

นัยแห่งการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่ากับการจัดการ:  
กรณีเปรียบเทียบการจัดแบ่งขององค์การยูเนสโกและประเทศไทย  
Implications of Classification of Old Towns and Management:  
A Comparison between UNESCO's and Thailand's Categorizations

เตชวัน ปัญญาวุฒิธรรม (Tachawan Panyawutthitham)<sup>1</sup>

กาญจนา เหล่าโชคชัยกุล (Kanjana Laochockchaikul)<sup>2</sup>

Received: January 4, 2023

Revised: March 29, 2023

Accepted: April 3, 2023

### บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งเน้นศึกษาการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าเพื่อศึกษาภาพสะท้อนการจัดการจากการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าผ่านกรณีเปรียบเทียบการจัดแบ่งประเภทเมืองเก่าขององค์การยูเนสโกและการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าในการดำเนินงานเมืองเก่าของประเทศไทย จากการวิเคราะห์เอกสารพบว่าการจัดแบ่งประเภทเมืองเก่าสามารถสะท้อนให้เห็นถึงมิติด้านการจัดการได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ การจัดแบ่งประเภทเมืองเก่าขององค์การยูเนสโกมีการให้ความสำคัญต่อทั้งเมืองเก่าที่ตายแล้ว เมืองเก่าที่ยังมีชีวิต และเมืองในบริบทสมัยใหม่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นการจัดการที่ให้ความสำคัญต่อการอยู่อาศัยของผู้คน ความเป็นพลวัตของเมือง และความจริงแท้ซึ่งมีความสัมพันธ์กับคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล ขณะที่การจัดแบ่งประเภทเมืองเก่าของประเทศไทยให้ความสำคัญต่อเมืองเก่าที่ตายแล้วและเมืองเก่าที่มีชีวิตเท่านั้น แต่ขาดหายประเด็นเกี่ยวกับเมืองในบริบทสมัยใหม่ ภาพสะท้อนการจัดแบ่งประเภทแสดงให้เห็นถึงการจัดการที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นด้านการอยู่อาศัยของผู้คนเช่นเดียวกัน มีการให้ความสำคัญในด้านจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นมา และมีการให้ความสำคัญต่อโครงสร้างเมืองและการเป็นศูนย์กลางของความสำคัญของเมือง นอกจากนี้ยังพบว่าการจัดการเมืองเก่าของไทยให้ความสำคัญต่อมิติทางกายภาพของเมืองและมิติทางประวัติศาสตร์อย่างมีนัยสำคัญ

คำสำคัญ: ประเภทของเมืองเก่า, การจัดการ, ยูเนสโก, เมืองเก่าประเทศไทย

### Abstract

This paper mainly studies the classification of old towns. It compares UNESCO's old town classification and the classification used in Thailand's old town operations. According to the documentary analysis, the study found that the old town classification clearly reflected management dimensions. That is, UNESCO's classification of old towns pays attention to dead old towns, living old towns, as well as cities in the modern context. This reflects the management that values people's dwelling, the dynamics of the city and its authenticity, which are associated

<sup>1</sup> หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการจัดการมรดกวัฒนธรรมและอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ วิทยาลัยนวัตกรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
Master of Arts Program in Management of Cultural Heritage and Creative Industries, College of Innovation, Thammasat University

<sup>2</sup> สาขาการจัดการมรดกวัฒนธรรมและอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ วิทยาลัยนวัตกรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
Department of Management of Cultural Heritage and Creative Industries, College of Innovation, Thammasat University

with outstanding universal values. However, Thailand's old town classification only focuses on dead old towns and living old towns, while neglecting the issues in the modern context. Thailand's classification similarly pays attention to people's housing issues. There has been an increased emphasis on population, urban structure, and the centrality of urban importance. Finally, the study found that Thailand's management of old towns puts a significant emphasis on the physical and historical dimensions of the city.

**Keywords:** Types of Old Towns, Management, UNESCO, Old Towns in Thailand

## บทนำ

เมืองเป็นพื้นที่ที่มนุษย์รวมตัวกันทางสังคมในลักษณะของการรวมกลุ่มเพื่อสานประโยชน์ร่วมกันทั้งในการอยู่อาศัยและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ (กรรณิการ์ สุริรัตนภิรมย์, 2562, หน้า 12) โดยเมืองนับเป็นสิ่งประดิษฐ์หรือสิ่งแวดล้อมชั้นสูงที่มนุษย์ร่วมกันสร้างขึ้น เนื่องจากเมืองเป็นพื้นที่ที่มีความซับซ้อน เป็นที่อยู่ของคนหลายกลุ่ม และสามารถสะท้อนลักษณะโดยรวมของผู้คนในพื้นที่นั้น ๆ ได้ รวมถึงยังเป็นแหล่งรวมของเทคโนโลยีและวัฒนธรรมของมนุษย์ (ปรานอม ต้นสุขานันท์, 2559, หน้า 18) เมืองที่มนุษย์อยู่อาศัยกันในทุกวันนี้ มีทั้งส่วนของเมืองที่เกิดขึ้นใหม่และการดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องของเมืองเก่าในอดีต ก่อนที่เมืองเหล่านี้จะปรากฏขึ้นนั้นมนุษย์ได้มีการตั้งถิ่นที่อยู่อาศัยและรวมตัวกันตั้งถิ่นฐานเป็นชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของพื้นที่นั้น ๆ และมีพัฒนาการของการตั้งถิ่นฐานอย่างต่อเนื่องจนมีลักษณะเป็นชุมชนถาวรและมีการพัฒนาเติบโตขึ้นทั้งในเชิงของพื้นที่ ประชากร และกิจกรรมต่าง ๆ จนกลายเป็นเมือง และเมื่อเวลาผ่านไป กอปรกับการพัฒนาและการขยายตัวของมนุษย์ในด้านต่าง ๆ ส่งผลให้เมืองจำนวนมากต้องกลายสภาพเป็นเมืองเก่า ซึ่งเมืองเก่าหลายเมืองยังคงมีการดำรงอยู่และมนุษย์ยังคงตั้งถิ่นฐานต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ในขณะเดียวกันเมืองเก่าอีกหลายเมืองไม่ได้มีการตั้งถิ่นฐานต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน หรือกลายสภาพเป็นเมืองร้าง โดยในปัจจุบันเมืองเก่าเหล่านี้จึงมีทั้งเมืองเก่าที่ยังมีชีวิต (living city) และเมืองเก่าที่ตายแล้ว (dead city) (Fielden & Jokilehto, 1993)

