

การวิเคราะห์สภาพการณ์แหล่งในบัญชีรายชื่อเบื้องต้น ในราชอาณาจักรไทย: ศักยภาพและข้อจำกัดบนเส้นทางสู่การเป็นแหล่งมรดกโลก

เกรียงไกร เกิดศิริ

ภาควิชาสถาปัตยกรรม
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

อิสริยา บุณยวรรณ

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

กุลพัทธ์ เสนีวงศ์ ณ อยุธยา

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

บทคัดย่อ

การศึกษาศักยภาพของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่อยู่ในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นของราชอาณาจักรไทย จำนวน 4 แหล่ง คือ “พิมาย และศาสนสถานบนเส้นทางวัฒนธรรมปราสาทพนมรุ้ง และปราสาทเมืองต่ำ” “อุทยานประวัติศาสตร์ภูพระบาท” “วัดพระมหาธาตุวรมหาวิหารนครศรีธรรมราช” และ “อนุสรณ์สถาน สถานที่ และพื้นที่ทางวัฒนธรรมในจังหวัดเชียงใหม่ เมืองหลวงแห่งอาณาจักรล้านนา”

จากการศึกษาวิเคราะห์สภาพการณ์ ด้วยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพ เพื่อประเมินศักยภาพของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในแหล่งบัญชีรายชื่อ พบว่า ในประเด็นปัจจัยส่งเสริมภายใน คือ “จุดแข็งด้านคุณค่า” และ “จุดแข็งด้านการบริหารจัดการ” และมีปัจจัยส่งเสริมภายนอก คือ “ศักยภาพด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ” และ “ศักยภาพด้านคุณค่าเชิงนามธรรม” ทว่ามีอุปสรรคภายใน คือ “จุดอ่อนด้านขนาดของแหล่ง” และ “จุดอ่อนเรื่องทางเลือกเกณฑ์คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล” และมีอุปสรรคภายนอก คือ “ข้อจำกัดด้านยุทธศาสตร์ในการเสนอแหล่งเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก”, “ข้อจำกัดด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” และ “ข้อจำกัดด้านบุคลากรและหน่วยงานรับผิดชอบ”

คำสำคัญ: แหล่งมรดกโลก | แหล่งในบัญชีรายชื่อเบื้องต้น | คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล | การศึกษาเปรียบเทียบ | การประเมินศักยภาพ | กลยุทธ์ | แผนยุทธศาสตร์

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของแผนงานวิจัยเรื่อง “แผนยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวของภูมิภาคด้วยการจัดการท่องเที่ยวแหล่งมรดกโลกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีป” โดย ดร.เกรียงไกร เกิดศิริ เป็นหัวหน้าแผนงานวิจัย สนับสนุนทุนวิจัยโดยสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยศิลปากร และสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2556. ซึ่งผู้เขียนขอขอบคุณแหล่งทุนมา ณ โอกาสนี้

Status Assessment of Sites in Thailand on the World Heritage Tentative List: Prospects of Being Placed on the World Heritage List

Kreangkrai Kirdsiri

Department of Architecture, Faculty of Architecture
Silpakorn University

Isarachai Buranaut

Faculty of Architecture, Silpakorn University

Kullaphut Seneevong Na Ayudhaya

Faculty of Architecture, Silpakorn University

Abstract

This study is aimed at determining the potential of four cultural heritage sites in Thailand that are on the Tentative List, to be included on the World Heritage List. The sites are *“Phimai and the temples along Prasat Phanom Rung and Prasat Muang Tam cultural route”*, *“Phuphrabat Historical Park”*, *“Wat Phra Mahathat Woramahawihan, Nakhon Si Thammarat”*, and *“Monuments, Sites and Cultural Landscape of Chiang Mai, the Capital of Lanna”*.

From SWOT analysis, it was found that the strengths of the sites are in their intrinsic values, the management system, international work cooperation, and intangible values. However, their weaknesses are in the sizes of the sites, meeting the criteria for Outstanding Universal Value, nomination strategies, participation process involving stakeholders, personnel and agencies that are responsible.

Key Word: World Heritage List | Tentative List | Outstanding Universal Value | Comparative Study | Self-Assessment | Strategy | Strategic Plan

1. กล่าวนำ

การศึกษาในแผนการวิจัย “แผนยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวของภูมิภาคด้วยการจัดการท่องเที่ยวแหล่งมรดกโลกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีป” ซึ่งมุ่งศึกษาแหล่งใน “บัญชีรายชื่อมรดกโลกทางวัฒนธรรม (WHC List)” และแหล่งใน “บัญชีรายชื่อเบื้องต้น (Tentative List)” ของรัฐภาคีสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภาคพื้นทวีปที่อยู่ล้อมรอบราชอาณาจักรไทย หรือที่เรียกว่าเป็นประเทศในกลุ่ม “CLMV” อันประกอบด้วย “ราชอาณาจักรกัมพูชา (C)” “สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (L)” “สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ (M)” และ “สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (V)”

จากการศึกษาพบว่า หลังจากทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา จะเห็นว่ารัฐภาคีสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลกต่างมีความสนใจที่จะเสนอแหล่งมรดกทั้งทางธรรมชาติและวัฒนธรรมเพื่อขอรับการพิจารณายกย่องเป็นแหล่งมรดกโลกมากขึ้น โดยเฉพาะในปี ค.ศ. 2000 ซึ่งมีแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมได้เสนอเข้ารับการพิจารณาและได้รับการยกย่องถึง 50 แหล่ง เนื่องจากการได้รับการยกย่องให้เป็นแหล่งมรดกโลกนั้นตอบโจทย์กับการสร้างอุดมการณ์และจิตสำนึกของประชาชนในรัฐภาคีที่ครอบครองแหล่ง รวมถึงได้รับตราสัญลักษณ์มรดกโลกคู่กับแหล่งยังเสมือนกับการรับรองคุณภาพในการส่งเสริมการท่องเที่ยวด้วย

ทว่าเมื่อศึกษาสถานการณ์การดำเนินการของรัฐภาคีสมาชิกในกลุ่ม CLMV นั้นต่างประสบความสำเร็จในการดำเนินการ โดยมีฐานข้อมูลทางวิชาการที่มหาวิทยาลัยเพื่อการสร้างองค์ความรู้อย่างลึกซึ้ง และเป็นระบบ น่าเชื่อถือ แสดงให้เห็นถึงคุณค่าที่ซับซ้อนและแท้จริง ทั้งที่เป็นการดำเนินการโดยนักวิชาการภายในประเทศของตน และความร่วมมือกับนักวิชาการต่างประเทศ ซึ่งนำไปสู่การกำหนดแผนการดำเนินการ แผนการบริหารจัดการ ฯลฯ ทั้งนี้ขั้นตอนการศึกษาเปรียบเทียบ ยังเป็นการประเมินตนเอง เพื่อให้รัฐภาคีสมาชิกฯ พิจารณาถึงศักยภาพ คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล รวมทั้งจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค อย่างตรงไปตรงมาจะนำไปสู่การวางแผนการบริหารจัดการ ซึ่งการถอดบทเรียนกลยุทธ์ในการดำเนินการของรัฐภาคีสมาชิกฯ CLMV สามารถนำมาสู่การสะท้อนย้อนคิดเพื่อการวางแผนการดำเนินการต่างๆ ของราชอาณาจักรไทยได้เป็นอย่างดี

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพการณ์ (SWOT Analysis) แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในราชอาณาจักรไทยที่ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีรายชื่อเบื้องต้น เพื่อทราบถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค เพื่อนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนสู่การขอรับการพิจารณาเป็นแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมของราชอาณาจักรไทย

