



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง กระบวนการและกลไกการพิจารณาการเสนอ
ขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลกของไทยและข้อเสนอแนวทาง
การปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์
และยุทธศาสตร์ของประเทศไทย

จัดทำโดย นายธนะชัย วชิระวรรณ
รหัส 17023

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ปี 2569
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง กระบวนการและกลไกการพิจารณาการเสนอ
ขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลกของไทยและข้อเสนอแนวทาง
การปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์
และยุทธศาสตร์ของประเทศไทย

จัดทำโดย นายธนะชัย วชิระวรกรรม
รหัส 17023

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ปี 2569
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูตวรเดช วีระเวคิน)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูตอุ้ม เมาลานนท์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ค.ศ. 1972 (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage หรือ UNESCO Convention 1972 – “อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก”) ได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาสามัญ (General Conference) ขององค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (องค์การยูเนสโก) เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2515 โดยมีแรงบันดาลใจจากการที่นานาชาติได้ร่วมกันบริจาคเงินประมาณ 40 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ให้แก่อียิปต์และซูดานเพื่อเคลื่อนย้ายและบูรณะวิหาร Abu Simbel ซึ่งเสี่ยงต่อการถูกน้ำท่วมหลังการก่อสร้างเขื่อน Aswan

อนุสัญญาฯ เป็นกรอบภายใต้องค์การยูเนสโกที่บุคคลทั่วไปรู้จักมากที่สุด เรามักจะได้ยินการใช้คำว่า “ยูเนสโก” แทนคำว่า “มรดกโลก” เช่น ในประโยค “อยุธยาเป็นยูเนสโก” ซึ่งก็หมายถึง การที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ความสับสนในการใช้คำสองคำดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญและชื่อเสียงของกรอบมรดกโลก รวมถึงประโยชน์อันประเมินค่าไม่ได้ที่ตามมา

ไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2530 และจนถึงปี 2569 ไทยมีแหล่งที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกแล้ว 9 แห่ง ซึ่งล่าสุด ได้แก่ วัดพระมหาธาตุวรมหาวิหาร จังหวัดนครศรีธรรมราช (“Wat Phra Mahathat Woramahawihan, Nakhon Si Thammarat”) ซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2569 ระหว่างการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยสามัญ ครั้งที่ 48 ณ เมืองปูซาน สาธารณรัฐเกาหลี

รายงานการศึกษานี้จะศึกษาว่า หากพิจารณาจากศักยภาพของไทยแล้ว ไทยมีขีดความสามารถที่จะมีแหล่งมรดกโลกเพิ่มขึ้นหรือไม่ อย่างไร รวมถึงวิเคราะห์ว่า ประเด็นใดอาจเป็นอุปสรรคต่อการที่ไทยจะสามารถมีแหล่งมรดกโลกเพิ่มขึ้นในระยะเวลาที่เหมาะสม และหลังจากนั้น รายงานการศึกษาก็จะเสนอแนวทางที่จะทำให้การดำเนินงานด้านมรดกโลกของไทยอยู่บนพื้นฐานของยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศ

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณบุคคลต่อไปนี้เป็นอย่างยิ่งที่ได้มีส่วนไม่มากก็น้อยในการทำให้รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ดำเนินไปจนบรรลุเป้าหมายและเสร็จสมบูรณ์

ก่อนอื่นใด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านสืหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งผู้เขียนเคยเป็นผู้ได้บังคับบัญชาที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส และคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การยูเนสโก ท่านเป็นบุคคลแรกที่ได้แนะนำให้ผู้เขียนทำงานด้านพหุภาคี ทำให้ผู้เขียนได้มีโอกาสทำงานด้านยูเนสโก

ต่อมา ผู้เขียนขอขอบพระคุณบุคคลที่ผู้เขียนเคยทำงานด้วยในด้านยูเนสโกไม่ว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ได้แก่ นางสาวมรกต ศรีสวัสดิ์ อดีตเอกอัครราชทูต ณ เวียงจันทน์ และอดีตอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ ผู้ชักชวนให้ผู้เขียนเข้าทำงานด้านมรดกโลกและยูเนสโกที่กรมองค์การระหว่างประเทศ นางกาญจนา ภัทรโชค เอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ และอดีตอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ ผู้มีส่วนสำคัญในการสอนงานด้านพหุภาคีให้ผู้เขียน นางสาวพินทุสุตา ชัยนาม อธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศคนปัจจุบัน นางสาวแจ่มใส เมนะเศวต ผู้อำนวยการกองงานบริหารองค์การระหว่างประเทศ และนางสาวพามิลา สิริชชินินทร์ อดีตเจ้าหน้าที่กองงานบริหารองค์การระหว่างประเทศ

ในลำดับถัดมา ผู้เขียนขอขอบคุณคุณสุนิต เทียมทินกฤต ผู้อำนวยการกลุ่มงานประสานการบริหารจัดการ กองการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านมรดกโลกมากที่สุดท่านหนึ่ง และเป็นผู้ที่อนุญาตให้ผู้เขียนได้สัมภาษณ์ สอบถามข้อมูล และค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงดิลี ที่ได้ให้โอกาสผู้เขียนมาเข้าร่วมการอบรม รวมถึงได้ช่วยสนับสนุนงานในช่วงที่ผู้เขียนลาเข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต

รายงานการศึกษานี้จะไม่สามารถเสร็จสมบูรณ์ได้หากผู้เขียนไม่ได้รับแนวทางและคำปรึกษาจากอาจารย์ที่ปรึกษาทั้ง 3 ท่าน ได้แก่ ท่านเอกอัครราชทูตวรเดช วีระเวคิน ท่านเอกอัครราชทูต อัม เมลานนท์ และ ผศ.ดร. อธิวัฒน์ สุพุทธิกุล โดยเฉพาะคำแนะนำ “ระหว่างทาง” ในการปรับปรุงรายงานการศึกษานี้ให้มีเนื้อหา ประเด็น และรูปแบบ รวมถึงตอบโจทย์ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้ครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบคุณสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ที่ได้จัดการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ปี 2569 ได้โดยมีเนื้อหาที่ทันสมัยและสามารถ
ตอบโจทย์ที่ท้าทายของโลกปัจจุบัน

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอขอบคุณมารดา พี่น้อง เพื่อนร่วมงาน และเพื่อน ๆ ที่เป็นกำลังใจให้
ผู้เขียนตลอดระยะเวลาการจัดทำรายงานการศึกษาและการอบรมครั้งนี้

ธนะชัย วชิระวรกรรม

กันยายน 2569

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญภาพ	ฌ
สารบัญแผนภูมิ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลัง และความสำคัญของหัวข้อที่จะศึกษา	1
1.2 การวิเคราะห์ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ	6
บทที่ 2 การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและผลการศึกษา	9
2.1 การกำหนดประเด็นศึกษา	9
2.2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษา	12
2.3 สรุปผลการศึกษา	23
บทที่ 3 ข้อเสนอ	27
3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย	27
3.2 ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ	29
บรรณานุกรม	35
ประวัติผู้เขียน	37

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	แสดงกลุ่มประเทศที่มีแหล่งมรดกโลกจำนวนมากเป็นอันดับต้นของโลก	10
ตารางที่ 2	แสดงขั้นตอนและกำหนดเวลาการเสนอขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลก	20
ตารางที่ 3	แสดงผลการพิจารณาคำขอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกของ WHC ทั้ง 4 รูปแบบ	21
ตารางที่ 4	เปรียบเทียบศักยภาพด้านการท่องเที่ยวเกี่ยวกับจำนวนแหล่งมรดกโลกในส่วนของไทย เม็กซิโก และตุรกี	24

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	แผนผังแสดงองค์ประกอบของคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล หรือ OUV	17
ภาพที่ 2	แผนผังสรุปกระบวนการเสนอขึ้นทะเบียนมรดกโลกของไทย	23
ภาพที่ 3	แผนผังแสดงยุทธศาสตร์มรดกโลกของไทย: เร่งรัดการดำเนินการเพื่อให้ไทยมีมรดกโลก	29
ภาพที่ 4	แผนผังแสดงข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ	34

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1 จำนวนมรดกโลกของกลุ่มประเทศที่มีศักยภาพในด้านการท่องเที่ยว ที่เทียบเคียงได้กับไทย (ข้อมูลปี 2569)	11
แผนภูมิที่ 2 จำนวนแหล่งมรดกโลกของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน (ข้อมูลปี 2569)	11

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง และความสำคัญของหัวข้อที่จะศึกษา

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้จะศึกษาเรื่องกระบวนการและกลไกการพิจารณาการเสนอขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลกของไทยและข้อเสนอแนวทางการปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์และยุทธศาสตร์ของประเทศไทย

1.1.1 ไทยกับมรดกโลก

ไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ค.ศ. 1972 (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage หรือ UNESCO Convention 1972 – “อนุสัญญาคู่ครองมรดกโลก”)¹ เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2530 โดยได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลก (World Heritage Committee: WHC) 4 สมัย ได้แก่ (1) วาระปี 2532-2538 (2) วาระปี 2540-2546 (3) วาระปี 2552-2556 และล่าสุด (4) วาระปี 2562-2566 นอกจากนี้ ยังเคยเป็นประธานและเจ้าภาพการประชุม WHC 1 ครั้ง (สมัยที่ 18 เมื่อปี 2537 ที่จังหวัดภูเก็ต) อนึ่ง สำหรับการดำรงตำแหน่งวาระ ปี 2562-2566 ไทยได้แสดงความสนใจเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยสามัญ ครั้งที่ 46 ในปี 2566 อย่างไรก็ตาม โดยที่วิกฤตเศรษฐกิจ-ยูเครนได้ทำให้ไม่สามารถจัดการประชุมคณะกรรมการมรดกโลกได้ในปี 2565 ไทยจึงไม่ได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมดังกล่าวตามที่ได้แสดงความสนใจไว้

ในปี 2569 ไทยมีแหล่งในบัญชีรายชื่อเบื้องต้น (Tentative List) จำนวน 6 แหล่ง ได้แก่ (1) อนุสรณ์สถาน สถานที่ และพื้นที่ทางวัฒนธรรมในจังหวัดเชียงใหม่ เมืองหลวงแห่งอาณาจักรล้านนา (“Monuments, Sites and Cultural Landscape of Chiang Mai, Capital of Lanna” ได้รับการบรรจุในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นเมื่อปี 2558) (2) พระธาตุพนม จังหวัดนครพนม (“Phra That Phanom, its related historic buildings and associated landscape” ปี 2560) (3) กลุ่มปราสาทพนมรุ้ง ปราสาทเมืองต่ำ และปราสาทปลายบัด จังหวัดบุรีรัมย์ (“Ensemble of Phanom Rung, Muang Tam and Plai Bat Sanctuaries” ปี 2562) (4) แหล่งอนุรักษ์ทะเลอันดามัน จังหวัดระนอง พังงา และภูเก็ต (“The Andaman Sea Nature Reserves of Thailand” ปี 2564)

¹ สามารถสืบค้นอนุสัญญา ได้ที่เว็บไซต์ขององค์การยูเนสโกที่ <https://whc.unesco.org/en/conventiontext/>

(5) สงขลาและชุมชนที่เกี่ยวข้องริมทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา (“Songkhla and its Associated Lagoon Settlements” ปี 2567) และ (6) พระปรางค์วัดอรุณราชวราราม อดุลยคุณแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ จังหวัดกรุงเทพมหานคร (“Phra Prang of Wat Arun Ratchawararam: The Masterpiece of Krung Rattanakosin” ปี 2568)²

