservation plan) และใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาจัดทำแบบร่างขั้นต้น แผนการจัดการ (management plan) และแบบประกอบการยื่นขออนุญาตก่อสร้างและดัดแปลงอาคาร

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นตอนก่อนการก่อสร้าง – เป็นขั้นตอนในการจัดการการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) ที่ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. **ขั้นกลั่นกรองโครงการ** ในขั้นตอนนี้ผู้พัฒนาหรือเจ้าของโครงการจะเป็นผู้พิจารณา ว่าโครงการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงของตนเข้าข่ายที่จะต้องทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมหรือไม่ โดยใช้เกณฑ์ตามประเภทของโครงการที่ควรทำการประเมินทั้งตามขอบเขตพื้นที่และตามกิจกรรมที่ทำ ตามหัวข้อที่ 5.1

2. **ขั้นกำหนดขอบเขตโครงการ** ผู้พัฒนาหรือเจ้าของโครงการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน และชุมชนในบริเวณที่ตั้งโครงการจะร่วมกันเป็นผู้กำหนดขอบเขตเบื้องต้นของสิ่งที่ต้องประเมินในโครงการ ทั้งขอบเขตทางพื้นที่ และขอบเขตทางการศึกษาในเบื้องต้น ซึ่งถ้าเป็นโบราณสถานจะมีการกำหนดขอบเขตทางพื้นที่อยู่แล้ว แต่อาจจะต้องมีการขยายขอบเขตการประเมินให้ครอบคลุมถึงอาคารข้างเคียง และชุมชนในบริเวณ โดยผลที่ได้จากขั้นตอนนี้จะนำไปใช้เพื่อใช้ในการทำสัญญาจัดจ้างผู้ที่จะมาทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม

3. **ขั้นทำสัญญาจัดจ้าง** ผู้พัฒนาหรือเจ้าของโครงการจะเป็นผู้จัดจ้างทีมงานประเมินผลกระทบจากบริษัท ซึ่งได้รับการรับรองจากหน่วยงานผู้ตรวจสอบและอนุมัติรายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม โดยบริษัทที่ได้รับการจัดจ้างจะต้องรวบรวมข้อมูลเอกสารจากแหล่งข้อมูลต่างๆ และกำหนดขอบเขตของโครงการโดยละเอียด เช่น การกำหนดขอบเขตพื้นที่หลัก (core area) พื้นที่กันชน (buffer area) และพื้นที่ข้างเคียง (adjacent area) รวมถึงขอบเขตทางการศึกษา เพื่อเป็นการแสดงเงื่อนไขและข้อจำกัดในการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม ซึ่งจะใช้ในการจัดเตรียมทำการทำรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม

4. **ขั้นประเมินโครงการ** จะประกอบด้วยการประเมิน 2 ประเภท คือ การประเมินคุณค่าและความสำคัญของทรัพย์สินทางวัฒนธรรม และการประเมินผลกระทบที่คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นจากแผนการจัดการ โดยมีรายละเอียดของการประเมินดังต่อไปนี้

- **การประเมินคุณค่าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรม** จะเป็นการรวบรวมข้อมูลทางประวัติศาสตร์ แผนที่ ภาพถ่ายเก่า และแบบอาคารทั้งหมดมาประเมินคุณค่า โดยทั้งอาคารที่ขึ้นทะเบียนโบราณสถานและไม่ได้ขึ้นทะเบียนโบราณสถานในกรุงเทพฯ ไม่ได้มีการจัดทำข้อมูลนี้ไว้ก่อนเหมือนในประเทศกรณีศึกษา คณะทำงานที่ทำการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมจึงต้องเป็น

