

โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 13

นโยบายสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ โรจน์ คุณเอนก

ได้รับการสนับสนุนจาก

โครงการนโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี

ดำเนินการโดย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ตุลาคม 2548

สารบัญ

บทนำ	1
1. องค์ความรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม.....	2
1.1. องค์ความรู้เพื่อการจัดการที่ดี	4
1.1.1. องค์ความรู้ในเรื่องของการจัดทำระบบฐานข้อมูล	5
1.1.2. องค์ความรู้ในการกำหนดความสามารถในการรองรับได้ของแหล่ง	9
1.1.3. องค์ความรู้ในการอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม.....	9
1.1.4. องค์ความรู้ในการบูรณาการศาสตร์ต่างๆ เพื่อการจัดการที่มีประสิทธิภาพ.....	12
1.2. องค์ความรู้ที่มีในปัจจุบัน	12
2. ปัญหาในการจัดการ.....	14
3. ทางเลือกและทางแก้ไข.....	17
3.1. การจัดทำระบบฐานข้อมูลและขึ้นทะเบียนสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม	17
3.2. การเผยแพร่แนวคิดในการอนุรักษ์ และการสร้างจิตสำนึกและความตระหนัก	18
3.3. การปรับปรุงและบังคับใช้มาตรการทางด้านกฎหมาย และการผังเมือง	19
3.4. การสร้างความพร้อมให้กับหน่วยงานที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจ.....	19
3.5. การสนับสนุนบทบาทของหน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม	19
3.6. การสร้างมาตรการของรัฐในการสร้างแรงจูงใจ (Incentive Building)	20
ในเชิงเศรษฐศาสตร์.....	20
3.7. การนำองค์ความรู้ในการจัดการมาใช้อย่างจริงจัง	21
3.8. การวางมาตรการในการบำบัดและฟื้นฟู รวมทั้งเฝ้าระวังและป้องกัน.....	23
3.9. สนับสนุนการศึกษาวิจัยในเชิงปฏิบัติเพื่อสร้างองค์ความรู้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม	23
4. บทสรุป นโยบายสิ่งแวดล้อมแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม.....	25
เอกสารอ้างอิง.....	28

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	โบสถ์ไม้อายุกว่า 300 ปีของวัดแห่งหนึ่งที่อยู่ในสภาพทรุดโทรม และมีการสร้างโบสถ์ใหม่และกอบขะอยู่ประชิด	3
ภาพที่ 2	การบูรณาการศาสตร์และศิลปะเพื่อให้เกิดเป็นองค์ความรู้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม	5
ภาพที่ 3	การจัดประเภทของแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมโดยดูจากคุณค่าและ ความเสี่ยง	6
ภาพที่ 4	ขั้นตอนในการจัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อการอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติและ แหล่งศิลปกรรม	7
ภาพที่ 5	การดัดแปลงสภาพธรรมชาติเดิมแท้ของน้ำตกจนเกิดความเสียหาย	11
ภาพที่ 6	ปราสาททองคำคินคาคุจิ	21
ภาพที่ 7	ปราสาทนินโจ	22
ภาพที่ 8	กลไกในการดำเนินงานเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ	24

เอกสารทางวิชาการ เรื่อง
นโยบายสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม¹

เสนอต่อ

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

จัดทำโดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิจารณ์ คุณเอนก

บทนำ

เมื่อกล่าวถึงสิ่งแวดล้อมแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมในประเทศไทยแล้ว สิ่งที่น่าถึงกันในเรื่องต้นโดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการใช้ประโยชน์จากแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ประโยชน์เป็นแหล่งท่องเที่ยว แต่สิ่งสำคัญที่มักนึกถึงกันในลำดับหลังๆ ก็คือ การดูแลรักษา และการอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมเหล่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าวสิ่งแวดล้อมแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมในประเทศไทยจึงเสื่อมโทรมลงอย่างมาก เนื่องจากการใช้ประโยชน์ในลักษณะที่ทำให้เกิดความเสียหายหรือแม้กระทั่งเกิดการทำลายขึ้น ทั้งๆ ที่แหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์จัดได้ว่าเป็นธรรมชาติประเภทที่เมื่อถูกทำลายลง หรือเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว จะไม่สามารถเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงหรือฟื้นฟูคืนสู่สภาพเดิมได้ และแหล่งศิลปกรรมเองโดยปกติก็มักเกิดความเสื่อมโทรมไปตามกาลเวลาอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตามภายใต้นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2540 - 2559 ที่จัดทำโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมในขณะนั้นได้กำหนดเป้าหมายของนโยบายในเรื่องของแหล่งธรรมชาติไว้ว่า “อนุรักษ์ คุ้มครอง และฟื้นฟูแหล่งธรรมชาติ เพื่อเป็นมรดกทางธรรมชาติของประเทศ” ซึ่งอยู่ในทิศทางเดียวกับนโยบายในเรื่องของแหล่งศิลปกรรมที่ว่า “อนุรักษ์ คุ้มครอง และฟื้นฟูแหล่งศิลปกรรม เพื่อเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศ” โดยในด้านสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมได้กำหนด

¹ รายงานการศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างแผนทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยมูลนิธิสืบนาคะเสถียรแห่งชาติ และ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

นโยบายไว้ 5 นโยบายด้วยกัน คือ นโยบายเสริมสร้างกลไกทางกฎหมายและให้มีการบังคับใช้ เพื่อการป้องกันและแก้ไขสภาพความเสื่อมโทรมและอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติ นโยบายเสริมสร้างกลไกการบริหารจัดการเพื่อให้การอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติมีประสิทธิภาพ นโยบายส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งธรรมชาติ นโยบายการรักษาสภาพแวดล้อมของแหล่งธรรมชาติ พื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่โล่ง รวมทั้งสวนสาธารณะในเมือง ให้ได้สัดส่วนกับการขยายตัวของจำนวนประชากรและพื้นที่เขตเมือง และนโยบายกำหนดและรักษาระบบคุ้มครองพื้นที่ให้สอดคล้องกับหลักการทางนิเวศวิทยา รวมทั้งให้มีการจัดการที่เหมาะสมกับแหล่งธรรมชาติ ส่วนในด้านของแหล่งศิลปกรรมนั้น ได้มีการกำหนดนโยบายไว้ 5 ประการด้วยกัน คือ นโยบายการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขสภาพความเสื่อมโทรมและอนุรักษ์แหล่งศิลปกรรม ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างจริงจัง นโยบายเสริมสร้างกลไกการบริหารจัดการเพื่อให้การอนุรักษ์แหล่งศิลปกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นโยบายส่งเสริม และเร่งรัดให้มีการอนุรักษ์ และบูรณะแหล่งศิลปกรรม นโยบายการพัฒนาเมืองและชนบท จะต้องให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์แหล่งศิลปกรรม และนโยบายการรักษาสภาพแวดล้อมของแหล่งศิลปกรรม โดยการอนุรักษ์ให้มีพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่โล่งโดยรอบแหล่งศิลปกรรม

ทั้งนี้ระยะเวลาในการดำเนินการตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540 - 2559 ที่ยาวนานถึง 20 ปีนั้น ย่อมทำให้แนวนโยบายบางเรื่องไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และไม่สามารถนำไปสู่แนวทางการปฏิบัติที่สามารถบรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรมได้ ดังนั้นเมื่อได้ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวมาได้ระยะหนึ่งแล้ว จึงน่าที่จะมีการวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับนโยบายให้มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุผลตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้อย่างแท้จริง

1. องค์ความรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

สิ่งที่มีความสำคัญมากที่สุดก่อนที่จะได้กล่าวถึง องค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมก็คือ การมองเห็นในคุณค่าของแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ และแหล่งศิลปกรรม ของประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าทัศนคติของประชาชนที่มีต่อแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมนั้นมีได้อยู่ในทิศทางเดียวกัน บางส่วนเห็นว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่าสมควรได้รับการดูแลในฐานะที่เป็นสมบัติของชาติ ในขณะที่บางส่วนเห็นว่าไม่มีคุณค่า และไม่มี ความจำเป็นใดๆ ที่จะต้องดูแลรักษา และอนุรักษ์ไว้ ซึ่งแม้จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าความเห็นประการหลังนี้เป็นสิ่งที่ผิดไปจากกระแสของโลก และขัดแย้งกับความคิดเห็นของประชาชนในประเทศที่เจริญแล้วก็ตาม แต่ประชาชนชาวไทยบางส่วน ทั้งระดับชาวบ้านและผู้บริหารประเทศ ก็ยังมีความคิดเห็นว่าแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมไม่มีคุณค่าควรแก่การได้รับการดูแลและอนุรักษ์ไว้

ตัวอย่างหนึ่งที่สามารถชี้ให้เห็นได้อย่างดีที่สุดก็คือ สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมประเภท โบราณสถาน ที่เป็นพุทธศาสนสถานอันทรงคุณค่าต่างๆ ในวัดที่มักถูกละเลย และทำให้เสื่อมสภาพไปในที่สุด อาทิ โบสถ์เก่าตามวัดต่างๆ ทั่วประเทศที่มักถูกรื้อทำลาย และสร้างโบสถ์ใหม่ขึ้นมาแทนที่ หรือบางแห่งที่โบสถ์เก่าได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานจึงไม่สามารถรื้อได้ ก็มักถูกทำให้เสื่อมสภาพโดยการสร้างโบสถ์ใหม่ขึ้นประชิดบ้าง หรือพยายามจัดเป็นที่เก็บของหรือทิ้งขยะ เพื่อให้โบราณสถานนั้นอยู่ในสภาพที่ทรุดโทรมและถูกทำลายไปในที่สุดบ้าง ดังปรากฏตัวอย่าง วัดแห่งหนึ่งที่โบสถ์ไม้เก่าแก่อายุกว่า 300 ปีถูกทิ้งให้มีสภาพที่ผุพังและทรุดโทรม แต่มีการสร้างโบสถ์ใหม่ขึ้นบริเวณใกล้เคียงในลักษณะที่ข่มให้โบสถ์เก่าหมดความสง่างาม อีกทั้งยังมีการจัดที่จอดรถและที่ทิ้งขยะให้อยู่ในบริเวณใกล้เคียงดังปรากฏในรูปที่ 1 สิ่งต่างๆ เหล่านี้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดที่สวนทางกับแนวคิดในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมทั้งสิ้น