จนถึงปัจจุบัน ไทยมีแหล่งที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกแล้ว 9 แหล่ง ได้แก่ (1) เมืองประวัติศาสตร์สุโขทัยและเมืองบริวาร จังหวัดสุโขทัย (“Historic Town of Sukhothai and Associated Historic Towns” ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกเมื่อปี 2534) (2) นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (“Historic City of Ayutthaya” ปี 2534) (3) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร - ห้วยขาแข้ง จังหวัดอุทัยธานี ตาก และกาญจนบุรี (“Thungyai-Huai Kha Khaeng Wildlife Sanctuaries” ปี 2534) (4) แหล่งโบราณคดีบ้านเชียง จังหวัดอุดรธานี (ปี 2535) (5) พื้นที่กลุ่มป่าดงพญาเย็น-เขาใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา สระบุรี นครนายก ปราจีนบุรี สระแก้ว และบุรีรัมย์ (“Dong Phrayayen-Khao Yai Forest Complex” ปี 2548) (6) พื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจาน จังหวัดราชบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ (“Kaeng Krachan Forest Complex” ปี 2564) (7) เมืองโบราณศรีเทพ จังหวัดเพชรบูรณ์ (“The Ancient Town of Si Thep and its Associated Dvaravati Monuments” ปี 2566) (8) ภูพระบาท ประจักษ์พยานแห่งวัฒนธรรมสิมาสมัยทวารวดี จังหวัดอุดรธานี (“Phu Phrabad, a testimony to the Sima stone tradition of the Dvaravati period” ปี 2567) และล่าสุด (9) วัดพระมหาธาตุวรมหาวิหาร จังหวัดนครศรีธรรมราช (“Wat Phra Mahathat Woramahawihan, Nakhon Si Thammarat” ปี 2569)³

1.1.2 บัญชีรายชื่อเบื้องต้นภายในของไทย

นอกจากบัญชีรายชื่อเบื้องต้นของศูนย์มรดกโลกแล้ว ยังมีบัญชีรายชื่อเบื้องต้นภายในของไทยที่ได้รับความเห็นชอบโดยคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก ซึ่งจะใช้เพื่อเตรียมการบรรจุเข้าสู่บัญชีรายชื่อเบื้องต้นของศูนย์มรดกโลก ปัจจุบัน บัญชีรายชื่อเบื้องต้นภายในของไทยมีแหล่งมรดกจำนวน 10 แหล่ง ได้แก่

² ที่มา <https://whc.unesco.org/en/statesparties/th/>

³ ที่มา <https://whc.unesco.org/en/statesparties/th/> โดยสำหรับแหล่งวัดพระมหาธาตุวรมหาวิหาร เพิ่งได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2569 ระหว่างการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยสามัญ ครั้งที่ 48 ณ เมืองปูซาน สาธารณรัฐเกาหลี

แหล่งมรดกทางวัฒนธรรม จำนวน 9 แหล่ง

- 1) สถาปัตยกรรมสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ (รวมวัดเบญจมบพิตรดุสิตวนาราม) (กรมศิลปากรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ)
- 2) ภูมิทัศน์แห่งแม่น้ำเจ้าพระยา (กรมศิลปากรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ)
- 3) เส้นทางรถไฟสายมรณะ (จังหวัดกาญจนบุรีเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ)
- 4) วัดสุทัศน์เทพวรารามราชวรมหาวิหาร และเสาชิงช้า (กรมศิลปากรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ)
- 5) วัดราชชนิตดารามวรวิหาร และพื้นที่ต่อเนื่อง (กรมศิลปากรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ)
- 6) แหล่งโบราณคดี และแหล่งวัฒนธรรมของจังหวัดน่าน (กรมศิลปากรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ)
- 7) เส้นทางวัฒนธรรมไชยา นครศรีธรรมราช สทิงพระ ยะรัง ไทรบุรี (เคดาห์ ร่วมกับ มาเลเซีย⁴) (กรมศิลปากรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ)
- 8) แหล่งโบราณคดีเมืองเก่าเชียงแสนและสุวรรณโคฒคำ (ร่วมกับ สปป. ลาว⁵) (กรมศิลปากรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ)
- 9) พระปฐมเจดีย์ จังหวัดนครปฐม (กรมศิลปากรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ)

แหล่งมรดกทางธรรมชาติ จำนวน 1 แหล่ง

- 10) พื้นที่กลุ่มป่าเทือกเขาเพชรบูรณ์ ประกอบด้วย อุทยานแห่งชาติภูหินร่องกล้า – หุบผาหยดน้ำ – ภูกระดึง – น้ำหนาว เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูหลวง – ภูเขียว และพื้นที่ต่อเนื่อง (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ)

อนึ่ง การจัดทำบัญชีรายชื่อเบื้องต้นภายในของไทยดังกล่าวไม่ได้รับการปรับปรุงมานานกว่า 30 ปีแล้ว

1.1.3 ประโยชน์ที่ไทยได้รับจากการมีแหล่งมรดกโลก

ประโยชน์จากการมีแหล่งมรดกโลกในไทย มีดังนี้

- 1) ความภาคภูมิใจ กล่าวคือ เป็นการยกสถานะของไทยในฐานะประเทศที่ให้คุณค่าแก่ประวัติศาสตร์ ศิลปะและวัฒนธรรม และการอนุรักษ์ธรรมชาติ โดยการขึ้นทะเบียนมรดกโลกถือเป็นความภาคภูมิใจที่สำคัญเนื่องจากการได้รับการขึ้นทะเบียนต้องผ่านขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาทั้งจากผู้เชี่ยวชาญนานาชาติด้านการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ และจากนานาชาติที่เป็นสมาชิกของคณะกรรมการมรดกโลก

⁴ ยังไม่มีการหารือกับฝ่ายมาเลเซียในเรื่องนี้

⁵ ยังไม่มีการหารือกับฝ่าย สปป. ลาว ในเรื่องนี้

2) ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว กล่าวคือ มรดกโลกเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดสำคัญที่กระตุ้นการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและธรรมชาติ ส่งผลให้มีการเพิ่มรายได้และสร้างงานให้แก่ประเทศไทยและคนไทย ทำให้ไทยเป็นที่รู้จักในสายตาประชาคมโลก ทำให้นักท่องเที่ยวไทยเดินทางในประเทศและชาวต่างชาติต้องการเดินทางเยือนไทย

3) ผลประโยชน์ด้านสังคม สร้างความตระหนักรู้แก่คนไทยและชาวต่างชาติ ผลักดันให้ชาวไทยต้องการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม สถาปัตยกรรมของไทย รวมถึงกระตุ้นให้เยาวชนและบุคคลทั่วไปตระหนักถึงความสำคัญของอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติที่ทรงคุณค่าของไทย นอกจากนี้ โดยทั่วไป แหล่งมรดกโลกยังได้รับจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อการดำเนินการด้านการอนุรักษ์และบริหารจัดการ อีกด้วย

ปัจจุบัน รัฐบาลมีนโยบายให้นำสิ่งที่โดดเด่นของไทยในทุกด้านมาต่อยอดเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและชื่อเสียงของประเทศ โดยตามสถิติ แหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมและธรรมชาติที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวเป็นอันดับต้นของไทย ได้แก่ อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย และพื้นที่กลุ่มป่าดงพญาเย็น-เขาใหญ่ ซึ่งต่างก็ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ทำให้เห็นว่า สถานการณ์เป็นมรดกโลกเป็นปัจจัยสำคัญในการช่วยดึงดูดผู้มาเยือนและนักท่องเที่ยว นอกจากนี้ การขึ้นทะเบียนมรดกโลกทางวัฒนธรรมมีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการทำนุบำรุงศาสนาและวัฒนธรรม

1.1.4 จำนวนมรดกโลกในปัจจุบันของไทย

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในระยะเวลา 39 ปี (ระหว่างปี 2530-2569) กล่าวคือ ตั้งแต่ไทยเข้าเป็นภาคีสัญญาคุ่มครองมรดกโลกจนถึงปัจจุบัน) ไทยสามารถผลักดันการขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลกได้ 9 แหล่ง โดยได้ขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ 3 แหล่งพร้อมกันในปี 2534 จากนั้น 1 แหล่งในปี 2535 ก่อนที่จะเว้นระยะเวลมาถึง 13 ปี ก่อนที่จะมีการขึ้นทะเบียนพื้นที่กลุ่มป่าดงพญาเย็น - เขาใหญ่เป็นมรดกโลกในปี 2548 และหลังจากนั้น ยังต้องรออีก 14 ปีก่อนที่ไทยจะมีมรดกโลกแห่งใหม่ ได้แก่ กลุ่มป่าแก่งกระจาน ในปี 2564 และท้ายที่สุด จึงมีแหล่งมรดกโลกใหม่อย่างต่อเนื่องอีก 3 แหล่งในห้วงปี 2566-2569

1.1.5 คำถามเกี่ยวกับศักยภาพของไทยและจำนวนแหล่งมรดกโลกของไทยในปัจจุบัน

หากเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในโลก โดยเฉพาะประเทศที่มีศักยภาพในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการท่องเที่ยวที่เทียบเคียงได้กับไทย การที่ไทยมีมรดกโลกจำนวน 9 แหล่ง อาจยังไม่สอดคล้องกับศักยภาพของไทย โดยคำถามที่เกิดขึ้น ได้แก่ เหตุใดประเทศไทยจึงมีแหล่งมรดกโลกในจำนวนที่น้อยกว่าประเทศเหล่านั้น หรือน้อยกว่าบางประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่มีศักยภาพด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านการท่องเที่ยว น้อยกว่าไทย

1.1.6 มรดกโลก มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ และกรอบอื่นที่คล้ายกันภายใต้ ยูเนสโก

เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2546 ที่ประชุมสมัชชาสามัญ (General Conference) ของ องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (ยูเนสโก) ได้รับรองอนุสัญญาว่า ด้วยการสงวนรักษามรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage หรืออนุสัญญา ICH) โดยอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2549 ปัจจุบันมีรัฐภาคี 185 ประเทศ

อนุสัญญา ICH มีวัตถุประสงค์เพื่อสงวนรักษาแนวปฏิบัติ การแสดงออก ความรู้และ ทักษะที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของมรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (ICH) ของชุมชนหรือ กลุ่มคน โดยต้องการสร้างความเคารพต่อ ICH และสร้างความตระหนักตั้งแต่ในระดับท้องถิ่นจนถึง สากลถึงความสำคัญของ ICH และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการสงวนรักษา ICH สามารถอยู่ในรูปแบบการแสดงออกทางวาจาและภาษา การแสดงศิลปะ แนวปฏิบัติทางสังคม พิธีทาง ศาสนา เทศกาลเฉลิมฉลอง และงานฝีมือ ทั้งนี้ การขึ้นทะเบียน ICH นั้น **ไม่ใช่**การจดลิขสิทธิ์หรือ แสดงความเป็นเจ้าของ **ไม่ใช่**การแสดงให้เห็นว่า ICH ใครหรือที่ขึ้นทะเบียนโดยประเทศใดเหนือกว่า ICH อื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายกัน และการขึ้นทะเบียน ICH ชนิดหนึ่ง**ไม่**เป็นการตัดสิทธิประเทศอื่น ๆ ที่จะเสนอขึ้นทะเบียน ICH ที่มีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายกันแต่**การขึ้นทะเบียน ICH จะเป็นความ ภาควุมใจของประเทศที่เสนอ** รวมทั้งเป็นการสร้างการรับรู้และความตระหนักแก่สังคมเกี่ยวกับ ICH นั้น ๆ อันจะนำไปสู่การเผยแพร่และสงวนรักษาต่อไป ดังจะเห็นได้จากที่หลายประเทศได้ ขึ้นทะเบียนมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ที่มีลักษณะใกล้เคียงกันมาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นเสนอให้ ขึ้นทะเบียนแยกกัน (การแสดงโขนในประเทศไทย หรือ “Khon masked dance drama in Thailand” ของไทยกับ “Lkhon Khol Wat Sway Andet” ของกัมพูชา) หรือร่วมกัน (“ICH multinational nomination” อาทิ กรณีมวยปล้ำของเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ “Traditional Korean wrestling (Ssireum/Ssireum)” หรือเคบายา “Kebaya: knowledge, skills, traditions and practices” ซึ่งขึ้นทะเบียนร่วมกันโดยบรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย)

ไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ICH ตั้งแต่วันที่ 10 กันยายน 2559 โดยปัจจุบัน ไทยได้ ขึ้นทะเบียนมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ในบัญชีรายการตัวแทนมรดกทางวัฒนธรรม ที่จับต้องไม่ได้ของมนุษยชาติ (Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity) แล้ว 6 รายการ ได้แก่ โขน (“Khon, masked dance drama in Thailand” ขึ้นทะเบียน เมื่อปี 2561) นวดไทย (“Nuad Thai, traditional Thai massage” ปี 2562) โนรา (“Nora, dance drama in southern Thailand” ปี 2564) สงกรานต์ในประเทศไทย (“Songkran in Thailand, traditional Thai New Year festival” ปี 2566) ต้มยำกุ้ง (“Tomyum Kung” ปี 2567) และเคบายา

(ปี 2567 โดยไทยเสนอขึ้นทะเบียนร่วมกับอีก 4 ประเทศในอาเซียน) อนึ่ง รายการชุดไทย (“Chud Thai: knowledge, craftsmanship and practices of the Thai national costume”) จะได้รับการพิจารณาขึ้นทะเบียนเป็น ICH ลำดับถัดไปของไทยในห้วงการประชุมคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการสงวนรักษามรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ในเดือนธันวาคม 2569

การขึ้นทะเบียน ICH แตกต่างจากการขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลก กล่าวคือ มรดกโลกเป็นการเสนอขึ้นทะเบียน “พื้นที่” ธรรมชาติหรือวัฒนธรรมแห่งใดแห่งหนึ่งที่มีคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล (Outstanding Universal Value: OUV) ตามเกณฑ์ของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก ขณะที่ ICH เป็นประเพณีหรือแนวปฏิบัติ

ภายใต้องค์การยูเนสโก ยังมีกรอบมรดกความทรงจำแห่งโลก (Memory of the World) ซึ่งเป็นการเสนอขึ้นทะเบียน “มรดกทางเอกสาร” (Documentary Heritage) ในรูปแบบของเอกสาร วัตถุ หรือข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ อาทิ หนังสือ สิ่งตีพิมพ์ รูปภาพ फिल्म หรืออิเล็กทรอนิกส์อีกด้วย ซึ่งในส่วนของไทย มีรายการที่ได้ขึ้นทะเบียนในกรอบนี้แล้วหลายรายการ เช่น ศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง หลักที่ 1 (The King Ram Khamhaeng Inscription) จารึกวัดโพธิ์ (Epigraphic Archives of Wat Pho) คัมภีร์ใบลาน เรื่อง อูรังคราตุ (ตำนานพระธาตุพนม) (National Collection of Palm-Leaf Manuscripts of Phra That Phanom Chronicle) เอกสารการก่อตั้งประชาคมอาเซียน (Archives about the Formation ASEAN) เป็นต้น

รายงานการศึกษาฉบับนี้มุ่งเน้นประเด็นเกี่ยวกับประเทศไทยและการเสนอขึ้นทะเบียนแหล่งของไทยเป็นมรดกโลก จึงจะไม่ได้ศึกษาการเสนอขึ้นทะเบียนมรดกภูมิปัญญาของไทยเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ในกรอบ ICH หรือกรอบอื่นภายใต้องค์การยูเนสโก

1.2 การวิเคราะห์ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ

1.2.1 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561-2580) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) หรือ “การต่างประเทศ 5S/5มี”

แผนแม่บทดังกล่าว ประกอบด้วย แผนย่อย 5 แผน ได้แก่ (1) แผนย่อย **Security/**มีความมั่นคง (2) แผนย่อย **Sustainability/**มีความมั่งคั่ง ยั่งยืน (3) แผนย่อย **Standard/**มีมาตรฐานสากล (4) แผนย่อย **Status/**มีสถานะและเกียรติภูมิ และ (5) แผนย่อย **Synergy/**มีพลัง⁶

บทบาทของแผนดังกล่าวจะระบุถึงการที่ประเทศไทยได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำคัญในเวทีระหว่างประเทศ โดยยกตัวอย่างสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลกภายใต้องค์การยูเนสโก วาระปี 2562-2566 แผนแม่บทดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการเสริมสร้าง

⁶ ที่มา เว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศ <https://www.mfa.go.th/>

ความมั่นคงของไทยและเสถียรภาพของภูมิภาคท่ามกลางภัยคุกคามทุกรูปแบบ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันควบคู่ไปกับการพัฒนาที่ยั่งยืนผ่านความร่วมมือกับมิตรประเทศทั่วโลก ส่งเสริมศักยภาพหน่วยงานไทยและคนไทย และยกระดับมาตรฐานการพัฒนาภายในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ สร้างเกียรติภูมิและอำนาจต่อรอง โดยเน้นการต่างประเทศที่ใช้อำนาจแบบนุ่มนวล (soft power) อย่างเป็นระบบ รวมถึง พัฒนาการดำเนินงานด้านการต่างประเทศให้มีพลวัตและมีเอกภาพระหว่างทุกภาคส่วนของประเทศ

การที่ประเทศไทยจะสามารถปรับปรุงกลไกการดำเนินงานเพื่อผลักดันให้ไทยมีแหล่งมรดกโลกเพิ่มขึ้นในระยะสั้นและระยะกลางสอดคล้องต่อแผนย่อยของแผนแม่บทข้างต้น ดังนี้

ก) แผนย่อยที่ 3 ว่าด้วยการพัฒนาที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ (มีมาตรฐานสากล) กล่าวคือ ไทยจะสามารถดำเนินการตามกลไกของอนุสัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ โดยผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานเข้าใจกลไกดังกล่าวอย่างลึกซึ้งมากขึ้น⁷

ข) แผนย่อยที่ 4 ว่าด้วยการส่งเสริมสถานะและบทบาทของประเทศไทยในประชาคมโลก (มีสถานะและเกียรติภูมิ) กล่าวคือ การที่ไทยดำเนินการในกรอบอนุสัญญา อย่างมีประสิทธิภาพเป็นการยกสถานะของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ ทำให้ไทยมีภาพลักษณ์ที่ดีในฐานะประเทศที่ดำเนินการอย่างแข็งขันในกรอบอนุสัญญา รวมถึงการมีมรดกโลกเพิ่มขึ้นถือเป็นการส่งเสริมเอกลักษณ์ของไทยให้เป็นที่นิยมทั้งในหมู่ชาวไทยและชาวต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีส่วนในการเพิ่มพูนผลประโยชน์ให้แก่ประเทศและประชาชนไทยในการมีปฏิสัมพันธ์กับประชาคมโลกอีกด้วย⁸ และ

ค) แผนย่อยที่ 5 การต่างประเทศมีเอกภาพและบูรณาการ (มีพลัง) กล่าวคือ การปรับปรุงกลไกการทำงานภายใต้กรอบอนุสัญญา เป็นการพัฒนาการดำเนินงานด้านการต่างประเทศของไทย การบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยให้มีพลวัตและ

⁷ มุ่งส่งเสริมศักยภาพหน่วยงานไทยและคนไทย และยกระดับมาตรฐานการพัฒนาภายในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศและส่งเสริมความร่วมมือในมิติต่าง ๆ กับนานาประเทศ นอกจากนี้ ไทยยังสามารถดำเนินการต่างประเทศในเชิงรุกและสร้างสรรค์ โดยการมีบทบาทในการร่วมพัฒนากฎระเบียบระหว่างประเทศ มาตรฐานสากล และพันธกรณีต่าง ๆ นี้ไปพร้อมกันได้ด้วย

⁸ มุ่งสร้างเกียรติภูมิและอำนาจต่อรอง โดยเน้นการต่างประเทศที่ใช้อำนาจแบบนุ่มนวลอย่างเป็นระบบ การดำเนินนโยบายที่ส่งเสริมสถานะของไทยในเวทีโลก การส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดี การยกระดับการส่งเสริมเอกลักษณ์ของไทยให้กลายเป็นความนิยมไทยเพื่อสร้างมูลค่าของสินค้าและบริการ รวมทั้งการสร้างขีดความสามารถให้ทุกภาคส่วนของไทยร่วมเสริมสร้างสถานะของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาและเพิ่มพูนผลประโยชน์ให้แก่ประเทศและประชาชนไทยในการมีปฏิสัมพันธ์กับประชาคมโลก

มีเอกภาพ รวมถึงสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม รวมถึงประชาชนไทยทั่วไป⁹

1.2.2 แผนปฏิบัติการรายปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ของกระทรวงการต่างประเทศ

แผนปฏิบัติการรายปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ของกระทรวงการต่างประเทศ จัดทำขึ้นตามข้อกำหนดของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติการ ซึ่งต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา และแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยกระทรวงการต่างประเทศให้ความสำคัญและใช้แผนปฏิบัติการฉบับนี้เป็นกรอบและแนวทางการดำเนินงานของทุกหน่วยงานในสังกัด เพื่อให้การดำเนินนโยบาย “การทูตเชิงรุก” และภารกิจด้านการต่างประเทศในทุกมิติเป็นไปอย่างมีทิศทาง ชัดเจน ต่อเนื่อง สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และพันธกิจของกระทรวงการต่างประเทศ ตลอดจนเกิดผลลัพธ์และผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมต่อประเทศไทยและคนไทย ภายใต้แนวคิด “การทูตเพื่อประชาชน”

ข้อเสนอในรายการการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จะสอดคล้องกับนโยบายการทูตเชิงรุก เพื่อให้ประเทศไทยกลับสู่จอร์แดนของโลกผ่านยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันและการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจในเวทีโลก¹⁰ และการเสริมสร้างขีดความสามารถและการบูรณาการด้านการต่างประเทศ¹¹

⁹ มุ่งพัฒนาการดำเนินงานด้านการต่างประเทศ ให้มีพลวัตและมีเอกภาพระหว่างทุกภาคส่วนของประเทศ ซึ่งแผนย่อนี้เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่างประเทศ ทั้งนี้ การต่างประเทศให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม รวมถึงประชาชนไทยทั่วไป ทั้งในประเทศและในต่างประเทศ เพื่อให้การต่างประเทศเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวสำหรับประชาชนไทย

¹⁰ พัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการด้านกงสุล การคุ้มครองและการให้ความช่วยเหลือแก่คนไทยทั้งในและต่างประเทศให้มีความรวดเร็ว เข้าถึงได้ทั่วถึง และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งอำนวยความสะดวกในการเดินทางระหว่างประเทศ และส่งเสริมสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทยในเวทีระหว่างประเทศ

¹¹ ยกระดับการดำเนินงานด้านการต่างประเทศให้มีเอกภาพ สอดประสาน และบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในระดับชาติ และพัฒนากระทรวงการต่างประเทศให้เป็นองค์กรสมรรถนะสูงที่ขับเคลื่อนภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้หลักธรรมาภิบาล และสามารถตอบสนองต่อผลประโยชน์ของชาติและประชาชนได้อย่างแท้จริง

บทที่ 2

การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและผลการศึกษา

2.1 การกำหนดประเด็นศึกษา

รายงานการศึกษานี้จะพยายามวิเคราะห์และศึกษาประเด็นปัญหาว่า เหตุใดประเทศไทยจึงมีแหล่งมรดกโลกในจำนวนที่น้อยกว่าบางประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการท่องเที่ยวที่เทียบเคียงกันได้กับไทย หรือน้อยกว่าบางประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวน้อยกว่าไทย โดยจะเริ่มจากการเปรียบเทียบข้อมูลจำนวนแหล่งมรดกโลกของประเทศไทยกับประเทศต่าง ๆ ก่อนจะศึกษากลไกการเสนอขึ้นทะเบียนมรดกโลกทั้งในระดับภายในประเทศของไทยและกลไกตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก

ประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นจะนำมาสู่ประเด็นที่จะได้รับการศึกษา กล่าวคือ ปัจจัยใดส่งผลกระทบต่อศักยภาพหรือความสามารถของประเทศหนึ่งในการมีมรดกโลกในปริมาณที่เหมาะสมกับประเทศนั้น ก่อนที่จะสามารถไปสู่การแสวงหาแนวทางหรือข้อเสนอสำหรับผลักดันให้ไทยมีแหล่งมรดกโลกเพิ่มขึ้นโดยใช้เวลาน้อยลงโดยเฉพาะหากเปรียบเทียบกับที่ผ่านมาในอดีต