ผู้จัดทำการประเมินและจัดทำแถลงการณ์ความสำคัญ (Statement of Significance) หรือในกรณีที่มีการกำหนดให้หน่วยงานผู้อนุมัติและตรวจสอบรายงาน HIA จัดทำแถลงการณ์ความสำคัญ จะสามารถนำข้อมูลมาปรับใช้ในการประเมินคุณค่าและความสำคัญของโครงการได้ โดยการประเมินคุณค่าจะใช้เกณฑ์ที่อ้างอิงจาก 3 แหล่งที่มาคือ การพิจารณาคุณค่าในการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน โดยกรมศิลปากร เกณฑ์จากหมวดคุณค่าและการประเมินคุณค่าของมรดกวัฒนธรรมในกฎบัตรประเทศไทย และเกณฑ์การพิจารณารางวัลอนุรักษ์ศิลปสถาปัตยกรรมดีเด่นโดยสมาคมสถาปนิกสยามตามตารางที่ 5-1 ที่แสดงให้เห็นถึงการจัดเตรียมข้อมูลประกอบการพิจารณาที่มีการกำหนดให้ระบุข้อมูลเบื้องต้นของอาคาร การวางแผนการอนุรักษ์ และระบุคุณค่าความสำคัญ ซึ่งมีบางหัวข้อคล้ายคลึงกับเกณฑ์ในแถลงการณ์ความสำคัญที่เป็นเอกสารที่กำหนดให้ใช้ประกอบการทำ HIA ในประเทศกรณีศึกษาที่มีการประกาศใช้งาน HIA แล้วทุกประเทศ

1. ชื่อของทรัพย์สิน	1. Name of Property
2. ที่ตั้ง	2. Location
3. ผู้ครอบครอง	3. Name of Owner
4. ปีที่สร้าง	4. Year of Construction
5. สถาปนิกผู้ออกแบบ	5. Architect or Designer
6. สถาปนิกผู้ออกแบบอนุรักษ์/ปรับปรุง	6. Conservation Architect or Designer
7. การใช้สอยในอดีต	7. Historic Functions
8. การใช้สอยปัจจุบัน	8. Current Functions
9. การอธิบายประวัติศาสตร์ความเป็นมา - ความเป็นมาที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์หรือบุคคลสำคัญ - การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพอาคารในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา	9. Narrative Description of Historical Background
10. การอธิบายลักษณะทางสถาปัตยกรรม - รูปแบบทางสถาปัตยกรรม - โครงสร้างของอาคาร - จำนวนชั้น - ขนาดของอาคาร - การแบ่งพื้นที่ห้องต่างๆ ภายในอาคาร - สภาพปัจจุบันของอาคาร	10. Narrative Description of Architectural Characteristics
11. การระบุคุณค่าความสำคัญ - คุณค่าทางด้านประวัติศาสตร์ (historic value) - คุณค่าทางศิลปกรรม (artistic value) - คุณค่าทางสถาปัตยกรรม (architectural value) - คุณค่าทางวิชาการ (scientific value) - คุณค่าทางด้านสังคม (social value)	11. Identification of Cultural Significance
12. การวางแผนการอนุรักษ์	12. Narrative Description of Conservation planning

- การบันทึกข้อมูลประวัติศาสตร์ โบราณคดี สถาปัตยกรรม การประเมิน ความแท้ และบูรณภาพ - เทคนิคและวิธีการอนุรักษ์ - การดำเนินการอนุรักษ์	
13. แผนที่ และภาพถ่ายของอาคาร	13. Map and Photographs
14. ชื่อผู้นำเสนอ/หมายเลขโทรศัพท์/อีเมล	14. Name of proposer/telephone number/ email

ตารางที่ 5-1 ตารางแสดงข้อมูลประกอบการพิจารณารางวัลอนุรักษ์ศิลปะสถาปัตยกรรมดีเด่น ประเภทอาคาร
ที่มา: สมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์

- การประเมินผลกระทบจากแผนการจัดการ จะเป็นการคาดการณ์ประเมินผลกระทบที่เกิดจากกิจกรรมตามแผนการจัดการและแผนงานอนุรักษ์ ทั้งผลกระทบในทางตรงและผลกระทบทางอ้อม โดยจะแสดงถึงความสัมพันธ์ของกิจกรรมที่จะทำ เหตุผลในการกระทำ องค์ประกอบหรือคุณลักษณะที่เกิดผลกระทบจากการกระทำ และระดับของผลกระทบว่าสามารถยอมรับได้หรือไม่ ดังตัวอย่างในตารางที่ 5-2