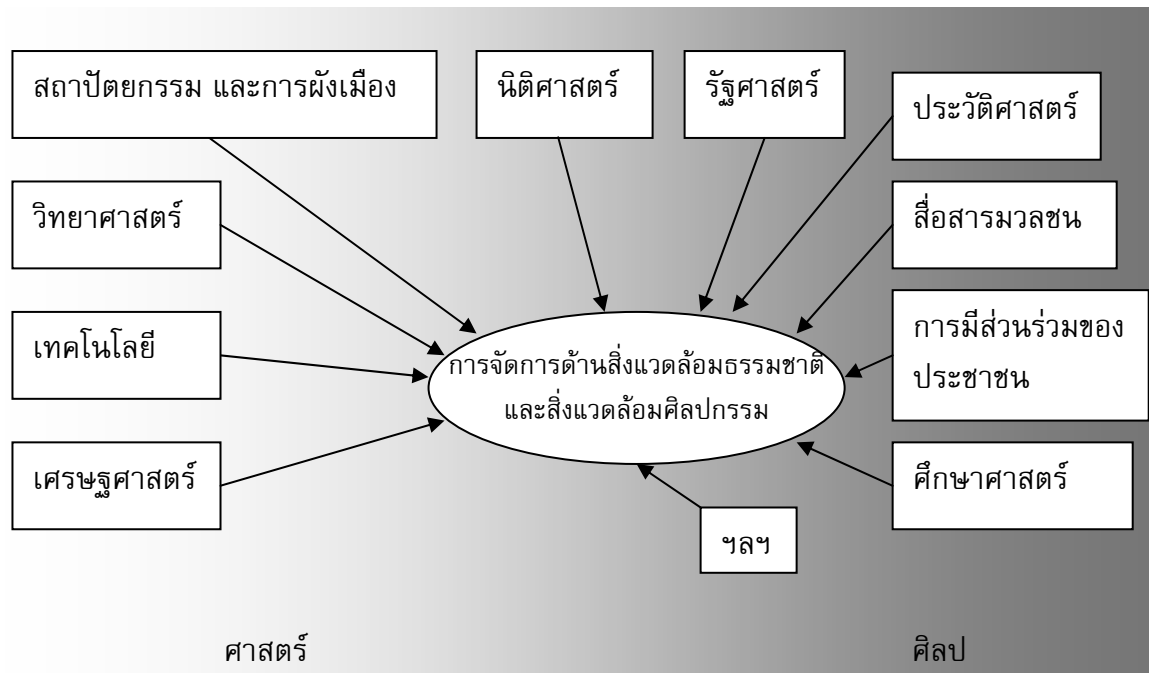
ทั้งนี้การสร้างความเข้าใจ และความตระหนักในคุณค่าของแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมจึงเป็นเรื่องที่ต้องเร่งดำเนินการในเบื้องต้น และต้องดำเนินการกับเยาวชน และประชาชน ในทุกระดับการศึกษาเพื่อให้เกิดผลในการขับเคลื่อนของสังคมในเรื่องดังกล่าวไปในทิศทางเดียวกัน



ภาพที่ 1 โบสถ์ไม้ อายุกว่า 300 ปี ของวัดแห่งหนึ่ง ที่อยู่ในสภาพทรุดโทรม และมีการสร้างโบสถ์ใหม่และกองขยะอยู่ประชิด

1.1. องค์ความรู้เพื่อการจัดการที่ดี

ในการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมของประเทศไทยนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้องค์ความรู้สากลที่มีอยู่ มาประยุกต์เข้ากับการสร้างองค์ความรู้ที่มีลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น เนื่องจากสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในแต่ละท้องถิ่นมักมีลักษณะเฉพาะที่ค่อนข้างแตกต่างกัน และในขณะเดียวกันจะต้องมีการนำองค์ความรู้เหล่านั้นไปใช้อย่างบูรณาการโดยผสานทั้งศาสตร์และศิลป์ในหลายด้านด้วยกัน อาทิ การใช้หลักนิติศาสตร์เข้ามาช่วยในการออกกฎหมาย และกำหนดมาตรการที่เหมาะสม การใช้หลักรัฐศาสตร์เพื่อการจัดการให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน เสมอภาค และเป็นธรรม การใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้ามาช่วยเพื่อสร้างเครื่องมือและแนวคิดใหม่ๆ ในการจัดการกับปัญหาต่างๆ ได้ดีขึ้น การใช้หลักเศรษฐศาสตร์มาสร้างแรงจูงใจในเชิงเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการจัดการ นอกจากนี้สิ่งสำคัญที่มักถูกละเลยเสมอๆ ก็คือ การศึกษาประวัติศาสตร์ในเรื่องของอุปสรรคหรือความล้มเหลวในการจัดการในอดีต เพื่อนำมาประยุกต์ใช้มิให้เกิดเหตุการณ์ผิดพลาดนั้นอีก ในปัจจุบัน ส่วนในด้านของศิลปินั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องติดต่อสื่อสารกับ **คน** ซึ่งอาจเป็นชาวบ้านในท้องถิ่น ผู้บริหารในระดับต่างๆ ผู้ประกอบการ ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ ให้เข้าใจถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งในปัจจุบันได้มีการกระจายอำนาจ และความรับผิดชอบ ไปสู่ท้องถิ่นแล้ว ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาต่างๆ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องติดต่อประสานงานกับท้องถิ่น และต้องทำความเข้าใจกับชาวบ้านในท้องถิ่นด้วย แต่การทำความเข้าใจโดยให้แต่ข้อมูลอย่างไม่มีศิลปะมักจะทำให้เกิดปัญหาอยู่เสมอ หรือมักเกิดเหตุการณ์ที่เรียกว่า “พูดกันคนละภาษา” อยู่เสมอๆ ทั้งนี้หากขาดศิลปะในการสื่อสารมวลชนที่ดีแล้วก็จะทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการได้ นอกจากนี้การเข้าถึงชุมชน และการจัดการเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการก็เป็นเรื่องสำคัญ จึงต้องมีศิลปะในการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน (Public Participation) ให้เกิดประโยชน์ในการจัดการมากที่สุด นอกจากนี้ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมนั้นย่อมมีความเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับเรื่องของศิลปะและความสวยงาม ทั้งในเรื่องของมุมมองซึ่งหากมีการจัดการที่ไม่ดีก็ย่อมสะท้อนปัญหาให้เห็นในเรื่องของการเกิดมลพิษได้ และประเด็นสุดท้ายที่เป็นเรื่องสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การใช้หลักศึกษาศาสตร์ในการให้ความรู้แก่ชุมชน ซึ่งการให้ความรู้ต้องมีใช้องค์ความรู้ในเชิงทฤษฎีเท่านั้น แต่ต้องเป็นการให้ความรู้และสร้างกระบวนการเพื่อให้เกิดจิตสำนึก รวมทั้งเกิดความตระหนักในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย



ภาพที่ 2 การบูรณาการศาสตร์และศิลปะเพื่อให้เกิดเป็นองค์ความรู้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม

ดังนั้นองค์ความรู้สำคัญสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม จึงควรที่จะประกอบด้วยรายละเอียด องค์ความรู้ในเรื่องของการจัดทำระบบฐานข้อมูลแหล่ง ธรรมชาติ และแหล่งศิลปกรรมในประเทศไทยและการประเมินเพื่อจัดลำดับความสำคัญของแหล่ง องค์ความรู้ในการกำหนดความสามารถในการรองรับได้ของแหล่ง และองค์ความรู้ในด้านการอนุรักษ์ตัวแหล่งทั้งในระดับมหภาค และจุลภาค รวมทั้งองค์ความรู้ในการบูรณาการศาสตร์ ต่างๆ เพื่อการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดขององค์ความรู้ต่างๆ พร้อมทั้ง วิเคราะห์ถึงองค์ความรู้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ดังนี้

1.1.1. องค์ความรู้ในเรื่องของการจัดทำระบบฐานข้อมูล

ในการจัดการเรื่องใดๆ ก็ตาม ควรต้องทราบรายละเอียดของสิ่งที่จะดำเนินการ จัดการเสียก่อนเป็นเบื้องต้น ดังนั้นองค์ความรู้สำคัญสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมจึงน่าจะเป็นรายละเอียดขององค์ความรู้ในเรื่องของการจัดทำระบบฐานข้อมูล แหล่งธรรมชาติ และแหล่งศิลปกรรมในประเทศไทยซึ่งในปัจจุบันยังไม่ปรากฏระบบฐานข้อมูลที่ สมบูรณ์ ซึ่งสาเหตุหนึ่งที่เป็นอุปสรรคสำคัญก็คือการที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว หลายหน่วยงานด้วยกัน ทำให้มีระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกระจายตัวอยู่ในหน่วยงานต่างๆ ซึ่งในปัจจุบันจึงสามารถมองได้ว่ายังขาดการรวบรวม และแม้จะรวบรวมได้ก็ยังมีช่องว่าง ของฐานข้อมูลบางส่วนที่ยังไม่มีผู้จัดทำ

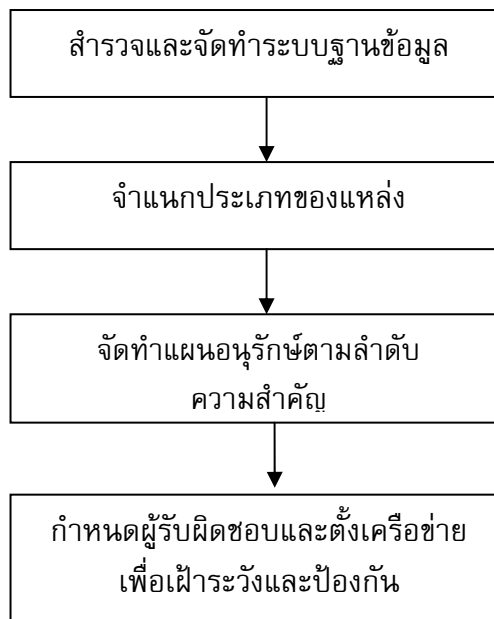
ทั้งนี้ในปัจจุบันมีระบบที่ช่วยในการจัดทำระบบฐานข้อมูลหลายประเภทด้วยกัน อาทิ ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (Geographic Information System: GIS) ซึ่งระบบดังกล่าวเป็นระบบหนึ่งที่มีความเหมาะสมสำหรับการจัดทำฐานข้อมูลของแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม และนอกจากตัวระบบแล้วสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การจัดจำแนกประเภทของแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมออกเป็นระดับต่างๆ เพื่อให้สามารถวางแผนในการจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปี และสอดคล้องกับการจัดระดับในการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนที่อยู่โดยรอบของแหล่ง ซึ่งในปัจจุบันมีแนวคิดในการจำแนกประเภทของแหล่งออกเป็น 4 กลุ่ม โดยพิจารณาจากคุณค่า และความเสี่ยงดังนี้

คุณค่า



ภาพที่ 3 การจัดประเภทของแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมโดยดูจากคุณค่าและความเสี่ยง

ในกลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มที่มีความสำคัญและต้องมีการอนุรักษ์อย่างเร่งด่วน โดยการขึ้นทะเบียนแหล่งธรรมชาติเป็นแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี และ ขึ้นทะเบียนแหล่งศิลปกรรมเป็นโบราณสถาน รวมทั้งจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ และกำหนดงบประมาณเพื่อการอนุรักษ์ ส่วนในกลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มที่มีความสำคัญในลำดับรองลงมาซึ่งจะต้องมีการดำเนินการเช่นเดียวกับในกลุ่มที่ 1 แต่ไม่จำเป็นต้องเร่งดำเนินการ ทั้งนี้การดำเนินการไม่ควรใช้เวลาในการดำเนินการเกินกว่า 5 ปี ส่วนในกลุ่มที่ 3 และ 4 เป็นกลุ่มที่มีความสำคัญในอันดับรองลงมาตามลำดับ ซึ่งอาจจำแนกแหล่งที่มีคุณค่าสูงในกลุ่มที่ 1 และ 2 เป็นแหล่งที่มีความสำคัญในระดับประเทศ และกลุ่มที่ 3 และ 4 เป็นกลุ่มที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่นที่สามารถให้ชุมชนที่อาศัยอยู่โดยรอบมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินการจัดการแหล่งได้ด้วย