3. ผลการศึกษา

3.1 สถานภาพของการดำเนินการการนำเสนอแหล่งในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นในกลุ่มประเทศ CLMV และราชอาณาจักรไทยเพื่อขอรับการพิจารณาเป็นแหล่งมรดกโลก

การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาแหล่งในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นเพื่อขอรับการพิจารณายกย่องเป็นแหล่งมรดกโลกในช่วงปี ค.ศ. 1992-2004 กำหนดให้จัดทำข้อมูลเบื้องต้นและข้อมูลประวัติศาสตร์แบบสังเขปเท่านั้น ทว่าแหล่งที่ได้รับการยกย่องเป็นมรดกโลกในช่วงดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่เป็นแหล่งที่มีศักยภาพสูงมาก และมีคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลอย่างเป็นประจักษ์ นอกจากนี้ กระบวนการที่รัฐต่างๆ เข้าร่วมเป็นรัฐภาคีสมาชิกฯ ยังเป็นการส่งเสริมให้รัฐภาคีสมาชิกฯ นำเสนอแหล่งต่างๆ เข้าสู่การเป็นแหล่งมรดกโลกด้วย

ต่อมารัฐภาคีสมาชิกต่างๆ เร่งรัดที่จะเสนอแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมของตนเพื่อเข้าสู่การขอรับการพิจารณาเป็นจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดนั้นทำให้คณะกรรมการมรดกโลกจำเป็นต้องออกแบบวางแผนกำหนดแนวทางและกรอบเกณฑ์ต่างๆ ให้ซับซ้อน และรัดกุมมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติ และขั้นตอนต่างๆ ในการนำเสนอแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมให้รัฐภาคีสมาชิก (State Parties) ต้องปฏิบัติและเตรียมความพร้อมเพื่อจัดทำเอกสารข้อมูลประกอบการนำเสนอ ซึ่งหลังจากปี ค.ศ. 2000 เป็นต้น จะมีจำนวนของแหล่งแต่ละประเภทเสนอพิจารณาและได้รับการยกย่องไม่เกิน 30 แหล่ง/ประเภท/ปี

เพื่อเป็นกระบวนการคัดกรองคุณภาพ และคุณค่าของแหล่งที่เสนอขอรับการพิจารณาเป็นแหล่งมรดกโลก ต้องจัดทำ “การศึกษาเปรียบเทียบ (Comparative Study)” คุณลักษณะต่างๆ กับแหล่งที่ได้รับการยกย่องเป็น “แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรม (World Cultural Heritage)” และ “แหล่งที่อยู่ในบัญชีรายชื่อเบื้องต้น (Tentative List)” ซึ่งอยู่ในกระบวนการดำเนินการที่มีคุณลักษณะคล้ายคลึงกันกับแหล่งที่ต้องการนำเสนอ เพื่อเปรียบเทียบว่ามีความสัมพันธ์ต่อกัน หรือมีรูปแบบใดบ้างที่เกี่ยวข้องต่อกัน ทั้งในเชิงกายภาพ มิติประวัติศาสตร์ ขนาดของพื้นที่แหล่ง หรือรูปแบบของการบริหารจัดการ เพื่อให้เป็นกลไกในการประเมินตนเองของแหล่งที่ต้องการนำเสนอ เพื่อให้ทราบสถานภาพและศักยภาพของแหล่งเมื่อเปรียบเทียบกับแหล่งอื่นๆ ที่มีคุณลักษณะเช่นเดียวกัน เพื่อให้รัฐภาคีสมาชิกที่ต้องการนำเสนอแหล่งนั้นประเมินคุณค่าของแหล่งที่นำเสนอบนศักยภาพที่แท้จริง ไม่เอนเอียงไปตามแนวทางท้องถิ่นนิยม และชาตินิยม

ทั้งนี้ การกำหนดแนวทางปฏิบัติดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้รัฐภาคีสมาชิกได้ทำการทบทวนศักยภาพในแง่มุมต่างๆ ของแหล่งที่ต้องการนำเสนอ โดยเฉพาะประเด็นเรื่อง “คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล (Outstanding Universal Value)” ที่ก้าวข้ามข้อเสนอก่ที่เกิดขึ้นจากแนวคิดท้องถิ่นนิยมหรือชาตินิยมที่มักเกิดขึ้นอยู่เสมอๆ ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งการกำหนดให้มีกลไกการประเมินตนเองของแหล่งเพื่อให้ทราบจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ตลอดจนคุณค่าและความหมายของแหล่งเมื่อเทียบกับแหล่งอื่นๆ ซึ่งเป็นการนำเสนอคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลของแหล่งในระดับสากล ตลอดจนต้องจัดทำ “แผนการบริหารจัดการ (Management Plan)” และ “ฐานข้อมูลผลการบริหารจัดการ” ที่จะนำไปสู่การธำรงรักษาคุณค่าด้านต่างๆ ของแหล่งไว้หากได้รับการยกย่องเป็นแหล่งมรดกโลกแล้ว

ในประชุมคณะกรรมการมรดกโลกสมัยสามัญ ครั้งที่ 28 ที่เมืองซูโจว สาธารณรัฐประชาชนจีน ได้มีมติให้แหล่งมรดกที่จะยื่นเข้าในบัญชีรายชื่อเบื้องต้น ต้องทำการ “ศึกษาเปรียบเทียบกับแหล่งมรดกโลกที่ใกล้เคียง (Comparison with other similar properties)” โดยกำหนดให้ดำเนินการผ่าน “แนวทางการดำเนินการขับเคลื่อนอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลก (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention)” ในปี ค.ศ. 2008 โดยมีเป้าประสงค์เพื่อกำหนดให้รัฐภาคีสมาชิกต้องนำเสนอแหล่งมรดก

เข้าสู่บัญชีรายชื่อเบื้องต้น ต้องจัดทำข้อมูลให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกับการจัดทำข้อมูลแหล่งมรดกโลก โดยเฉพาะประเด็นเรื่อง “คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล (Outstanding Universal Value)” “ความสมบูรณ์ (Integrity)” และ “ความจริงแท้ (Authenticity)” เช่นเดียวกับเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาของแหล่งในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นเป็นแหล่งมรดกโลก

สำหรับแหล่งในบัญชีมรดกโลกจะต้องจัดทำ “แผนการพิทักษ์รักษา และการบริหารจัดการ (Protection and Management Requirement)” ซึ่งเป็นหัวข้อที่ระบุถึงการทำงานและการวางแผนการอนุรักษ์และรักษาพื้นที่ของแหล่งมรดกในปัจจุบันและอนาคต ทว่าแหล่งในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นนั้นยังไม่ได้ถูกกำหนดให้ต้องดำเนินการในส่วนนี้