2.1.1 การเปรียบเทียบจำนวนแหล่งมรดกโลกของประเทศไทยกับประเทศอื่น

ข้อมูลจำนวนแหล่งมรดกโลกจะช่วยให้ผู้อ่านเห็นความสัมพันธ์ระหว่างศักยภาพทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการท่องเที่ยว กับจำนวนแหล่งมรดกโลก

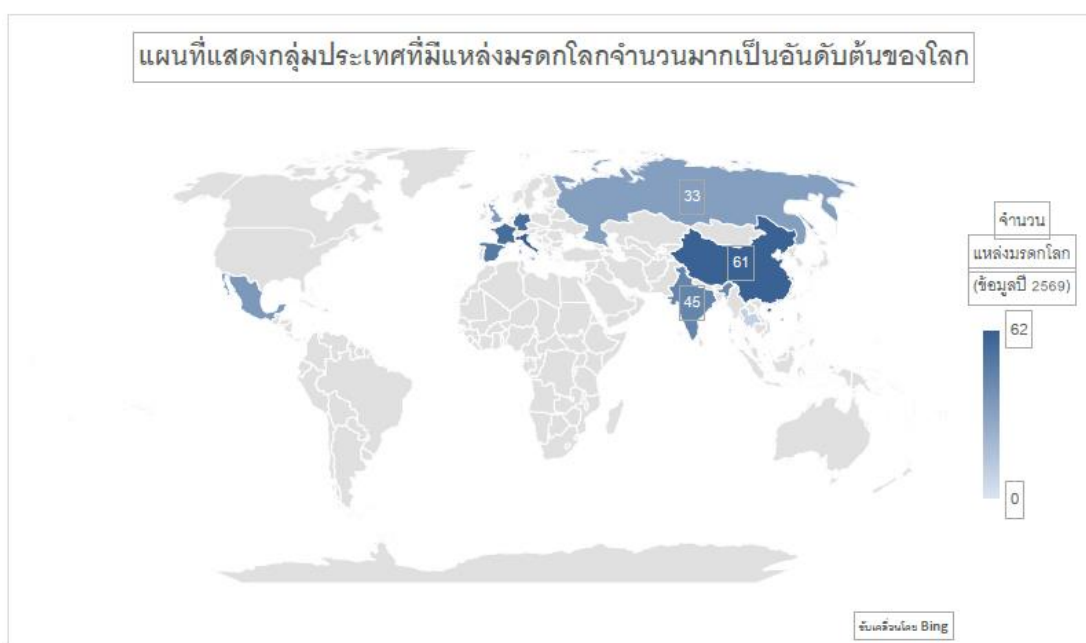
จากการสืบค้นข้อมูลจากเว็บไซต์ขององค์การยูเนสโกเกี่ยวกับจำนวนแหล่งมรดกโลกของประเทศต่าง ๆ¹² ผู้เขียนได้จำแนกกลุ่มประเทศที่มีมรดกโลกออกตามประเภทต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ด้านการเปรียบเทียบ ดังนี้

¹² ที่มา <https://whc.unesco.org/en/statesparties/> ทั้งนี้ เป็นจำนวนแหล่งมรดกโลกที่ปรับปรุงล่าสุดหลังการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยสามัญ ครั้งที่ 48 ระหว่างวันที่ 19-29 กรกฎาคม 2569 ณ เมืองปูซาน สาธารณรัฐเกาหลี

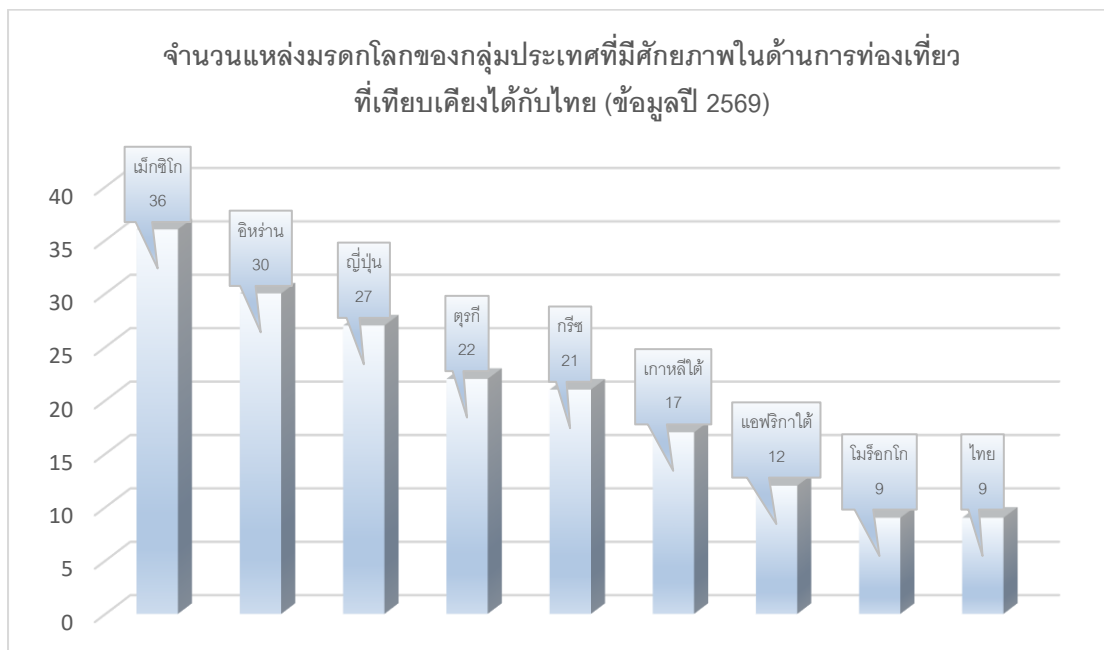
1) กลุ่มประเทศที่มีแหล่งมรดกโลกจำนวนมากเป็นอันดับต้นของโลกกับประเทศไทย

ตารางที่ 1 แสดงกลุ่มประเทศที่มีแหล่งมรดกโลกจำนวนมากเป็นอันดับต้นของโลก

ชื่อประเทศ	จำนวนแหล่งมรดกโลก (ข้อมูลปี 2569)
อิตาลี	62
จีน	61
เยอรมนี	55
ฝรั่งเศส	56
สเปน	50
อินเดีย	45
เม็กซิโก	36
สหราชอาณาจักร	35
รัสเซีย	33
ไทย	9

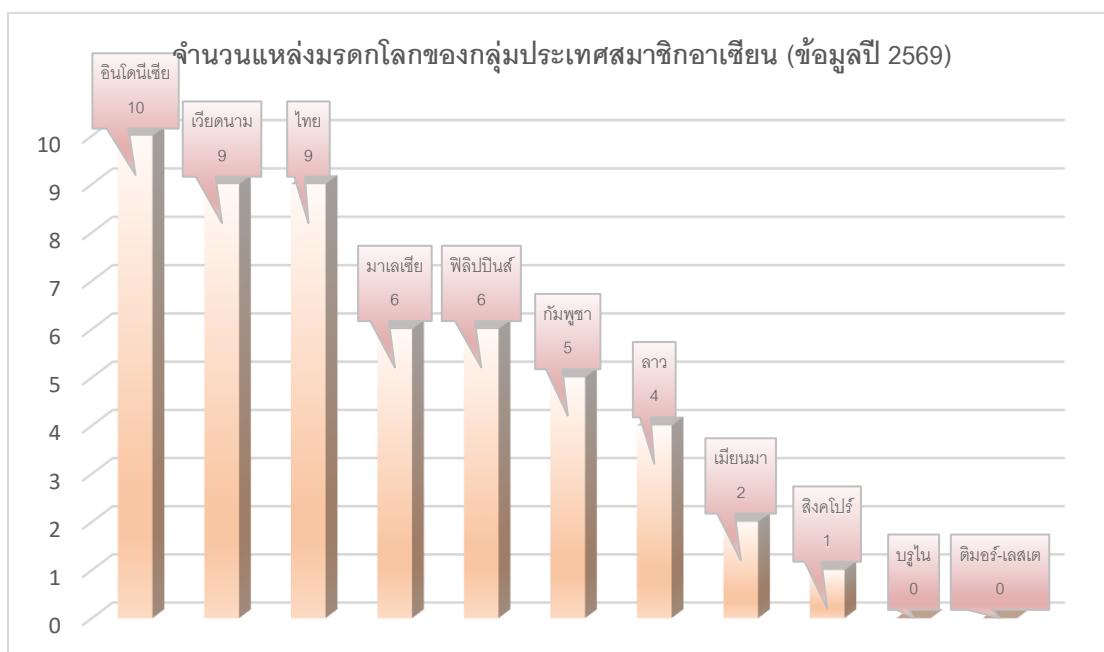


2) กลุ่มประเทศที่มีศักยภาพในด้านการท่องเที่ยวที่เทียบเคียงได้กับไทย ได้แก่



แผนภูมิที่ 1 จำนวนมรดกโลกของกลุ่มประเทศที่มีศักยภาพในด้านการท่องเที่ยวที่เทียบเคียงได้กับไทย (ข้อมูลปี 2569)

3) กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ได้แก่



แผนภูมิที่ 2 จำนวนแหล่งมรดกโลกของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน (ข้อมูลปี 2569)

2.2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษา

กลไกการเสนอขึ้นทะเบียนมรดกโลกทั้งภายในของไทยและตามอนุสัญญาฯ จะแสดงขั้นตอนการดำเนินงานก่อนที่แหล่งมรดกทางธรรมชาติหรือวัฒนธรรมจะได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ซึ่งสะท้อนถึงขั้นตอน วิธีการ และกระบวนการ รวมถึงความยากง่ายของการดำเนินการ อันจะทำให้ผู้อ่านสามารถตระหนักว่า หากฝ่ายไทยต้องการดำเนินการแบบมียุทธศาสตร์เพื่อเร่งรัดและผลักดันการมีมรดกโลกมากขึ้น จะสามารถปรับปรุงกลไกดังกล่าวในส่วนใด

การศึกษาจะเริ่มจากการวิเคราะห์ประเด็นเกี่ยวกับกลไกการดำเนินการเสนอขึ้นทะเบียนมรดกโลก โดยส่วนแรกจะเป็นเรื่องกระบวนการภายในประเทศ และส่วนที่สองจะเกี่ยวกับกระบวนการภายใต้กรอบอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกขององค์การยูเนสโก

2.2.1 กลไกภายในของไทยสำหรับการดำเนินการภายใต้กรอบอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ พ.ศ. 2559 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2568 กำหนดกลไกการพิจารณาการเสนอขึ้นทะเบียนมรดกโลกภายในประเทศไทย ได้แก่ คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก (กอม.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้กำกับดูแลกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นรองประธานคนที่ 1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นรองประธานคนที่ 2 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมเป็นรองประธานคนที่ 3 โดย กอม. ได้ตั้ง (1) คณะอนุกรรมการมรดกโลกทางธรรมชาติ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน และ (2) คณะอนุกรรมการมรดกโลกทางวัฒนธรรม ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมเป็นประธาน ทั้งนี้ ในส่วนของไทย งานด้านมรดกโลกเกี่ยวข้องกับการกิจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกระทรวงวัฒนธรรมเป็นหลัก โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานงานกลางหรือ focal point ตามอนุสัญญาฯ ส่วนกระทรวงการต่างประเทศ¹³ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นหน่วยงานรองที่ให้การสนับสนุน

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีข้างต้น กอม. มีอำนาจหน้าที่สำคัญ ดังนี้

¹³ ในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศ นอกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะเป็นรองประธานกรรมการ คนที่สอง โดยตำแหน่งแล้ว ยังมีอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ (ร่วมกับอธิบดีกรมศิลปากร และอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) อีกด้วย

1) เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครอง ป้องกัน และอนุรักษ์มรดกโลก ที่สอดคล้องตามอนุสัญญาฯ ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้แจ้งหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม

2) กำหนดแผนงาน มาตรการและกลไกในการคุ้มครอง ป้องกัน และอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม มรดกทางธรรมชาติ และมรดกแบบผสม ที่ตั้งอยู่ในไทย

3) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการกำหนดให้มรดกทางวัฒนธรรม มรดกทางธรรมชาติ และมรดกแบบผสมที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยเป็นมรดกโลก ก่อนเสนอต่อคณะกรรมการมรดกโลกเพื่อบรรจุไว้ในบัญชีรายชื่อเบื้องต้น (Tentative List) หรือบัญชีรายชื่อมรดกโลก เพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ และสอดคล้องกับแนวทางการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลก¹⁴

“หน่วยงานเจ้าของแหล่ง” ในไทย

ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานเจ้าของแหล่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาในส่วนของการกระบวนการภายในของไทยเกี่ยวกับการเสนอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก โดยปัจจุบัน “หน่วยงานเจ้าของแหล่ง” ส่วนใหญ่จะเป็น “หน่วยงานเจ้าของพื้นที่” ดังนี้

1) แหล่งมรดกทางธรรมชาติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติ (พื้นที่อุทยานแห่งชาติหรือวนอุทยานแห่งชาติ) จึงอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (อุทยานแห่งชาติต่าง ๆ) กรมป่าไม้ (วนอุทยานแห่งชาติต่าง ๆ) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ดูแลพื้นที่ชายฝั่งร่วมกับกรมอุทยานฯ) เป็นต้น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในฐานะของหน่วยงานตามพันธกิจที่กำกับดูแลแหล่งโดยตรง¹⁵

2) แหล่งมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแหล่งโบราณคดี จึงอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ตามก็มีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเช่นกัน อาทิ กรมการศาสนาในกรณีของวัดที่จดทะเบียนตามกฎหมาย เป็นต้น

¹⁴ ที่มา <https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2559/E/008/1.PDF> และ

<https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/63380.pdf>

¹⁵ นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานอื่นภายใต้กระทรวงเดียวกันที่ทำหน้าที่ในการธำรงรักษาคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลของแหล่ง เช่น กรมทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2.2.2 การขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลกภายใต้กรอบอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก

กรอบกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ของการขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลก ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ค.ศ. 1972 (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage หรือ UNESCO Convention 1972 – “อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก”) ซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาสามัญ (General Conference) ขององค์การยูเนสโก เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2515 โดยมีแรงบันดาลใจจากการที่นานาประเทศได้ร่วมกันบริจาคเงินประมาณ 40 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ให้แก่อียิปต์และซูดานเพื่อเคลื่อนย้ายและบูรณะวิหาร Abu Simbel ซึ่งเสี่ยงต่อการถูกน้ำท่วมหลังการก่อสร้างเขื่อน Aswan¹⁶

อนุสัญญาฯ ให้นิยามมรดกทางวัฒนธรรม (Cultural heritage) ไว้ดังนี้

(1) อนุสรณ์สถาน (Monuments) กล่าวคือ ผลงานสร้างสรรค์ทางสถาปัตยกรรมประติมากรรม จิตรกรรม ที่ประกอบเข้าด้วยกันเป็นอาคารที่มีคุณลักษณะของอนุสรณ์สถาน หรือประกอบด้วย แหล่งโบราณคดี ถ้าที่อยู่อาศัย ตลอดจนการบูรณาการคุณค่าของสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าว อันทำให้เกิดคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลในมิติทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ หรือวิทยาศาสตร์ (2) กลุ่มอาคาร (Group of buildings) กล่าวคือ กลุ่มของสิ่งก่อสร้างที่แยกจากกันหรือต่อเนื่องกันโดยลักษณะทางสถาปัตยกรรมหรือความสอดคล้องกลมกลืน หรือที่ตั้งภูมิทัศน์ ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลในมิติทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ หรือวิทยาศาสตร์ และ (3) แหล่ง (Sites) ที่เป็นผลงานที่เกิดจากมนุษย์ หรือการผสมผสานร่วมกันระหว่างผลงานของธรรมชาติและของมนุษย์และรวมถึงแหล่งโบราณคดีซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลในมิติทางด้านประวัติศาสตร์ สุนทรียศาสตร์ ชาติพันธุ์วิทยา หรือมานุษยวิทยา¹⁷

ส่วนมรดกทางธรรมชาติ (Natural heritage) อนุสัญญาฯ ให้นิยามไว้ ดังนี้

(1) ลักษณะทางกายภาพและทางชีวภาพ หรือกลุ่มของสภาพทางธรรมชาติซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลในมิติทางสุนทรียศาสตร์ หรือวิทยาศาสตร์ (2) สภาพองค์ประกอบทางธรณีวิทยา หรือธรณีสัณฐาน หรือบริเวณที่พิสูจน์ทราบได้อย่างชัดเจนว่าเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสายพันธุ์สัตว์และพืชที่กำลังได้รับการคุกคามซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลในมิติทางวิทยาศาสตร์หรือการอนุรักษ์ และ (3) สภาพธรรมชาติหรือบริเวณที่พิสูจน์ทราบอย่างชัดเจนว่ามีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากล ในมิติทางวิทยาศาสตร์ การอนุรักษ์ และความงดงามตามธรรมชาติ¹⁸

¹⁶ ที่มา <https://whc.unesco.org/en/conventiontext/>

¹⁷ ข้อ 1 ของอนุสัญญาฯ

¹⁸ ข้อ 2 ของอนุสัญญาฯ

นอกจากมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ยังมี**แหล่งมรดกโลกแบบผสม (mixed site)** ซึ่งเป็นแหล่งที่เข้าเกณฑ์ (criterion/criteria) ทางวัฒนธรรมและเกณฑ์ทางธรรมชาติ อย่างน้อยรายการละ 1 ข้อ¹⁹

ในปี 2569 อนุสัญญาฯ มีรัฐภาคี 196 ประเทศ การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกแสดงถึงความมุ่งมั่นของรัฐภาคีที่จะสงวนรักษาความโดดเด่นทางธรรมชาติและวัฒนธรรมไว้สำหรับคนรุ่นหลัง รวมถึงการสร้างความรู้แก่สาธารณชนและการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจสำหรับแหล่งที่ได้รับขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก นอกจากนี้ ในบางกรณี รัฐภาคีอนุสัญญาฯ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา ยังสามารถขอรับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ ความเชี่ยวชาญ และการเงินด้วย

กลไกในกรอบอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก

ภายใต้อนุสัญญาฯ มีคณะกรรมการมรดกโลก (World Heritage Committee: WHC) สมัชชารัฐภาคีอนุสัญญาฯ (General Assembly of States Parties to the World Heritage Convention: WHC-GA) ศูนย์มรดกโลก (World Heritage Centre) และองค์กรที่ปรึกษา (Advisory Bodies) เป็นกลไกการดำเนินงานที่สำคัญ ซึ่งมีรายละเอียดขององค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร ดังนี้

ก) คณะกรรมการมรดกโลก (World Heritage Committee: WHC) เป็นกลไกหลักภายใต้อนุสัญญาฯ ประกอบด้วยรัฐภาคี 21 ประเทศ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี²⁰ การประชุม WHC มีขึ้นในช่วงเดือนกรกฎาคมของทุกปี²¹ โดยรัฐภาคีที่อยู่ใน WHC จะหมุนเวียนกันเป็นประเทศเจ้าภาพ หน้าที่สำคัญของ WHC ได้แก่ การอนุมัติคำขอขึ้นทะเบียนมรดกโลก (Nomination/ Inscription) การพิจารณารายงานว่าด้วยสถานภาพการอนุรักษ์ (State of conservation) การปรับสถานะมรดกโลกที่ขึ้นทะเบียนแล้วเป็นให้เป็นแหล่งมรดกโลกในภาวะอันตราย การถอดถอนสถานะมรดกโลกสำหรับแหล่งที่เสื่อมโทรมหรือได้รับความเสียหายรุนแรง การบริหารจัดการเงินกองทุนมรดกโลก (World Heritage Fund) รวมถึงการอนุมัติเงินสนับสนุนตามคำขอของรัฐภาคี

ข) สมัชชารัฐภาคีอนุสัญญาฯ (General Assembly of States Parties to the World Heritage Convention: WHC-GA) ประกอบด้วยรัฐภาคีอนุสัญญาฯ ทั้งหมด โดยจัด

¹⁹ ตัวอย่างของแหล่งมรดกโลกแบบผสม อาทิ แหล่ง “Historic Sanctuary of Machu Picchu” ซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกในปี 2526 ตามเกณฑ์ทางวัฒนธรรมข้อ (i) และ (iii) และเกณฑ์ทางธรรมชาติข้อ (vii) และ (ix) ทั้งนี้ ไทยยังไม่มีแหล่งมรดกโลกแบบผสม

²⁰ อนุสัญญาฯ กำหนดให้ประเทศสมาชิก WHC มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมสมัชชาใหญ่ของอนุสัญญาฯ ครั้งที่ 13 ได้มีข้อมติที่ 13 GA 9 ขอความร่วมมือรัฐภาคีอนุสัญญาฯ สมครใจลดวาระการดำรงตำแหน่งลงเหลือ 4 ปี จึงกลายมาเป็นแนวปฏิบัติที่ดำเนินสืบเนื่องต่อกันมา [ที่มา](https://whc.unesco.org/en/faq/97) <https://whc.unesco.org/en/faq/97> อนึ่ง หลังการดำรงตำแหน่ง รัฐภาคีอนุสัญญาฯ จะต้องไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลกเป็นระยะเวลา 6 ปี [ที่มา](https://whc.unesco.org/en/ga) <https://whc.unesco.org/en/ga>

²¹ ในปี 2569 การประชุม WHC ครั้งที่ 48 จัดขึ้นระหว่างวันที่ 19-29 กรกฎาคม 2569 ณ เมืองปูซาน สาธารณรัฐเกาหลี

ประชุมทุกสองปีที่สำนักงานใหญ่องค์การยูเนสโก ณ กรุงปารีส สมาชิกฯ มีหน้าที่สำคัญ ได้แก่ (1) การเลือกตั้ง WHC (2) การกำหนดสัดส่วนของเงินอุดหนุนภาคบังคับที่รัฐภาคีต้องชำระให้กองทุนมรดกโลก และ (3) การกำกับดูแลนโยบายของการดำเนินการภายใต้อนุสัญญาฯ

ค) ศูนย์มรดกโลก (World Heritage Centre) ซึ่งผู้อำนวยการศูนย์ฯ ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้อำนวยการใหญ่องค์การยูเนสโกเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของอนุสัญญาฯ

ง) องค์กรที่ปรึกษา (Advisory Bodies) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาเชิงเทคนิคแก่คณะกรรมการมรดกโลกเพื่อประกอบการตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับมรดกโลกต่าง ๆ และให้คำปรึกษาแก่รัฐภาคีมรดกโลก โดยหน้าที่สำคัญคือการประเมินแหล่งมรดกที่รัฐภาคีเสนอขึ้นทะเบียนมรดกโลก (Nomination files) และรายงานสถานภาพการอนุรักษ์ โดยปัจจุบันมีองค์กรที่ปรึกษา 3 องค์กร ได้แก่ (1) International Union for Conservation of Nature (IUCN) รับผิดชอบแหล่งมรดกทางธรรมชาติ (2) International Council on Monuments and Sites (ICOMOS) รับผิดชอบแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม และ (3) International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property (ICCROM) มีหน้าที่เผยแพร่แนวปฏิบัติที่ดีและข้อมูลเชิงเทคนิคด้านการอนุรักษ์ให้แก่รัฐภาคี

คณะกรรมการมรดกโลก (WHC) จะพิจารณาขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมหรือทางธรรมชาติที่เสนอโดยรัฐภาคีอนุสัญญาฯ เป็นมรดกโลกหากแหล่งนั้นมี **คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล (Outstanding Universal Value: OUV)** ซึ่งหมายถึงคุณค่าทางวัฒนธรรม และ/หรือทางธรรมชาติที่มีความสำคัญแบบไม่มีพรมแดน และเป็นคุณค่าสากลของมนุษยชาติ ทั้งในบริบทของปัจจุบันและอนาคต กล่าวคือ เป็นมรดกของมนุษยชาติ และด้วยเหตุนี้ การคุ้มครองมรดกโลกจึงเป็นสิ่งสำคัญสูงสุด ทั้งนี้ ในการประกาศขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก คณะกรรมการมรดกโลกจะประกาศแถลงถึงคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลของแหล่งดังกล่าว (Statement of OUV) เพื่อเป็นข้อมูลอ้างอิงสำคัญในการประกาศคุ้มครองป้องกัน และการบริหารจัดการแหล่งในอนาคต

