

## บทที่ 2

### แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

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

#### 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรเพื่อการวางนโยบายและแผน

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

สิทธิพร ภิรมย์รัตน์<sup>2</sup> มีแนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการในการวางแผนว่า หน่วยงานจะมีประสิทธิภาพเมื่อสภาของเมืองหรือสภาของรัฐกำหนดเพียงแต่วัตถุประสงค์ที่กว้าง ๆ ของการจัดโปรแกรมมากกว่าให้แนวทางอย่างละเอียด ภารกิจของการพิจารณากำหนดโครงสร้างภายในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน และรายละเอียดของโปรแกรมการทำงานควรจะปล่อยให้เป็นการระดมของผู้ซึ่งรับผิดชอบตามนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติได้นำไปดำเนินการ ซึ่งจะมีความยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนในภายหลังได้ง่ายกว่า

ในการทำกิจกรรมให้สำเร็จ หน่วยงานวางแผนมีหน้าที่ยุ่งเกี่ยวกับงานปฏิบัติการและให้คำปรึกษา ภารกิจของหน่วยงานจะต้องรอบรู้ในเรื่องลักษณะทางกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจของชุมชน ซึ่งเกี่ยวข้องในการทำงานเพื่อแนะนำการพัฒนา การทำงานในหน้าที่ทางด้านปฏิบัติต้องรับผิดชอบนำนโยบายทางด้านการใช้ที่ดินไปปฏิบัติโดยควบคุมการตัดสินใจของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

---

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

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

กับการพัฒนาชุมชน นอกจากนี้หน่วยงานวางแผนยังต้องสนใจการดำเนินการของภาครัฐจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและสร้างการเติบโตในบริเวณชุมชนเมือง เช่น การจัดทำแผนผังสำหรับการคมนาคมขนส่ง อาคารสาธารณะ บริเวณสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การฟื้นฟูบูรณะเมือง การปรับปรุงสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ฯลฯ อีกด้วย

นอกจากนี้ หน่วยงานวางแผนยังยุ่งเกี่ยวในการประสานงานโปรแกรมการปรับปรุงสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และด้วยเหตุนี้ในฐานะที่เป็นหน่วยสนับสนุน หน่วยงานวางแผนจะถูกดึงเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจอยู่เนือง ๆ เช่น ให้คำแนะนำผู้บริหารสูงสุดในเรื่องการปรับปรุงสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ให้สอดคล้องกับแผนผังการใช้ที่ดินหรือแผนผังสาธารณูปการอันใดอันหนึ่งโดยเฉพาะ นอกจากนี้ ยังยุ่งเกี่ยวในการช่วยชี้แนะและเลือกทางเลือกของความมุ่งหมายสำหรับชุมชน ให้ข้อเสนอแนะ หรือคำแนะนำ แนวทางปฏิบัติอันหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับอีกอันหนึ่งและต่อสู้เรียกร้องการดำเนินการพัฒนาตามผังเมืองเฉพาะ ลักษณะธรรมชาติของการให้คำปรึกษาของการวางแผนซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่หึงไม่ได้ในการบริหารของหน่วยงานต้องการผู้บริหารที่มีความรู้ทางด้านวิชาชีพนอกเหนือไปจากทักษะด้านการบริหาร ความรู้ทางด้านเนื้อหาสาระและประสบการณ์ในด้านการพัฒนาทางกายภาพนั้นจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการทำงานที่มีประสิทธิภาพในบทบาทให้คำปรึกษา อย่างไรก็ตาม ปัญหาหลักของหน่วยงานวางแผนคือการรักษาความสมดุลระหว่างหน้าที่ปฏิบัติการกับหน้าที่ให้คำปรึกษา

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

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

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

การพัฒนาประเทศในที่สุดแผนประเภทรุ่นนี้จะตอบสนองกับความต้องการของประชาชนและในขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ<sup>4</sup>