นอกจากนี้ จากการศึกษาฐานข้อมูลศูนย์มรดกโลกมีข้อสังเกตว่า หลังจากการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานระดับนานาชาติในการยกย่องแหล่งหลักของรัฐภาคีสมาชิกฯ ในกลุ่ม CLMV เข้าสู่การเป็นแหล่งมรดกโลกไปแล้ว และได้ดำเนินการบรรจุชื่อแหล่งที่มีคุณค่าโดดเด่นในลำดับที่รองลงมาในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นไปแล้วนั้น รัฐภาคีสมาชิกต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีปจะยังไม่สามารถผลักดันแหล่งในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นไปสู่การเป็นแหล่งมรดกโลกได้ เนื่องจากขาดการดำเนินการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม อันเป็นผลจากปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาความมั่นคงและเสถียรภาพของการเมืองภายในประเทศ เช่น ราชอาณาจักรกัมพูชาที่เพิ่งฟื้นตัวจากภาวะการล่มสลายกลางเมืองที่เกิดขึ้นระหว่างปี ค.ศ.1975-1979 ภายหลังจากนั้นสถานการณ์ทางการเมืองยังไม่เป็นเอกภาพ จึงยังไม่ได้มีการทำการศึกษาและผลักดันนำเสนอชื่อแหล่งในบัญชีรายชื่อเพื่อขอรับการยกย่องเป็นแหล่งมรดกโลก ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ใช้ทุนทรัพย์ในการศึกษาสำรวจมาก รวมไปถึงในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นตลาดการท่องเที่ยวโลกก็ยังไม่มีความเชื่อมั่นในเรื่องความปลอดภัยในการเดินทางท่องเที่ยวในกัมพูชามากนัก ตลอดจนสาธารณูปโภคด้านการท่องเที่ยวยังไม่ดีมากนัก เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงยังไม่ลงทุนในแหล่งที่มีศักยภาพต่อการท่องเที่ยวน้อย ซึ่งบริบทและเงื่อนไขดังกล่าวนี้ก็เกิดกับสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามเช่นกัน เนื่องจากเพิ่งฟื้นตัวจากภาวะการล่มสลายลง ในขณะที่สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์นั้นได้รับการคว่ำบาตรจากนานาชาติเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน จึงไม่ได้มีการเสนอรายชื่อแหล่งที่ได้รับการบรรจุชื่อในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นขึ้นเป็นแหล่งมรดกโลก รวมทั้งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามซึ่งประสบปัญหาภายหลังจากการเมืองและสงครามเวียดนาม

สำหรับราชอาณาจักรไทยซึ่งได้เสนอแหล่ง “พิมาย และศาสนสถานบนเส้นทางวัฒนธรรมปราสาทพนมรุ้ง และปราสาทเมืองต่ำ (Phimai, its Cultural Route and the Associated Temples of Phnom Rong and Muangtam)” และ “อุทยานประวัติศาสตร์ภูพระบาท (Phu Phrabat Historical Park)” ซึ่งบรรจุในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 2004 ซึ่งขับเคลื่อนและดำเนินการโดยหน่วยงานส่วนกลาง คือ กรมศิลปากร และการให้คำปรึกษาขององค์กรไอโคโมสไทย ทั้งนี้การขึ้นทะเบียนในบัญชีรายชื่อเบื้องต้น เมื่อปี ค.ศ. 2004 ซึ่งยังคงเป็นช่วงที่ใช้เพียงข้อมูล “คำอธิบาย” เข้าประกอบการขึ้นทะเบียนในบัญชีรายชื่อเบื้องต้น

ต่อมาในปี ค.ศ.2012 ได้เสนอบรรจุชื่อแหล่ง “วัดพระมหาธาตุวรมหาวิหาร นครศรีธรรมราช (Wat Phra Mahathat Woramahawihan, Nakhon Si Thammarat)” โดยเริ่มต้นขับเคลื่อนโดยหน่วยงานราชการในจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีหน่วยงานหลัก คือ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมจังหวัด และมหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช และได้รับการสนับสนุนการศึกษาวิจัยเพื่อหาองค์ความรู้จากแผนงานวิจัยเรื่อง “แผนยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวของภูมิภาคด้วยการจัดการแหล่งมรดกโลกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีป” สนับสนุนทุนวิจัยโดยสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยศิลปากร และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ต่อมาได้รับการสนับสนุนการดำเนินการอย่างต่อเนื่องจากสำนักงานแผนและนโยบายสิ่งแวดล้อมที่ได้รับหน้าที่ในการขับเคลื่อนต่อในระดับชาติ และนานาชาติ

ต่อมา มีการเสนอ “อนุสรณ์สถาน สถานที่ และพื้นที่ทางวัฒนธรรมในจังหวัดเชียงใหม่ เมืองหลวงแห่งอาณาจักรล้านนา (Monuments, Sites and Cultural Landscape of Chiang Mai, Capital of Lanna)” ซึ่งบรรจุในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นเมื่อ ค.ศ.2015 ซึ่งเริ่มต้นมาจากการขับเคลื่อนโดยกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดภาคเหนือตอนบนพาคตะวันตก เชียงใหม่-ลำปาง-ลำพูน-แม่ฮ่องสอนซึ่งศึกษาโดยมหาวิทยาลัยศิลปากร ซึ่งได้เสนอให้ดำเนินการนำเสนอคุณค่าของแหล่งในลักษณะการเสนอแบบรวมกลุ่ม (Serial Nomination) ของแหล่งต่างๆ ที่มีคุณลักษณะแบบเดียวกัน และมีคุณค่าร่วมกัน ต่อมา มีการศึกษาศักยภาพของจังหวัดลำพูนโดยการขับเคลื่อนของหน่วยงานระดับจังหวัด และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ หริภุญไชย และการว่าจ้างที่ปรึกษา ต่อมา หน่วยงานภาคราชการ และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลนครเชียงใหม่ ร่วมกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้ขับเคลื่อนร่วมกับภาคีหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาคราชการและเอกชน ร่วมกันดำเนินการเสนอชื่อแหล่งในเมืองประวัติศาสตร์เชียงใหม่เพื่อบรรจุในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นได้สำเร็จในปี ค.ศ.2015 และได้ทำงานต่างๆ กันอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ ในกระบวนการเสนอชื่อของแหล่ง “วัดพระมหาธาตุวรมหาวิหาร นครศรีธรรมราช” และ “อนุสรณ์สถาน สถานที่ และพื้นที่ทางวัฒนธรรมในจังหวัดเชียงใหม่ เมืองหลวงแห่งอาณาจักรล้านนา” นั้น ตามข้อกำหนดของคณะกรรมการมรดกโลกได้กำหนดให้เพิ่มคำอธิบายในส่วนของคุณค่าที่กลไกแต่เดิมนั้นกำหนดให้เสนอแต่เพียง “คำอธิบาย” กล่าวคือ ต้องจัดเตรียมข้อมูลเพื่อเสนอ “คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล” “ความสมบูรณ์” “ความจริงแท้” และรวมไปถึง “การเปรียบเทียบกับแหล่งมรดกโลกที่ใกล้เคียง” เข้ามาประกอบในการนำเสนอข้อมูลแหล่งมรดกให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และควรค่าแก่การพิจารณาประกาศยกย่องในขั้นต่อไป