ภาพที่ 4 ขั้นตอนในการจัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อการอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม

สำหรับการจัดทำระบบฐานข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมธรรมชาตินั้น ได้มีการแบ่งประเภทของธรรมชาติออกเป็น ธรรมชาติที่สามารถเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงและฟื้นฟูคืนสู่สภาพเดิมได้ และธรรมชาติประเภทที่ไม่สามารถเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงหรือฟื้นฟูคืนสู่สภาพเดิมได้ เมื่อถูกทำลายก็จะหมดสภาพไป ซึ่งแหล่งธรรมชาติประเภทแรกนั้น ได้แก่ พื้นที่ป่า สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ ฯลฯ ซึ่งมีหน่วยงานที่มีภารกิจในการดูแลพื้นที่เหล่านั้นอยู่แล้ว ดังนั้นจึงได้เริ่มโดยการเร่งรัดการกำหนดกรอบของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติเป็นแหล่งธรรมชาติประเภทหลัง โดยได้มีการประกาศแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ของประเทศไทยไว้เมื่อปี พ.ศ.2532 จำนวน 263 แห่งใน 62 จังหวัดทั่วประเทศ และได้จำแนกแหล่งธรรมชาติออกเป็น 6 ประเภท ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ.2525 ดังนี้

- เกาะและแก่ง
- ภูเขา ถ้ำ น้ำตก และโป่งพุร้อน
- ทะเลสาบ หนอง และบึง
- หาดทราย และหาดหิน
- แหล่งที่มีซากดึกดำบรรพ์
- สันฐานอื่นๆที่มีความสำคัญทางธรณีฐานวิทยา และภูมิลักษณะวรรณ

ต่อมาได้มีการจัดทำแนวทางการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ซึ่งรายละเอียดของแผนแม่บทดังกล่าวได้มีการแบ่งประเภทของแหล่งธรรมชาติใหม่ให้มีความชัดเจนมากขึ้น และได้มีการรวมเอาธรรมชาติที่สามารถเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงและฟื้นฟูคืนสู่สภาพเดิมได้มารวมไว้ด้วย ดังนี้

- เกาะ (Island)
- แก่ง (Rapid)
- ชายหาด (Beach)
- ภูเขา (Mountain)
- ถ้ำ (Cave)
- น้ำตก (Waterfall)
- ซากดึกดำบรรพ์ (Fossil)
- ธรณีสัณฐานและภูมิลักษณะวรรณ
(Geomorphology and Physiography)
- โป่งพุร้อน (Thermal Spring)
- แหล่งน้ำ (Natural Water Resource)
- ป่าไม้ (Forest)
- สัตว์ป่า (Wildlife)
- อุทยานแห่งชาติ (Natural Park)

ทั้งนี้ภายใต้แนวทางการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ดังกล่าว ได้มีการกล่าวถึงกรอบแนวคิดในการจัดทำแผนอนุรักษ์โดยการรวบรวมข้อมูลแหล่งธรรมชาติ และประเมินคุณค่าของแหล่งธรรมชาติ รวมทั้งตรวจสอบความถูกต้อง และจัดลำดับความสำคัญเพื่อจำแนกแหล่งธรรมชาติออกเป็นแหล่งธรรมชาติที่มีความสำคัญระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ซึ่งในขั้นตอนสุดท้ายจะได้มีการจัดทำระบบฐานข้อมูลสิ่งแวดล้อมธรรมชาติทั่วประเทศ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแนวทางในการจัดทำระบบฐานข้อมูลของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ที่มีการจำแนกประเภท และจัดลำดับความสำคัญของแหล่งเพื่อต่อการจัดการนั้น ค่อนข้างมีอยู่อย่างสมบูรณ์แล้ว

ส่วนในด้านของการจัดทำระบบฐานข้อมูลของแหล่งศิลปกรรมนั้น ได้มีการมอบหมายให้หน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมประจำท้องถิ่น รวบรวมข้อมูลรายละเอียดของแหล่งศิลปกรรมทั่วประเทศ แต่ข้อมูลดังกล่าวก็ยังมีได้อยู่ในรูปแบบของระบบฐานข้อมูล ในขณะที่ยังมีระบบฐานข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกระจายอยู่ในหน่วยงานต่างๆ จำนวนมาก อาทิ

ฐานข้อมูลแหล่งชุมชนโบราณจากการสำรวจโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศ ทะเบียนโบราณสถานทั่วราชอาณาจักร ทะเบียนโบราณสถานที่ยังมีได้ขึ้นทะเบียน แหล่งโบราณคดีในประเทศไทย ฯลฯ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะต้องมีการตรวจสอบ และจัดจำแนกประเภท เพื่อให้สามารถวางแผนในการจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับแหล่งธรรมชาติ ทั้งนี้ในด้านการประเมินคุณค่าของแหล่งศิลปกรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนที่ผ่านมาในปัจจุบันทางกรมศิลปากรได้มีความพยายามในการที่จะจัดวางเกณฑ์และแนวทางในการประเมินคุณค่าซึ่งเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องรีบดำเนินการต่อไป

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าองค์ความรู้ในการจัดทำระบบฐานข้อมูลนั้น นอกจากเพื่อให้ได้ฐานข้อมูลที่อยู่ในรูปของระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์แล้ว ยังต้องจำแนกประเภทของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมเพื่อให้สามารถวางแผนในการจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไปด้วย

1.1.2. องค์ความรู้ในการกำหนดความสามารถในการรองรับได้ของแหล่ง

นอกจากความรู้ในการจัดลำดับความสำคัญ และการจัดทำระบบฐานข้อมูลแล้ว ความรู้สำคัญอีกประการหนึ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งสองประเภทนี้ก็คือ การหาความสามารถในการรองรับได้ของแหล่ง (Carrying Capacity) ซึ่งในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า โดยส่วนใหญ่จะมีการใช้ประโยชน์จากแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ และแหล่งศิลปกรรมโดยมีได้คำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับได้ของแหล่ง จึงทำให้เกิดความเสียหายขึ้นอยู่เสมอๆ ทั้งนี้หากมีข้อมูลความสามารถในการรองรับได้ของแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมแต่ละประเภทแล้ว จะสามารถจัดกิจกรรมที่เหมาะสมกับความสามารถในการรองรับได้ รวมทั้งสามารถจัดมาตรการในการอนุรักษ์ที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จาก แหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมอย่างยั่งยืนได้อีกด้วย

ในปัจจุบันมีการหาความสามารถในการรองรับได้ของแหล่งธรรมชาติ บางประเภท เช่นในอุทยานแห่งชาติ แต่ก็ยังไม่ปรากฏวิธีการที่แน่นอนในการหาขีดความสามารถในการรองรับได้ของแหล่งธรรมชาติอีกหลายประเภท และแหล่งศิลปกรรม ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ควรที่จะมีการศึกษาถึงขีดความสามารถในการรองรับได้ของแหล่งก่อนที่จะมีการกำหนดแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการ

1.1.3. องค์ความรู้ในการอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม

องค์ความรู้ในการอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมนั้น มีองค์ความรู้สากลที่สามารถใช้หลักการของการอนุรักษ์อยู่ภายใต้แนวทางของการรักษาไว้ซึ่งความจริงแท้ของแหล่ง (Authenticity) การคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของแหล่ง (Identity) และการทำให้เกิดความกลมกลืนของสภาพแวดล้อมและตัวแหล่ง (Integrity) ได้ ทั้งนี้สาเหตุที่สามารถใช้หลักแนวคิดทั้ง 3 ข้อกับทั้งสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมได้ก็เนื่องจาก ในความเป็นจริงแล้วสิ่งแวดล้อมทั้งสองประเภทนี้เป็นสิ่งที่ต้องอนุรักษ์ทั้งคู่ และในความเป็นจริงก็ไม่สามารถแยกธรรมชาติออกมาจัดการแยกจากแหล่งศิลปกรรมได้อยู่แล้ว ทั้งนี้การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมนั้น

สามารถจำแนกได้เป็น 2 ระดับ คือการจัดการที่ตัวแหล่งซึ่งจัดได้ว่าเป็นการจัดการในระดับจุลภาค และการจัดการกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่โดยรอบแหล่ง หรือการจัดการในระดับมหภาค

สำหรับการจัดการที่ตัวแหล่ง หรือการอนุรักษ์ในระดับจุลภาคนั้น สามารถใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นเครื่องมือช่วยในการจัดการได้ ซึ่งสำหรับสิ่งแวดล้อมธรรมชาตินั้น องค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่จำเป็นต้องนำมาประยุกต์ใช้ได้แก่องค์ความรู้ในทางนิเวศวิทยา ทั้งในเรื่องของการทดแทนทางนิเวศวิทยา (Ecological Succession) การป้องกันการรุกรานจากสิ่งมีชีวิตต่างถิ่น (Alien Species) ฯลฯ และองค์ความรู้ในทางวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมในการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมของแหล่ง ซึ่งในปัจจุบันมีการศึกษาเพื่อกำหนด ดัชนีในการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมของแหล่งธรรมชาติที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวเพื่อนำมาใช้ในการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมของแหล่งธรรมชาติได้ ส่วนในด้านของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมนั้นสามารถใช้อ้องค์ความรู้ในทางวิทยาศาสตร์มาช่วยในการอนุรักษ์ได้เช่นเดียวกัน โดยอาศัยองค์ความรู้ในด้านวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ และใช้อ้องค์ความรู้ในด้านของการใช้วิทยาศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์ ซึ่งวิทยาศาสตร์แขนงนี้เป็นการประยุกต์ใช้ความรู้ในทางวิทยาศาสตร์ในหลายสาขาทั้ง จุลชีววิทยา ฟิสิกส์ เคมี ฯลฯ มาช่วยในการอนุรักษ์ ทั้งการลดความเสียหายที่เกิดจากกระบวนการทางกายภาพ และความเสียหายจากการทำให้เสื่อมโทรมโดยกระบวนการทางชีวภาพ (Biodeterioration) ซึ่งในปัจจุบันกรมศิลปากรมีหน่วยงานที่มีภารกิจในการอนุรักษ์โดยใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ ได้แก่ส่วนวิทยาศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์ซึ่งทำหน้าที่ในการอนุรักษ์ ศิลปะโบราณวัตถุ และโบราณสถานทั่วทั้งประเทศ จึงเป็นแหล่งสะสมองค์ความรู้ที่สำคัญและสมควรได้รับการสนับสนุนให้ทัดเทียมกับหน่วยงานในลักษณะเดียวกันนี้ในต่างประเทศ รวมทั้งควรที่จะมีการสนับสนุนให้สถาบันการศึกษาที่มีศักยภาพผลิตบุคลากรในด้านนี้เพิ่มเติมด้วย เพราะหากมีการใช้วิทยาศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์อย่างไม่เหมาะสมแล้วก็อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมได้

แม้ว่าจะมีหลักของการอนุรักษ์สากลดังที่ได้กล่าวถึงแล้วในตอนต้น แต่ในปัจจุบันก็ยังสามารถพบเห็นการจัดการที่มีได้คำนึงถึงหลักของการอนุรักษ์ได้ ทั้งในแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมหลายแห่งด้วยกัน ซึ่งสิ่งที่พบเป็นประจำคือการสร้างสิ่งก่อสร้างลงไปแหล่งต่าง ๆ เหล่านั้นจนสภาพเดิมแท้ และเอกลักษณ์ของแหล่งสูญหายไป ดังเช่นการสร้างชั้นน้ำตกจำลองเพิ่มเข้าไปในน้ำตกเดิม การสร้างห้องสุขา และศาลาเข้าไปจนทำให้สภาพธรรมชาติหมดไป และเมื่อเวลาผ่านไปสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ เหล่านี้ทรุดโทรมลงสภาพธรรมชาติเดิมแท้ของแหล่งก็หมดไป และสภาพกรูรังของสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่สร้างไว้ก็จะทำให้เกิดมลพิษแก่แหล่งด้วย ดังปรากฏตัวอย่างในรูปที่ 5



ก.



