

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม
: ศึกษากรณี โบราณสถาน



นาย สุวิทย์ พิทักษ์ธรรม

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2548

ISBN 974-17-5324-1

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PUBLIC PARTICIPATION IN CULTURAL HERITAGE MANAGEMENT
: CASE STUDY OF ANTIQUITES

Mr. Suwit Pitakteeratham

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2005
ISBN 974-17-5324-1

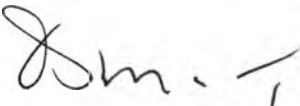
หัวข้อวิทยานิพนธ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม
: ศึกษากรณี โบราณสถาน

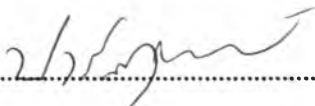
โดย นายสุวิทย์ พิทักษ์ธีระธรรม
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ดร. ปาริณา ศรีวินิชย์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

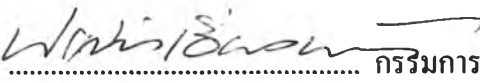

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รติพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

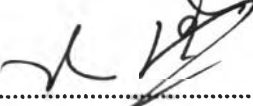
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ชงทอง จันทรางศุ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ โรจน์ คุณเอนก)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ประสงค์ เอี่ยมอนันต์)


..... กรรมการ
(อาจารย์ สด แดงเอียด)

สุวิทย์ พิทักษ์ธีระธรรม : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม :
 ศึกษากรณี โบราณสถาน. (PUBLIC PARTICIPATION IN CULTURAL HERITAGE
 MANAGEMENT : CASE STUDY OF ANTIQUITIES) อ.ที่ปรึกษา : ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์
 จำนวนหน้า 198 หน้า. ISBN 974-17-5324-1

จุดประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงกระบวนการในการให้
 ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมของในการจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเภทโบราณสถาน
 รวมทั้งเพื่อให้ทราบถึงข้อบกพร่อง และข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และ
 บทบาทของหน่วยงานที่ทำหน้าที่อนุรักษ์คุ้มครองสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเภทโบราณสถาน

จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมใน
 การจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเภทโบราณสถานได้นั้น เพราะว่าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ที่
 ทำหน้าที่จัดการแต่เพียงฝ่ายเดียว ไม่เปิดโอกาสให้กับประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ
 ด้วยเท่าที่ควร ทั้งนี้มีสาเหตุสำคัญ เนื่องมาจากว่าประชาชนส่วนใหญ่ ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ
 และหลักการที่ถูกต้องในการอนุรักษ์ รวมทั้งขาดจิตสำนึก และความตระหนักในคุณค่าและ
 ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเภทโบราณสถาน จึงทำให้การอนุรักษ์คุ้มครองที่ผ่าน
 มาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร และไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบันที่เปลี่ยนไป ที่
 ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จาก
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนใน
 การพัฒนาประเทศ

จากสภาพดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะให้ปรับปรุง และแก้ไขบทบัญญัติของ
 กฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม
 ประเภทโบราณสถาน ให้มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป และเพื่อให้สอดคล้องตาม
 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมทั้งต้องเร่งปลูกฝัง
 จิตสำนึก ความตระหนัก ความรู้ ความเข้าใจ และหลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม
 ประเภทโบราณสถาน ที่ถูกต้องให้แก่ประชาชน

ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....
 สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....
 ปีการศึกษา.....2548.....

ลายมือชื่อนิติศ.....
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

4686354034 : MAJOR LAW

KEY WORD: PARTICIPATION / CULTURAL HERITAGE / ANTIQUITES

Suwit Pitakteeratham;PUBLIC PARTICIPATION IN CULTURAL HERITAGE MANAGEMENT : CASE STUDY OF ANTIQUITES. THESIS ADVISOR : PAREENA SEEWANICH,Ph.D, pp198. ISBN 974-17-5324-1.

The purpose of this study is to analyze the process that allows public participation in Cultural Heritage management case study of Antiquites. And to find out some disadvantages of regulation limit related to Cultural Heritage and the role an organization which is in charge for the Antiquites.

According to the study, the outstanding factor that hinders public participation in managing Cultural Heritage is due to the government policy, as it does not give people opportunity to participate in the process. People lack knowledge and right understanding of Cultural Heritage . Therefore, the plan to conserve Antiquites has not been successful so far.

From that overview, I, as a researcher suggest that we should The Constitution of the Kingdom of Thailand, BE.2540 (1997) that allow people to play role in developing the Country. An existing provision needs to be amended so that people can participate in managing the Antiquites. Moreover people must be taught and motivated to be responsible for Cultural Heritage .

DepartmentL.....LAW.....

Field of study.....LAW.....

Academic year.. 2005 ..

Student's signature.....*SUWIT*.....

Advisor's signature.....*Pareena Seewanich*.....