ในระดับประเทศ นอกจากหน่วยงานฝ่ายอำนวยการและคณะกรรมการประจำต่าง ๆ ที่มีสำนักงานเลขาธิการขนาดใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่คอยช่วยเหลือ รัฐบาลยังมีคณะที่ปรึกษาและคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งทำหน้าที่ทางด้านการพัฒนานโยบายซึ่งจะนำไปสู่การตัดสินใจกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรี ในบางกรณีคณะกรรมการบางชุดอาจได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติตามนโยบายอีกด้วย คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี จึงมีอายุปฏิบัติงานเท่าคณะรัฐมนตรีนั้น แต่ไม่ได้ประสานงานโดยกองงานที่ปรึกษาและกรรมการของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทุกคณะไป ส่วนมากกระทรวงต่าง ๆ เป็นผู้เสนอตั้ง และปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมของกระทรวงนั้น ๆ ดังนั้น ถ้าจะทำการเสนอแนะนโยบายเรื่องใดก็จะต้องเสนอผ่านกระทรวงขึ้นมา คณะกรรมการเหล่านี้ ปกติจะไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำของตนเอง ทั้งสายวิชาการและตุลาการ ภาระหน้าที่อันสำคัญจึงตกอยู่แก่เลขานุการของคณะกรรมการ ซึ่งมักจะเป็นหัวหน้างานผู้รับผิดชอบในงานด้านนั้น หรือเป็นผู้รับฝากงานมาทำ จึงไม่มีใครมีความต่อเนื่อง ความมั่นคง และความเชี่ยวชาญ อันเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการ ไม่อาจจะทำงานให้ได้ผลดีเท่าที่ควร นอกจากคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งแล้ว ยังมีคณะกรรมการที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่น ๆ ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ทางด้านประสานงาน อำนวยการ และริเริ่มนโยบายต่าง ๆ<sup>5</sup>

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

<sup>4</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 197.

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

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

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

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

นอกจากนี้ ผุสดี สัตยมานะ<sup>9</sup> ได้กล่าวถึง การวางแผนรวมว่า แผนที่มีความสำคัญต่องานเป็นส่วนรวมของหลายหน่วย มักร่วมกันกำหนดโดยคณะบุคคลหรือคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่ปรึกษา เพราะคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่ปรึกษาจะช่วยในการวางแผนในกรณีเป็นการวางแผนที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศชาติ จึงควรจะมีคณะกรรมการวางแผนโดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น โครงสร้างองค์กรในการวางแผนจะประกอบด้วย หน่วยงานหลัก ทำหน้าที่สนองวัตถุประสงค์หลักขององค์กรและจะปฏิบัติโดยติดต่อกับผู้บริโภคโดยตรง และหน่วยงานที่ปรึกษา ทำหน้าที่ในการวางแผนและวินิจฉัยปัญหาในโครงสร้างเกิดขึ้นเมื่อหน่วยงานทำเกินหน้าที่ ได้แก่ เป็นหน่วยวางแผนกลับไปควบคุมสั่งการหน่วยงานหลัก<sup>10</sup>

โดยสรุป จะเห็นว่า แนวความคิดในการจัดองค์กรของนักวิชาการส่วนใหญ่ที่กล่าว จะมีจุดร่วมกันอยู่ที่ว่า ควรมีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานวางแผนกับหน่วยงานปฏิบัติ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่วางแผนนั้น จำเป็นต้องมีการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานตามแผนมาร่วมกันพิจารณา ซึ่งรูปแบบหนึ่งที่เป็นที่ยอมรับและนิยมใช้กันมากก็คือการองค์กรในรูปคณะกรรมการ

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

<sup>8</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

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

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

## 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ

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

คณะกรรมการ ตรงกับภาษาอังกฤษว่า committee โดยศุภชัย ยาวะประภาส<sup>12</sup> ได้ให้ความเห็นว่าคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการที่มาจากหน่วยต่าง ๆ หรือเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน จะมีระยะเวลาการปฏิบัติและมีเฉพาะ หรือมีวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุเป้าหมายเป็นการเฉพาะ วัตถุประสงค์หลักของคณะกรรมการ ก็คือ การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข่าวสาร การสื่อข้อความทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอทางเลือก บางกรณีก็ทำหน้าที่เพื่อแสวงหาแนวคิดและหนทางเพื่อปัญหาที่กำลังประสบ

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

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

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

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

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

ศุภชัย ยาวะประภาส<sup>15</sup> มีแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การในรูปของคณะกรรมการว่าปฏิสัมพันธ์ของกรรมการและประธานกรรมการเป็นไปในลักษณะที่มีสถานภาพเท่าเทียมกัน โดยประธานกรรมการจะเป็นผู้รักษาระเบียบ สรุปข้อคิดเห็นและนำเสนอ จึงมีลักษณะต่างกับผู้บังคับบัญชาขององค์การแบบแนวตั้ง การสื่อสารข้อความจะมีลักษณะเป็นแนวราบมีลักษณะที่ยืดหยุ่น ปรับตัวได้ง่าย คณะกรรมการมีอยู่สองแบบ ที่ใช้กันมากในระบบราชการไทย คือ

1. คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เสนอความคิดเห็น และการแก้ไขปัญหา กล่าวคือเมื่อหน่วยงานมีปัญหาก็จะนำมาให้คณะกรรมการศึกษาเพื่อเสนอความคิดเห็น เมื่อคณะกรรมการเสนอไปแล้วก็หมดหน้าที่ ฝ่ายบริหารควรจะนำไปปฏิบัติหรือไม่ ไม่ใช่หน้าที่ของคณะกรรมการ

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

องค์การในรูปคณะกรรมการได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในงานการบริหารการพัฒนา เพราะมีโอกาสระดมความคิดของเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย และช่วยให้การประสานงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น องค์การในรูปคณะกรรมการจึงเหมาะกับการพัฒนา เพราะจะช่วยให้การประสานแนวคิดได้ผลดียิ่งขึ้น ผู้ที่เป็นกรรมการมักไม่ค่อยได้เตรียมตัวหรือทำการบ้านก่อนเข้าประชุม เพราะกรรมการบางคนเป็นกรรมการหลายชุดและมีงานประจำมาก

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

<sup>15</sup>ศุภชัย ยาวะประภาส, "ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารการพัฒนาและโครงการพัฒนา," ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา หน่วยที่ 8-15. หน้า 470 – 471.

ไพร์ส<sup>16</sup> ยืนยันว่าองค์การใด ๆ ก็ตามที่ดีดำเนินการในรูปคณะกรรมการ ย่อมบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์การที่มีได้ดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ และองค์การที่มีบุคคลชั้นนำเป็นสมาชิกในคณะกรรมการมากเท่าใด ก็ยิ่งจะมีประสิทธิภาพสูงขึ้นไปมากเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การบริหารงานในระบบคณะกรรมการ สมาชิกจะต้องร่วมกันรับผิดชอบ และการแต่งตั้งคณะกรรมการจะต้องมีวิธีการที่เหมาะสม และความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ จึงจะเป็นสิ่งที่มีคุณค่าในปฏิบัติงานร่วมกัน คณะกรรมการที่มีคุณภาพนั้นจะก่อให้เกิดความรู้ความคิด ประสบการณ์จากบุคคลหลาย ๆ คน เกิดการประนีประนอม การผสมผสานความคิดมาใช้ในการตัดสินใจแก้ปัญหา ลดการตัดสินใจที่ผิดพลาด สร้างความร่วมมือ มีหลักในการปฏิบัติงาน ตลอดจนสามารถป้องกันความล้มเหลวอันอาจเกิดขึ้นได้ คณะกรรมการที่พอเหมาะนั้น ควรจะมีจำนวน 6-12 คน จึงเหมาะสมที่สุด ถ้าหากมีคณะกรรมการมากเกินไปก็จะเกิดการอลเวง ยากที่จะผสมผสานความคิดกันได้

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

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

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

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

4. เป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา ช่วยให้ความคิดเห็นหรือกลั่นกรองเหตุผลให้ใกล้ความจริงมากที่สุด ทำให้การวินิจฉัยสั่งการของผู้บังคับบัญชาเป็นไปด้วยความมีเหตุผลและหลักการ

5. เป็นการนำความรู้ความสามารถของคนมาใช้ให้เป็นประโยชน์ เพราะโดยปกติคนมีความสามารถจะมีอยู่มากที่ไม่มีโอกาสจะแสดงออก แต่เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาก็มีโอกาใช้ความรู้ ความคิด สติปัญญา ออกมาให้เป็นประโยชน์แก่สังคมหรือองค์กรได้

6. ระบบคณะกรรมการเป็นการป้องกันความลำเอียง ความเข้าใจผิด และอคติของคนใดคนหนึ่งให้หมดไป ไม่มีอิทธิพลเหนือเหตุผลและข้อเท็จจริง