ข.



ค.

ภาพที่ 5 การดัดแปลงสภาพธรรมชาติเดิมแท้ของน้ำตกจนเกิดความเสียหาย

- ก. การดัดแปลงสภาพของชั้นน้ำตกโดยสร้างชั้นน้ำตกเทียมขึ้นเพิ่มเติม
- ข. การสร้างทางเดินที่มีราวเหล็กขนานกับน้ำตก
- ค. สุขาส้วมที่สร้างติดน้ำตกและไม่ได้รับการดูแลจนทรุดโทรมเป็นมลทัศน

นอกจากองค์ความรู้ต่างๆ ที่กล่าวถึงแล้วองค์ความรู้ในทางสถาปัตยกรรม และ ภูมิสถาปัตยกรรมก็เป็นส่วนหนึ่งที่มีความจำเป็นต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม เนื่องจากการจัดการสภาพแวดล้อมที่อยู่โดยรอบแหล่งให้มีความสวยงามจะเป็นส่วนที่ช่วยเสริมให้สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมนั้นๆ มีคุณค่ามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมประเภทที่เป็นโบราณสถานนั้น อาจต้องใช้องค์ความรู้ในทางวิศวกรรมผนวกเข้ากับองค์ความรู้ในทางสถาปัตยกรรมเพื่อการบูรณปฏิสังขรณ์โบราณสถานต่างๆ เหล่านี้ด้วย

สำหรับองค์ความรู้สำคัญในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมในระดับมหภาค คือ องค์ความรู้ในด้านของวิชาการผังเมือง ซึ่งการกำหนดมาตรการทางด้านผังเมืองที่เหมาะสม อาทิ การกำหนดเส้นทางจราจร การกำหนดระดับความสูงของอาคาร ฯลฯ จะช่วยเสริมให้การอนุรักษ์ในระดับจุลภาคมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.1.4. องค์ความรู้ในการบูรณาการศาสตร์ต่างๆ เพื่อการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม จำเป็นต้องอาศัยทั้งศาสตร์ และศิลป์ ทั้งการใช้มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม รวมทั้งการคิดค้น กลไกใหม่ๆ ทางเศรษฐศาสตร์ นอกจากนี้ความรู้สำคัญอีกประการหนึ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อม ธรรมชาติและศิลปกรรมก็คือ การศึกษาถึงกลไกในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารจัดการ แหล่งธรรมชาติ และแหล่งศิลปกรรมในพื้นที่ของตนเอง ทั้งนี้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีการให้ความสำคัญอย่างมากกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบรวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการนั้นจะต้องมีกลไกที่เหมาะสม รวมทั้งมีขอบเขตในการเข้ามามีส่วนร่วมที่เหมาะสมด้วย ทั้งนี้แหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมที่มีความสำคัญในระดับชาติ หรือระดับนานาชาติจะต้องมีกลไกและขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในระดับหนึ่ง ในขณะที่แหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่นอาจมีกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้นได้เพื่อช่วยจูงใจให้เกิดการอนุรักษ์ก็เป็นเครื่องมือช่วยในการจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกประการหนึ่งด้วย

1.2. องค์ความรู้ที่มีในปัจจุบัน

องค์ความรู้ในเรื่องของการจัดทำระบบฐานข้อมูลของแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม นั้นค่อนข้างมีอยู่อย่างสมบูรณ์แล้วแต่ยังขาดการนำความรู้เหล่านั้นไปดำเนินการให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ในปัจจุบันในด้านของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ได้มีการสำรวจแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ทั่วประเทศและได้มีการจำแนกแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์เหล่านั้นออกเป็นกลุ่มต่างๆ แต่ในส่วน of สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมนั้น มีเพียงการรวบรวมข้อมูลในลักษณะที่เป็นเอกสารเท่านั้น

ส่วนองค์ความรู้ในด้านของการหาขีดความสามารถในการรองรับได้ของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมนั้น ค่อนข้างเป็นช่องว่างขององค์ความรู้ที่สำคัญเนื่องจากยังไม่ปรากฏวิธีการศึกษาที่แน่นอนสำหรับแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์อีกหลายประเภท ในขณะเดียวกันในด้านของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมยังไม่ปรากฏองค์ความรู้ที่ชัดเจนในการหาขีดความสามารถในการรองรับได้ของแหล่ง ทั้งนี้การหาขีดความสามารถในการรองรับได้ของแหล่งเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นมาก เนื่องจากหากมีการเข้าไปใช้ประโยชน์จนเกินขีดความสามารถก็จะทำให้เกิดความเสียหายแก่แหล่งโดยตรง และยากที่จะฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้

สำหรับองค์ความรู้ในการอนุรักษ์ทั้งในระดับจุลภาคและมหภาคสำหรับสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมนั้น ค่อนข้างมีอยู่อย่างสมบูรณ์ จะมีช่องว่างขององค์ความรู้อยู่บ้างก็เป็นเพียงในเรื่องของการใช้วิทยาศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์แหล่งศิลปกรรมซึ่งเป็นเรื่องที่มีรายละเอียดค่อนข้างมาก และมีการเปลี่ยนแปลงขององค์ความรู้ที่ค่อนข้างรวดเร็ว จึงต้องมีการติดตามความเคลื่อนไหวขององค์ความรู้ในด้านนี้อย่างสม่ำเสมอ

ในด้านกฎหมายแม้ว่าจะมีนโยบายเสริมสร้างกลไกทางกฎหมายและให้มีการบังคับใช้ เพื่อการป้องกันและแก้ไขสภาพความเสื่อมโทรมและอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติ และนโยบายการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขสภาพความเสื่อมโทรมและอนุรักษ์แหล่งศิลปกรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างจริงจัง แต่ในปัจจุบันก็ยังขาดองค์ความรู้ในการใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์กับงานด้านการอนุรักษ์อย่างจริงจัง ซึ่งนอกจากองค์ความรู้ในเรื่องของการเสริมสร้างกลไกทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่ยังขาดอยู่แล้วในปัจจุบันยังขาดการศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ในส่วนที่ล้าสมัยอีกด้วย อาทิ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535 ที่มีการกำหนดโทษแก่ผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่โบราณสถานที่ยื่นทะเบียนและไม่ยื่นทะเบียนไว้แตกต่างกัน ดังปรากฏในมาตรา 32 ความว่า “ผู้ใดบุกรุกโบราณสถาน หรือทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งโบราณสถาน ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำต่อโบราณสถานที่ได้ยื่นทะเบียนแล้ว ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือ ปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ทั้งนี้ ในมาตราที่ 4 ได้มีการกำหนดนิยามของคำว่าโบราณสถานไว้ว่า “อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลป ประวัติศาสตร์ หรือ โบราณคดี ทั้งนี้ ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย...” ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเป็นโบราณสถานนั้นไม่จำเป็นต้องได้รับการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และการทำให้เกิดความเสียหายแก่โบราณสถานที่ยื่นทะเบียนกับโบราณสถานที่ยังมิได้ขึ้นทะเบียนมีบทกำหนดโทษที่ไม่เท่ากัน

ในด้านการสร้างมาตรการจูงใจในทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม เป็นองค์ความรู้ที่ยังขาดอยู่อย่างมาก ทั้งนี้หากไม่มีการสร้างมาตรการที่เหมาะสม อาจทำให้เกิดการใช้ประโยชน์จากโบราณสถานเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจนเกินขอบเขต และทำให้เกิดความเสียหายขึ้นได้

ส่วนในด้านของการเสริมสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการอนุรักษ์ และจัดการสิ่งแวดล้อมของแหล่งธรรมชาติและศิลปกรรมนั้น ได้มีการจัดทำโครงการจัดทำรูปแบบการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ กฎหมาย หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2547) ซึ่งสามารถใช้เป็นกรอบแนวคิดในการจัดทำรูปแบบและกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นต่อไปได้

2. ปัญหาในการจัดการ

ปัญหาสำคัญที่สุดในการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมก็คือ การขาดแนวร่วมในการดำเนินงานทางด้านการอนุรักษ์ ซึ่งสาเหตุสำคัญของปัญหาดังกล่าวประการหนึ่งก็คือการที่ประชาชนโดยทั่วไปขาดแนวคิดและจิตสำนึกในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเหล่านั้น ทั้งนี้ประชาชนบางส่วนมีแนวคิดที่สวนทางกับแนวคิดในการอนุรักษ์ และอีกบางส่วนที่มีแนวคิดในการอนุรักษ์แต่ก็เพิกเฉยหรือไม่ให้ความร่วมมือในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์ เนื่องจากมีผลประโยชน์บางอย่างแอบแฝง หรือแม้กระทั่งในบางกรณีเมื่อมีประเด็นปัญหาเกิดขึ้นกับการจัดการแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมในท้องถิ่นของตนเอง แม้ประชาชนโดยส่วนใหญ่จะมีแนวคิดในการอนุรักษ์และต้องการที่จะใช้แนวคิดดังกล่าวมาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ก็มักขาดความเข้มแข็งในการที่จะแสดงพลังในการผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามแนวทางที่ตนเองคิด

นอกจากนี้การขาดระบบฐานข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมยังทำให้ลักษณะการดำเนินการอนุรักษ์ในปัจจุบันเป็นไปในลักษณะของการดำเนินงานในเชิงรับ กล่าวคือ เมื่อมีกิจกรรมใดๆ ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่แหล่ง ก็จะมีการดำเนินการเพื่อแก้ไขในกรณีนั้นๆ ซึ่งโดยส่วนใหญ่กิจกรรมที่เกิดขึ้นมักเป็นกิจกรรมพัฒนาต่างๆ จึงทำให้เกิดภาพของความขัดแย้งระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์อยู่เสมอๆ ดังเช่นกรณีของการอนุรักษ์เขาเหม็นมะพร้าว จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งจัดได้ว่าเป็นแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ประเภทภูเขา แต่เนื่องจากไม่มีการขึ้นทะเบียนแหล่งธรรมชาติไว้ก่อนล่วงหน้าจึงเกิดปัญหาความขัดแย้งกับกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ที่ประกาศให้ภูเขาถูกตั้งกล่าวว่าเป็นแหล่งหินอุตสาหกรรม เป็นต้น ดังนั้นการจัดทำระบบฐานข้อมูลและขึ้นทะเบียนแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมในระดับชาติไว้ก่อนย่อมทำให้ปัญหาความขัดแย้งลดลง ซึ่งแม้ว่าจะมีการค้นพบแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมเพิ่มเติมขึ้นอีกในภายหลังก็ง่ายต่อการปรับข้อมูลให้มีความทันสมัย และทำให้โอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนาลดลงด้วย