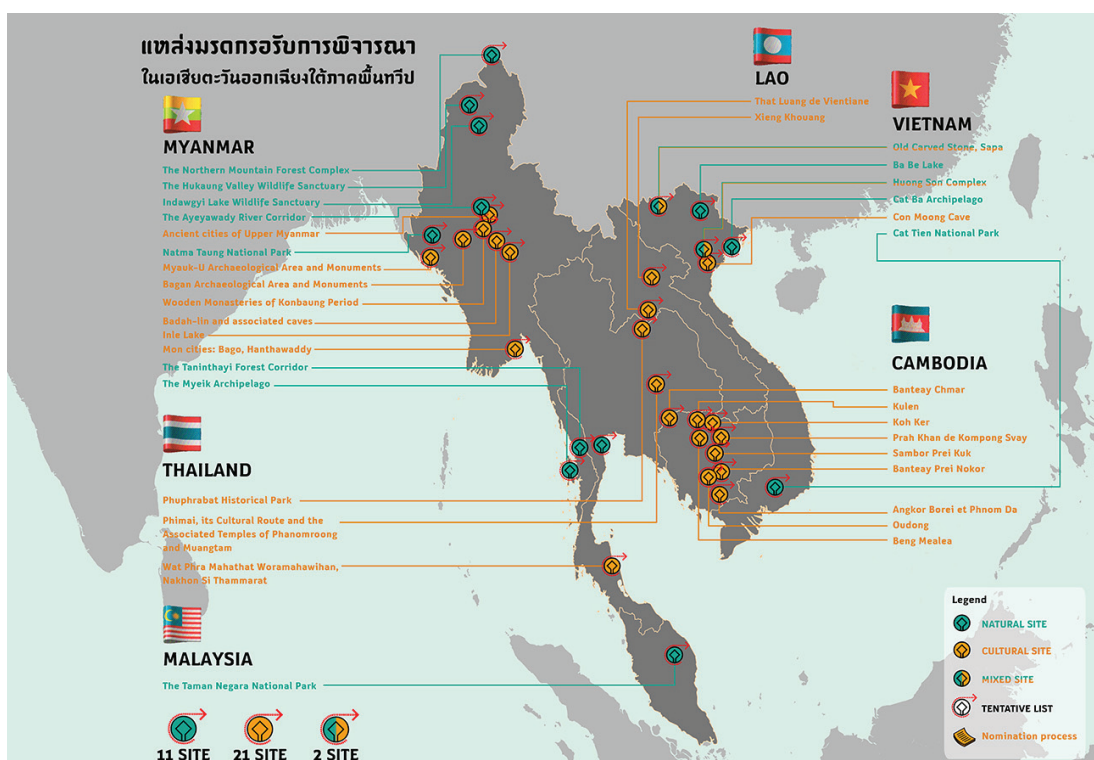
3.2 การประเมินศักยภาพและข้อจำกัดของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่เสนอเข้าสู่บัญชีรายชื่อเบื้องต้น (Tentative List)

การประเมิน (Assessment) ประสิทธิภาพ และผลของการดำเนินการเสนอแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นเพื่อให้ทราบถึงผลลัพธ์ในเชิงศักยภาพและข้อจำกัดของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่เสนอเข้าสู่บัญชีรายชื่อเบื้องต้น (Tentative List) เพื่อขอรับการพิจารณาเป็นแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมนั้นใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการประเมินผล (Evaluation Research) ด้วยการศึกษารวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาศึกษาเชิงวิพากษ์ในการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงทฤษฎี (Content Analysis) และมีกระบวนการประเมินอย่างเป็นระบบ (System Structure) เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอในการตัดสินใจ การวางแผน ตลอดจนการติดตามประเมินผลของการดำเนินโครงการ

เพราะฉะนั้นเป้าหมายของการศึกษาในส่วนนี้จึงมุ่งเป้าเพื่อทำความเข้าใจศักยภาพ และข้อจำกัดของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่เสนอบรรจุชื่อในบัญชีรายชื่อเบื้องต้น ด้วยวิธีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม และศักยภาพ (SWOT Analysis) เพื่อให้ทราบถึงจุดแข็ง – จุดอ่อน – โอกาส และอุปสรรค ปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ทั้งในเชิงการบริหารจัดการ การดำเนินการ และการจัดทำเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาสำหรับคณะกรรมการมรดกโลกโดยใช้กรอบเกณฑ์จากแนวทางที่คณะกรรมการมรดกโลกกำหนด เพื่อนำมาสู่ข้อเสนอแนะในการวางแผน และปรับปรุงการดำเนินการโครงการเพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามแผน และคาดการณ์เป้าหมายได้ชัดเจน ทั้งนี้ มีแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมของราชอาณาจักรไทยจำนวน 4 แหล่งกรณีศึกษาที่อยู่ในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นเพื่อรอรับการพิจารณา ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ตารางที่ 1: แสดงแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นของราชอาณาจักรไทย

รหัส	แหล่ง	ปีที่บรรจุชื่อ						
		i	ii	iii	iv	v	vi	
1919	พิมาย และศาสนสถานบนเส้นทางวัฒนธรรมปราสาทพนมรุ้ง และปราสาทเมืองต่ำ (Phimai, its Cultural Route and the Associated Temples of Phanom roong and Muangtam) ³	X	X	X	X		X	2004
1920	อุทยานประวัติศาสตร์ภูพระบาท (Phuphrabat Historical Park) ⁴		X	X	X		X	2004
5752	วัดพระมหาธาตุวรมหาวิหาร นครศรีธรรมราช (Wat Phra Mahathat Woramahawihan, Nakhon Si Thammarat) ⁵	X	X		X			2012
6003	อนุสรณ์สถาน สถานที่ และพื้นที่ทางวัฒนธรรมในจังหวัดเชียงใหม่ เมืองหลวงแห่งอาณาจักรล้านนา (Monuments, Sites and Cultural Landscape of Chiang Mai, Capital of Lanna) ⁶	X	X	X	X			2015



ภาพที่ 2: แผนที่แสดงแหล่งมรดกในแหล่งบัญชีรายชื่อเบื้องต้น (Tentative List) ในราชอาณาจักรไทย และประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีปที่ล้อมรอบราชอาณาจักรไทย (CLMV)

การวิเคราะห์สภาพการณ์ (Situation Analysis) วิธีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพ (SWOT Analysis) คือ การสำรวจจากสภาพการณ์ 2 ด้าน คือ สภาพการณ์ภายใน และสภาพการณ์ภายนอก ทั้งที่เป็นด้านบวก และด้านลบ ทั้งนี้ สภาพการณ์และเงื่อนไขภายในจะแบ่งออกเป็น “จุดแข็ง (Strength)” และ “จุดอ่อน (Weakness)” สำหรับสภาพการณ์และเงื่อนไขภายนอกแบ่งออกเป็น “โอกาส (Opportunities)” และ “อุปสรรค (Threats)”

3.2.1 “จุดแข็ง” ของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในราชอาณาจักรไทยที่เสนอเข้าสู่บัญชีรายชื่อเบื้องต้น

จากการวิเคราะห์จุดแข็งของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในราชอาณาจักรไทยที่เสนอเข้าสู่บัญชีรายชื่อเบื้องต้น (Tentative List) พบว่า มีจุดแข็งอยู่ 2 ลักษณะ คือ 1) จุดแข็งในประเด็นด้านคุณค่า และ 2) จุดแข็งในประเด็นด้านการบริหารจัดการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) จุดแข็งด้านคุณค่า

แม้ว่าในราชอาณาจักรไทย จะไม่ได้มีแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่มีลักษณะของแหล่งอันเป็นต้นกำเนิดทางวัฒนธรรมที่มีการแพร่ขยายอิทธิพลอย่างยิ่งใหญ่และกว้างขวาง เปรียบเช่นอาณาจักรโบราณในยุคต้นของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ด้วยทำเลที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของราชอาณาจักรไทยอยู่บริเวณศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้เป็นพื้นที่ที่สามารถเชื่อมต่อปฏิสัมพันธ์กับแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมอื่นๆ ได้อย่างสะดวก และมีความหลากหลายทางวัฒนธรรมสูง อันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายของผู้คนที่เกิดจากปัจจัยทั้งทางด้านสังคม การเมือง และการค้าที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมหลายแห่งจึงปรากฏในลักษณะของ “เส้นทางวัฒนธรรม (Cultural Route)” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพลวัตทางวัฒนธรรมที่สามารถเชื่อมโยงบริบททางประวัติศาสตร์ที่ปรากฏหลายยุคหลายสมัย ตั้งแต่สังคมแบบบุพกาล และพัฒนาเป็นระบบรัฐแบบจารีต จนกระทั่งกลายเป็นระบบรัฐชาติสมัยใหม่ ดังนั้น แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมหลายแห่งในราชอาณาจักรไทย จึงมีคุณค่าในฐานะของแหล่งที่เป็นภาพสะท้อนถึงพัฒนาการ และรอยต่อทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญ เพื่อที่จะสามารถประกอบสร้างองค์ความรู้ในบริบทของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้อย่างสมบูรณ์ที่สุด