เมืองเก่าทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นเมืองเก่าที่ยังมีชีวิตหรือเมืองที่ตายแล้วจะมีลักษณะที่แตกต่างจากเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ในภายหลังด้วยเหตุผลต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีอยู่ของมรดกทางวัฒนธรรมของเมืองนั้น ๆ ส่งผลให้เมืองเก่ากลายเป็นพื้นที่ที่คงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ (identity) และคุณลักษณะเฉพาะ (character) รวมถึงบูรณภาพ (integrity) และความจริงแท้ (authenticity) (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554ก, หน้า 1-2) จึงนำไปสู่การให้ความสำคัญต่อการจัดการเมืองเก่าทั้งในส่วนของการอนุรักษ์และการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง (ยงธนิศร์ พิมลเสถียร, 2556, หน้า 1-8) โดยการอนุรักษ์ในยุคแรกนั้นจะให้ความสำคัญไปที่การอนุรักษ์คุณค่าทางศิลปะผ่านมรดกเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งมรดกทางสถาปัตยกรรม ภายหลังได้มีการขยายความสนใจไปสู่เรื่องของสภาพแวดล้อมมากขึ้นนอกเหนือจากด้านกายภาพเท่านั้น และขยายจากการอนุรักษ์ไปสู่การปรับปรุงฟื้นฟูและการพัฒนาภายใต้กรอบของการจัดการเมืองเก่า (ซูวิทย์ สุจฉายา, 2552, หน้า 1-2)

การจัดการเมืองเก่าเพื่อการอนุรักษ์ พัฒนา และปรับปรุงฟื้นฟูเมืองนั้นจะมีข้อจำกัดและวิธีการที่แตกต่างออกไปตามแต่บริบทของพื้นที่ ซึ่งกระบวนการการจัดการมักจะเริ่มตั้งแต่การกำหนดนิยามความหมายของเมืองเก่าและการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่า สำหรับการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่านั้นจะแตกต่างกันไปตามกฎเกณฑ์หรือข้อกำหนดของหน่วยงานหรือการดำเนินงานเมืองเก่าของแต่ละประเทศซึ่งสามารถสะท้อนถึงการให้ความสำคัญต่อเมืองเก่าในประเด็นต่าง ๆ ตลอดจนมิติการจัดการเมืองเก่าเหล่านั้น วัตถุประสงค์ของ

บทความนี้มุ่งศึกษาการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าสะท้อนภาพการจัดการเมืองเก่าอย่างไร ผ่านการเปรียบเทียบการจัดแบ่งประเภทเมืองเก่าขององค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติหรือยูเนสโก (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) และการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าในการดำเนินงานเมืองเก่าของประเทศไทย ซึ่งจะทำให้เห็นถึงข้อแตกต่างในการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าในบริบทสากลและบริบทของประเทศไทยอันนำไปสู่การประเมินความเหมาะสมของการจัดแบ่งเมืองเก่าของประเทศไทย ข้อมูลที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานเกี่ยวกับเมืองเก่าในประเทศไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการระดับเมืองและเมืองเก่าในประเทศไทยที่จะนำไปสู่การจัดการเมืองเก่าอย่างเป็นสากลและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### แนวคิดด้วยเมืองเก่า

การอนุรักษ์หรือการจัดการระดับเมืองที่เกี่ยวข้องกับเมืองเก่าในบริบทสากลนั้น มักจะใช้คำว่า “historic city” หรือ “เมืองประวัติศาสตร์” แต่ในประเทศไทยจะนิยมใช้คำว่า “เมืองเก่า” ซึ่งคำทั้งสองสื่อความหมายถึงเมืองในลักษณะเดียวกัน (ปรานอม ต้นสุขนันท์, 2559, หน้า 23-24) ในบทความนี้จะใช้คำว่า “เมืองเก่า” เป็นสำคัญ

การอนุรักษ์ พัฒนา และบริหารจัดการเมืองเก่าในบริบทสากลนั้นจะอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดของข้อกำหนดระหว่างประเทศทั้งส่วนที่เป็นกฎบัตร (charter) ข้อเสนอแนะ (recommendation) มติ (resolution) และมาตรฐาน (standards) ระหว่างประเทศหลายฉบับ (วรรณศิลป์ พีรพันธุ์, 2553) ไม่ว่าจะเป็นมติบรูจส์: หลักการว่าด้วยการฟื้นฟูเมืองประวัติศาสตร์ (The Resolution of Bruges: Principles Governing the Rehabilitation of Historic Towns) (ICOMOS, 1975b) มติการประชุมวิชาการระหว่างประเทศว่าด้วยการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ขนาดเล็ก (Resolutions of the International Symposium on the Conservation of Smaller Historic Towns) (ICOMOS, 1975a) ข้อเสนอแนะของไอโคโมสและยูเนสโกจากที่ประชุมสัมมนาระหว่างประเทศเรื่อง “ชีวิตใหม่สำหรับเมืองประวัติศาสตร์” (ICOMOS-UNESCO recommendation adopted at the international symposium-“A New Life for Historic Towns”) (ICOMOS & UNESCO, 1976) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปกป้องและบทบาทร่วมสมัยของพื้นที่ประวัติศาสตร์ (Recommendation concerning the safeguarding and contemporary role of historic areas) (UNESCO, 1976) กฎบัตรวอชิงตัน: กฎบัตรเพื่อการอนุรักษ์เมืองและพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ (Washington Charter: Charter for the conservation of historic towns and urban areas) (ICOMOS, 1987) และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภูมิทัศน์เมืองประวัติศาสตร์ (Recommendation on the historic urban landscape) (UNESCO, 2011) เป็นต้น แต่ส่วนที่มีความสำคัญที่สุด คือ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 (Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage 1972) (UNESCO, 1972) ซึ่งมีองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือยูเนสโก (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลรับผิดชอบ โดยแนวทางการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 กำหนดให้เมืองประวัติศาสตร์และศูนย์กลางของเมือง (historic towns and town centers) เป็นหนึ่งในประเภทของมรดกทางวัฒนธรรม (Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 2008)

สำหรับในประเทศไทย การอนุรักษ์ พัฒนา และบริหารจัดการเมืองเก่าในส่วนหนึ่งของเมืองเก่าที่ยังมีชีวิตดำเนินการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2564 (2564) โดยมีคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่ามีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการในส่วนกลาง และมีคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า ระดับเมือง ดำเนินการในเมืองเก่านั้น ๆ โดยมีกลุ่มงานอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า กองจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลรับผิดชอบ และในส่วนหนึ่งของเมืองเก่าที่ตายแล้วจะดำเนินการในฐานะโบราณสถาน ภายใต้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (2504) และพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 (2535) โดยมีกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลรับผิดชอบ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554ก, หน้า 8)

โดยการให้นิยามเมืองเก่านั้น ในบริบทขององค์การยูเนสโกไม่ได้มีการกำหนดนิยามความหมายในภาพกว้างไว้ แต่จะกำหนดไว้ในการให้นิยามของเมืองเก่าแต่ละประเภท และในส่วนในประเทศไทยนั้นยึดตามนิยามของเมืองเก่าตามที่บัญญัติไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. 2564 (2564) ซึ่งให้ความหมายไว้ดังนี้