ในแนวทางการดำเนินงานในเรื่องของการเร่งรัดการขึ้นทะเบียน และประกาศเขตคุ้มครองแหล่งธรรมชาติและสภาพแวดล้อม รวมทั้งให้ท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับแหล่งธรรมชาติและอันควรอนุรักษ์ ภายใต้นโยบายเสริมสร้างกลไกทางกฎหมายและให้มีการบังคับใช้เพื่อการป้องกันและแก้ไขสภาพความเสื่อมโทรมและอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม ซึ่งสอดคล้องกันกับแนวทางการดำเนินงานในเรื่องของการกำหนดและประกาศเขตอนุรักษ์แหล่งศิลปกรรมเพื่อการคุ้มครองป้องกันสภาพแวดล้อมของพื้นที่ที่มีหลักฐานสำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี และเร่งรัดให้มีการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานและแหล่งศิลปกรรมให้ครบถ้วนทั่วประเทศ และกำหนดเขตประวัติศาสตร์ในเมืองต่างๆ ภายใต้นโยบายการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขสภาพความเสื่อมโทรมและอนุรักษ์แหล่งศิลปกรรม ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างจริงจัง จะเห็นได้ว่าภายใต้ทั้งสองข้อดังกล่าวมีการให้ความสำคัญกับเรื่องของการจัดทำทะเบียน และประกาศเขตคุ้มครองทางด้านสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม แต่ในทางปฏิบัตินั้น

การประกาศเขตคุ้มครองเป็นเรื่องที่มีขั้นตอนในการดำเนินการที่ค่อนข้างยุ่งยาก ในด้านของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติได้มีการสำรวจสิ่งแวดล้อมธรรมชาติทั่วประเทศเพื่อดำเนินการประกาศแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ขึ้นเพิ่มเติมจาก 263 แหล่ง ซึ่งการประกาศแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ขึ้นเพิ่มเติมเป็นเพียงการขึ้นทะเบียนแหล่งธรรมชาติเท่านั้น มิได้เป็นการประกาศเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จะมีพื้นที่ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายก็เพียงอุทยานแห่งชาติที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช

นอกจากนี้การประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 และ 44 ก็มีใช้เรื่องที่จะดำเนินการได้โดยง่าย ดังเช่นกรณีของเนินมะปรางซึ่งแม้จะมีแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการในการอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติเขาเนินมะปราง และได้มีการทำประชาพิจารณ์พบชาวบ้านโดยส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนแนวคิดในการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองทางด้านสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่การดำเนินการเพื่อขึ้นทะเบียนได้จะต้องได้รับการตอบรับจากผู้ว่าราชการจังหวัด เข้ามายังกองสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่เฉพาะ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อน ซึ่งในปัจจุบันก็ยังมีได้มีการดำเนินการเพื่อประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่คุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ส่วนในด้านของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม งานในการขึ้นทะเบียนโดยส่วนใหญ่อยู่ในอำนาจและขอบเขตความรับผิดชอบของกรมศิลปากรซึ่งยังมีโบราณสถานที่อยู่ในทะเบียนโบราณสถานที่ยังมิได้ขึ้นทะเบียน ที่รอการประกาศขึ้นทะเบียนในราชกิจจานุเบกษาอีกเป็นจำนวนมาก

ในระดับชาติ แม้ว่าจะได้มีการวางแนวทางการดำเนินงานภายใต้นโยบายสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมไว้แล้วก็ตาม แต่การดำเนินงานตามแนวทางดังกล่าวก็มักเกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้น ดังเช่นการแนวทางการดำเนินงานในเรื่องของ การเร่งรัดออกกฎหมายหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของหน่วยงานต่างๆ ให้มีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง โดยเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย ภายใต้นโยบายเสริมสร้างกลไกทางกฎหมายและให้มีการบังคับใช้ เพื่อการป้องกันและแก้ไขสภาพความเสื่อมโทรมและอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติ และนโยบายการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขสภาพความเสื่อมโทรมและอนุรักษ์แหล่งศิลปกรรม ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างจริงจัง ซึ่งในส่วนนี้เป็นเรื่องที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่ายด้วยกัน ทั้งหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของหน่วยงานของตน นอกจากนี้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องให้ความสำคัญและร่วมมือในการที่จะผลักดันการแก้ไขกฎหมายอย่างจริงจัง จึงจะเกิดประโยชน์ในภาพรวม แต่ในการดำเนินงานที่ผ่านมารอดำเนินไปด้วยความเชื่องช้ามาก อีกทั้งการเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายก็เป็นเรื่องที่จะต้องมีการศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมก่อนด้วย

นอกจากนี้กฎระเบียบบางส่วนยังก่อให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในทางอ้อมอีกด้วย อาทิ ประกาศคณะสงฆ์ในเรื่องของการเลื่อนสมณศักดิ์ที่กำหนดให้พระสงฆ์ที่จะได้รับการเลื่อนสมณศักดิ์ต้องมีการพัฒนาวัดด้วยการก่อสร้างสิ่งที่เป็นถาวรวัตถุต่างๆ จึงเกิดการรื้อโบสถ์เก่าเพื่อสร้างโบสถ์หลังใหม่อยู่เสมอๆ ทำให้โบสถ์เก่าซึ่งเป็นแหล่งศิลปกรรมอันทรงคุณค่าถูกทำลายลงเป็นจำนวนมาก ซึ่งต่อมาในภายหลังได้มีการแก้ไขให้พระสงฆ์ที่บวระปฏิบัติสังฆวัตรโบสถ์เก่าสามารถนำผลงานการอนุรักษ์มาเสนอประกอบการพิจารณาเพื่อเลื่อนสมณศักดิ์ได้ด้วยแล้ว

อย่างไรก็ตามเมื่อหันมาหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นผู้ดูแลแหล่งธรรมชาติและศิลปกรรมที่อยู่ในท้องถิ่นของตนเพื่อให้ปรับใช้ข้อบังคับของท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์ในการดูแลและอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติและศิลปกรรมก็จะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนให้การตอบรับในเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างดี ในขณะที่ยังมีอีกจำนวนมากที่ไม่ได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจัง อาจเนื่องมาจากภารกิจที่ถูกระบายอำนาจมาให้รับผิดชอบมีมาก หรืออาจให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมอยู่ในลำดับท้าย การใช้ข้อบังคับของท้องถิ่นมาจัดการในเรื่องดังกล่าวจึงค่อนข้างเป็นไปได้ยากอีกเช่นกัน

ส่วนที่เป็นปัญหาสำคัญอีกส่วนหนึ่งในปัจจุบัน คือแนวทางการดำเนินงานในการกระจายอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบไปยังส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทของหน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมท้องถิ่น โดยให้คณะอนุกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมประจำจังหวัดเป็นองค์กรท้องถิ่น กำหนดแนวทางการควบคุมดูแลแหล่งศิลปกรรมและสภาพแวดล้อมศิลปกรรมของท้องถิ่น ที่ปรากฏอยู่ภายใต้นโยบายเสริมสร้างกลไกการบริหารและการจัดการเพื่อให้การอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ในปัจจุบันได้มีการขยายขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมประจำจังหวัด ให้ดำเนินการครอบคลุมสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและปรับชื่อของหน่วยจากเดิมเป็นหน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลป-กรรมประจำจังหวัด แต่ปัญหาในการดำเนินการก็คือการขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการภายในหน่วยอนุรักษ์ฯ เอง เนื่องจากบุคลากรภายในหน่วยอนุรักษ์ฯ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทำให้แนวทางที่จะให้หน่วยอนุรักษ์ฯ เป็นหลักในการถ่ายทอดแนวคิดสู่ภูมิภาคเป็นไปได้โดยไม่เต็มประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันการกระจายอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบไปยังส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่อาจส่งผลได้ทั้งในทางที่ดีหรือในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้ เพราะหากท้องถิ่นได้รับการมอบอำนาจในการดำเนินการกับแหล่งธรรมชาติและศิลปกรรมได้อย่างเต็มที่ในขณะที่ยังไม่มีความพร้อมหรือความชำนาญเพียงพอ ก็จะทำให้ผลของการจัดการแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมเป็นไปอย่างผิดทิศทางและนำมาซึ่งความเสียหายแก่แหล่งได้

ภาพรวมเหล่านี้เองที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาหลักในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในประเทศไทย ซึ่งผู้ที่มีแนวคิดในการอนุรักษ์มีจำนวนน้อย ดังนั้นในระยะที่ผ่านมาการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมจึงเป็นไปเพื่อการพัฒนา และใช้ประโยชน์จากแหล่งมากกว่าการอนุรักษ์ ประกอบกับการขาดระบบฐานข้อมูลที่สมบูรณ์จึงทำให้การดำเนินงานเป็นไปแบบตั้งรับมากกว่าที่จะเป็นการดำเนินงานในเชิงรุก

3. ทางเลือกและทางแก้ไข

การมองภาพของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมนั้น โดยส่วนใหญ่มักเห็นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในลำดับท้ายๆ ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากสำหรับมนุษยชาติ ทั้งนี้หากพิจารณาจากความหมายของคำว่าสิ่งแวดล้อมในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่ว่า **สิ่งแวดล้อม** หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น และ **คุณภาพสิ่งแวดล้อม** หมายความว่า ดุลยภาพของธรรมชาติ อันได้แก่ สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ และสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติ จะพบว่า สิ่งแวดล้อมนั้นมีความหมายถึงสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ซึ่งเป็นลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมซึ่งเป็นสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะดีได้นั้น จะต้องมิดุลยภาพของธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตามในการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมให้สามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างยั่งยืนนั้นจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่ผ่านมารวมทั้งดำเนินการตามทางเลือกต่างๆ ที่จะได้นำเสนอเป็นแต่ละประเด็นดังนี้

3.1. การจัดทำระบบฐานข้อมูลและขึ้นทะเบียนสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

การจัดทำระบบฐานข้อมูลสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมที่ถูกต้อง รวมทั้งจัดลำดับความสำคัญเพื่อให้มีแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรม สามารถปฏิบัติได้จริงสำหรับสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมในระดับชาติ เป็นเรื่องที่ต้องเร่งดำเนินการ เพื่อปรับลักษณะการดำเนินงานจากการตั้งรับเพื่อแก้ปัญหาจากกิจกรรมการพัฒนาที่เข้ามาในแหล่งเป็นการดำเนินงานในเชิงรุกที่มุ่งดำเนินการวางมาตรการในการอนุรักษ์ และสร้างเครือข่ายในการเฝ้าระวังและป้องกันที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจใช้ประโยชน์จากหน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมประจำจังหวัด ซึ่งมีอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศได้ แต่จะต้องมีการสร้างความเข้มแข็งของหน่วยซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในข้อ 5. ต่อไป