ดังนั้น แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในราชอาณาจักรไทยที่เสนอเข้าสู่บัญชีรายชื่อเบื้องต้น ที่มีลักษณะเป็น “แหล่งมรดกโลกแบบรวมกลุ่ม (Serial Nomination)” ซึ่งเป็นการผนวกรวมแหล่งวัฒนธรรมหลายๆ แห่งเข้าด้วยกัน โดยมี “เส้นทางวัฒนธรรม (Cultural Route)” เป็นฐานคิดที่สำคัญในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของแหล่งต่างๆ โดยจะเป็นการช่วยเพิ่มศักยภาพในมิติเชิงคุณค่ามีส่วนร่วมของแต่ละแหล่งให้สูงขึ้น และมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะมีประโยชน์ในการพิจารณาประเด็นด้าน “คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล (Outstanding Universal Value)” ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการเสนอเพื่อพิจารณาเป็นแหล่งมรดกโลก

2) จุดแข็งด้านการบริหารจัดการ

จุดแข็งที่สำคัญของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในราชอาณาจักรไทยที่เสนอเข้าสู่บัญชีรายชื่อเบื้องต้นคือ แหล่งทั้งหมดได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็น “โบราณสถาน” ในฐานะสมบัติของชาติ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม และในบางแหล่งยังมีพื้นที่ที่สัมพันธ์กับเขตอุทยานแห่งชาติ ที่อยู่ในควบคุมดูแลของกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ทำให้มีความสะดวกในการจัดทำ “แผนการบริหารจัดการ (Management Plan)” โดยเฉพาะการประกาศขอบเขตของแหล่ง

เนื่องจากแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน จะมีการประกาศขอบเขตของแหล่งโบราณสถานที่ชัดเจน นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายและกฎระเบียบรองรับในการปกป้องคุ้มครองแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่จะแสดงให้เห็นถึงประเด็นด้าน “พิทักษ์รักษาอย่างเหมาะสม (Appropriate Protection)” ของแหล่งมรดกที่จะเสนอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ซึ่งเป็นประเด็นในการพิจารณาที่คณะกรรมการมรดกโลกให้ความสำคัญ

3.2.2 “จุดอ่อน” ของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในราชอาณาจักรไทยที่เสนอเข้าสู่บัญชีรายชื่อเบื้องต้น

จากการวิเคราะห์จุดอ่อนของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในราชอาณาจักรไทยที่เสนอเข้าสู่บัญชีรายชื่อเบื้องต้น พบว่า มีจุดอ่อน 2 ลักษณะ คือ 1) จุดอ่อนในประเด็นด้านขนาดของแหล่ง และ 2) จุดอ่อนในประเด็นของการเลือกเกณฑ์คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) จุดอ่อนด้านขนาดของแหล่ง

ในขั้นตอนของการเขียนคำอธิบายรายละเอียดของแหล่งที่ต้องการเสนอขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลก จำเป็นจะต้องมีขั้นตอนของการศึกษาเปรียบเทียบกับแหล่งมรดกวัฒนธรรมอื่นๆ ที่มีความสัมพันธ์หรือมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งในกรณีของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในราชอาณาจักรไทยที่เสนอเข้าสู่บัญชีรายชื่อเบื้องต้น จะเห็นว่า แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมของราชอาณาจักรไทยมีขนาดที่ไม่ใหญ่ เมื่อเทียบกับขนาดของพื้นที่และสถาปัตยกรรมที่ปรากฏในแหล่งมรดกวัฒนธรรมอื่นๆ ที่จำเป็นต้องนำมาเปรียบเทียบ ทั้งแหล่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยกันเอง และแหล่งอื่นๆ ในเอเชีย ดังนั้น ในประเด็นเรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบ จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่จำเป็นจะต้องมีกลยุทธ์ในการเขียนอธิบายเปรียบเทียบ โดยต้องลดจุดอ่อนในประเด็นด้านขนาดของแหล่งลง และผลักดันจุดแข็งให้แสดงศักยภาพแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมของราชอาณาจักรไทยให้ชัดเจน

2) จุดอ่อนด้านการเลือกเกณฑ์คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล

ในเอกสารการขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นในราชอาณาจักรไทย พบว่า มีการระบุหลักเกณฑ์การพิจารณา “คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล” จำนวน 4-5 ข้อ จากหลักเกณฑ์ทางวัฒนธรรมทั้งหมด 6 ข้อ โดยหากพิจารณาในรายละเอียดเนื้อหาของเอกสาร จะพบว่า ยังไม่สามารถนำเสนอในประเด็นเรื่องคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้มีสาเหตุมาจาก การประเมินศักยภาพของแหล่ง และการไม่เข้าใจประเด็นด้านคุณค่าของแหล่งอย่างแท้จริง รวมไปถึงการไม่ศึกษาแนวทางในการเขียนคำอธิบายจากแหล่งมรดกโลกที่ได้รับการประกาศยกย่องแล้วในแหล่งอื่นๆ ทำให้มีการเสนอเกณฑ์จำนวนหลายข้อ เนื่องจากมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าหากนำเสนอว่าแหล่งมีคุณค่าสอดคล้องกับเกณฑ์หลายข้อจะช่วยทำให้แหล่งมรดกดังกล่าวได้รับการพิจารณามากกว่าแหล่งมรดกที่เสนอคุณค่าของเกณฑ์จำนวนน้อยกว่า ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว จำนวนข้อของเกณฑ์จะมากน้อยไม่มีผลต่อการพิจารณาใดๆ และการนำเสนอข้อมูลในลักษณะดังกล่าว อาจจะส่งผลเสียมากกว่าเนื่องจากไม่สามารถให้เหตุผลประกอบคำอธิบายที่สอดคล้องกับคุณค่าของหลักเกณฑ์นั้นๆ ได้อย่างชัดเจน และมีน้ำหนักมากเพียงพอ โดยเฉพาะแหล่งที่เสนอในลักษณะของ “แหล่งมรดกโลกแบบรวมกลุ่ม” ที่ยังไม่สามารถนำจุดเด่นของการผนวกรวมพื้นที่ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกัน และไม่สามารถดึงศักยภาพร่วมของแต่ละแหล่งได้อย่างชัดเจน

ทั้งนี้ หากแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในราชอาณาจักรไทยที่เสนอเข้าสู่บัญชีรายชื่อเบื้องต้นแต่ละแหล่ง มีกระบวนการวิเคราะห์เพื่อประเมินศักยภาพของแหล่งอย่างตรงไปตรงมาแล้ว อาจจะไม่จำเป็นต้องเสนอหลักเกณฑ์คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลที่หลากหลาย หากแต่ต้องเสนอหลักเกณฑ์ที่สามารถดึงศักยภาพของแหล่งออกมาได้สูงสุด และมีเหตุผลประกอบคำอธิบายที่มีความหนักแน่นและเพียงพอต่อการแสดงออกให้เห็นถึงคุณค่าจนสามารถสร้างคำประกาศ “คุณค่าและความสำคัญ” ที่จะทำให้ประชาคมโลก และคณะกรรมการมรดกโลกมองเห็นถึงความสำคัญของพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

3.2.3 “ศักยภาพ” ของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในราชอาณาจักรไทยที่เสนอเข้าสู่บัญชีรายชื่อเบื้องต้น