“เมืองเก่า” หมายความว่า

- 1) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน หรือที่มีลักษณะเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะจำเพาะของสมัยหนึ่งในประวัติศาสตร์
- 2) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีรูปแบบผสมผสานสถาปัตยกรรมต่างกัน หรือมีลักษณะเป็นรูปแบบวิวัฒนาการทางสังคมที่สืบต่อมาในยุคต่าง ๆ
- 3) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่เคยเป็นตัวเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่งและยังคงมีลักษณะเด่นประกอบด้วยโบราณสถาน
- 4) เมืองหรือบริเวณของเมืองซึ่งโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรือโดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่งสถาปัตยกรรม มีคุณค่าในทางศิลปะ โบราณคดี หรือประวัติศาสตร์

จากความหมายข้างต้นแสดงให้เห็นว่า เมืองเก่า คือ พื้นที่ที่มีขอบเขต ผ่านการคัดเลือกและมีความเกี่ยวเนื่องกับวิถีชีวิตของผู้คนในอดีตอันสะท้อนถึงคุณค่าด้านต่าง ๆ ในปัจจุบัน นอกจากคำว่า “เมืองเก่า” แล้วในประเทศไทยยังมีการใช้คำว่า “เมืองโบราณ” เพื่อใช้เรียกเมืองเก่าที่มีอายุค่อนข้างมากและเมืองเก่าที่ปัจจุบันมีสภาพเป็นเมืองเก่าที่ตายแล้วหรือเมืองร้างอีกด้วย

### การจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่า

ประเภทของเมืองเก่าหรือเมืองประวัติศาสตร์นั้นสามารถจัดแบ่งได้อย่างหลากหลายรูปแบบ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับข้อกำหนดกฎเกณฑ์และการให้นิยามในการจัดแบ่งนั้น ๆ เช่น การจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าตามลักษณะที่ปรากฏหรือที่เป็นอยู่ (existence) ในปัจจุบัน โดยเบอร์นาร์ด ฟิลเดิล ได้จำแนกเมืองเก่าหรือเมืองประวัติศาสตร์ไว้ในหลักการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ด้านการบริหารจัดการ ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ เมืองเก่าที่ยังมีชีวิตหรือมีกิจกรรม (living city) และเมืองเก่าที่ตายแล้วหรือไร้กิจกรรม (dead city) (Fielden & Jokilehto, 1993) หรือการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าตามการศึกษาทางโบราณคดี จัดแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ เมืองร่วมสมัย

(contemporary city) และเมืองโบราณ (ancient city) (กรรณิการ์ สุธีรัตนภิรมย์, 2562, หน้า 14-15) เป็นต้น ในบทความนี้มุ่งเน้นศึกษาผ่านกรณีศึกษาการจัดแบ่งประเภทขององค์การยูเนสโกและประเทศไทย ดังนี้

### 1. ประเภทของเมืองเก่าตามการจัดแบ่งขององค์การยูเนสโก

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 (UNESCO, 1972, p. 2) ได้กำหนดความหมายของมรดกทางวัฒนธรรมครอบคลุมถึงสิ่งต่าง ๆ ได้แก่ อนุสรณ์สถาน (monuments) กลุ่มอาคาร (groups of building) และแหล่ง (sites) และองค์การยูเนสโกได้กำหนดแนวทางการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 โดยระบุประเภทและความหมายของมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ เพื่อรัฐภาคีสมาชิกจะใช้ในการประเมินและนำเสนอขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลก โดยจัดแบ่งประเภทของมรดกทางวัฒนธรรมไว้ 4 ประการ ได้แก่ ภูมิทัศน์วัฒนธรรม (cultural landscape) เมืองประวัติศาสตร์และศูนย์กลางของเมือง (historic towns and town centers) มรดกล้ำคลอง (heritage canals) และมรดกเส้นทาง (heritage routes) ในส่วนของเมืองประวัติศาสตร์และศูนย์กลางของเมืองนั้นได้จำแนกไว้ 3 ประเภท (Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 2008, p. 87) ดังนี้

1.1 เมืองที่ไม่มีคนอยู่อาศัยแล้ว (Towns which are no longer inhabited) คือ เมืองที่ถูกทิ้งร้างไปแล้ว แต่ยังคงปรากฏหลักฐานทางโบราณคดีของอดีตซึ่งสามารถประเมินตามเกณฑ์ความจริงแท้ได้

1.2 เมืองประวัติศาสตร์ที่ยังคงมีผู้อยู่อาศัย (Historic towns which are still inhabited) คือ เมืองที่ยังคงมีผู้อยู่อาศัยและมีพลวัต รวมถึงมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องภายใต้อิทธิพลของเศรษฐกิจ สังคม และการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม

1.3 เมืองสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 20 (New towns of the twentieth century) คือ เมืองที่ก่อร่างขึ้นใหม่ในบริบทสมัยใหม่ และเมืองสามารถรักษาคุณลักษณะให้รับรู้ได้อย่างชัดเจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของความจริงแท้ อาจมีคุณลักษณะพื้นฐานบางประการที่สอดคล้องกับเมืองสองประเภทแรก อนาคตของเมืองประเภทนี้จะไม่มีความไม่ชัดเจนเนื่องจากพัฒนาการของเมืองโดยส่วนใหญ่ไม่อาจควบคุมได้

### 2. ประเภทของเมืองเก่าตามการจัดแบ่งของประเทศไทย

คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า (2548) ได้จัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าของไทยโดยใช้นิยามของเมืองเก่าที่บัญญัติไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2546 (2546) ฉบับปัจจุบันคือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2564 (2564) ยังคงนิยามความหมายของเมืองเก่าเช่นเดียวกับระเบียบฯ ในปี พ.ศ. 2546 โดยเกณฑ์ในการจัดแบ่งมี 4 ประเภท ดังนี้

2.1 เมืองหรือบริเวณของเมืองที่ไม่พบหลักฐานทางกายภาพที่บ่งบอกถึงลักษณะอันเด่นชัดของโครงสร้างเมืองในอดีต

2.2 เมืองหรือบริเวณของเมืองที่ปรากฏหลักฐานทางกายภาพอันบ่งบอกถึงลักษณะอันเด่นชัดของโครงสร้างเมือง หรือโบราณวัตถุสถานในอดีต และปัจจุบันไม่มีผู้คนพักอาศัย หรือพักอาศัยอยู่น้อย มีลักษณะเป็นเมืองร้าง และได้รับการอนุรักษ์ไว้ในลักษณะอนุสรณ์สถาน หรืออุทยานประวัติศาสตร์ โดยกลายประโยชน์ใช้สอยเป็นแหล่งศึกษา หรือแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม

2.3 เมืองหรือบริเวณของเมืองที่ปรากฏหลักฐานทางกายภาพอันบ่งบอกถึงลักษณะอันเด่นชัดของโครงสร้างเมือง หรือโบราณวัตถุสถานในอดีต และมีการใช้สอยในลักษณะของเมืองที่ยังมีชีวิตอย่างต่อเนื่องจาก



อดีตถึงปัจจุบัน ในลักษณะชุมชนเมืองขนาดเล็กหรือเมืองที่มีได้เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม การบริหารจัดการของจังหวัด