อย่างไรก็ตามสำหรับแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ได้มีการดำเนินการสำรวจเพื่อจัดทำระบบฐานข้อมูล และจัดลำดับความสำคัญของแหล่งแล้ว จึงเหลือเพียงแหล่งศิลปกรรม ซึ่งจะต้องเร่งดำเนินการโดยประสานงานอย่างใกล้ชิดกับทางกรมศิลปากร ซึ่งล่าสุดทางกรมศิลปากรได้กำหนดเกณฑ์เพื่อพิจารณาคุณค่าของโบราณสถาน และแหล่งโบราณคดีไว้แล้ว ยังขาดก็แต่เพียงการประเมินความเสี่ยงซึ่งอาจดำเนินการโดยประสานกับหน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมประจำจังหวัดได้

3.2. การเผยแพร่แนวคิดในการอนุรักษ์ และการสร้างจิตสำนึกและความตระหนัก

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เกิดขึ้นกับงานทางด้านจัดการ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมก็คือการขาดแนวร่วมในการดำเนินงาน ซึ่งต้นเหตุสำคัญก็คือการขาดความรู้และความเข้าใจ รวมทั้งการไม่เห็นถึงความสำคัญของแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ และแหล่งศิลปกรรม ดังนั้นงานทางด้านจัดการเผยแพร่แนวคิดในการอนุรักษ์จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง จะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และจะต้องเข้าถึงประชาชนในทุกระดับ เพื่อให้เกิดแนวร่วมที่มีความเข้าใจที่ถูกต้อง ทั้งนี้ตัวอย่างในการดำเนินการเผยแพร่ความรู้ได้แก่การถวายความรู้พระสังฆาธิในเรื่องของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และขยายขอบเขตต่อไปยังสิ่งแวดล้อมธรรมชาติด้วย อีกทั้งยังต้องขยายการดำเนินการไปยังประชาชนในกลุ่มอื่นๆ ด้วย ทั้งนี้การบรรจุแนวคิดต่างๆ ในการอนุรักษ์ลงในหลักสูตรการเรียนการสอนสำหรับเยาวชนในทุกๆ ระดับชั้นก็เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งด้วย

อย่างไรก็ตามนอกจากการเผยแพร่ความรู้และแนวคิดในการอนุรักษ์แล้ว การสร้างจิตสำนึก และการทำให้เกิดความตระหนักก็เป็นเรื่องสำคัญที่มีระดับความยาก และความซับซ้อนในการดำเนินการมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ แต่ก็ต้องเร่งดำเนินการด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เมื่อประชาชนโดยส่วนใหญ่มีความเข้าใจในงานด้านการอนุรักษ์แล้ว ก็ย่อมพัฒนาให้เกิดจิตสำนึกได้ไม่ยาก แต่เมื่อมีจิตสำนึกแล้วก็อาจจะไม่มีความตระหนักพอที่จะร่วมดำเนินงานทางด้านอนุรักษ์ ซึ่งการสร้างจิตสำนึกและความตระหนักนั้นนอกจากจะต้องใช้องค์ความรู้แล้ว ยังต้องมีศิลปะในการจัดการอีกด้วย

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องสร้างความเข้าใจแก่ชุมชนที่อยู่โดยรอบแหล่งธรรมชาติ และแหล่งศิลปกรรมก็คือ ระดับการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ซึ่งจะต้องมีความแตกต่างกันสำหรับแหล่งที่มีความสำคัญในระดับชาติ และแหล่งที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้แหล่งที่มีความสำคัญในระดับชาติ ชุมชนท้องถิ่นโดยรอบย่อมมีบทบาทสำคัญในการร่วมเฝ้าระวังและป้องกัน แต่มีส่วนร่วมในการจัดการน้อยกว่าแหล่งที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่นซึ่งชุมชนมีสิทธิในการร่วมดำเนินการจัดการมากกว่า

3.3. การปรับปรุงและบังคับใช้มาตรการทางด้านกฎหมาย และการผังเมือง

ดังที่ได้กล่าวถึงปัญหาในเรื่องของความล้าสมัยของกฎหมาย และกฎระเบียบบางอย่างที่มีผลต่อการจัดการเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมแล้วนั้น แม้ว่าการปรับปรุงกฎหมายจะเป็นเรื่องที่ยาก และมีขั้นตอนที่ซับซ้อน แต่การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องดำเนินการ อย่างไรก็ตามในระยะแรกควรมีการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะของข้อบัญญัติของท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการดำเนินการไปก่อน เพราะท้องถิ่นย่อมมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติสำหรับบังคับใช้ในท้องถิ่นของตนเองตราบเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายอื่นที่บังคับใช้อยู่ ซึ่งในการดำเนินการจะต้องมีการสร้างความพร้อมให้กับท้องถิ่นเสียก่อนดังที่ได้กล่าวถึงรายละเอียดในข้อที่ 4. ต่อไป

3.4. การสร้างความพร้อมให้กับหน่วยงานที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจ

ภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล ทำให้ภาระหน้าที่ของท้องถิ่นมีเพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมก็เป็นเรื่องหนึ่งที่ท้องถิ่นจะต้องก้าวเข้ามามีส่วนร่วมตามที่มีการกำหนดในรัฐธรรมนูญมาตรา 79 ความว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน” ดังนั้นในการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม จึงเป็นภาระหน้าที่ของท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ และมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความพร้อมให้กับหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการถ่ายโอนอำนาจ และจะต้องสร้างความเข้าใจในระดับของการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวถึงแล้วสำหรับแหล่งที่มีความสำคัญระดับชาติ และแหล่งที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่นด้วย

3.5. การสนับสนุนบทบาทของหน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม

ดังที่ได้กล่าวถึงแล้วว่าปัญหาสำคัญประการหนึ่งสำหรับหน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมประจำจังหวัดก็คือ การขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน เนื่องจากบุคลากรประจำหน่วยมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการพัฒนาบุคลากรที่เริ่มเข้ามาดำเนินการใหม่ให้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในการจัดการ นอกจากนี้ยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสนับสนุนบทบาทของหน่วยฯ ให้สามารถประสานกับองค์กรอื่น ๆ อาทิ ทางจังหวัด หน่วยศิลปากรในพื้นที่ ฯลฯ ในแต่ละภูมิภาคได้ รวมทั้งจะต้องสนับสนุนบทบาทในการหาแนวร่วมในการดำเนินงานด้วย

นอกจากการแสวงหาแนวร่วมแล้ว การสร้างเครือข่ายในพื้นที่ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องสนับสนุนให้หน่วยอนุรักษ์ ดำเนินการ ทั้งนี้เครือข่ายที่กล่าวถึงนี้จะมีความหมายมากกว่าคำว่าแนวร่วม กล่าวคือ เป็นกลุ่มที่มีระบบในการทำงาน มีโครงข่ายและระบบในการติดต่อที่ชัดเจนโดยอาจรวมศูนย์กลางไว้ที่หน่วยอนุรักษ์ และในขณะเดียวกันหน่วยอนุรักษ์ ต่างๆ ก็จะทำหน้าที่เป็นระบบเครือข่ายของหน่วยงานราชการในส่วนกลาง ซึ่งหากเครือข่ายในแต่ละท้องถิ่นมีความเข้มแข็งดีแล้ว ก็จะเป็นองค์ประกอบที่ดีในการติดตามตรวจสอบ และเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมต่างๆ ในพื้นที่

3.6. การสร้างมาตรการของรัฐในการสร้างแรงจูงใจ (Incentive Building) ในเชิงเศรษฐศาสตร์

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้นว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบูรณาการทั้งศาสตร์ และศิลป์เข้ามาเพื่อช่วยในการจัดการ การสร้างแรงจูงใจในเชิงเศรษฐศาสตร์ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่สามารถนำเข้ามาช่วยในการจัดการได้ แต่จะต้องได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากภาครัฐ ทั้งนี้เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดตามมา ย่อมทำให้เกิดความเสียหายแก่แหล่งธรรมชาติและศิลปกรรมนั้นๆ อย่างแน่นอน ดังนั้นการนำมาตรการจูงใจในทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากแหล่งได้อย่างเหมาะสม เกิดผลกระทบน้อย และมีระบบกลไกในการนารายได้ที่เกิดขึ้นบางส่วนมาใช้ในการบำรุงรักษา รวมทั้งเฝ้าระวังและป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่แหล่งในระยะยาวจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจ และจะทำให้สามารถใช้ประโยชน์จากแหล่งได้อย่างยั่งยืน ซึ่งระบบกลไกต่างๆ ที่จะนำมาใช้นั้น อาจเป็นการใช้มาตรการทางการเงิน อาทิ การให้เงินช่วยเหลือและเงินยืม (Grant and Loan) หรือการใช้มาตรการทางภาษี อาทิ การยกเว้นภาษี (Tax exemption) และการลดหย่อนภาษี (Tax reduction) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้นได้

นอกจากนี้การสร้างกองทุนสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในระดับจังหวัดก็เป็นอีกแนวคิดหนึ่งในการเพิ่มศักยภาพให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินงานทางด้านอนุรักษ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การดำเนินการจะต้องมีการวางมาตรการที่รัดกุม และมีระบบกลไกในการดูแลที่หน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมประจำจังหวัด สามารถกลั่นกรองโครงการที่ท้องถิ่นเสนอขึ้นมา ก่อนที่คณะอนุกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมจะพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการ เพื่อให้การใช้งบประมาณตรงตามวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์ ส่วนรายได้ที่จะเข้าสู่กองทุนนั้น อาจใช้ระบบของการสมทบงบประมาณ (Matching Fund) ได้

3.7. การนำองค์ความรู้ในการจัดการมาใช้อย่างจริงจัง

ในปัจจุบันได้มีการสร้างองค์ความรู้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมไว้แล้วพอสมควร แต่การนำเอาองค์ความรู้เหล่านั้นไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังนั้น เป็นเรื่องที่ไม่ค่อยได้พบเห็นบ่อยนัก แม้ว่าจะมีการถ่ายทอดองค์ความรู้ต่าง ๆ ผ่านการวางแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการเฉพาะพื้นที่ในหลายแห่งด้วยกัน แต่ในการปฏิบัติโดยส่วนใหญ่มักไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ อาทิในเรื่องของการใช้มาตรการทางด้านผังเมืองเพื่อควบคุมอาคารต่าง ๆ ที่อยู่โดยรอบแหล่งก็มักถูกปล่อยปละละเลยไม่ดำเนินการ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับผลการดำเนินการในต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่ามาตรการต่าง ๆ ที่มีการกำหนดขึ้นมักได้รับการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เพราะความเข้าใจ และพร้อมใจกันของประชาชนในประเทศที่เข้าใจว่าแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ และแหล่งศิลปกรรมเป็นสมบัติล้ำค่ายิ่งของชาติที่บรรพบุรุษได้มอบไว้ เพื่ออำนวยประโยชน์ในการเป็นแหล่งเรียนรู้เป็นศูนย์รวมใจของผู้คนในสังคมรวมทั้งเป็นแหล่งน่ายกย่องได้จากกิจกรรมการท่องเที่ยวเข้าสู่ประเทศด้วย ดังปรากฏตัวอย่างการอนุรักษ์แหล่งศิลปกรรมในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งแม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะมีความหนาแน่นของประชากรที่สูงมากแต่การใช้มาตรการทางด้านผังเมืองมาควบคุมความสูงของอาคารที่อยู่โดยรอบก็สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถสร้างบรรยากาศของแหล่งให้คงความสวยงามและไม่แปลกแยกด้วยสิ่งก่อสร้างในสมัยใหม่ ดังปรากฏตัวอย่างในภาพที่ 6 และ 7