Co-advisor's signature.....*-*.....

กิตติกรรมประกาศ

ด้วยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลือจากผู้มีพระคุณหลายๆ ท่าน ในลำดับแรกผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อ.ดร. ปาริมา ศรีวินิชย์ เป็นอย่างสูง ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาที่ท่านได้เมตตาสละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษา และให้คำแนะนำที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิจัย ตลอดจนคอยติดตามความคืบหน้าในการทำวิทยานิพนธ์อย่างสม่ำเสมอ แม้ว่าท่านจะมีภารกิจในหน้าที่รับผิดชอบมากมายก็ตาม แต่ท่านก็ยังได้ดูแล และเอาใจใส่ต่อการทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนอย่างใกล้ชิดตลอดมา จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ธงทอง จันทรางศุ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์โรจน์ คุณเอนก ที่ได้สละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำ และเอื้อเฟื้อเอกสารข้อมูลที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิจัยในครั้งนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ประสงค์ เอี่ยมอนันต์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตที่มีคุณค่ายิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์สด แดงเอียด ผู้ตรวจราชการกระทรวงวัฒนธรรม ที่ได้ให้คำแนะนำ สั่งสอน และจุดประกายความคิดที่มีค่าในการจัดทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้

สุดท้ายผู้เขียนขอขอบคุณค่าและความดีของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้เป็นกตเวทิตาแด่บิดา มารดา บุรพจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน และจุฬาลงกรณ์ที่ให้โอกาสทางการศึกษาแก่ผู้เขียน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องไม่สมบูรณ์ด้วยประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และกราบขออภัยไว้ ณ โอกาสนี้

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1.1 ความหมายและความสำคัญของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม.....	3
1.1.2 สาเหตุของความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม.....	7
1.1.3 ประโยชน์ที่ได้จากการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม.....	8
1.1.4 สภาพปัญหาการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมของประเทศไทย.....	10
1.2 ขอบเขตการวิจัย.....	11
1.3 สมมุติฐานของการวิจัย.....	11
1.4 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	12
1.5 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	12
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย.....	12
บทที่ 2 แนวคิด หลักการ และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม.....	13
2.1 แนวคิดและหลักการในการจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม.....	13
2.1.1 แนวคิดการพัฒนอย่างยั่งยืน.....	16
2.1.2 แนวคิดการอนุรักษ์และจัดการมรดกทางวัฒนธรรม.....	21
2.1.3 แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการสิ่งแวดล้อม.....	32
2.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม.....	36
2.2.1 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่ง ชาติ พ.ศ. 2504.....	36

2.2.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕.....	45
2.2.3 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.....	48
2.2.4 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.....	50
2.2.5 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535.....	52
2.3. มาตรการบังคับทางกฎหมาย.....	53
2.3.1 มาตรการบังคับทางปกครอง.....	53
2.3.2 มาตรการบังคับทางแพ่ง.....	55
2.3.3 มาตรการบังคับทางอาญา.....	59
บทที่ 3 แนวคิด หลักการ นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ของประชาชน.....	60
3.1 แนวคิดและหลักการในการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	60
3.1.1 แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	63
3.1.2 แนวคิดกระจายอำนาจ.....	69
3.1.3 แนวคิดสิทธิชุมชน.....	75
3.2 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	80
3.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่ง ชาติ.....	81
3.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามนโยบายและแผนการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559.....	88
3.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	91
3.3.1 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540.....	92
3.3.2 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.....	97
3.3.3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน พ.ศ. 2548.....	100
บทที่ 4 การจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในต่างประเทศ.....	106
4.1 การจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในระดับระหว่างประเทศ.....	106
4.1.1 อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและ ทางธรรมชาติ.....	106

4.1.2	บทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมของ UNESCO.....	112
4.2	การจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมของประเทศออสเตรเลีย.....	116
4.3	การจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมของประเทศญี่ปุ่น.....	121
4.4	การจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมของประเทศลาว.....	126
บทที่ 5	วิเคราะห์สภาพปัญหาในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม.....	127
5.1	ปัญหาข้อกฎหมายในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม.....	140
5.1.1	พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ	
5.1.2	และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504.....	140
5.1.3	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕.....	147
5.2	ปัญหาการปฏิบัติในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม.....	149
5.2.1	การปฏิบัติงานของราชการส่วนกลาง.....	150
5.2.2	การปฏิบัติงานของราชการส่วนท้องถิ่น.....	154
5.2.3	ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น.....	161
5.2.4	องค์กรพัฒนาเอกชน.....	164
บทที่ 6	บทสรุปและเสนอแนะ.....	165
6.1	บทสรุป.....	165
6.2	เสนอแนะ.....	173
	รายการอ้างอิง.....	178
	ภาคผนวก.....	187
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	198