กิจกรรมที่จะทำ	เหตุผลในการทำ	องค์ประกอบหรือคุณลักษณะที่ได้รับผลกระทบ	ระดับของผลกระทบ
การติดตั้งระบบลิฟต์ในผนังอิฐ	อำนวยความสะดวกผู้ใช้อาคารตามหลักการออกแบบสากล (Universal design)	ผนังอิฐในบางช่วงถูกทำลาย	ปานกลาง/ยอมรับได้
...			

ตารางที่ 5-2 ตารางแสดงตัวอย่างการประเมินผลกระทบ จากกิจกรรมที่เกิดขึ้นในแผนการจัดการ (management plan)

5. ข้อเสนอแนะทางลดผลกระทบ จะเป็นการเสนอวิธีการรับมือหรือแนวทางการลดผลกระทบที่ไม่สามารถยอมรับได้หรือไม่สามารถยอมให้เกิดขึ้นได้จากการคาดการณ์ผลกระทบในขั้นตอนการประเมินผลกระทบ โดยจะแสดงความสัมพันธ์ของกิจกรรมที่จะทำตามแผนการจัดการ ระดับของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อคุณลักษณะหรือองค์ประกอบที่มีคุณค่า วิธีการที่จะใช้บรรเทาหรือหลีกเลี่ยงผลกระทบในทางลบนั้น และลำดับความสำคัญของผลกระทบว่าต้องมีการจัดการอย่างเร่งด่วนหรือไม่ หรือต้องมีการจัดการงานไหนก่อน รวมไปถึงผู้ที่จะมาทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานเพื่อบรรเทาผลกระทบในส่วนนั้น ดังตัวอย่างในตารางที่ 5-3 ซึ่งผลลัพธ์ในขั้นประเมินโครงการและข้อเสนอแนะทางลดผลกระทบนี้จะถูกนำมาใช้จัดทำเป็นรายงานประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA report) ในการเสนอขอรับการอนุมัติจากหน่วยงานผู้ตรวจสอบและอนุมัติรายงาน HIA เพื่อใช้รายงาน HIA ที่ได้รับการอนุมัติแล้ว ยื่นประกอบการขออนุญาตก่อสร้างและตัดแปลงอาคารต่อสำนักงานเขตหรือกรุงเทพมหานคร

กิจกรรมที่จะทำ	ระดับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อคุณลักษณะหรือองค์ประกอบ	วิธีการบรรเทาผลกระทบ	ลำดับความสำคัญ	ผู้รับผิดชอบ
การก่อสร้างและจัดการถนนใหม่ในโซน 1	ยอมรับได้ โดยการบรรเทาผลกระทบ	1. การควบคุม... 2. การใช้...	สำคัญมาก/ ควรรีบดำเนินการ	ดำเนินการโดย...
...				

ตารางที่ 5-3 ตารางแสดงตัวอย่างการเสนอแนวทางลดหรือบรรเทาผลกระทบ โดยแสดงลำดับความสำคัญและผู้รับผิดชอบงานนั้น

ส่วนองค์ประกอบของรายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมจะมีการปรับเนื้อหารายงานจากหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2554 และจากประเทศกรณีศึกษาที่มีการประกาศใช้การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมแล้ว ซึ่งจะประกอบด้วยเนื้อหาดังต่อไปนี้