จากการวิเคราะห์แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในราชอาณาจักรไทยที่เสนอเข้าสู่บัญชีรายชื่อเบื้องต้น พบว่า มีศักยภาพที่โดดเด่นอยู่ 2 ลักษณะ คือ 1) ศักยภาพในประเด็นด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ และ 2) ศักยภาพในประเด็นด้านคุณค่าเชิงนามธรรม โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ศักยภาพด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ

แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในราชอาณาจักรไทยที่เสนอเข้าสู่บัญชีรายชื่อเบื้องต้น และแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่มีศักยภาพในการเสนอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกหลายแห่ง ที่สะท้อนให้เห็นถึงรากฐานทางวัฒนธรรมที่ความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับแหล่งมรดกวัฒนธรรมประเทศในเพื่อนบ้าน ทั้งในแง่ของสถาปัตยกรรมและวิถีทางวัฒนธรรมที่แสดงให้เห็นถึงบริบททางประวัติศาสตร์ร่วมกันมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะพื้นที่ติดต่อบริเวณชายแดนระหว่างรัฐต่อรัฐ ซึ่งจะเห็นว่าจะมีการเคลื่อนไหวของทางวัฒนธรรมของกลุ่มคนกระจายอยู่ทั้งสองฟากฝั่งประเทศ โดยในกรณีดังกล่าวหากสามารถกระชับความสัมพันธ์ในระดับชาติระหว่างราชอาณาจักรไทย และประเทศเพื่อนบ้านให้ใกล้ชิดกันได้ในอนาคต และสามารถก้าวผ่านกำแพงของแนวคิดพรมแดนของชาตินิยม และมองให้เห็นถึงประโยชน์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันนั้น เพื่อนำไปสู่แนวทางของการขอรับการยกย่องเป็นแหล่ง มรดกโลกแบบรวมกลุ่มในลักษณะ “ข้ามพรมแดน (Trans border)” ทั้งในลักษณะของการผนวกกับแหล่งมรดกโลกเดิมที่มีอยู่แล้ว หรือในลักษณะของการเสนอขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลกแห่งใหม่ ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะทำให้ศักยภาพในภาพรวม ตลอดจนคุณค่าความสมบูรณ์แบบสูงขึ้น

2) ศักยภาพด้านคุณค่าเชิงนามธรรม

แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในราชอาณาจักรไทยที่เสนอเข้าสู่บัญชีรายชื่อเบื้องต้น โดยเฉพาะแหล่งมรดกที่เกี่ยวข้องในวัฒนธรรมพุทธศาสนา ซึ่งมีคุณค่าในฐานะศูนย์กลางทางกายภาพของเมือง และศูนย์กลางทางจิตวิญญาณของผู้คน จากปัจจัยดังกล่าวทำให้พุทธสถานในพื้นที่ได้รับการบูรณะปฏิสังขรณ์ และการทำนุบำรุงให้อยู่ในสภาพที่ดีอย่างต่อเนื่อง เป็น “แหล่งมรดกที่ยังมีชีวิต (Living Heritage)” ที่เติมเต็มไปด้วยแรงศรัทธาของผู้คนนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยจารีตในการบูรณะซ่อมแซมสิ่งซึ่งเป็นที่ยึดเหนี่ยวทางจิตใจให้ดูใหม่อยู่ตลอดเวลา เป็นธรรมเนียมที่ปรากฏให้เห็นอยู่หลากหลายวัฒนธรรมภายในพื้นที่ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไม่เพียงแต่เฉพาะในราชอาณาจักรไทยเท่านั้น ดังนั้น ในการนำเสนอในประเด็นเรื่องคุณค่าของพื้นที่ สามารถพิจารณาประเด็นด้าน “ความจริงแท้ หรือความดั้งเดิม” อาจจะไม่สามารถพิจารณาในมิติของ “มรดกวัฒนธรรมที่จับต้องได้ (Tangible Cultural Heritage)” เพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องพิจารณาในลักษณะของการบ่งชี้ถึง “คุณค่าที่เป็นนามธรรม Intangible Value” ในมิติของ “มรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Cultural Heri-

tage)”ในฐานะของการสิ่งศักดิ์สิทธิ์อันเป็นความเชื่อทางวัฒนธรรมเพื่อทดแทนในประเด็นคุณค่าด้านกายภาพที่ดูจะด้อยลงเนื่องจากองค์ประกอบทางสถาปัตยกรรมถูกซ่อมเปลี่ยนแปลงไป ดังเช่นแนวทางของ “เอกสารนาราว่าด้วยความจริงแท้ (Nara Document on Authenticity)” ซึ่งได้ขยายกรอบเพดานความคิดเกี่ยวกับ “ความจริงแท้ หรือความดั้งเดิม” ในบริบทของภูมิภาคเอเชียที่มีความแตกต่างจากแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในบริบทของโลกตะวันตก

3.2.4 “ข้อจำกัด” ของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในราชอาณาจักรไทยที่เสนอเข้าสู่บัญชีรายชื่อเบื้องต้น

จากการวิเคราะห์แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในราชอาณาจักรไทยที่เสนอเข้าสู่บัญชีรายชื่อเบื้องต้น พบว่ามีข้อจำกัดที่สำคัญอยู่ 2 ลักษณะ คือ 1) ข้อจำกัดในประเด็นด้านกลยุทธ์ในการนำเสนอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก และ 2) ข้อจำกัดในประเด็นด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3) ข้อจำกัดในประเด็นด้านบุคลากรและหน่วยงานรับผิดชอบ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ข้อจำกัดด้านยุทธศาสตร์ในการเสนอแหล่งเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก

ในปัจจุบัน คณะกรรมการมรดกโลกได้วางเกณฑ์การพิจารณารายชื่อของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมจากบัญชีรายชื่อเบื้องต้นเพื่อรับการพิจารณาเป็นแหล่งมรดกโลก เพียงปีละ 30 รายการเท่านั้น จึงทำให้กระบวนการพิจารณาและประกาศชื่อแหล่งมรดกโลกมีความล่าช้ามากขึ้น โดยเฉพาะแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมที่มีแหล่งรอรับการพิจารณาเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ “แหล่งมรดกโลกทางภูมิทัศน์วัฒนธรรม” ซึ่งเป็น “ประเภท (Category)” ที่ทางคณะกรรมการมรดกโลกให้ความสนใจ เนื่องจากสะท้อนให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมอันเป็นหนทางไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ด้วยนั่นเอง อีกทั้งแหล่งบัญชีรายชื่อประเภทภูมิทัศน์วัฒนธรรมนั้น มีแหล่งที่รอรับการพิจารณาจำนวนน้อย ซึ่งทำให้มีโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาเป็นแหล่งมรดกโลกในระยะเวลาที่สั้นกว่าการนำเสนอในแนวทางของแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรม

อย่างไรก็ตาม ยังมีแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในราชอาณาจักรไทยที่เข้าสู่บัญชีรายชื่อเบื้องต้นที่มีศักยภาพต่อการนำเสนอเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลกในแนวทางของ “แหล่งมรดกโลกทางภูมิทัศน์วัฒนธรรม” แต่ทว่าในการเสนอกลับเลือกใช้เกณฑ์การนำเสนอเฉพาะหลักเกณฑ์ “วัฒนธรรม” เพียงอย่างเดียว ทำให้แหล่งแต่ละประเภทที่นำเสนอขึ้นมานั้นไม่ได้ร้อยเรียงกันอย่างสมบูรณ์และส่งเสริมศักยภาพกันและกันได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เนื่องจากมาจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำเสนอแหล่งเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกนั้น ยังไม่เล็งเห็นถึงโอกาสและศักยภาพวางแผนยุทธศาสตร์ เพื่อยื่นข้อเสนอในแนวทางของ “แหล่งมรดกโลกทางภูมิทัศน์วัฒนธรรม” มากนัก ทั้งที่หากดำเนินการในยุทธศาสตร์ดังกล่าว จะทำให้มีโอกาสได้รับการพิจารณาขึ้นเป็นแหล่งมรดกโลกที่รวดเร็วกว่า การเสนอเป็น “แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรม” ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน รวมไปถึงหลายพื้นที่ยังขาดการวางแผนด้านกลยุทธ์ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง กับหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ทำให้การดำเนินการเชิงนโยบายไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน และดำเนินการอย่างล่าช้า

2) ข้อจำกัดด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ในการเตรียมข้อเสนอเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกนั้น จำเป็นจะต้องมีการทำแผนในการพิทักษ์รักษาการปกป้องรักษาแหล่งมรดก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ “แผนการบริหารจัดการ (Management Plan)” ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของข้อเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาเป็นมรดกโลกของแหล่งนั้นๆ โดยการจัดทำแผนการบริหาร

จัดการดังกล่าว นอกเหนือจากรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับกายภาพของแหล่งโดยตรงแล้ว ยังมีประเด็นเรื่อง การจัดการพื้นที่โดยรอบแหล่ง ในลักษณะของการประกาศกำหนดขอบเขต “พื้นที่ป้องกัน (Buffer Zone)” ซึ่งจำเป็นต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความรู้ และความเข้าใจกับชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะ แหล่งที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ของเอกชน เพื่อลดโอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างการดำเนินการ และ ทำให้การเสนอขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลกตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรับรู้และความเข้าใจที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของอนุสัญญามรดกโลกที่ระบุว่ารัฐภาคีควรสร้างการมีส่วนร่วมของผู้ที่มี ส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ เช่น ผู้จัดการพื้นที่ องค์การปกครองระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น องค์กร ภาควิชาเอกชน รวมไปถึงภาคีของผู้ที่สนใจและผู้มีส่วนร่วมอื่นๆ

แต่ในปัจจุบัน กระบวนการสร้างรับรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลก ใน ภาควิชาสังคมยังไม่ได้ดำเนินการมากนัก ดังจะเห็นได้จากการเกิดเหตุการณ์คัดค้านการขึ้นทะเบียนมรดก โลกของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในหลายพื้นที่ ซึ่งหากไม่สามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพแล้ว ปัญหาดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการผลักดันแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในการขึ้นทะเบียนเป็นมรดก โลกในอนาคต

3) ข้อจำกัดด้านบุคลากรและหน่วยงานรับผิดชอบ

ในกระบวนการจัดเตรียมเพื่อทำเอกสารในการขอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกของราชอาณาจักรไทย นั้น ยังไม่มีบุคลากรและหน่วยงานรับผิดชอบที่สามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และสามารถตัดสินใจได้อย่างแท้จริง เนื่องมาจากการดำเนินการที่ผ่านมาภาระหน้าที่ถูกแบ่งไว้กับหน่วยงานราชการต่างๆ ซึ่งมี ภารกิจของตนจำนวนมากมาย จึงไม่สามารถทำให้เกิดการขับเคลื่อนงานได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลง ตำแหน่งหน้าที่กันทางราชการก็ทำให้ไม่เกิดความต่อเนื่องของการทำงาน อีกทั้ง ปัญหาเรื่องการแบ่งกลุ่ม การทำงานของผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการทางวัฒนธรรม และทำงานกันอย่างที่ไม่สอดคล้องกันจนทำให้ให้ งานต่างๆ ไม่อาจสำเร็จลุล่วงลงได้ และเกิดข้อขัดแย้งกันที่สุดในที่สุด

4. สรุปผลการศึกษา

การศึกษาด้วยวิธีการประเมินสภาพการณ์โดยมีวิธีการศึกษาด้วยการศึกษาเชิงวิพากษ์เอกสารที่เกี่ยวข้อง เนื่องกับการนำเสนอแหล่งของราชอาณาจักรไทยพบว่า แม้ว่าจะมีการปรับปรุงหัวข้อของเอกสารครบตาม ข้อกำหนดของคณะกรรมการมรดกโลก แต่ทว่าในเนื้อหาของเอกสารประกอบการพิจารณา และแนวทาง ในการนำเสนอกลับไม่สะท้อนให้เห็นถึงการวิเคราะห์กรอบของกฎเกณฑ์ต่างๆ และนำมาสู่การปรับตัว ในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์เพื่อส่งแหล่งใหม่ๆ ที่มีศักยภาพเข้าไปบรรจุในบัญชีรายชื่อเบื้องต้น และการ จัดทำเอกสารเพื่อขอรับการยกย่องแหล่งที่อยู่ในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นแล้วขึ้นเป็นแหล่งมรดกโลกต่อไป

จากการศึกษาวิเคราะห์สภาพการณ์ (Situation Analysis) ด้วยวิธีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและ ศักยภาพ (SWOT Analysis) เพื่อประเมินศักยภาพของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในแหล่งบัญชีรายชื่อ พบ ว่า ในประเด็นปัจจัยส่งเสริมภายใน คือ “จุดแข็งด้านคุณค่า” และ “จุดแข็งด้านการบริหารจัดการ” และมี ปัจจัยส่งเสริมภายนอก คือ “ศักยภาพด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ” และ “ศักยภาพด้านคุณค่าเชิง นามธรรม” ทว่ามีอุปสรรคภายใน คือ “จุดอ่อนด้านขนาดของแหล่ง” และ “จุดอ่อนเรื่องการเลือกเกณฑ์ คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล” และมีอุปสรรคภายนอก คือ “ข้อจำกัดด้านยุทธศาสตร์ในการเสนอแหล่งเพื่อ

ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก”, “ข้อจำกัดด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” และ “ข้อจำกัดด้านบุคลากรและหน่วยงานรับผิดชอบ”

แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการโดยไม่มีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรมได้ทำให้ขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ นั้นแปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ทางการเมือง อีกทั้งกระบวนการเร่งรัดให้ดำเนินการโดยภาคราชการที่ยึดโยงการดำเนินการเข้ากับกรอบงบประมาณ ตลอดจนค่านิยมเรื่องการจะต้องผลักดันให้เรื่องต่างๆ บรรลุผลในช่วงสมัยของข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำในท้องถิ่น โดยปราศจากความเข้าใจถึงรายละเอียดที่คณะกรรมการมรดกโลกได้กำหนดจากสถานการณ์กีดกันของฝ่ายการเมืองได้ส่งผลให้ข้าราชการประจำในท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามนโยบายของภาคการเมืองจึงเป็นอุปสรรคสำคัญ เพราะการปฏิบัติดังกล่าวจะไม่ให้ความสำคัญกับการศึกษาวิจัยอย่างลึกซึ้งซึ่งปกติมักจะใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่ยาวนานด้วยเพราะต้องสร้างองค์ความรู้ให้ทราบถึงคุณค่าที่ซับซ้อนและแท้จริง เพื่อจะนำไปสู่แนวทางการดำเนินการที่เหมาะสม ยิ่งไปกว่านั้นด้วยการเร่งรัดการดำเนินการดังกล่าว ยังส่งผลให้เกิดการผูกปัญหาใหม่ เนื่องจากความเร่งรีบในการนำเสนอข้อมูลของแหล่งไปยังคณะกรรมการมรดกโลกโดยปราศจากการศึกษาที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และรอบด้านเพียงพอ ส่งผลให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินการในขั้นต่อไปในอนาคต