OUV ต้องมีองค์ประกอบครบ 3 ประการ ได้แก่ (1) มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ (criterion/criteria) ครบถ้วน อย่างน้อย 1 ข้อจาก 10 ข้อ (เกณฑ์ทางวัฒนธรรม 6 ข้อ และธรรมชาติ 4 ข้อ) (2) มีความครบถ้วนสมบูรณ์ (integrity) และ/หรือความเป็นของแท้ดั้งเดิม (authenticity) และ (3) มีมาตรการคุ้มครองและบริหารจัดการที่ดี (protection and management) โดยหารือกับผู้มีส่วนร่วม และชุมชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงการเสนอมรดกโลกต้องให้ชุมชนมีส่วนร่วมและรับทราบ ให้ความยินยอมด้วยตามหลัก Free, Prior and Informed Consent (FPIC) โดยองค์กรที่ปรึกษาตามกลไกของอนุสัญญาฯ จะเป็นผู้ประเมินเบื้องต้นว่าแหล่งดังกล่าวมี OUV ครบถ้วนหรือไม่



ภาพที่ 1 แผนผังแสดงองค์ประกอบของคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล หรือ OUV

2.2.3 เกณฑ์ (criterion/criteria) การพิจารณาขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลก

เอกสารแนวทางการดำเนินงานตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention – “Operational Guidelines”) ในวรรค II.D.77 ระบุเกณฑ์ (criterion/criteria) การขึ้นทะเบียนมรดกโลกไว้ 10 ข้อ ดังนี้

เกณฑ์ด้านวัฒนธรรม

1) เกณฑ์ข้อที่ 1 หรือ criteria (i) เป็นตัวแทนที่แสดงถึงความเป็นเอกลักษณ์ด้านศิลปกรรม หรือตัวแทนของความงดงามและเป็นผลงานชิ้นเอกที่จัดทำขึ้นด้วยการสร้างสรรค์อันชาญฉลาดยิ่ง

2) เกณฑ์ข้อที่ 2 หรือ criteria (ii) แสดงถึงความสำคัญของการแลกเปลี่ยนคุณค่าของมนุษย์ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง หรือในพื้นที่วัฒนธรรมใด ๆ ของโลกผ่านการพัฒนาด้านสถาปัตยกรรมหรือทางเทคโนโลยี อนุสรณ์ศิลป์ การวางแผนบ้านเมือง หรือการออกแบบภูมิทัศน์

3) เกณฑ์ข้อที่ 3 หรือ criteria (iii) เป็นเอกลักษณ์หายากยิ่ง หรือเป็นของแท้ดั้งเดิม

4) เกณฑ์ข้อที่ 4 หรือ criteria (iv) เป็นตัวอย่างของลักษณะโดยทั่วไปของสิ่งก่อสร้างอันเป็นตัวแทนของการพัฒนาทางด้านวัฒนธรรม สังคม ศิลปกรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี หรืออุตสาหกรรม

5) เกณฑ์ข้อที่ 5 หรือ criteria (v) เป็นตัวอย่างลักษณะอันเด่นชัด หรือขนบธรรมเนียมประเพณีแห่งสถาปัตยกรรม วิธีการก่อสร้าง หรือการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ ที่มี

ความเปราะบางด้วยตัวเอง หรือเสื่อมสลายได้ง่ายเพราะผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมที่ไม่สามารถกลับคืนดังเดิมได้

6) เกณฑ์ข้อที่ 6 หรือ criteria (vi) มีความคิดหรือความเชื่อที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุการณ์หรือประเพณีที่ยังคงมีอยู่ ที่เกี่ยวข้องกับความคิด หรือความเชื่อกับงานศิลปะและวรรณกรรมที่มีความโดดเด่นยิ่งในประวัติศาสตร์

เกณฑ์ด้านธรรมชาติ

7) เกณฑ์ข้อที่ 7 หรือ criteria (vii) เป็นแหล่งที่เกิดปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่มีความโดดเด่นเห็นได้ชัด หรือเป็นพื้นที่ที่มีความงามตามธรรมชาติ หาพื้นที่อื่นเปรียบเทียบมิได้

8) เกณฑ์ข้อที่ 8 หรือ criteria (viii) เป็นตัวอย่างที่มีความโดดเด่นสะท้อนถึงวิวัฒนาการความเป็นมาของโลกในช่วงเวลาต่าง ๆ ซึ่งรวมไปถึงร่องรอยของสิ่งมีชีวิตหรือกระบวนการทางธรณีวิทยาที่สำคัญอันทำให้เกิดรูปลักษณ์ของแผ่นดินหรือลักษณะธรณีสัณฐาน หรือลักษณะภูมิประเทศที่สำคัญ

9) เกณฑ์ข้อที่ 9 หรือ criteria (ix) เป็นตัวอย่างที่มีความโดดเด่นสะท้อนถึงกระบวนการนิเวศวิทยา และชีววิทยา ซึ่งก่อให้เกิดและมีพัฒนาการของระบบนิเวศทางบก หรือระบบนิเวศน้ำจืด หรือระบบนิเวศชายฝั่งและทางทะเล รวมทั้งสังคมสัตว์และพืช

10) เกณฑ์ข้อที่ 10 หรือ criteria (x) เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยที่มีความสำคัญสูงสุดสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นกำเนิด ซึ่งรวมไปถึงถิ่นที่อยู่อาศัยของชนิดพันธุ์พืช และ/หรือชนิดพันธุ์สัตว์ ที่มีความโดดเด่นเชิงวิทยาศาสตร์ หรือเชิงอนุรักษ์ระดับโลก²²

2.2.4 ความครบถ้วนสมบูรณ์ (integrity) และความเป็นของแท้ดั้งเดิม (authenticity)

ความครบถ้วนสมบูรณ์เป็นตัวบ่งชี้คุณสมบัติของลักษณะความเป็นองค์รวมตลอดจนการมีอยู่อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมหรือธรรมชาติ และคุณลักษณะของแหล่ง ทั้งนี้ การตรวจสอบความครบถ้วนสมบูรณ์จะพิจารณาถึงสิ่งที่เกี่ยวข้องของแหล่งมรดกนั้นด้วย กล่าวคือ (1) เมื่อรวมทุกองค์ประกอบของแหล่งเข้าด้วยกัน คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลของแหล่งมรดกจะต้องเป็นที่ประจักษ์ (2) แหล่งต้องมีขนาดใหญ่พอเพียงที่จะทำให้เชื่อมั่นได้ว่ามีคุณสมบัติเป็นตัวแทนที่แสดงออกถึงความครบถ้วนสมบูรณ์ของลักษณะเด่น ตลอดจนกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งถ่ายทอดนัยสำคัญของแหล่งมรดก (3) แหล่งได้รับผลกระทบในทางลบจากการพัฒนาและ/หรือการถูกทอดทิ้งหรือไม่ อย่างไร²³

²² ที่มา <https://whc.unesco.org/document/222376> ปรับปรุงล่าสุดเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2568

²³ เอกสารแนวทางการดำเนินงานตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก ในวรรค II.E.79 ถึง 95

แหล่งมรดกที่นำเสนอภายใต้เกณฑ์ข้อที่ 1 (i) - 6 (vi) (แหล่งทางวัฒนธรรม) จะต้อง มีโครงสร้างทางกายภาพและ/หรือองค์ประกอบสำคัญที่อยู่ในสภาพที่ดี รวมทั้งมีมาตรการรองรับ ผลกระทบจากการเสื่อมสภาพ

ส่วนแหล่งมรดกที่นำเสนอภายใต้ข้อเกณฑ์ข้อที่ 7 (vii) – 10 (x) (แหล่งทาง ธรรมชาติ) จะต้องมีการบูรณะทางชีวภาพ และคุณลักษณะ ในสภาพสมบูรณ์ โดยในพื้นที่ เก่าแก่ แหล่งธรรมชาติอาจมีพลวัตและความสัมพันธ์กับมนุษย์ และกิจกรรมต่างๆของมนุษย์ อาทิ ประเพณีของสังคมและชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ได้ ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวควรสัมพันธ์กับการสร้างมั่นคง ให้แก่คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลของพื้นที่ด้วย

แหล่งมรดกที่นำเสนอภายใต้เกณฑ์ข้อที่ 1 (i) ถึงข้อที่ 6 (vi) (แหล่งมรดกโลก ทางวัฒนธรรม) จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของ **ความเป็นของแท้ดั้งเดิม**ด้วย โดยจะพิจารณาจาก ความน่าเชื่อถือ และความเป็นจริงในมิติต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในเอกสารประกอบการพิจารณาเสนอ ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ทั้งนี้ ความสามารถในการทำความเข้าใจคุณค่าของแหล่งมรดกนั้นจะขึ้นอยู่กับ ระดับความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่นำเสนอ ตลอดจนการสร้าง ความเข้าใจเกี่ยวกับแหล่งมรดก วัฒนธรรมที่สัมพันธ์กับคุณลักษณะของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม กล่าวคือ คุณค่าที่มีมายาวนาน โดยการประเมินจะพิจารณาความเป็นของแท้ดั้งเดิมในทุกมิติที่สัมพันธ์กับแหล่ง

2.2.5 มาตรการคุ้มครองและบริหารจัดการ (protection and management)

การคุ้มครองและการบริหารจัดการแหล่งมรดกโลกมีวัตถุประสงค์เพื่อคงคุณค่า โดดเด่นอันเป็นสากล ตลอดจนเงื่อนไขของความครบถ้วนสมบูรณ์และ/หรือความเป็นของแท้ดั้งเดิม ตลอดระยะเวลาที่แหล่งดังกล่าวมีสถานะเป็นมรดกโลก โดยแหล่งมรดกโลก และประเพณีที่เกี่ยวข้อง จะต้องได้รับการคุ้มครองทั้งในด้านกฎหมาย กฎระเบียบ และสัญญา ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น

2.2.6 ขั้นตอนและกำหนดเวลาการเสนอขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลก

ตารางที่ 2 แสดงขั้นตอนและกำหนดเวลาการเสนอขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลก

กำหนดวันที่	การดำเนินการ
15 เมษายน ปีที่ 0	รัฐภาคีอนุสัญญาฯ ส่งข้อมูลของแหล่งที่ประสงค์จะขึ้นทะเบียนในบัญชีรายชื่อเบื้องต้น (Tentative List) ให้ศูนย์มรดกโลก
มิถุนายน – กรกฎาคม ปีที่ 0	ที่ประชุมคณะกรรมการมรดกโลก (WHC) รับรองบัญชีรายชื่อเบื้องต้นล่าสุดของรัฐภาคีอนุสัญญาฯ ทุกประเทศ
1 กุมภาพันธ์ ปีที่ 1	รัฐภาคีส่งเอกสารนำเสนอขึ้นทะเบียน (Nomination file) ของแหล่งที่ประสงค์จะเสนอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกให้ศูนย์มรดกโลก โดยแหล่งดังกล่าวต้องอยู่ในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นแล้ว
มีนาคม ปีที่ 1 – พฤษภาคม ปีที่ 2	องค์กรที่ปรึกษา (Advisory bodies) ด้านวัฒนธรรม กล่าวคือ ICOMOS และด้านธรรมชาติ กล่าวคือ IUCN ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญสำรวจพื้นที่ของแหล่ง และจัดทำรายงานผลการประเมิน Nomination file พร้อมยกย่องข้อดีและข้อด้อย เพื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของ WHC
6 สัปดาห์ก่อนการประชุม WHC	ศูนย์มรดกโลกเผยแพร่รายงานผลการประเมิน Nomination file และร่างข้อด้อยใจโดยองค์กรที่ปรึกษา โดยประเทศสมาชิกสามารถขอแก้ไข Factual errors ที่พบในรายงานผลการประเมิน
กรกฎาคม ปีที่ 2	ที่ประชุม WHC พิจารณาคำขอขึ้นทะเบียน

ผลการพิจารณาคำขอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกของ WHC สามารถแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่