1. ผลสรุปภาพรวมโครงการ ซึ่งประกอบด้วยสรุปรายละเอียดโครงการ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ผลกระทบหลักที่คาดการณ์ว่าจะเกิด และแนวทางการลดผลกระทบในภาพรวม
2. สารบัญ
3. บทนำ เป็นเนื้อหาที่บอกรายละเอียดโครงการโดยรวม
4. วิธีการศึกษา จะบอกวิธีการเก็บข้อมูลจากเอกสารและจากการศึกษาภาคสนาม ขอบเขตการประเมิน วิธีการวิเคราะห์คุณค่า วิธีการวิเคราะห์ผลกระทบในภาพรวม และการประเมินระดับความสำคัญ
5. คำอธิบายเรื่องความสำคัญ (Statement of Significance) โดยอธิบายรายละเอียดขององค์ประกอบที่ทำให้เกิดคุณค่า ความเป็นของแท้ และบูรณภาพ
6. รายละเอียดการพัฒนาหรือความเปลี่ยนแปลงตามข้อเสนอโครงการ
7. การประเมินและวิเคราะห์ผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม และแนวทางการลดผลกระทบในรูปแบบของตารางการประเมินผลกระทบ (ตารางที่ 5.1) ซึ่งจะแบ่งประเภทการประเมินเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ ภายนอกอาคาร ภายในอาคาร และงานระบบอาคาร
8. ผลลัพธ์และข้อสรุป ประกอบด้วยรายละเอียดแนวทางการดำเนินโครงการ และนโยบายหรือแผนงานอนุรักษ์ที่ใช้กับโครงการ

6. ขั้นตอนติดตามผลการดำเนินงาน ขั้นตอนที่ผ่านมาทั้งหมดจะอยู่ในช่วงขั้นตอนการออกแบบและขั้นตอนก่อนการก่อสร้าง ซึ่งในประเทศไทยกรณีศึกษาทั้งหมดจะกำหนดให้การประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมจะสิ้นสุดลงที่ขั้นตอนก่อนการก่อสร้าง แต่จากการศึกษาการใช้งานหลักการประเมินในประเทศไทยกรณีศึกษา พบว่าเกิดปัญหาการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากไม่มีนโยบายให้ผู้จัดทำรายงานการประเมินอยู่ควบคุม

ให้ใช้แนวทางลดผลกระทบตามรายงานที่ได้รับการอนุมัติ ดังนั้นการนำหลักการประเมินมาใช้ใน กรุงเทพมหานครจึงจะเพิ่มนโยบายการควบคุมงานของผู้ที่ได้รับการจัดจ้างให้ทำรายงาน HIA นอกจากนี้ควรมีการเพิ่มการตรวจติดตามผลของเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานผู้ตรวจสอบและอนุมัติ รายงาน HIA เพื่อนำไปพัฒนาปรับปรุงคุณภาพระบบการประเมินให้สามารถนำไปใช้กับโครงการอื่นในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.5 เอกสารหรือรายงานที่เกี่ยวข้อง

ในพื้นที่มรดกโลกมีการกำหนดเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบต่อมรดก วัฒนธรรม (HIA) คือ แถลงการณ์เรื่องคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล (Statement of Outstanding Universal Values) แผนการจัดการ (management plan) และแผนงานอนุรักษ์ (conservation plan) ส่วนในประเทศกรณีศึกษาที่มีการประกาศใช้ HIA แล้วและประเทศกรณีศึกษาที่อยู่ระหว่าง ดำเนินการพัฒนาหลักการ HIA มาใช้ ซึ่งมีการกำหนดให้ต้องมีแถลงการณ์ความสำคัญ (Statement of Significance) แผนการจัดการโครงการ (management plan) และแผนนโยบายการอนุรักษ์ (conservation policies) หรือแผนงานอนุรักษ์ (conservation plan) ขึ้นอยู่กับระดับความสำคัญของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมนั้น

ดังนั้นการกำหนดเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมของ กรุงเทพมหานครจึงใช้การอ้างอิงจากการใช้งานในประเทศกรณีศึกษาที่มีการประกาศใช้งาน HIA แล้ว ประกอบด้วยแถลงการณ์ความสำคัญ แผนการจัดการโครงการ และแผนงานอนุรักษ์

การนำหลักการประเมินผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรม (HIA) มาปรับใช้กับกระบวนการ อนุรักษ์และพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในเขตกรุงเทพมหานคร โดยจัดให้ HIA อยู่ใน ขั้นตอนก่อนการก่อสร้าง อนึ่ง การผนวก HIA เข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการอนุรักษ์และพัฒนา ช่วยลดขั้นตอนการทำงานที่มีความซ้ำซ้อน และเป็นผลดีต่ออาคารทางประวัติศาสตร์ ชุมชน หน่วยงาน และระบบการอนุรักษ์ที่ใช้อยู่ในกรุงเทพฯ ดังนี้

1. ช่วยลดความเสี่ยงต่อการสูญเสียคุณค่าของอาคารทางประวัติศาสตร์จากโครงการพัฒนา เช่น ระบบรถไฟฟ้า ห้างสรรพสินค้า ทั้งอาคารที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานและที่ยังไม่ถูก ขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน รวมถึงพื้นที่ของชุมชนทางประวัติศาสตร์ที่ตั้งอยู่นอกเขตพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์และพื้นที่ต่อเนื่อง ซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมของ *บัญญัติกรุงเทพมหานคร เพื่ออนุรักษ์ โบราณสถานและบริเวณที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์*

2. ช่วยสร้างหลักมาตรฐานในการทำงาน เพื่อควบคุมคุณภาพของการดำเนินงานอนุรักษ์ สำหรับโครงการที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ซึ่งมีอาคารทางประวัติศาสตร์หรือชุมชนทางประวัติศาสตร์ตั้งอยู่ในพื้นที่โครงการหรือพื้นที่โดยรอบ

3. ช่วยระบุผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการอย่างชัดเจน ทั้งผู้พัฒนาโครงการ ผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน หน่วยงานท้องถิ่น และชุมชนที่ตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่โครงการ และชี้แจงรายละเอียดของโครงการให้ผู้มีส่วนร่วมกับโครงการทราบ และเป็นการสร้างความร่วมมือให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการโครงการได้พูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อโครงการร่วมกัน ซึ่งจะช่วยให้สะดวกในการบริหารจัดการโครงการมากขึ้น

4. ช่วยทำทะเบียนข้อมูลคุณค่าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรม โดยการประเมินคุณค่าด้านต่างๆ ของทั้งอาคารที่ขึ้นทะเบียนโบราณสถานและอาคารที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และจัดทำเป็นแถลงการณ์ความสำคัญ (Statement of Significance) ซึ่งถือเป็นการลดภาระของกรมศิลปากรในการดูแลแหล่งโบราณสถานทั้งที่ขึ้นทะเบียน และยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนในกรุงเทพมหานคร

5. ช่วยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการเกิดความตระหนักถึงคุณค่าของอาคารและชุมชนทางประวัติศาสตร์ที่อยู่ในบริเวณพื้นที่โครงการ และในบริเวณโดยรอบโครงการ

รายการอ้างอิง

รายการอ้างอิงภาษาไทย

กรมศิลปากร. "การขึ้นทะเบียนโบราณสถานมีหลักการอย่างไร?"

<http://www.finearts.go.th/promotion/>.

คณะกรรมการกำหนดแนวทางการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่ต่อเนื่องกรุงรัตนโกสินทร์. "การประชุมพื้นที่สร้างสรรค์ย่านบางรัก-คลองสาน."

<http://oldbangkokregeneration.org/2016/01/18>

จีระพงศ์ ศรีเจริญ. (3 พฤษภาคม 2560).

ชุมพล หินทอง. (3 พฤษภาคม 2560).

ปิ่นรัชฎ์ กาญจนขัติติ. การอนุรักษ์มรดกสถาปัตยกรรมและชุมชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

พิริยา บุญประสงค์, และ พบสุข ทัดทอง. "การประเมินอาคารแบบตะวันตกระหว่างพ.ศ. 2394 ถึง พ.ศ. 2468 ที่ได้รับการปรับปรุงเพื่อประโยชน์ใช้สอยทางวัฒนธรรม." ใน รายงานวิจัย มหาวิทยาลัยศิลปากร. สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยศิลปากร, 2557.