2.4 เมืองหรือบริเวณของเมืองที่ปรากฏหลักฐานทางกายภาพที่บ่งบอกถึงลักษณะอันเด่นชัดของโครงสร้างเมืองหรือโบราณวัตถุสถานในอดีต และมีการใช้สอยในลักษณะของเมืองที่ยังมีชีวิตอย่างต่อเนื่องจากอดีตถึงปัจจุบัน ในลักษณะชุมชนเมืองขนาดใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม การบริหารจัดการของจังหวัดที่มีจำนวนประชากรพักอาศัยเป็นจำนวนมาก

จากประเภทเมืองเก่าของไทยในข้างต้น จะเห็นได้ว่าเมืองเก่าประเภทที่ 1 และ 2 เป็นเมืองเก่าที่มีลักษณะเป็นเมืองโบราณ (ancient city) หรือเมืองที่มีภูมิทัศน์แบบพิพิธภัณฑ์ (museum landscape) ส่วนเมืองเก่าประเภทที่ 3 และ 4 เป็นเมืองเก่าที่ยังคงมีการอยู่อาศัยของผู้คนสืบเนื่องจนถึงปัจจุบัน จึงจัดเป็นเมืองที่ยังมีชีวิต (living environment) โดยเมืองเก่าประเภทที่ 3 จะมีขนาดเล็กกว่าประเภทที่ 4 (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554ก, หน้า 8)

เกรียงไกร เกิดศิริ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2562, หน้า 12-13) ได้วิเคราะห์และอธิบายลักษณะของเมืองเก่าตามประเภทที่จัดแบ่งของไทยออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

เมืองเก่าประเภทที่ 1 มีลักษณะเป็น “ชุมชนโบราณ” ที่ปรากฏหลักฐานทางโบราณคดีตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์จนถึงสมัยประวัติศาสตร์ แต่ต่อมาได้ถูกทิ้งร้างลงด้วยเหตุต่าง ๆ และไม่มีพัฒนาการสืบเนื่อง เมืองในประเภทนี้ปรากฏเพียงแนวคูน้ำคันดินและซากโบราณสถาน

เมืองเก่าประเภทที่ 2 มีลักษณะเป็น “เมืองโบราณ” ที่แสดงถึงการเป็นเมืองศูนย์กลางการปกครองในอดีต แต่ไม่มีการพัฒนาสืบเนื่องถึงปัจจุบัน เนื่องจากที่ตั้งของเมืองหมดบทบาทลงในชั้นหลัง เมืองในประเภทนี้ยังคงปรากฏหลักฐานที่เป็นซากโบราณสถานที่แสดงถึงความรุ่งเรืองในอดีต

เมืองเก่าประเภทที่ 3 มีลักษณะเป็น “เมืองโบราณ” เช่นเดียวกับประเภทที่ 2 โดยเมืองประเภทนี้มีพัฒนาการของเมืองสืบต่อมาตั้งแต่สมัยรัฐจาริต ปัจจุบันยังมีการตั้งถิ่นฐานของผู้คนเป็นชุมชนที่มีพลวัต มีขนาดไม่ใหญ่และไม่ซับซ้อนมาก

เมืองเก่าประเภทที่ 4 มีลักษณะเป็น “เมืองเก่าที่มีพลวัต” และมีลักษณะเป็นเมืองศูนย์กลางของรัฐจาริตตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา หรือเป็นเมืองที่ตั้งขึ้นจากทำเลที่ตั้งของชุมชนการค้า และเป็นเมืองที่ยังคงมีการตั้งถิ่นฐานและยังมีการสอยใช้เมืองของผู้คนสืบเนื่องมาโดยตลอด รวมถึงยังมีพลวัตทางสังคมวัฒนธรรม และเศรษฐกิจมาจนถึงปัจจุบัน

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้จัดแบ่งกลุ่มของเมืองเก่าด้วย โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554ก, หน้า 23-30) ดังนี้

เมืองเก่ากลุ่มที่ 1 คือ เมืองเก่าที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี มีขนาดใหญ่ เคยเป็นศูนย์กลางของอาณาจักรในยุคใดยุคหนึ่ง มีหลักฐานแสดงถึงเอกลักษณ์ในอดีต และมีการอยู่อาศัยของชุมชนในปัจจุบัน จึงต้องเร่งประกาศเมืองในกลุ่มนี้เพื่อป้องกันภัยคุกคามจากการขยายตัวของเมือง

เมืองเก่ากลุ่มที่ 2 คือ เมืองเก่าที่มีความสำคัญรองจากเมืองเก่ากลุ่มที่ 1 ทั้งในแง่ขนาดที่มีเล็กกว่าและในแง่ประวัติศาสตร์ ทั้งยังมีการขยายตัวของเมืองไม่สูงและไม่มีปัญหาภัยคุกคามเท่าเมืองเก่ากลุ่มที่ 1

เมืองเก่ากลุ่มที่ 3 คือ เมืองโบราณขนาดเล็กที่มีหลักฐานทางโบราณคดีและศิลปกรรมค่อนข้างน้อย และปัจจุบันไม่มีการอยู่อาศัยของผู้คน จึงประสบปัญหาภัยคุกคามน้อย

จากการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าทั้งขององค์การยูเนสโกและของประเทศไทยในช่วงต้น สามารถสรุปประเภทของเมืองเก่าดังตาราง 1

#### ตาราง 1

ประเภทของเมืองเก่าตามการจัดแบ่งขององค์การยูเนสโกและประเทศไทย

หน่วยงาน	การจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่า
Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 2008	1. เมืองที่ไม่มีคนอยู่อาศัยแล้ว
	2. เมืองประวัติศาสตร์ที่ยังคงมีผู้คนอยู่อาศัย
	3. เมืองสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 20
คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า, 2548	1. เมืองร้าง (ไม่พบหลักฐานทางกายภาพอันเด่นชัดที่บ่งบอกถึงโครงสร้างเมืองในอดีต)
	2. เมืองร้าง (พบหลักฐานทางกายภาพอันเด่นชัดที่บ่งบอกถึงโครงสร้างเมืองในอดีต)
	3. ชุมชนเมืองขนาดเล็ก
	4. ชุมชนเมืองขนาดใหญ่

จากตาราง 1 จะเห็นได้ว่าการจำแนกประเภทที่มีความแตกต่างกันออกไปแต่ยังคงมีความสอดคล้องกันหากพิจารณาตามลักษณะที่ปรากฏหรือที่เป็นอยู่ (existence) ในปัจจุบัน ตามแนวคิดของเบอร์นาร์ด ฟิลเดลจะพบว่าเมืองเก่าประเภทที่ 1 ขององค์การยูเนสโกและเมืองเก่าประเภทที่ 1 และ 2 ของประเทศไทยจะมีลักษณะเดียวกัน คือ มีสภาพเป็นเมืองเก่าที่ตายแล้ว ส่วนเมืองเก่าประเภทที่ 2 และ 3 ขององค์การยูเนสโกและเมืองเก่าประเภทที่ 3 และ 4 ของประเทศไทยจะมีลักษณะเดียวกัน คือ มีสภาพเป็นเมืองเก่าที่ยังมีชีวิต สามารถสรุปในตาราง 2