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

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

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

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

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

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



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

2. อาจมีอันตรายเนื่องจากการตัดสินใจปัญหาที่เป็นไปในลักษณะที่พยายามจะประนีประนอมกันมากกว่าด้วยเหตุผล ปัญหานี้มักเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกภายในกลุ่มขาดความตั้งใจจริงที่จะได้แย้งด้วยเหตุผล อาจจะเป็นเพราะสมาชิกบางฝ่ายไม่สนใจเรื่องราวของฝ่ายอื่นก็ได้ แม้การประนีประนอมอาจจะเป็นสิ่งจำเป็น แต่การใช้วิธีการตัดสินใจโดยถือทางสายกลางเป็นเกณฑ์นั้น มิใช่เป็นหลักประกันที่แน่นอนว่าข้อยุตินั้นจะเป็นข้อยุติที่ดีที่สุด

3. เป็นการยากที่จะกำหนดความรับผิดชอบได้ การใช้คณะกรรมการอาจจะก่อให้เกิดปัญหาสำคัญที่ว่าในการตัดสินใจปัญหาใด ๆ นั้น จะไม่สามารถกำหนดความรับผิดชอบไว้กับผู้หนึ่งผู้ใดอย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพราะเหตุผลที่ว่า การตัดสินใจเพื่อหาข้อยุติภายในคณะกรรมการจะต้องเป็นไปตามเสียงข้างมากตามากที่สุดที่กำหนดขึ้นในกลุ่ม

4. ก่อให้เกิดความล่าช้าและไม่สามารถหาข้อยุติ เพราะบุคคลที่เป็น เพราะบุคคลที่เป็น คณะกรรมการมักจะมีภาระส่วนตัวมากอยู่แล้ว ไม่มีเวลาพอที่จะอำนวยความสะดวกให้มีการประชุมบ่อยครั้งหรือครั้งละนาน ๆ ความล่าช้าดังกล่าวนี้จึงเป็นผลเสียประการสำคัญขององค์การที่จะทำให้การตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ไม่ทันการ

5. อาจถูกครอบงำโดยบุคคลหนึ่ง เพราะมีบ่อยครั้งที่การทำงานของคณะกรรมการเป็นไปโดยมีอุปสรรคอันเนื่องมาจากมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าไปก่อกวน หรือทำลายบรรยากาศในที่ประชุม อาจผูกขาดการพูดเพื่อโน้มน้าวความคิดเห็นผู้อื่น ชอบใช้วิธีการโต้แย้งอย่างรุนแรงจนเกินเหตุผล ถ้าหากผู้นำประชุมในคณะกรรมการนั้นไม่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหานี้ ก็ยิ่งจะทำให้การประชุมไม่บังเกิดผลดีแต่อย่างใด

กิติมา ปรีดีดิลก<sup>21</sup> กล่าวถึงข้อเสียของการบริหารงานในรูปคณะกรรมการไว้ว่า สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย อาจจะเลือกตัดสินใจเนื่องจากต้องการการประนีประนอม ทำให้ไม่ได้การตัดสินใจที่ดี ไม่สามารถหาข้อยุติ มีแนวโน้มจะเป็นการทำลายตัวเอง และเป็นการกระจายความรับผิดชอบหรือขาดผู้รับผิดชอบโดยตรง

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

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

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

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

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

สำหรับการติดต่อสื่อสารในประเด็นปัญหาและความตั้งใจที่ประธานต้องการค้นหาเพื่อนำไปสู่ข้อตกลง เพื่อให้ปัญหามีความชัดเจน เพื่อวางแผนกิจกรรม และเพื่อขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานสมาชิก โดยประธานเป็นผู้กำหนดวาระการประชุม และร่วมกับเลขานุการในการรับรองว่าจะมีการติดตามผล นอกจากนี้ยังค้นหาข้อตกลงที่เป็นเอกฉันท์ อนุมัติ และให้คำแนะนำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่ไม่ใช่สมาชิก อย่างไรก็ตาม ทั้งประธานและสมาชิกส่วนใหญ่ไม่สามารถบังคับให้ผู้อื่นเห็นด้วยกับตนได้

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

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

โดยสรุปแล้ว แม้ว่าการดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการจะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย แต่ประโยชน์ของคณะกรรมการมาก จึงทำให้รูปแบบคณะกรรมการเป็นที่ยอมรับในการนำมาใช้ในการดำเนินงานกำหนดนโยบายและแผนขององค์กรต่าง ๆ