เพราะฉะนั้นการศึกษาทบทวนถึงกลยุทธ์การดำเนินการของรัฐบาลสมาชิกต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีปซึ่งมีปัจจัยแวดล้อมพื้นฐานเช่นเดียวกับราชอาณาจักรไทย รวมไปถึงรัฐบาลสมาชิกเหล่านี้ได้พัฒนาขึ้นจากภาวะการณ์สงคราม และการปิดประเทศ อาทิ ราชอาณาจักรกัมพูชา, สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์, สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม แต่กลับประสบความสำเร็จในการดำเนินการนั้น จากการศึกษาวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่าทุกรัฐภาคีสมาชิกนั้นต่างๆ ให้ความสำคัญกับการ “ศึกษาวิจัย” เพื่อการสร้าง “องค์ความรู้ทางวิชาการ” ทั้งที่ดำเนินการโดยนักวิชาการภายในประเทศ และความร่วมมือกับนักวิชาการต่างประเทศ ซึ่งนำไปสู่การกำหนดแผนการดำเนินการ แผนการบริหารจัดการ ฯลฯ ควบคู่กับการวางแผนยุทธศาสตร์ในการผลักดัน และดำเนินการอย่างมีเป้าหมาย และชี้วัดได้

ทว่าการดำเนินการต่อเนื่องเพื่อนำเสนอรายชื่อเพื่อขอรับการพิจารณาเป็นแหล่งมรดกโลกนั้น ยังไม่มีผลการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม สะท้อนให้เห็นถึงภาวะการณ์ขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญ นักศึกษาวิจัย ตลอดจนความร่วมมือกับหน่วยงานระดับนานาชาติอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้องค์ความรู้ทางวิชาการที่จะเป็นส่วนประกอบเพื่อเสนอการขอรับการพิจารณายังมีอยู่ไม่มากเพียงพอ ไม่สามารถร้อยเรียงองค์ความรู้ และคุณค่าเข้าด้วยกัน เนื่องจากแหล่งบางแหล่งที่ต้องการนำเสนอมีขนาดเล็ก และไม่สามารถตอบโจทย์คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลได้

นอกจากนี้ ในบางกรณีการเสนอชื่อแหล่งต่างๆ เพื่อขอรับการพิจารณาเป็นแหล่งมรดกโลกยังผูกโยงกับกระบวนการท้องถิ่นนิยม ซึ่งแม้ว่าเป็นจุดแข็งที่สร้างพลังให้กับชุมชนท้องถิ่น ทว่าก็ต้องมองไปถึงการสร้างความหมาย และคำอธิบายคุณค่าในระดับสากล หรือที่เรียกว่า “คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล” ให้ระดับนานาชาติเห็นพ้องด้วย ในการนี้ จึงจำเป็นต้องดำเนินการประเมินศักยภาพของแหล่งที่ต้องการนำเสนอขึ้นอย่างตรงไปตรงมาบนฐานข้อมูลทางวิชาการที่เข้มแข็งเพียงพอ อันจะทำให้ทราบถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค อันจะนำไปสู่การวางแผนปฏิบัติงานได้จริง มีทิศทาง และคาดการณ์ความสำเร็จได้

นอกจากนี้ ความสำคัญอย่างสำคัญของการดำเนินการของรัฐบาลที่เลือกมาใช้เป็นกรณีศึกษานั้น เกิดขึ้นจากฐานสำคัญ คือ การสร้าง “องค์ความรู้ทางวิชาการ” ที่มีฐานจากการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ เชื่อถือได้ และมีกระบวนการตรวจสอบองค์ความรู้เหล่านั้น ก่อนนำมาสร้างคำอธิบายและความหมายเชิงคุณค่า อีกทั้งยังต้องแสดงให้เห็นคุณค่าทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับสากล

การดำเนินการจากขั้นตอนการสร้างองค์ความรู้นั้นจะได้ผลลัพธ์ที่นำไปสู่ขั้นตอนการศึกษาเปรียบเทียบกับแหล่งอื่นๆ เพื่อเป็นการประเมินตนเอง (Self-Assessment) ว่าหากเปรียบเทียบกับแหล่งที่ต้องการนำเสนอกับแหล่งในระดับสากลแล้ว แหล่งที่ต้องการนำเสนอมีศักยภาพ และคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลหรือไม่ หากว่าพิจารณาว่ามีศักยภาพและมีคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลแล้วต้องพิจารณาต่อไปว่า แหล่งดังกล่าวนั้นมีจุดแข็ง จุดอ่อนอย่างไร และอะไรคือโอกาสที่จะช่วยส่งเสริม และอะไรคืออุปสรรคที่จะกั้นขวางการดำเนินการ และนำไปสู่การวางแผนเพื่อส่งเสริมจุดแข็งและโอกาส และลดจุดอ่อนและอุปสรรคในการดำเนินการ รวมไปถึงต้องใช้องค์ความรู้ และประสบการณ์จากการถอดบทเรียนจากการดำเนินการของรัฐบาลที่ศึกษาอื่นๆ ที่อยู่ใกล้เคียงวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีปเพื่อนำมาสู่การวางแผนต่อไป

เชิงอรรถ

- 1 <http://whc.unesco.org/en/list/stat#d3>
- 2 <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/1919/>
- 3 <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/1920/>
- 4 <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/5752/>
- 5 <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/6003/>

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- Fine Art Department. (1992). *Naewtnag kanjadkan boransathan nai banchee moradoklok tang wattanatham khong lok.* (In Thai) [Guideline for Management of Monuments in World Heritage List]. Bangkok: Fine Art Department.
- Kirdsiri Kreangkrai and Others. (2016). *Plan yuttasat kab kluen Pratet Thai pen sun klang kan tongtaew khong pumipak duay kan jad kan kan tongtaew lang moradok lok nai asia tawanok chiang tai pak puen taveep.*(In Thai) [Driven Strategic Plan for Thailand as a Hub of Tourism by Managing the World Heritage in the Main Land of Southeast Asia]. Bangkok: Silpakorn University.
- Kirdsiri Kreangkrai. (2013). *Sakkayapab lae naewtang kan jatkan laeng moradok tang wattanatham lae pumitad wattanatham nai pak nue pue saner kho rub kan jaruek chue pen laeng moradoklok.* (In Thai). [Competency, Guideline for Cultural Heritage Management and Cultural Landscapes in Northern Thailand as to Be Nominated for World Heritage List]. Naju: sathapattayakam, kan-okbab lae sapapwadlom (Naju: Architecture, Design, and Built Environment), 27(1), 169-201.

- Buranaut Isarachai and Kruaraya Thapakorn. (2013). **Pumitad Wattanatham lae puttassana sathapattayakam taiyai hang hub khao Maehongson: Sakkayapap tor kan saner khun su banchee raichue chuakrao pue kho rab kan pitcharana pen lang moradoklok tang pumitad wattatham. (In Thai). [Cultural landscape and Tai Yai Buddhist Monasteries in the Valley of Mae Hong son: Its Competency as a World Heritage Tentative List].** Naju: sathapattayakam, kan-okbab lae sapapwadlom (Naju: Architecture, Design, and Built Environment), 27(1), 143-168.

ภาษาอังกฤษ

- UNESCO World Heritage Centre. (2004). **Decisions Adopted at the 28th Session of the World Heritage Committee.** Suzhou.
- UNESCO World Heritage Centre. (2008). **Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention.**

Website

- <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/5752/>
- <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/1920/>
- <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/1919/>
- <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/6003/>