ยงธนิศร์ พิมลเสถียร. "รื้อเมืองเก่า รากเหง้าเราจะอยู่ไหน? เสียงสะท้อนปกป้องเยาวราช." มติชน, 31 สิงหาคม 2555.

———. อาคารที่มีคุณค่าควรแก่การอนุรักษ์บริเวณถนนเจริญกรุงตอนบน. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2552.

ยอดเยี่ยม เพชรานนท์, ทวีจิตร์ จันทรสชา, สรชัย กรณ์เกษม, และ วิญญู วานิชศิริโรจน์. การจัดการโครงการ *Project Management*. กรุงเทพฯ: สมาคมสถาปนิกสยาม, 2553.

วชิระ หินอ่อน. "การบริหารจัดการงานก่อสร้างการปรับปรุงอาคารอนุรักษ์." จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.

สมาคมสถาปนิกสยาม. "รางวัลอนุรักษ์ศิลปสถาปัตยกรรม ประจำปี 2559."

<http://www.asa.or.th/en/node/>.

หัตยา สิริพัฒนากุล. (16 ธันวาคม 2559).

เอกราช ฉายแก้ว. (9 พฤษภาคม 2560).

รายการอ้างอิงภาษาอังกฤษ

- Adriana Partal, and Kim Dunphy. "Cultural Impact Assessment: A Systematic Literature Review of Current Methods and Practice around the World." *Impact Assessment and Project Appraisal* 34, no. 1 (2016): 1-13.
- Ana Pereira Roders, Aland Bond, and Jacques Teller. "Determining Effectiveness in Heritage Impact Assessments." Paper presented at the IAIA13 Conference, Calgary Stampede BMO Centre, Canada, 2013.
- Ana Pereira Roders, and Ron van Oers. "Guidance on Heritage Impact Assessments: Learning from Its Application on World Heritage Site Management." *Emerald Insight: The Netherlands* (2012): 104-14.
- Australia ICOMOS. "Charter for Places of Cultural Significance, the Burra Charter." edited by Australia ICOMOS. Australia, 2013.
- Baharak Sevedashrafia, Mohammad Ravankhab, Weidner C., and Michael Schmidt. "Applying Heritage Impact Assessment to Urban Development: World Heritage Property of Masjed-E Jame of Isfahan in Iran." *Sustainable Cities and Society* 30 (January 2017): 214.
- Bassetlaw District Council Planning Services. "A Guide to Heritage Impact Assessments." edited by Bassetlaw District Council. United Kingdom, 2013.
- Burama K. Sagnia, ed. *Framework for Cultural Impact Assessment*. Senegal: International Network for Cultural Diversity (UNCD), 2004.
- City of Toronto. "Heritage Impact Assessment Terms of Reference." edited by Ontario Ministry of Culture. Canada, 2010.
- Department for Communities and Local Government. "Annex 2: Glossary National Planning Framework." Historic England, <https://historicengland.org.uk/advice/hpg/hpr-definitions/h/536274/>.
- Department of Environment Water and Natural Resources. "Heritage Impact Assessment Guidelines for State Heritage Places." edited by Government of South Australia. Australia: Department of Environment, 2013.
- Development Bureau Technical Circular (Works). "Heritage Impact Assessment Mechanism for Capital Works Projects." edited by Development Bureau Government Secretariat. Hong Kong Special Administrative Region, 2009.