#### ตาราง 2

ประเภทของเมืองเก่าขององค์การยูเนสโกและประเทศไทยจัดแบ่งตามลักษณะที่ปรากฏ

Fielden and Jokilehto, 1993	การจัดประเภทตามลักษณะที่ปรากฏหรือที่เป็นอยู่	
	เมืองที่ตายแล้ว	เมืองที่ยังมีชีวิต
Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 2008	ประเภทที่ 1 เมืองที่ไม่มีคนอยู่อาศัยแล้ว	ประเภทที่ 2 เมืองประวัติศาสตร์ที่ยังคงมีผู้คนอยู่อาศัย
		ประเภทที่ 3 เมืองสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 20
คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า, 2548	ประเภทที่ 1 เมืองร้าง (ไม่พบหลักฐานทางกายภาพโครงสร้างเมืองในอดีต)	ประเภทที่ 3 ชุมชนเมืองขนาดเล็ก
	ประเภทที่ 2 เมืองร้าง (พบหลักฐานทางกายภาพที่โครงสร้างเมืองในอดีต)	ประเภทที่ 4 ชุมชนเมืองขนาดใหญ่

จากตาราง 2 แสดงการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าทั้งในส่วนขององค์การยูเนสโกและของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าบริบทของการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่ามีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทขององค์การหรือรัฐประเทศนั้น ๆ แต่ก็ยังมีจุดร่วมเดียวกัน คือ การให้ความสำคัญต่อเมืองเก่าทั้งเมืองเก่าที่ยังมีชีวิตและเมืองเก่าที่ตายแล้ว

### ภาพสะท้อนการจัดการการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่า

การจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการจัดการเมืองเก่าเพื่อใช้ในการจัดการขั้นแรก คือ การศึกษา สำรวจ และจัดทำทะเบียนแหล่ง ซึ่งถือเป็นกระบวนการจัดการแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่ปฏิบัติกันอย่างเป็นสากล (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554ก, หน้า 23) เมื่อวิเคราะห์ประเภทของเมืองเก่าเหล่านั้นแล้วจะพบว่า ประเภทของเมืองเก่าเหล่านั้นสามารถสะท้อนภาพของการจัดการเมืองเก่าขององค์การหรือรัฐประเทศนั้นได้ จากกรณีศึกษาประเภทของเมืองเก่าขององค์การยูเนสโกและประเทศไทยสามารถสะท้อนภาพการจัดการได้ดังนี้

#### 1. ภาพสะท้อนการจัดการการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าขององค์การยูเนสโก

งานเกี่ยวกับเมืองเก่าขององค์การยูเนสโกมีความสัมพันธ์อยู่กับงานมรดกโลกทางวัฒนธรรม ส่งผลให้การจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าจึงสอดคล้องสัมพันธ์กับนิยามของมรดกทางวัฒนธรรมในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 โดยการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าของยูเนสโกนั้น จะให้ความสำคัญกับเมืองทุกรูปแบบทั้งเมืองเก่าที่ตายแล้ว กล่าวคือ เมืองประเภทที่ 1 เมืองที่ไม่มีคนอยู่อาศัยแล้ว (towns which are no longer inhabited) เมืองเก่าที่ยังมีชีวิต กล่าวคือ เมืองประเภทที่ 2 เมืองประวัติศาสตร์ที่ยังคงมีผู้คนอยู่อาศัย (historic towns which are still inhabited) และเมืองในบริบทสมัยใหม่กล่าวคือ เมืองประเภทที่ 3 เมืองสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 20 (new towns of the twentieth century) โดยการให้นิยามความหมายต่อเมืองทั้งสามประเภทยังได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อมิติด้านการจัดการเมืองในหลายประเด็น คือ

1.1 การอยู่อาศัยของผู้คน (Dwelling) เป็นส่วนหนึ่งของการใช้กำหนดประเภทของเมืองซึ่งส่งผลต่อรูปแบบของการจัดการที่จะเกิดขึ้นตามมา โดยในส่วนของการอยู่อาศัยของผู้คนจะสัมพันธ์กับความเป็นพลวัตของเมือง

1.2 ความเป็นพลวัตของเมือง (Dynamic) ลักษณะการพัฒนอย่างต่อเนื่องของเมืองในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งถูกใช้ในการให้นิยามความหมายในประเภทของเมืองและนำไปสู่การจัดการเมือง โดยเมืองประเภทที่ 1 นับเป็นเมืองที่ไร้พลวัต การจัดการจะให้ความสำคัญกับมรดกเมืองที่ปรากฏหลงเหลืออยู่ เมืองประเภทที่ 2 เป็นเมืองที่มีพลวัตของผู้คนและมีพัฒนาการภายใต้อิทธิพลของสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม การจัดการจะต้องให้ความสำคัญกับพลวัตของเมืองที่เป็นอยู่ และเมืองประเภทที่ 3 เป็นเมืองที่มีพลวัตและพัฒนาการตามสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา การจัดการเมืองประเภทยังให้ความสำคัญกับส่วนที่เป็นคุณค่าโดดเด่นของเมืองและมีความยากในการจัดการเมือง

1.3 ความจริงแท้หรือความเป็นของแท้ดั้งเดิม (Authenticity) ส่วนนี้เป็นส่วนสำคัญที่จะบ่งบอกถึงคุณค่าและอัตลักษณ์ของเมืองนั้น ๆ โดยในการให้นิยามเมืองเก่าในแต่ละประเภทในการจัดแบ่งขององค์การยูเนสโกจะมีการกล่าวถึงประเด็นด้านความจริงแท้ ซึ่งส่งผลถึงการจัดการที่จะต้องให้ความสำคัญกับประเด็นนี้เป็นส่วนสำคัญ การให้ความสำคัญและการประเมินความจริงแท้นั้นจะต้องมีความสัมพันธ์ไปกับแนวคิดคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล (outstanding universal value) เนื่องจากงานเมืองเก่าเป็นส่วนหนึ่ง



ของงานมรดกโลกซึ่งให้ความสำคัญต่อคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล โดยการประเมินคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลจะพิจารณาจาก 3 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ 1) เกณฑ์การพิจารณาแหล่งมรดกโลก (world heritage criteria) 2) ความครบถ้วนสมบูรณ์ (integrity) และ/ หรือความจริงแท้ (authenticity) และ 3) การปกป้องคุ้มครองและการบริหารจัดการ (protection and management) (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2561, หน้า 68-69)

## 2. ภาพสะท้อนการจัดการการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าของประเทศไทย

การจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าของประเทศไทยเป็นไปตามนิยามความหมายของเมืองเก่าที่บัญญัติไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าที่ให้ความสำคัญกับเมืองเก่า 2 รูปแบบ คือ เมืองเก่าที่ตายแล้ว ได้แก่ เมืองประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 เมืองร้าง และเมืองเก่าที่ยังมีชีวิต ได้แก่ เมืองประเภทที่ 3 ชุมชนเมืองขนาดเล็กและเมืองประเภทที่ 4 ชุมชนเมืองขนาดใหญ่ โดยการอธิบายเมืองทั้ง 4 ประเภทนั้นได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อมิติด้านการจัดการเมืองใน 2 ประเด็น ได้แก่ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554ก, หน้า 8)