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

### 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาเมือง

ในหัวข้อนี้ จะประกอบด้วยแนวความคิด 2 แนวความคิด คือ แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรและการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองที่กล่าวถึงหรือใช้ได้โดยทั่วไปกับเมืองต่าง ๆ และแนวความคิดที่เป็นตัวอย่างการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองในต่างประเทศ ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไป

ในแนวความคิดโดยทั่วไป พัทยา สายหนู<sup>25</sup> ได้กล่าวว่า เป็นง่ายสำหรับบุคคลภายนอกที่จะเสนอให้อนุรักษ์เมืองเก่า เพื่อการมาเที่ยวชมเป็นครั้งคราว แต่เป็นความคิดเห็นที่แตกต่างกันกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ซึ่งต้องการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่สะดวกสบายและสงบสุข ดังนั้น เพื่อจะหาข้อสรุปของการอนุรักษ์จำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขพื้นฐานสำคัญก่อน ได้แก่

ประการแรก ต้องมีการสำนึกถึงคุณค่าของชีวิตความเป็นอยู่แบบสมัยใหม่ที่ผ่านมาของประชาชนในท้องถิ่น การสำนึกถึงคุณค่าดังกล่าวอาจเป็นสิ่งที่องค์กรทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดา เนื่องจากในองค์กรเหล่านั้นส่วนมากจะไม่มีใครมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นที่จะยกประเด็นความต้องการของท้องถิ่นในการอนุรักษ์ อย่างไรก็ตาม ทำดีที่สุดต้องมีการนำความรู้ทางวิชาชีพและวิชาการมาผสมกับการใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติ ซึ่งก็เป็นประเด็นทางการเมืองและทางเศรษฐกิจด้วยเช่นกัน

ประการที่สอง ต้องมีความเห็นพ้องทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติที่จะตัดสินใจอนุรักษ์เมืองอย่างไร ไม่ว่าจะรูปแบบการปกครองจะเป็นอย่างไร ประเด็นนี้จะยิ่งสำคัญมากในระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งมักจะตัดสินใจตามคะแนนเสียงส่วนใหญ่ แต่ปราศจากการคำนึงถึงความต้องการที่จะอนุรักษ์

ประการที่สาม การตัดสินใจทางการเมืองที่จะอนุรักษ์ต้องอาศัยการสนับสนุนทางเศรษฐกิจในการนำไปปฏิบัติ ในเมืองที่ยังมีการเจริญเติบโตสูง การสนับสนุนจากท้องถิ่นจะมีความเป็นไปได้ แต่ในเมืองที่มีการเจริญเติบโตน้อยกว่าจะเป็นไปได้ยาก ดังนั้น ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ การสนับสนุนจากภายนอกทั้งการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในระดับประเทศ หรือความช่วยเหลือ

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

จากต่างประเทศจึงมีความจำเป็น แต่การสนับสนุนจากท้องถิ่นเองจะเป็นตัวชี้ความพอใจสำหรับความต้องการอนุรักษ์

ประการที่สี่ การริเริ่มหรือการสนับสนุนจากองค์กรทางการเมืองหรือเศรษฐกิจในระดับใดก็ตามจะไม่สำเร็จได้เลยหากท้องถิ่นขาดการสำนึกถึงคุณค่าของท้องถิ่นเองในการอนุรักษ์ สิ่งนี้สามารถทำให้เกิดขึ้นได้โดยการเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอเท่านั้นต่อวัตถุประสงค์และแผนการอนุรักษ์ ทั้งการเรียนการสอนในโรงเรียนและการเผยแพร่ผ่านทางสื่อมวลชนยังไม่พอ จำเป็นต้องมีการจัดประชาพิจารณ์และการจัดการเจรจาสาธารณะด้วย

ประการสุดท้าย แม้ว่าจะมีระบบการประชาสัมพันธ์ให้ท้องถิ่นเกิดความสำนึกและต้องการจะอนุรักษ์ที่ดีที่สุดที่จะเป็นไปได้ก็ตาม แต่ก็ต้องไม่อาจทำให้ทุกคนตระหนักถึงการอนุรักษ์ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายที่เข้มงวดมาบังคับใช้ รวมทั้งการเฝ้าระวังและการกดดันจากประชาชนที่จะช่วยกันตรวจสอบการกระทำที่เกิดผลเสีย การบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบก็ต้องไม่ขัดกันภายในด้วย