- Heritage Branch. "Heritage Impact Assessments in British Columbia – Terms of Reference.", edited by Heritage Branch of British Columbia. Canada, 2013.
- Hong, LL. "Heritage Impact Assessments: Course Announcement." ICCROM, <http://www.iccrom.org/heritage-impact-assessments/>.
- ICOMOS. "Appendix 1: Heritage Impact Assessment Process in Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties." edited by ICOMOS Paris, 13. Paris, 2011.
- . "Appendix 3a: Example Guide for Assessing Value of Heritage Assessts in Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties." edited by ICOMOS Paris, 14-16. Paris, 2011.
- . "Appendix 4: Heritage Impact Report Contents in Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties." edited by ICOMOS Paris, 18-20. Paris, 2011.
- . "Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties." edited by ICOMOS Paris. Paris, 2011.
- Incorporated, George Town World Heritage. "Draft Guidelines for the Preparation of Heritage Impact Assessment (Hia) Report for the World Heritage Cities of Melaka and George Town." Malaysia, 2012.
- Melody Zaccheus. "New National Heritage Board Unit Plays Mediator on Heritage Issues." *The Straits Time*, 26 October 2013, 3.
- NGAI Chi-choy. "The Beating Retreat of No.8 Police Station: A Critical Review on Its Heritage Impact Assessment Implementation." University of Hong Kong, 2012.
- NSW Heritage Office. "Statement of Heritage Impact." edited by NSW Heritage Office. Australia, 2002.
- Office of NEPA Policy and Compliance. "National Environmental Policy Act of 1969." The United States of America: NEPA Policy and Compliance, 1970.
- Singapore Heritage Society. "Annual Report for Year Ended 31 August 2015." 6-7. Singapore, 2015.
- Stephen Bond, and Derek Worthing. *Managing Built Heritage: The Role of Cultural Values and Significance*. 2nd ed. United Kingdom: Wiley Blackwell, 2016.

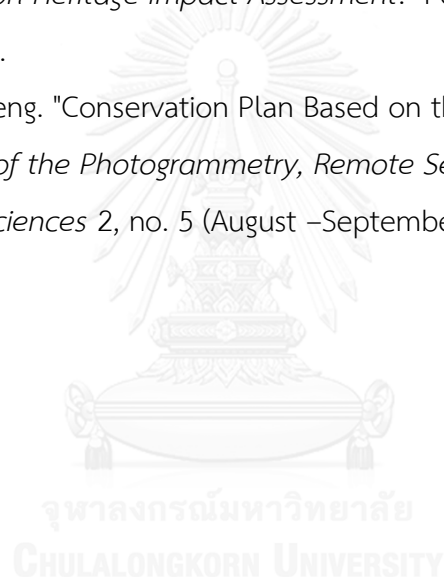
Syed Zainol Abidin. "Melaka, the World Heritage City Conservation Approach in the Urban Planning Perspective." In *First International Conference for Urban & Architecture Heritage in Islamic Countries: Its roles in Cultural & Economic Development*. Kingdom of Saudi Arabia, 2010.

Terra BKK. "การเปลี่ยนแปลงของเมืองเมื่อรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินวิ่งครบloop." Terra BKK, www.terrabbkk.com/news/.

United Nation. "Report of the United Nation Conference on Environment and Development Annex I." In *Rio Declaration on Environment and Development*, 1992.

WHITRAP. *Workshop on Heritage Impact Assessment*. People's Republic of China: ICOMOS, 2012.

Y.N. Yen, and C.F. Cheng. "Conservation Plan Based on the Concept of Integrity." *ISPRS Annals of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences* 2, no. 5 (August –September 2015 2015): 377-82.





ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ-นามสกุล	นางสาวนันท์นิภัส สาธินสวัสดิ์
วันเกิด	26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2531
อีเมล	jean.sathins@gmail.com
ประวัติการศึกษา:	
พ.ศ. 2546	มัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนเซนต์โยเซฟคอนเวนต์
พ.ศ. 2549	มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนเซนต์โยเซฟคอนเวนต์
พ.ศ. 2554	สถาปัตยกรรมศาสตรบัณฑิต (สถ.บ.) สาขาสถาปัตยกรรมไทย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ประวัติการทำงาน:	
พ.ศ. 2555 - 2556	บริษัท กูฎาการ จำกัด
พ.ศ. 2556 - 2558	บริษัท สโตนเฮ็นจ์ จำกัด
พ.ศ. 2558 - 2559	สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์