ประเด็นแรก เป็นการให้ความสำคัญกับประเด็นที่เมืองทุกประเภทต้องมี ได้แก่ ลักษณะพิเศษเฉพาะของเมืองที่สืบทอดมาแต่อดีต การมีเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่นหรือมีรูปแบบผสมผสานของสถาปัตยกรรมพื้นถิ่น วิวัฒนาการทางสังคมในแต่ละยุคสมัยหรือการเคยเป็นเมืองในสมัยหนึ่ง และคุณค่าทางศิลปะ โบราณคดี หรือประวัติศาสตร์ ซึ่งในส่วนนี้สะท้อนให้เห็นว่าการจัดการเมืองเก่าของไทยให้ความสำคัญต่อมิติทางกายภาพของเมืองและมิติทางประวัติศาสตร์เป็นอย่างมาก กล่าวคือ ลักษณะทางกายภาพของเมืองจะต้องมีความโดดเด่นด้วยอัตลักษณ์ของพื้นที่และอัตลักษณ์นั้นต้องมีการสืบทอดมาจากประวัติศาสตร์ของเมือง รวมถึงมรดกเมืองจะต้องมีคุณค่าในทางศิลปะ โบราณคดี และประวัติศาสตร์

ประเด็นที่สอง เป็นการให้ความสำคัญในการจำแนกประเภทของเมืองที่สะท้อนการจัดการในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

2.1 โครงสร้างเมือง โดยเมืองเก่าทั้งสี่ประเภทมีการกำหนดถึงเรื่องหลักฐานทางกายภาพที่บ่งบอกถึงลักษณะอันเด่นชัดของโครงสร้างเมืองในอดีตซึ่งอาจปรากฏหรือไม่ปรากฏก็ได้โดยหลักฐานในส่วนนี้จะเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งที่จะบ่งชี้การจัดการประเภทของเมืองที่จะนำไปสู่รูปแบบการจัดการของหลักฐานทางกายภาพหรือมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ของเมือง

2.2 การอยู่อาศัยของผู้คน ทั้งในแง่ของการดำรงอยู่และจำนวนซึ่งจะถูกใช้เป็นส่วนหนึ่งของการใช้กำหนดประเภทของเมือง

2.3 ความเป็นพลวัตของเมือง ลักษณะการพัฒนาย่างต่อเนื่องของเมืองในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันซึ่งถูกใช้ในการอธิบายในประเภทของเมืองและนำไปสู่การจัดการเมือง โดยเมืองประเภทที่ 1 และ 2 เมืองร้าง นับเป็นเมืองที่ไร้พลวัต การจัดการจะเน้นการอนุรักษ์ในลักษณะอนุสรณ์สถานหรืออุทยานประวัติศาสตร์ โดยเปลี่ยนประโยชน์ใช้สอยเป็นแหล่งเรียนรู้หรือแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554ก, หน้า 5) และเมืองประเภทที่ 3 และ 4 ชุมชนเมือง เป็นเมืองที่มีพลวัตมีการใช้สอยในลักษณะของเมืองถึงปัจจุบัน การจัดการจะให้ความสำคัญกับความเป็นพลวัตนั้น ๆ

2.4 การเป็นศูนย์กลางของสำคัญบางประการ ไม่ว่าจะเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการปกครอง หากเมืองเก่าเมืองใดยังคงเป็นศูนย์กลางของสำคัญด้านนั้น ๆ อยู่ในปัจจุบัน การจัดการ

ก็จะให้ความสำคัญกับการเป็นศูนย์กลางนั้นด้วย และหากเมืองใดเคยเป็นศูนย์กลางของความสำคัญด้านนั้น ๆ ในอดีต การจัดการจะให้ความสำคัญกับการเป็นศูนย์กลางนั้นในฐานะประวัติศาสตร์ของเมือง

ทั้งนี้ ในส่วนของประเทศไทย นอกจากจะมีการจัดประเภทของเมืองเก่าแล้ว ยังมีการจัดกลุ่มของเมืองเก่าด้วยโดยใช้กฎเกณฑ์ความเป็นเมืองทางประวัติศาสตร์ที่มีการอยู่อาศัยของผู้คนมากกว่าความเป็นเมืองเก่าที่ร้างลงแล้ว การจัดกลุ่มนั้นเป็นไปเพื่อการประกาศเขตเมืองเก่าและการให้ลำดับความสำคัญในการจัดการ ส่วนนี้สะท้อนได้ดีว่าการจัดการเมืองเก่าในประเทศไทยให้ความสำคัญต่อเมืองทุกเมืองไม่เท่ากัน หากแต่เมืองที่ได้รับการจัดอยู่ในกลุ่มที่ 1 ซึ่งเป็นเมืองที่มีความสำคัญและขนาดใหญ่ก็จะได้รับการให้ความสำคัญในการจัดการเป็นลำดับต้น ด้วยการให้เหตุผลเรื่องการถูกคุกคามของเมืองที่มีมากกว่าเมืองในกลุ่มอื่น

### ข้อเปรียบเทียบการจัดการจากการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่า

การจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าขององค์การยูเนสโกและของประเทศไทยมีความแตกต่างกัน แต่ยังคงมีจุดร่วมกันอยู่ และการให้ความสำคัญต่อประเด็นต่าง ๆ ซึ่งสะท้อนและนำไปสู่การจัดการก็มีความแตกต่างกันแต่ก็มีหลายประเด็นที่มีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน ทั้งนี้ เนื่องด้วยประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากรูปแบบการจัดการขององค์การยูเนสโกซึ่งนับเป็นรูปแบบที่ยอมรับกันอย่างเป็นสากลมาปรับใช้ในประเทศ ซึ่งนัยแห่งการจัดการจากการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าของทั้งสองกรณีศึกษา สามารถเปรียบเทียบกันได้ตามตาราง 3

#### ตาราง 3

เปรียบเทียบประเด็นจากการจัดแบ่งประเภทเมืองเก่าขององค์การยูเนสโกและประเทศไทย

ประเด็น	องค์การยูเนสโก	ประเทศไทย
รูปแบบเมือง	1. เมืองเก่าที่ตายแล้ว 2. เมืองเก่าที่ยังมีชีวิต 3. เมืองในบริบทสมัยใหม่	1. เมืองเก่าที่ตายแล้ว 2. เมืองเก่าที่ยังมีชีวิต
การอยู่อาศัยของผู้คน	การดำรงอยู่	การดำรงอยู่และจำนวนประชากร
ความเป็นพลวัต	1. เมืองที่ไร้พลวัต 2. เมืองที่ยังมีพลวัต	1. เมืองที่ไร้พลวัต 2. เมืองที่ยังมีพลวัต
ความจริงแท้	ความจริงแท้ของเมืองซึ่งสัมพันธ์กับการประเมินคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล	ความจริงแท้ของเมือง ซึ่งพิจารณาจากมรดกเมือง
โครงสร้างเมือง	สัมพันธ์กับการประเมินความจริงแท้ของเมือง	กำหนดในประเภทของเมือง
การเป็นศูนย์กลางของความสำคัญ	ไม่มีการกำหนดในการจัดแบ่งประเภท	กำหนดไว้ในประเภทเมือง ถึงการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการปกครอง

จากตาราง 3 แสดงให้เห็นว่าองค์การยูเนสโกได้ให้ความสำคัญต่อเมืองในทุกรูปแบบซึ่งการจัดการมีการให้ความสำคัญต่อการอยู่อาศัยของผู้คน ความเป็นพลวัตของเมือง และความจริงแท้ที่จะนำไปสู่การจัดการเมืองเก่าที่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเภท ในส่วนของประเทศไทยนั้น การให้ความสำคัญต่อประเด็นต่าง ๆ ก็เป็นไปในลักษณะใกล้เคียงกับองค์การยูเนสโกแต่ก็ยังคงมีความแตกต่างกันบ้างในหลายส่วน คือการให้ความสำคัญต่อเมืองในรูปแบบเมืองเก่าที่ตายแล้วและเมืองเก่าที่มีชีวิตเท่านั้น ในประเด็นด้านการอยู่อาศัย

ของผู้คนมีการให้ความสำคัญในเชิงปริมาณ (จำนวนประชากร) เพิ่มขึ้นเรื่อยมา มีการกำหนดประเด็นเรื่องของโครงสร้างเมืองและการเป็นศูนย์กลางของความสำคัญของเมืองเพิ่มขึ้นมาในการจัดประเภท และประเด็นเรื่องความจริงแท้ แม้จะไม่มีกรกล่าวถึงโดยตรงอย่างองค์การยูเนสโกแต่ก็มีการให้ความสำคัญต่อประเด็นดังกล่าวผ่านมรดกเมืองหรือมรดกทางวัฒนธรรมที่ดำรงอยู่ในเมือง

### ประเภทเมืองเก่าของประเทศไทยกับบางส่วนที่อาจจะขาดหายไป

การจัดประเภทของเมืองเก่าของประเทศไทยได้มีการจัดแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ดังที่ได้กล่าวก่อนหน้านี้ ซึ่งมากกว่าการจัดแบ่งประเภทขององค์การยูเนสโกที่มีเพียง 3 ประเภท แต่หากพิจารณารูปแบบของประเภทเมืองจากการจัดแบ่งแล้วกลับพบว่าประเภทเมืองเก่าขององค์การยูเนสโกครอบคลุมมากกว่า กล่าวคือประเภทเมืองเก่าขององค์การยูเนสโกครอบคลุมเมืองทั้งเมืองเก่าที่ตายแล้ว เมืองเก่าที่ยังมีชีวิต และเมืองในบริบทสมัยใหม่ ขณะที่การจัดแบ่งประเภทเมืองเก่าของประเทศไทยครอบคลุมเพียงเมืองเก่าที่ตายแล้วและเมืองเก่าที่มีชีวิตเท่านั้น ไม่มีการให้ความสำคัญครอบคลุมไปถึงเมืองในบริบทสมัยใหม่ อันหมายถึง เมืองสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 20 (new towns of the twentieth century) จึงทำให้เกิดคำถามว่าการจัดประเภทของเมืองเก่าที่เป็นอยู่นั้นมีความครอบคลุมหรือไม่กับบริบทของประเทศไทย หรืออาจจะเป็นการจัดประเภทที่ขาดหายไป ทั้งนี้ หากนำรูปแบบการจัดประเภทเมืองเก่าขององค์การยูเนสโกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเมืองในบริบทสมัยใหม่มาเพิ่มเติมในการจัดประเภทเมืองเก่าของประเทศไทยจะทำให้เกิดความครบถ้วนสมบูรณ์ได้มากขึ้นหรือไม่ หรือหากพิจารณาจากประเภทของเมืองเก่าที่เป็นอยู่และหากปรากฏมีเมืองที่เข้าข่ายเมืองสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 20 ตามการจัดประเภทขององค์การยูเนสโกจะสามารถจัดให้อยู่ในประเภทที่ 4 ชุมชนเมืองขนาดใหญ่หรือประเภทอื่น ๆ ตามการจัดแบ่งของประเทศไทยได้หรือไม่

ทั้งนี้ อาจเนื่องด้วยการดำเนินงานเกี่ยวกับเมืองเก่าขององค์การยูเนสโกที่สัมพันธ์อยู่กับงานมรดกโลกงานเมืองเก่าจึงถูกกำหนดไว้ในส่วนหนึ่งของมรดกโลกทางวัฒนธรรมในประเภทเมืองประวัติศาสตร์และศูนย์กลางของเมือง (historic towns and town centers) ซึ่งไม่ได้มุ่งเน้นเฉพาะเมืองเก่า แต่ดำเนินการในส่วนของคุณัยกลางของเมืองด้วย (Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 2008, p. 87) อาจทำให้ในการจัดแบ่งประเภทจึงครอบคลุมไปถึงเมืองในบริบทสมัยใหม่ อีกทั้งบริบทสมัยใหม่ในแต่ละประเทศอาจจะไม่อยู่ในช่วงเวลาเดียวกันจึงอาจส่งผลให้ประเทศไทยไม่ได้จัดประเภทเมืองเก่าที่รวมเอาเมืองสมัยใหม่เข้ามาเป็นหนึ่งในประเภทของเมืองเก่าด้วย และเมื่อพิจารณาจากประเภทเมืองเก่าขององค์การยูเนสโกประเภทเมืองสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 20 ซึ่งตรงกับช่วงปี พ.ศ. 2443 - 2543 ในสมัยรัชกาลที่ 5 - 9 เมืองในประเทศไทยที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้อาจมีจำนวนน้อยหรืออาจไม่ได้มีเมืองเกิดขึ้นใหม่ หากแต่เกิดการขยายตัวของเมืองเดิมเท่านั้น ในการจัดการเมืองเหล่านั้นจึงอาจจัดให้อยู่ในประเภทของเมืองเก่าที่มีชีวิตตามที่มีการจัดแบ่งประเภทเมืองเก่าไว้ แต่ทั้งนี้ ประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นที่ควรมีการศึกษาต่อไปตามบริบทของประเทศไทยซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นไปตามองค์การยูเนสโก หากมีการศึกษาประเด็นนี้ในอนาคตควรมีการศึกษาเมืองในประเทศไทยว่ามีเมืองใดเข้าข่ายเมืองสมัยใหม่หรือไม่ และมีปัญหาในการจัดประเภทเมืองหรือไม่ ซึ่งอาจนำไปสู่การจัดการเมืองเก่าของไทยที่เป็นไปอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

### บทสรุป

เมืองเก่าเป็นพื้นที่ที่มีอัตลักษณ์อันสะท้อนถึงคุณค่าในมิติต่าง ๆ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะต้องมีการจัดการเมืองเก่าเพื่อการอนุรักษ์ พัฒนา และปรับปรุงฟื้นฟูเมือง ซึ่งกระบวนการจัดการเมืองเก่าในขั้นต้นจะมีการให้นิยามและการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่า โดยองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่ง