ภาพที่ 6 ปราสาททองคำคินคาคุจิ ที่มีการใช้มาตรการทางด้านผังเมืองควบคุมอาคารที่อยู่โดยรอบอย่างจริงจัง จึงไม่ปรากฏอาคารสูงที่จะสร้างปัญหามลทัศน์ แหล่งศิลปกรรมดังกล่าวจึงได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวจำนวนมาก



ภาพที่ 7 ปราสาทนิจโจ ใจกลางกรุงเกียวโต ซึ่งมีการควบคุมอาคารเมื่อยืนที่พื้นดินจะไม่เห็นอาคารสมัยใหม่ด้านหลัง ภาพนี้ปีนกำแพงถ่ายจึงเห็นความหนาแน่นของอาคารสูงด้านหลัง แต่ก็มีพยายามปลูกต้นไม้เพื่อบดบังไว้ด้วย

นอกจากนี้ช่องว่างขององค์ความรู้ในบางส่วน อาทิ การหาขีดความสามารถในการรองรับได้ของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ และศิลปกรรม การสร้างระบบกลไกในการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเฝ้าระวังและป้องกัน การใช้วิทยาศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์ ก็เป็นเรื่องที่จะต้องมีการศึกษาค้นคว้าอย่างจริงจังต่อไป

อย่างไรก็ตามสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งในการสร้างองค์ความรู้ในการจัดการ คือการผลิตบุคลากรที่จะมาทำหน้าที่นี้โดยตรง ซึ่งในปัจจุบันยังขาดบุคลากรด้านนี้ก็เป็นจำนวนมาก จึงต้องเริ่มต้นด้วยการสร้างสาขาวิชาซีพด้านการอนุรักษ์อย่างจริงจังให้เกิดขึ้นในประเทศไทย ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าในหลายๆ ประเทศมีการผลิตนักวิทยาศาสตร์ที่ทำงานทางด้านโบราณคดีโดยเฉพาะ มีนักวิทยาศาสตร์ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับแหล่งซากดึกดำบรรพ์โดยเฉพาะ (Paleontologist) ฯลฯ ซึ่งบุคลากรเหล่านี้จะทำหน้าที่ในการดูแลแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ และแหล่งศิลปกรรม ซึ่งถือเป็นสมบัติสำคัญของชาติ แต่อาจเป็นด้วยการไม่เห็นความสำคัญของแหล่งต่างๆ ในประเทศไทย จึงจำนวนของบุคลากรที่ทำงานทางด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมเป็นจำนวนน้อย

3.8. การวางมาตรการในการบำบัดและฟื้นฟู รวมทั้งเฝ้าระวังและป้องกัน

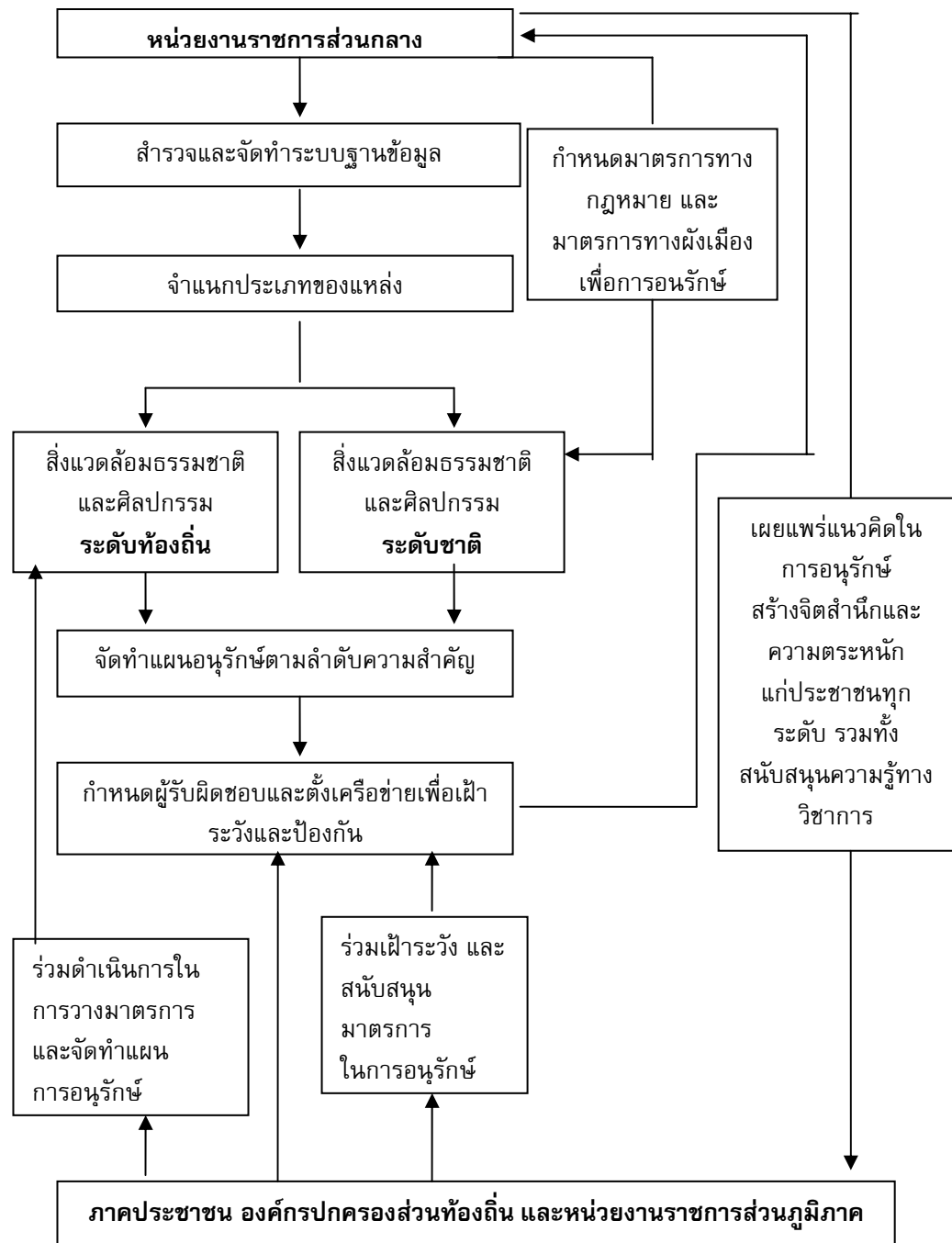
ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมนั้น สิ่งสำคัญอีกสิ่งหนึ่งก็คือ การวางมาตรการในการบำบัดและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมของแหล่งที่มีความเสื่อมโทรม และการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเฝ้าระวังและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต ซึ่งสำหรับสิ่งแวดล้อมของแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์นั้น ได้มีการสร้างดัชนี ในการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมของแหล่งธรรมชาติที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวไว้แล้ว จึงยังขาดในส่วนของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมซึ่งจะต้องเร่งดำเนินการ ทั้งนี้การติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสม่ำเสมอเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะจะช่วยในการปรับมาตรการในการดำเนินการ และทำให้ทราบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่แหล่งได้ล่วงหน้าด้วย

3.9. สนับสนุนการศึกษาวิจัยในเชิงปฏิบัติเพื่อสร้างองค์ความรู้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

ในประเด็นสุดท้ายที่จะได้กล่าวถึงก็คือ การสนับสนุนการศึกษาวิจัยในด้านนี้ ทั้งงานศึกษาวิจัยในเชิงลึก และงานศึกษาวิจัยในเชิงประยุกต์ เพื่อเติมช่องว่างขององค์ความรู้ที่ยังขาดอยู่ และเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้ทันต่อสภาพการที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะในเรื่องของการใช้วิทยาศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์ ซึ่งมักมีข้อถกเถียงในการดำเนินงานเกิดขึ้นอยู่เสมอๆ ดังเช่นกรณีไลเคนส์ทำให้เกิดการเสื่อมสภาพของโบราณสถานหินทรายจริงหรือไม่ วิธีการจัดการควรที่จะล้างออก หรือปล่อยให้เช่นนั้น เป็นต้น

อย่างไรก็ตามจากที่ได้กล่าวมาแล้ว กลไกหลักของการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ควรที่จะเกิดขึ้นจากการประสานกันระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลาง และภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาค โดยหน่วยงานราชการส่วนกลางโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมศิลปากร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือกันในการเร่งดำเนินการสำรวจและจัดทำระบบฐานข้อมูลที่มีการประเมินในเรื่องของคุณค่าและความเสี่ยงต่อการเกิดความเสียหายของแหล่ง เพื่อจำแนกประเภทของแหล่ง เป็นสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ จากนั้นจึงเริ่มจัดทำแผนการอนุรักษ์ในแหล่งที่มีความสำคัญในระดับชาติตามลำดับความสำคัญ ส่วนแหล่งที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่นนั้น หน่วยงานราชการส่วนกลางจะต้องให้ความสนับสนุนทางด้านวิชาการเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำแผนในการจัดการแหล่งได้เอง และเมื่อมีแผนการจัดการแล้ว จะต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบที่จะดำเนินการ และประเมินผลการดำเนินการตามแผน พร้อมทั้งกำหนดเครือข่ายเพื่อติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นการเฝ้าระวังและป้องกันแหล่งมิให้เกิดความเสียหายขึ้นได้

นอกจากนี้การกำหนดมาตรการทางด้านกฎหมาย และมาตรการทางด้านผังเมืองเพื่อการอนุรักษ์ก็เป็นอีกบทบาทหนึ่งที่หน่วยงานราชการส่วนกลางจะต้องดำเนินการสำหรับสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ และศิลปกรรมที่มีความสำคัญในระดับชาติ รวมทั้งจะต้องให้การสนับสนุนความรู้ทางวิชาการ การเผยแพร่แนวคิดในการอนุรักษ์ การสร้างจิตสำนึกและความตระหนักแก่ภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาคด้วย ซึ่งกลไกในการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมปรากฏอยู่ในภาพที่ 8 แล้ว



ภาพที่ 8 กลไกในการดำเนินงานเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมที่มีประสิทธิภาพ

4. บทสรุป นโยบายสิ่งแวดลอมแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม

ในภาพรวมจากการดำเนินงานที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าการจัดการสิ่งแวดลอมแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมเป็นไปเพื่อการใช้ประโยชน์จากแหล่งมากกว่าการอนุรักษ์ ซึ่งปัญหาสำคัญมีได้อยู่ที่การขาดองค์ความรู้ที่จะนำมาใช้ในการจัดการ แต่เป็นเรื่องของการขาดจิตสำนึกและความตระหนักในการดำเนินการอนุรักษ์ จึงทำให้แนวร่วมที่จะเป็นพลังหนุนกระแสนการอนุรักษ์มีไม่มากเท่าที่ควร และไม่สามารถต้านทานกระแสแห่งการพัฒนาเพื่อผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจได้ ประกอบกับลักษณะการทำงานในเชิงรับที่ถูกจำกัดด้วยระบบงบประมาณแผ่นดินที่ขาดความต่อเนื่องของหน่วยงานราชการส่วนกลางก็ยิ่งทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความยากลำบากมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้ความตระหนักในเรื่องของสิ่งแวดลอมธรรมชาติและศิลปกรรมของสังคมมีไม่มากเท่าที่ควรนั้น อาจเนื่องมาจากการขาดความเข้าใจในเรื่องของการอนุรักษ์และมองสิ่งแวดลอมธรรมชาติและศิลปกรรมว่าเป็นเรื่องที่ไม่เข้าใจได้ยาก นอกจากนี้เมื่อดำเนินมาตรการในการอนุรักษ์แล้วไม่เห็นผลตอบแทนที่ชัดเจน และแม้มีผลตอบแทนที่ชัดเจนก็ใช้ระยะเวลานานกว่าที่จะปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรม ซึ่งแนวทางสำหรับการแก้ไขนั้นจำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งอาจต้องมีการสร้างค่านิยมในการมองเรื่องของสิ่งแวดลอมธรรมชาติและศิลปกรรมว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญสำหรับชีวิตประจำวัน โดยชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมไว้เพื่อเป็นเครื่องจรรโลงใจสำหรับประชาชนทุกระดับ และเป็นแหล่งเรียนรู้สำหรับเยาวชน เป็นการรักษาไว้ซึ่งเกียรติภูมิของประเทศในการแสดงถึงความเจริญในด้านจิตใจ และจิตวิญญาณ ซึ่งหากดำเนินตามที่กล่าวมาได้อย่างมีประสิทธิภาพจะสามารถแก้ไขปัญหาพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดลอมของแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม ทั้งในเรื่องของเครือข่ายที่มีอยู่แต่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณที่ไม่เพียงพอ กระบวนการมีส่วนร่วมที่มีอยู่ในวงจำกัด ระบบฐานข้อมูลที่มีการรับรู้เฉพาะในวงแคบ การนำแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรมไปใช้ประโยชน์ในทางที่ทำให้เกิดความเสียหาย และบทบาทของภาครัฐที่มีได้ให้การสนับสนุนอย่างจริงจัง

ในนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดลอม พ.ศ.2540 - 2559 ได้มีการกำหนดเป้าหมายในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดลอมของแหล่งธรรมชาติและว่า “อนุรักษ์ คุ่มครอง และฟื้นฟูแหล่งธรรมชาติและเพื่อเป็นมรดกทางธรรมชาติของประเทศ” และกำหนดเป้าหมายของนโยบายในเรื่องของแหล่งศิลปกรรมที่ว่า “อนุรักษ์ คุ่มครอง และฟื้นฟูแหล่งศิลปกรรม เพื่อเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศ” ซึ่งเป้าหมายในการดำเนินการทั้งสองเรื่องนี้ยังไม่ควรที่จะเปลี่ยนแปลง เนื่องจากเป็นเป้าหมายที่ยังคงทันสมัย และจากการดำเนินงานที่ผ่านมา ก็ยังไม่บรรลุถึงผลสำเร็จดังที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

ในด้านสิ่งแวดล้อมธรรมชาติได้กำหนดนโยบายไว้ 5 ข้อด้วยกัน คือ นโยบายเสริมสร้างกลไกทางกฎหมายและให้มีการบังคับใช้ เพื่อการป้องกันและแก้ไขสภาพความเสื่อมโทรมและอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติ ซึ่งในนโยบายข้อนี้ยังคงต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องแต่แนวทางในการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวควรเน้นที่การออกระเบียบข้อบังคับของท้องถิ่น ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยง่าย และมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้เนื่องจากท้องถิ่นเป็นผู้ออกระเบียบเอง ส่วนนโยบายเสริมสร้างกลไกการบริหารจัดการเพื่อให้การอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติมีประสิทธิภาพนั้น ควรเน้นในเรื่องของการจัดรูปและแนวทางในการประสานงานระหว่างองค์กรซึ่งภายหลังการปฏิรูประบบราชการแล้ว มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกัน ส่วนนโยบายส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งธรรมชาติ นโยบายการรักษาสภาพแวดล้อมของแหล่งธรรมชาติ พื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่โล่ง รวมทั้งสวนสาธารณะในเมืองให้ได้สัดส่วนกับการขยายตัวของจำนวนประชากรและพื้นที่เขตเมือง และนโยบายกำหนดและรักษาระบบคุ้มครองพื้นที่ให้สอดคล้องกับหลักการทางนิเวศวิทยา รวมทั้งให้มีการจัดการที่เหมาะสมกับแหล่งธรรมชาติ นั้นโดยส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับทางเลือกและทางแก้ไขที่ได้กล่าวถึงแล้วในบทที่ 3

ส่วนในด้านของแหล่งศิลปกรรมนั้น ได้มีการกำหนดนโยบายไว้ 5 ประการที่คล้ายคลึงกับนโยบายในด้านของแหล่งธรรมชาติ คือ นโยบายการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขสภาพความเสื่อมโทรมและอนุรักษ์แหล่งศิลปกรรม ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างจริงจัง นโยบายเสริมสร้างกลไกการบริหารและการจัดการเพื่อให้การอนุรักษ์แหล่งศิลปกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นโยบายส่งเสริม และเร่งรัดให้มีการอนุรักษ์ และบูรณะแหล่งศิลปกรรม นโยบายการพัฒนาเมืองและชนบท จะต้องให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์แหล่งศิลปกรรม และนโยบายการรักษาสภาพแวดล้อมของแหล่งศิลปกรรม โดยการอนุรักษ์ให้มีพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่โล่งโดยรอบแหล่งศิลปกรรม

อย่างไรก็ตามนอกจากแนวนโยบายที่กล่าวถึงแล้วน่าจะมีการปรับเพิ่มแนวนโยบายใหม่ๆ เพื่อให้เกิดการปรับลักษณะการทำงานให้เป็นเชิงรุกมากยิ่งขึ้น โดยเร่งการออกสำรวจและประเมินเพื่อขึ้นทะเบียน (Listing) แหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ และแหล่งศิลปกรรมทั่วประเทศ เพื่อให้มีระบบฐานข้อมูลมาเป็นเครื่องมือช่วยในการทำงาน ซึ่งเรื่องดังกล่าวมีปรากฏอยู่ในแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายเสริมสร้างกลไกทางกฎหมายและให้มีการบังคับใช้ เพื่อการป้องกันและแก้ไขสภาพความเสื่อมโทรมและอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติ และนโยบายการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขสภาพความเสื่อมโทรมและอนุรักษ์แหล่งศิลปกรรม ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างจริงจัง นอกจากนี้การให้ความรู้ในด้านของการอนุรักษ์ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดแนวร่วมในการอนุรักษ์ที่มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ซึ่งเรื่องดังกล่าวปรากฏอยู่ในแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งธรรมชาติและนโยบายเสริมสร้างกลไกการบริหารและการจัดการเพื่อให้การอนุรักษ์แหล่งศิลปกรรมแล้ว

นอกจากนี้ในแนวทางการดำเนินงานภายใต้นโยบายต่างๆ ที่ได้กล่าวถึงแล้ว มักมีการเน้นในเรื่องของการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นเรื่องที่เหมาะสม แต่การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเข้าใจว่าสามารถมีส่วนร่วมได้ในระดับใด ซึ่งหากมีการกำหนดแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ และแหล่งศิลปกรรมออกเป็นแหล่งที่มีความสำคัญในระดับชาติ และระดับประเทศแล้ว ก็จะสามารถกำหนดระดับของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยง่าย

นโยบายสิ่งแวดล้อมแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม จึงควรที่จะเน้นการมุ่งให้ความรู้และการสร้างจิตสำนึกและความตระหนักให้เกิดขึ้นแก่สังคมไทยอย่างแท้จริง แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่มีการดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่องยาวนานแล้วก็ตาม นอกจากนี้เรื่องสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการมีระบบฐานข้อมูลที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้ผู้ที่ทำงานทางด้านนี้ได้ทราบว่าสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมที่จะดำเนินการอนุรักษ์นั้นแท้จริงมีลักษณะเป็นเช่นไร อยู่ที่ใด มีคุณสมบัติอย่างไร ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะนำมาซึ่งคำตอบว่าจะดำเนินการอนุรักษ์ได้อย่างไรในภายหลัง ซึ่งแม้ว่าผลกระทบจากการไม่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมจะดูไม่รุนแรง และไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยตรง แต่แท้จริงแล้ว ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่แหล่งทำให้เกิดผลกระทบกับการท่องเที่ยวซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยตรงด้วย นอกจากนี้ผลกระทบที่มีความรุนแรงมากที่สุดที่มักมองข้ามกันไปก็คือ การขาดแหล่งเรียนรู้ที่สำคัญสำหรับเยาวชนคนรุ่นใหม่ ซึ่งนอกจากจะทำให้สังคมไทยในอนาคตขาดแนวร่วมในการอนุรักษ์แล้ว ยังทำให้เกิดสังคมที่ไม่สมบูรณ์ที่เห็นความสำคัญของการเอาชนะธรรมชาติมากกว่าการเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกับธรรมชาติอย่างมีความสุข ขาดการเรียนรู้จากประวัติศาสตร์ และไม่เห็นความสำคัญในสิ่งที่บรรพบุรุษได้สร้างสมมาในอดีต ซึ่งสังคมที่ไม่มีสำนึกถึงที่มาของตน ก็ย่อมไม่มีที่ไปในอนาคตข้างหน้าด้วย

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. มปป. **พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535.** กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม: กรุงเทพฯ
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2540. **นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559.** กองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม: กรุงเทพฯ
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2542. **โครงการศึกษาการจัดทำดัชนีในการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมของแหล่งธรรมชาติที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว.** มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต: ปทุมธานี
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2546. **โครงการเพิ่มศักยภาพบุคลากรในการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติอันควรค่าแก่การอนุรักษ์.** สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: กรุงเทพฯ
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2547. **โครงการแนวทางการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ.** สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: กรุงเทพฯ
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ศูนย์ภูมิภาคว่าด้วยโบราณคดีและวิจิตรศิลป์แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และ Danish International Development Assistance (DANIDA). 2548. **เอกสารสรุป การสัมมนาระดับนานาชาติเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม.** 9-11 กุมภาพันธ์ 2548: กรุงเทพฯ