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

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

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

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

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

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

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

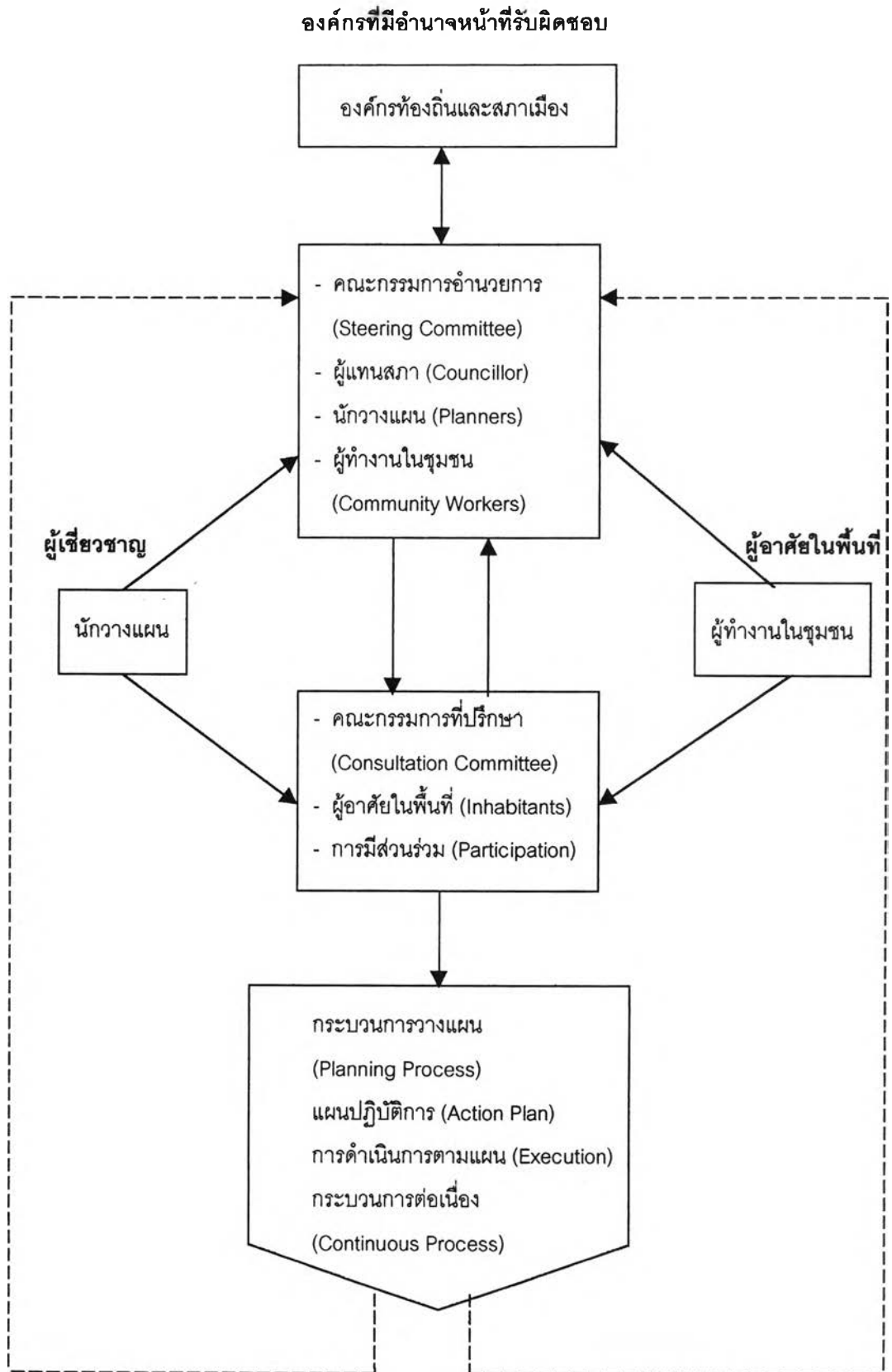
<sup>28</sup>Jan Tanghe, Sieg Vlaeminck and Jo Berghoef, *Living Cities: A Case for Urbanism and Guidelines for Re-urbanization*. (Oxford: Pergamon Press, 1984), pp. 200-205.