สหประชาชาติหรือยูเนสโกได้จัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เมืองที่ไม่มีคนอยู่อาศัยแล้ว เมืองประวัติศาสตร์ที่ยังคงมีผู้คนอยู่อาศัย และเมืองสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 20 ขณะที่ในประเทศไทยนั้นมีการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ เมืองร้าง (เมืองที่ไม่พบหลักฐานทางกายภาพอันเด่นชัดที่บ่งบอกถึงโครงสร้างเมืองในอดีต) เมืองร้าง (เมืองที่พบหลักฐานทางกายภาพอันเด่นชัดที่บ่งบอกถึงโครงสร้างเมืองในอดีต) ชุมชนเมืองขนาดเล็ก และชุมชนเมืองขนาดใหญ่ โดยการจัดแบ่งประเภทยานี้สามารถสะท้อนให้เห็นถึงมิติด้านการจัดการของทั้งสองส่วนได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ การจัดแบ่งประเภทเมืองเก่าขององค์การยูเนสโกมีการให้ความสำคัญต่อเมืองในทุกรูปแบบทั้งเมืองเก่าที่ตายแล้วและเมืองเก่าที่ยังมีชีวิต รวมถึงเมืองในบริบทสมัยใหม่ซึ่งสะท้อนให้เห็นการจัดการที่ให้ความสำคัญต่อการอยู่อาศัยของผู้คน ความเป็นพลวัตของเมือง และความจริงแท้ซึ่งมีความสัมพันธ์กับคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล อันเนื่องมาจากงานเมืองเก่าขององค์การยูเนสโกเป็นส่วนหนึ่งของงานมรดกโลก ขณะที่การจัดแบ่งประเภทเมืองเก่าของประเทศไทยมีความแตกต่างกับองค์การยูเนสโกในหลายส่วน คือ การให้ความสำคัญต่อเมืองในรูปแบบเมืองเก่าที่ตายแล้วและเมืองเก่าที่มีชีวิตเท่านั้น แต่ขาดหายประเด็นเกี่ยวกับเมืองในบริบทสมัยใหม่ ประเภทของเมืองเก่าสะท้อนให้เห็นการจัดการที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นด้านการอยู่อาศัยของผู้คนเช่นเดียวกัน แต่มีการให้ความสำคัญในด้านจำนวนประชากรเพิ่มเติมขึ้นมา รวมถึงมีการกำหนดประเด็นเรื่องโครงสร้างเมืองและการเป็นศูนย์กลางของสำคัญของเมืองในการจัดประเภทด้วย

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าสามารถสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อรูปแบบเมือง องค์ประกอบเมืองและประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเมืองเก่าอันนำไปสู่มิติของการจัดการเมืองเก่าที่มีการมุ่งเน้นการให้ความสำคัญต่อประเด็นต่าง ๆ ที่แตกต่างกันในบริบทสากลและบริบทประเทศไทย ทั้งนี้ การจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่าไม่สามารถสะท้อนการจัดการเมืองเก่าได้อย่างครอบคลุมทุกมิติตามการจัดการที่เกิดขึ้นจริง เช่น การจัดการเมืองเก่าของประเทศไทยที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อเมืองเก่าทั้งในด้านการมรดกวัฒนธรรม ธรรมชาติ ผู้คน และสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นใหม่ภายในเมือง (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554) ซึ่งบางประเด็นไม่ได้ปรากฏอยู่ในรายละเอียดของการจัดแบ่งประเภทของเมืองเก่า หากแต่ในการจัดการมีการให้ความสำคัญต่อประเด็นเหล่านี้ด้วย ดังนั้น หากต้องการเข้าใจถึงประเด็นการจัดการเมืองเก่าอย่างละเอียดจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษากระบวนการจัดการเมืองและการจัดการที่เกิดขึ้นจริงในบริบทของเมืองเก่าเหล่านั้น ๆ หรือประเทศนั้น ๆ ซึ่งจะสามารถทำให้เห็นภาพของการจัดการเมืองเก่าได้อย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น

### รายการอ้างอิง

- กรรณิการ์ สุธีรัตนภิรมย์. (2562). *โบราณคดีเมือง โบราณคดีกรุงเทพมหานคร*. ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน).
- คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนสินทร์และเมืองเก่า. (2548). *ยุทธศาสตร์การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า พ.ศ. 2548 - 2552*. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- ชูวิทย์ สุขฉายา. (2552). *การอนุรักษ์เมือง*. อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- ปรานอม ต้นสุขานันท์. (2559). *การอนุรักษ์ชุมชนเมือง*. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504. (2504, 29 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 980-998.

- พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535. (2535, 5 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 12-26.
- ยงธนิศร์ พิมลเสถียร. (2556). *การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและการอนุรักษ์เมือง*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2546. (2546, 26 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 8-13.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2564. (2564, 20 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 1-5.
- วรรณศิลป์ พีรพันธุ์. (2553). กฎบัตรและมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์เมือง. *วารสารวิจัยและสารสถาปัตยกรรม/การผังเมือง*, 7(1), 1-10.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2554ก). *ชุดความรู้ด้านการอนุรักษ์ พัฒนา และบริหารจัดการเมืองเก่า เล่มที่ 1 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเมืองเก่าในประเทศไทย*. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2554ข). *ชุดความรู้ด้านการอนุรักษ์ พัฒนา และบริหารจัดการเมืองเก่า เล่มที่ 2 แนวคิดและหลักเกณฑ์โดยทั่วไปเกี่ยวกับการอนุรักษ์ พัฒนา และฟื้นฟูเมืองเก่า*. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร. (2561). *คู่มือการนำเสนอแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและแหล่งมรดกทางธรรมชาติเป็นแหล่งมรดกโลก*. อี.ที.พับลิชชิง.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร. (2562). *การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าในประเทศไทยกับแนวคิดภูมิทัศน์เมืองประวัติศาสตร์*. อี.ที.พับลิชชิง.
- Fielden, B., & Jokilehto, J. (1993). *Management guidelines for world cultural heritage sites*. ICCROM.
- ICOMOS. (1975a). *Resolutions of the international symposium on the conservation of smaller historic towns*. ICOMOS.
- ICOMOS. (1975b). *The resolution of Bruges: Principles governing the rehabilitation of historic towns*. ICOMOS.
- ICOMOS. (1987). *Charter for the conservation of historic towns and urban areas (Washington charter 1987)*. ICOMOS.
- ICOMOS & UNESCO. (1976). *ICOMOS - UNESCO - Recommendation adopted at the international symposium - "A New Life for Historic Towns"*. ICOMOS.
- Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. (2008). *Operational guidelines for the implementation of the world heritage convention*. UNESCO.
- UNESCO. (1972). *Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage*. UNESCO.



UNESCO. (1976). *Recommendation concerning the safeguarding and contemporary role of historic areas*. UNESCO.

UNESCO. (2011). *Recommendation on the historic urban landscape*. UNESCO.

มหาวิทยาลัยบูรพา  
Burapha University