ตารางที่ 3 แสดงผลการพิจารณาคำขอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกของ WHC ทั้ง 4 รูปแบบ

ผลการพิจารณา	คำอธิบาย
Inscribed หรือ I (Recommended for inscription)	ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก
Referred หรือ R (Recommended for referral)	ให้เลื่อนการพิจารณาออกไปเพื่อส่งข้อมูลเพิ่มเติมและเสนอแหล่งเข้าสู่การพิจารณาของ WHC อีกครั้งภายใน 3 ปี โดยไม่ต้องให้องค์กรที่ปรึกษาลงพื้นที่เพื่อประเมินแหล่งอีกครั้ง
Deferred หรือ D (Recommended for deferral)	ให้เลื่อนการพิจารณาออกไปเพื่อจัดทำเอกสารนำเสนอขึ้นทะเบียนใหม่รวมถึงให้องค์กรที่ปรึกษาลงพื้นที่ประเมินแหล่งอีกครั้ง ก่อนจะกลับมาเสนอแหล่งเข้าสู่การพิจารณาของ WHC
Not recommended for inscription หรือ N	ไม่เสนอให้ขึ้นทะเบียน

ทั้งนี้ WHC สามารถรับรองข้อดีที่มีเนื้อหาต่างจากคำแนะนำหรือร่างข้อตัดสินใจที่จัดเตรียมโดยองค์กรที่ปรึกษาและฝ่ายเลขานุการของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก

2.2.7 สรุปกระบวนการและกลไกการเสนอขึ้นทะเบียนมรดกโลกของไทย

จากข้อมูลข้างต้น สามารถสรุปกระบวนการเสนอขึ้นทะเบียนมรดกโลกของไทยได้ดังนี้

1) **หน่วยงานเจ้าของแหล่ง** เช่น หน่วยงานเจ้าของพื้นที่ องค์กรจากรัฐบาลกลางในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น จัดทำหรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่นจัดทำ “เอกสารนำเสนอ” (Nomination Dossier) เพื่อเสนอขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลก

2) **คณะอนุกรรมการมรดกโลกทางวัฒนธรรมหรือคณะอนุกรรมการมรดกโลกทางธรรมชาติ** ภายใต้คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก (กอม.) พิจารณาเอกสารนำเสนอ หากเห็นว่า เอกสารนำเสนอพร้อมแล้ว คณะอนุกรรมการฯ จะมีมติให้เสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของ กอม.

3) **คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก (กอม.)** พิจารณาเอกสารนำเสนอฯ โดยหากเห็นว่า เอกสารพร้อมแล้ว จะมีมติให้เสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

4) **คณะรัฐมนตรี** พิจารณาเอกสารนำเสนอฯ หากเห็นชอบ จะมีมติให้เสนอเรื่องเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาภายใต้กรอบอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกขององค์การยูเนสโก

5) **รัฐบาลไทย** โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ. ทส.) ในฐานะหน่วยงานประสานงานกลาง (focal point) ของไทยตามอนุสัญญาฯ ส่งเอกสารนำเสนอ (Nomination Dossier) แก่ศูนย์มรดกโลก และองค์กรที่ปรึกษา (Advisory bodies)

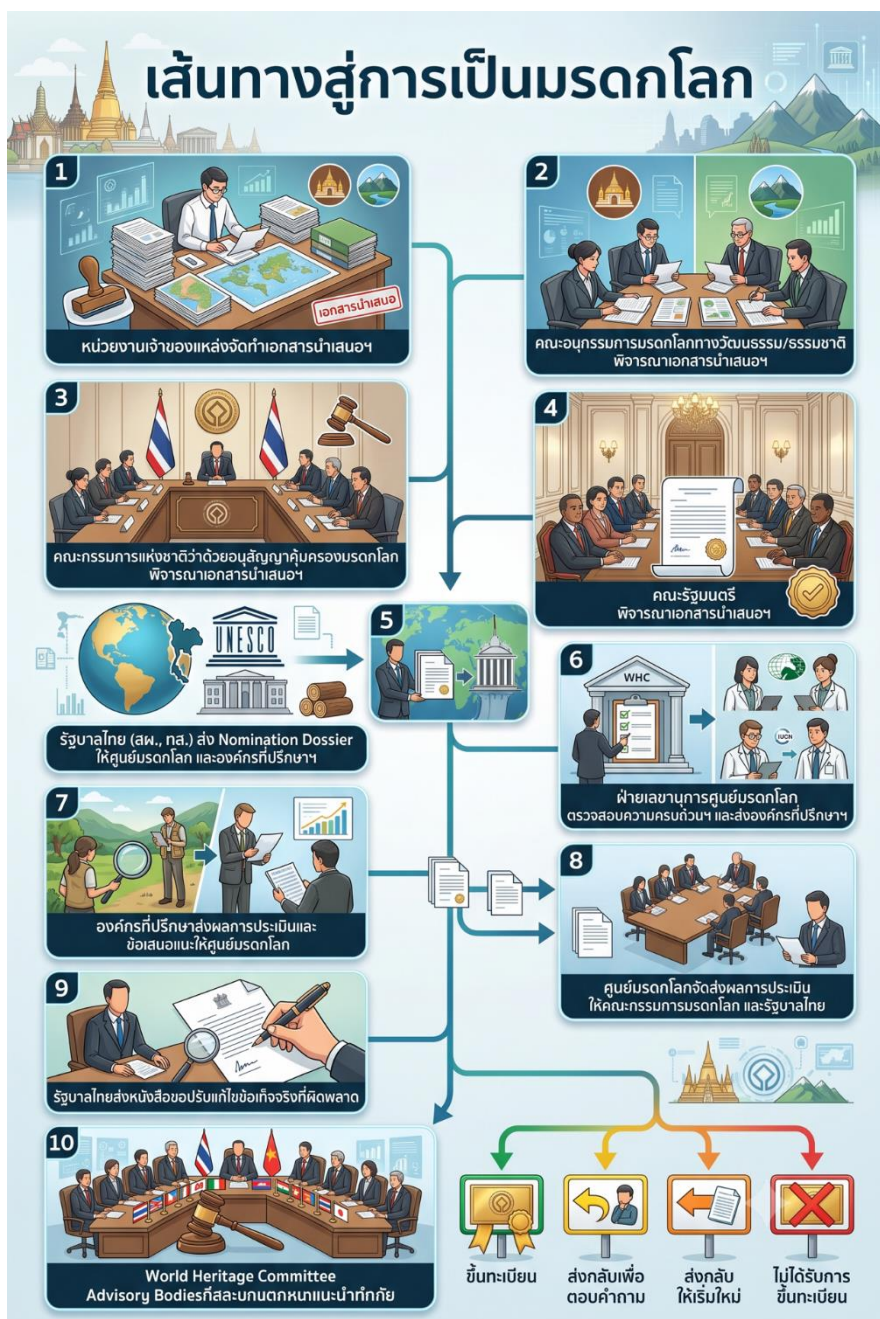
6) ฝ่ายเลขานุการของ**ศูนย์มรดกโลก** ตรวจสอบความครบถ้วนสมบูรณ์ของเอกสารนำเสนอ โดยหากเอกสารครบถ้วนสมบูรณ์ ฝ่ายเลขานุการฯ จะส่งต่อไปยัง**องค์กรที่ปรึกษา**เพื่อตรวจสอบ เอกสารนำเสนอและตรวจประเมินแหล่ง

7) **องค์กรที่ปรึกษา**ส่งผลการประเมินและข้อเสนอแนะให้**ศูนย์มรดกโลก**

8) **ศูนย์มรดกโลก**ส่งผลการประเมินและข้อเสนอแนะให้**คณะกรรมการมรดกโลก** และ**รัฐบาลไทย** ในฐานะผู้เสนอแหล่ง

9) หากจำเป็น รัฐบาลไทยสามารถมีหนังสือถึงประธานกรรมการมรดกโลกเพื่อขอปรับแก้ “ข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด” (“factual errors”)

10) **องค์กรที่ปรึกษา**สามารถเสนอให้**คณะกรรมการมรดกโลก**พิจารณา (ก) ขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลก (Inscribed หรือ I) (ข) ส่งกลับ เอกสารนำเสนอ เพื่อตอบคำถามบางประการ (Referred หรือ R) (ค) ส่งกลับ เอกสารนำเสนอ เพื่อให้เริ่มดำเนินการใหม่ทั้งหมด (Deferred หรือ D) หรือ (ง) ไม่เสนอให้ได้รับการขึ้นทะเบียนฯ (Not recommended for inscription หรือ N)



ภาพที่ 2 แผนผังสรุปกระบวนการเสนอขึ้นทะเบียนมรดกโลกของไทย

2.3 สรุปผลการศึกษา

2.3.1 ศักยภาพของไทยด้านการท่องเที่ยวเกี่ยวกับจำนวนแหล่งมรดกโลก

ตามข้อ 1.1.3 ข้างต้น การมีแหล่งมรดกโลกนำมาซึ่งความภาคภูมิใจ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว และผลประโยชน์ด้านสังคม อย่างไรก็ตาม ในยุคปัจจุบันที่การเดินทางไปต่างประเทศทำได้โดยสะดวกและราคาไม่สูงมาก คงปฏิเสธไม่ได้ว่า การมีมรดกโลก

นำมาซึ่งประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวและสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวให้ประเทศเจ้าของแหล่งมรดกโลกนั้น ผู้เขียนจึงได้หยิบยกประเทศเม็กซิโกและตุรกี ซึ่งเป็นประเทศที่มีนักท่องเที่ยวต่างชาติมาเยือนจำนวนมากและมีรายได้เข้าประเทศจากการท่องเที่ยว มาเป็นกรณีเปรียบเทียบกับไทยทั้งในเรื่องจำนวนแหล่งมรดกโลกและศักยภาพด้านการท่องเที่ยว

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบศักยภาพด้านการท่องเที่ยวกับจำนวนแหล่งมรดกโลกในส่วนของไทย เม็กซิโก และตุรกี

	ไทย	เม็กซิโก	ตุรกี
จำนวนแหล่งมรดกโลก	9	36	22
จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ (ปี 2568) (ล้านคน)	32.9	47.8	63.92
รายได้จากการท่องเที่ยว (ปี 2567) (พันล้านดอลลาร์สหรัฐ)	48.5	33	56.28
อัตราการฟื้นตัวของ จำนวนนักท่องเที่ยวหาก เปรียบเทียบจำนวน นักท่องเที่ยวกับช่วงก่อน Covid-19	82% (2025)	จำนวนนักท่องเที่ยว มากกว่าช่วงก่อน Covid-19	จำนวนนักท่องเที่ยว มากกว่าช่วงก่อน Covid-19
จุดเด่นด้านการท่องเที่ยว	ทะเลและหาดทราย พระพุทธศาสนา อาหาร การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ และรักษาพยาบาล	ทะเลและหาดทราย อารยธรรมโบราณ ความใกล้ชิดกับตลาด ท่องเที่ยวสหรัฐฯ	อารยธรรมโบราณ ทะเลและหาดทราย ประตูระหว่างยุโรป และเอเชีย

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นว่า ไทยมีศักยภาพทางด้านการท่องเที่ยวที่ในระดับใกล้เคียงกับทั้งสองประเทศ อย่างไรก็ตาม ปริมาณแหล่งมรดกโลกที่ไทยมียังน้อยกว่าอีก 2 ประเทศดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ ในเรื่องนี้ ผู้เขียนจึงจะพิจารณาถึงกระบวนการและกลไกการเสนอขึ้นทะเบียนมรดกโลกทั้งในส่วนของภายในไทยเองและตามกลไกอนุสัญญาฯ ว่าเป็นอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร ต่อการที่ไทยจะสามารถมีแหล่งมรดกโลกเพิ่มขึ้นในระยะเวลาที่เหมาะสม

2.3.2 กระบวนการเสนอขึ้นทะเบียนในปัจจุบันดำเนินการในลักษณะ “ล่างสู่บน”