กระบวนการวางแผนโครงสร้างสามารถแบ่งการดำเนินการออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

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

นอกจากการปฏิบัติตามแผนทั้ง 3 ขั้นตอนแล้ว กระบวนการทางกฎหมายก็ถือว่ามีความสำคัญ เพราะจะช่วยให้มีการปรับเปลี่ยนแผน ตามระยะเวลาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

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



แผนภูมิ 2-1 โครงสร้างของคณะกรรมการอำนวยการด้านการวางแผนโครงสร้าง

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

โดยสรุป ในประเด็นเกี่ยวกับการจัดองค์กรและการวางแผนการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองประวัติศาสตร์ องค์กรที่รับผิดชอบจะต้องคำนึงถึงประเด็นทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม หรือปัญหาในทุก ๆ ด้านของเมือง โดยต้องคำนึงถึงวิถีชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตอนุรักษ์ เป็นสำคัญโดยต้องให้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นของการวางแผน นอกจากนี้ ยังควรมีส่วนช่วยเหลือในการสนับสนุนและสร้างแรงจูงใจให้เกิดต่อการอนุรักษ์

ตาราง 2-1 การเปรียบเทียบการจัดองค์กร กฎหมาย และมาตรการด้านการอนุรักษ์ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปและอเมริกา

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

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

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

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

ประเด็นประเทศ	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	เนเธอร์แลนด์	อิตาลี	โปแลนด์	สหรัฐอเมริกา
3. มาตรการด้านการอนุรักษ์	<p>1. แบ่งอาคาร/พื้นที่ที่ขึ้นทะเบียนอนุรักษ์เป็น 3 ประเภท คือ I, II และ III ตามสภาพ ลักษณะ คุณค่า และความสำคัญของอาคาร/พื้นที่ โดย DoE จะทำการสำรวจและเสนอรายชื่อให้รัฐมนตรีอนุมิตอาคารที่จะขึ้นทะเบียน</p> <p>2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจขึ้นทะเบียน monuments ต่างๆ รวมทั้งอนุมิตเงินเพื่อจัดซื้อและซ่อมแซม monuments</p>	<p>1. อาคารทางประวัติศาสตร์ที่ขึ้นทะเบียนมี 2 ประเภท คือ</p> <p>1.1 Monuments classes</p> <p>1.2 Monuments inscrits</p> <p>ซึ่งจะรวมถึงบริเวณรอบอาคาร รัศมีไม่เกิน 500 เมตร ที่เรียกว่า the zone protégée ด้วยการอนุรักษ์ซ่อมแซมอาคารประเภทแรกจะต้องขออนุญาตจากรัฐเสียก่อน เจ้าของอาคารจะได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐจำนวนครึ่งหนึ่งของเงินที่จะใช้ซ่อมแซมและดูแลอาคาร นอกจากนี้ยังสามารถนำเงินที่จะใช้ซ่อมแซมอนุรักษ์อาคารไปลดหย่อนภาษีได้ถึง 75% หากเปิดอาคารให้บุคคลทั่วไปเข้าชม หรือ 50% หากไม่เปิดให้เข้าชม การอนุรักษ์ซ่อมแซมอาคารประเภทที่ 2 จะต้องแจ้งให้รัฐทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 4 เดือน และเจ้าของอาคารจะได้รับเงินช่วยเหลือไม่เกิน 40% ของจำนวนที่จะใช้ซ่อมแซมดูแล</p>	<p>1. อาคาร บริเวณ หรือสิ่งของที่มีอายุมากกว่า 50 ปี ที่อยู่ในความสนใจของผู้คน และอยู่ในเกณฑ์ (criteria) ทางศิลปะ วิทยาศาสตร์ หรือคุณค่าท้องถิ่น จะถือเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการอนุรักษ์ ซึ่งจะรวมถึงพื้นที่โดยรอบ เช่น ต้นไม้ ถนน สะพาน คลอง ฯลฯ</p> <p>2. รัฐบาลจะให้เงินช่วยเหลือในการอนุรักษ์ซ่อมแซมอาคารไม่เกิน 70% ของจำนวนเงินทั้งหมด แบ่งเป็น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 30% จากหน่วยงานกลาง</li> <li>- 30% จากหน่วยงานท้องถิ่น</li> <li>- 10% จากจังหวัด (the province)</li> </ul> <p>หากเป็นอาคารทางศาสนา จะได้รับเงินช่วยเหลือไม่เกิน 95% นอกจากนี้ยังมีการลดหย่อนภาษีให้แก่เจ้าของอาคารด้วย</p>	<p>1. การดำเนินการอนุรักษ์พื้นที่ใดๆจะต้องได้รับอนุญาตจากทางการและจะต้องมีแผนที่แสดงขอบเขตที่ชัดเจนรวมถึงรายละเอียดประกอบแผน (detailed plan) ยื่นให้ทางการประกอบการขออนุมัติ</p> <p>2. มีกองทุนช่วยเหลือให้แก่หน่วยงานหรือองค์กรที่จะดำเนินการอนุรักษ์ซ่อมแซมพื้นที่ รวมถึงความช่วยเหลือทางเทคนิคต่างๆ</p> <p>3. มีกฎหมายพิเศษด้านการอนุรักษ์บังคับใช้ในเมืองเล็กๆที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ เช่น Venice, Genoa, Assisi เป็นต้น</p>	<p>1. แบ่งประเภทของอาคารและบริเวณโดยรอบที่จะอนุรักษ์ออกเป็น 5 ประเภท คือ O, I, II, III และ IV ซึ่งจะมีระดับของการอนุรักษ์ที่ต่างกัน</p> <p>2. ความสำเร็จของการอนุรักษ์จะเน้นที่ความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์และการวางผังเมืองเป็นหลัก เช่น ในกรุงวอร์ซอจะมีการกำหนด/วางผังระบบถนน ระบบกำจัดของเสีย และระบบอื่นๆที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับพื้นที่อนุรักษ์</p>	<p>1. เน้นการวางแผนการใช้ที่ดินประกอบการอนุรักษ์อาคาร/พื้นที่เป็นหลัก</p> <p>2. มาตรการด้านการอนุรักษ์จะมีความหลากหลาย เพราะเป็นประเทศขนาดใหญ่ จึงมีความแตกต่างของปัจจัยต่างๆ เช่น ลักษณะของพื้นที่ วัฒนธรรม ฯลฯ ทำให้กำหนดกรอบของกฎหมายระดับประเทศร่วมกันได้ยาก</p> <p>3. ค.ศ.1949 วุฒิสภาสหรัฐฯ อนุมัติให้จัดตั้ง The National Trust เพื่อให้การศึกษาและคำแนะนำด้านการอนุรักษ์</p> <p>4. ค.ศ.1960 จัดตั้ง the National Historic Landmark Program เพื่อคัดเลือกพื้นที่ที่มีศักยภาพและให้ความช่วยเหลือด้านการอนุรักษ์ เจ้าของพื้นที่อาจติดต่อ National Park Service ได้โดยตรงเพื่อขึ้นทะเบียนพื้นที่ของตนเป็นพื้นที่อนุรักษ์</p>

ตารางที่ 2-1 แสดงการเปรียบเทียบการจัดองค์ประกอบกฎหมาย และมาตรการด้านการอนุรักษ์ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปและอเมริกา (ต่อ)

ประเด็นประเทศ	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	เนเธอร์แลนด์	อิตาลี	โปแลนด์	สหรัฐอเมริกา
3. มาตรการด้านการอนุรักษ์ (ต่อ)		2. มีการประกาศเขตอนุรักษ์ที่เรียกว่า Secteurs sauvegardes ซึ่งการอนุรักษ์ซ่อมแซมบริเวณดังกล่าวจะต้องได้รับการอนุมัติจาก Direction de l'Architecture เจ้าของพื้นที่จะได้รับเงินเปล่าช่วยเหลือ 20% และเงินกู้ 60% ของเงินที่จะใช้ไปในการอนุรักษ์ซ่อมแซมจากรัฐ หากไม่ดำเนินการท้องถิ่นสามารถยึดพื้นที่ดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของท้องถิ่นและดำเนินการอนุรักษ์เอง				5. The Advisory Council จัดพิมพ์คู่มือเพื่อการอนุรักษ์ (Guidelines for State Historic Preservation Legislation) ขึ้นและส่งให้ท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการด้านการอนุรักษ์ต่อไป เช่น รัฐเวอร์จิเนีย จัดตั้ง The Virginia Historic Landmarks Commission ขึ้น มีอำนาจประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์ในเขตมลรัฐ เจ้าของพื้นที่ที่ให้ความร่วมมือจะได้รับการลดหย่อนภาษี หรือรัฐจอร์เจีย จัดตั้ง the Historic Savannah Foundation ขึ้น เพื่อดำเนินการอนุรักษ์เมือง Savannah โดยเฉพาะ