ปัจจุบัน กระบวนการเสนอขึ้นทะเบียนมรดกโลกของไทยดำเนินการในลักษณะ Bottom-up หรือ “จากล่างสู่บน” กล่าวคือ หน่วยงานเจ้าของพื้นที่เป็นผู้พิจารณาเองว่า แหล่งในความรับผิดชอบของตนมีศักยภาพหรือมีคุณสมบัติสำหรับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกหรือไม่ อย่างไร จากนั้น หน่วยงานดังกล่าวก็จะเริ่มดำเนินการตามขั้นตอนภายในของไทย กล่าวคือการเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการมรดกโลกทางวัฒนธรรม หรือคณะอนุกรรมการมรดกโลกทางธรรมชาติภายใต้คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก

ประเด็นที่เกิดจากลักษณะการดำเนินการดังกล่าว มีดังนี้

1) โดยที่ยังไม่มีกลไกการประเมินศักยภาพเบื้องต้นว่าแหล่งนั้นพร้อมที่จะได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกตามเงื่อนไขอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกหรือไม่ หากหน่วยงานเจ้าของแหล่งไม่มีองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง การเสนอแหล่งดังกล่าวเข้าสู่กลไกการพิจารณาภายในของไทยเปรียบเสมือนเป็นการใช้ทรัพยากร โดยเฉพาะงบประมาณและบุคลากร อย่างไม่คุ้มค่า และทรัพยากรดังกล่าวไม่ได้รับการจัดสรรสำหรับแหล่งอื่นที่มีศักยภาพสูงกว่า

2) ในทางกลับกัน สำหรับแหล่งที่มีศักยภาพ แต่หน่วยงานเจ้าของแหล่งไม่มีความรู้เกี่ยวกับมรดกโลกหรือไม่สนใจที่จะริเริ่มกระบวนการเสนอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก แหล่งดังกล่าวก็จะไม่สามารถเข้าสู่กลไกการพิจารณาภายในของไทยได้

3) แม้จะมีการจัดทำ “บัญชีรายชื่อเบื้องต้นภายในของไทย” (ตามข้อ 1.1.2 ข้างต้น) ซึ่งอาจถือเป็นบัญชีรายชื่อแหล่งที่มีศักยภาพของไทย อย่างไรก็ดี ไม่มีการปรับปรุงบัญชีรายชื่อดังกล่าวมานานกว่า 30 ปี แล้ว

อนึ่ง วิธีการทำงานแบบ “ล่างสู่บน” หากหมายถึงการสนับสนุนงานด้านการขึ้นทะเบียนมรดกโลกโดยองค์กรภาคประชาสังคม มีตัวอย่างหลายกรณีที่มีการสนับสนุนดังกล่าวเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการขึ้นทะเบียนมรดกโลก อาทิ กรณีของวัดพระมหาธาตุวรมหาวิหาร จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเพิ่งได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกในปี 2569 ได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม วัดพระมหาธาตุวรมหาวิหาร ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนการดูแลรักษา ปกป้องโบราณสถาน และผลักดัน วัดพระมหาธาตุวรมหาวิหาร จังหวัดนครศรีธรรมราช สู่มรดกโลกทางวัฒนธรรมโดยส่วนใหญ่มูลนิธิฯ ได้สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการเพื่อเสนอขึ้นทะเบียนวัดพระมหาธาตุฯ เป็นมรดกโลก²⁴ อีกตัวอย่างที่น่าสนใจคือกรณีของ “สงขลาและชุมชนที่เกี่ยวข้องเนื่องริมทะเลสาบสงขลา” จังหวัดสงขลา ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก โดยได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิสงขลาสู่มรดกโลก ซึ่งสนับสนุนทั้งด้านงบประมาณ ข้อมูลวิชาการ

²⁴ ที่มา <https://siamrath.co.th/all-thailand-news/c49efa19-0bf1-4326-a9d9-212f9ddce408>

การสำรวจพื้นที่ และการให้ความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้อง สำหรับการดำเนินการเพื่อขึ้นทะเบียนแหล่งดังกล่าวเป็นมรดกโลก²⁵

2.3.3 การดำเนินการในลักษณะ “บนสู่ล่าง” ควบคู่กับ “ล่างสู่บน”

โดยที่กลไกและกระบวนการที่มีอยู่ในปัจจุบันในลักษณะ “ล่างสู่บน” ไม่สามารถเอื้ออำนวยให้ไทยสามารถมีแหล่งมรดกโลกเพิ่มขึ้นในระยะเวลาที่เหมาะสมได้ จึงต้องพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้กระบวนการเสนอขึ้นทะเบียนมรดกโลกของไทย

จากประสบการณ์การทำงานของผู้เขียนในการทำงานด้านมรดกโลก ด้วยลักษณะของเนื้องาน กล่าวคือ การที่แหล่งมรดกทางธรรมชาติหรือวัฒนธรรม เป็นพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย การทำงานในลักษณะ “ล่างสู่บน” ยังเป็นวิธีการที่ต้องคงไว้ อย่างไรก็ตาม หากสามารถนำเอาวิธีการ Top-down หรือ “บนสู่ล่าง” มาใช้ควบคู่กันกับวิธีการ “ล่างสู่บน” อาทิ เพื่อกำหนดว่า แหล่งใดที่หน่วยงานในพื้นที่ไม่ได้เสนอ หรือที่เสนอแล้ว แต่ยังมิอุปสรรค เป็นแหล่งที่มีศักยภาพ (มีคุณสมบัติเหมาะสมและครบถ้วนที่จะเป็นมรดกโลก) ก็จะเป็นการตอบโจทย์เชิงยุทธศาสตร์ในการที่จะทำให้ไทยมีแหล่งมรดกโลกเพิ่มขึ้นโดยไม่ต้องใช้เวลานานเกินสมควร

2.3.4 การผลักดันและเร่งรัดการดำเนินการตามกลไกในกรอบอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก

นอกจากการปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานตามกลไกในประเทศ การผลักดันและเร่งรัดการมีมรดกโลกเพิ่มขึ้นจะต้องพิจารณาด้วยว่าจะสามารถปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของไทยในกรอบอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกได้อย่างไร โดยเฉพาะการพัฒนาประสิทธิภาพของการดำเนินงานตามอนุสัญญาฯ และ Operational Guidelines การส่งเสริมให้ไทยดำรงตำแหน่งสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลก รวมถึงประธานคณะกรรมการฯ อย่างเป็นระบบ เป็นต้น

2.3.5 การแก้ไขปัญหาในระยะยาว

การนำเอาวิธีการทำงานทั้งสองมาใช้ควบคู่กันจะเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาในระยะสั้นและระยะกลาง อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาในระยะยาวต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของทรัพยากรที่รัฐบาลจัดสรรให้กับการดำเนินการด้านมรดกโลกของไทย ซึ่งในปัจจุบันยังไม่เพียงพอทั้งในมิติของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หน่วยงานรับผิดชอบ บุคลากร และงบประมาณ ซึ่งผู้เขียนจะพยายามมีข้อเสนอในประเด็นนี้เช่นกันในบทถัดไป

²⁵ ที่มา <https://www.songkhlatoworldheritage.org/th>

บทที่ 3

ข้อเสนอ

สำหรับข้อเสนอในการปรับปรุงกระบวนการและกลไกการพิจารณาการเสนอขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลกของไทยเพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์และยุทธศาสตร์ของประเทศไทยนั้น จะแบ่งออกเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายและการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ ดังนี้

3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย

การปรับปรุงกระบวนการและกลไกการพิจารณาการเสนอขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลกของไทยเพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์และยุทธศาสตร์ของประเทศไทยจำเป็นต้องพึ่งพาการผลักดันเชิงนโยบาย โดยสามารถอ้างอิงถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่อ้างถึงข้างต้นในข้อ 2.2.1 ที่ให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก (กอม.) ในการมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแผนงาน

3.1.1 การตั้งคณะอนุกรรมการยุทธศาสตร์มรดกโลก

กอม. อาจพิจารณาดังคณะอนุกรรมการยุทธศาสตร์มรดกโลก ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานเพื่อเร่งรัดการมีมรดกโลกเพิ่มขึ้นของไทยรวมถึงตรวจสอบและรายงานว่าการดำเนินการที่เกี่ยวข้องภายใต้ กอม. สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนงานข้างต้นหรือไม่ ทั้งนี้ การมีกลไกที่กำกับดูแลยุทธศาสตร์ด้านมรดกโลกถือเป็นการนำวิธีการทำงานลักษณะ “บนสู่ล่าง” มาใช้ควบคู่กับวิธีการในปัจจุบันของ กอม. ซึ่งเป็นไปในลักษณะ “ล่างสู่บน” อันเป็นการ “เติมสิ่งที่ขาด” เข้าในกระบวนการเสนอขึ้นทะเบียนมรดกโลกของไทย ทั้งนี้ หากจำเป็น อาจพิจารณาเสนอปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ด้วย

3.1.2 การกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบาย

การดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพย่อมต้องอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ในการนี้ คณะอนุกรรมการยุทธศาสตร์มรดกโลกของไทยที่ตั้งขึ้นอาจพิจารณากำหนดการเร่งรัดการดำเนินการเพื่อให้ไทยมีมรดกโลกเพิ่มขึ้นเป็นยุทธศาสตร์ของประเทศในการดำเนินการภายใต้กรอบอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก ดังนี้

1) **วาระแห่งชาติว่าด้วยมรดกโลก** กล่าวคือ กำหนดให้การมีมรดกโลกแห่งใหม่ในไทยเป็นวาระแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการฯ อาจพิจารณาเสนอ กอม. เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาบรรจุการดำเนินการเพื่อให้ประเทศมีแหล่งมรดกโลกเพิ่มขึ้นเป็นวาระสำคัญเร่งด่วนแห่งชาติ

2) **กรอบเวลาการดำเนินการ** กล่าวคือ กำหนดให้การดำเนินการเพื่อขึ้นทะเบียนมรดกโลกแห่งใหม่ของไทยต้องมีเป้าหมายและกรอบเวลาที่ชัดเจน โดยหากไม่สามารถดำเนินการตามกรอบเวลาดังกล่าวได้ คณะอนุกรรมการจะพิจารณาประเด็นปัญหาและหาวิธีช่วยเหลือ

3) **การปรับปรุงและใช้ประโยชน์จากบัญชีรายชื่อเบื้องต้น** กล่าวคือ กำหนดให้แหล่งมรดกโลกในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นเป็นแหล่งที่ต้องได้รับการดำเนินการเพื่อขึ้นทะเบียนมรดกโลกในลำดับต้นก่อนแหล่งอื่น โดยหากแหล่งดังกล่าวมีอุปสรรคในการดำเนินการหรือไม่มีศักยภาพที่จะได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกโดยเร็ว ก็อาจพิจารณาถอนแหล่งดังกล่าวออกจากบัญชีรายชื่อเบื้องต้นก่อนและบรรจุแหล่งอื่นที่มีศักยภาพทดแทน

4) **ปฏิสัมพันธ์กับศูนย์มรดกโลกและประเทศสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลก** กล่าวคือ กำหนดวิธีการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสม่ำเสมอระหว่างฝ่ายไทย ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนหน่วยงานประสานงานของไทยด้านมรดกโลก และหน่วยงานเจ้าของแหล่งที่จะเสนอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก กับศูนย์มรดกโลกและประเทศสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลก ทั้งในระดับผู้แทนถาวรประจำองค์การยูเนสโกที่สำนักงานใหญ่กรุงปารีส ระดับหัวหน้าหรือผู้แทนรัฐบาลหรือหน่วยงานรับผิดชอบด้านมรดกโลกในเมืองหลวงของประเทศนั้น ๆ และระดับเอกอัครราชทูตของประเทศที่กรุงเทพฯ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างเครือข่าย การทำความเข้าใจกรณีปัญหาการดำเนินการหรือการตอบประเด็นที่ฝ่ายเลขานุการอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก หรือองค์กรที่ปรึกษาสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อให้แหล่งมีคุณสมบัติเหมาะสมกับการได้รับการขึ้นทะเบียน รวมถึงการชี้แจงเกี่ยวกับสถานะภาพว่าด้วยการอนุรักษ์กรณีแหล่งได้รับการขึ้นทะเบียนแล้ว

5) **การดำรงตำแหน่งสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลก** กล่าวคือ กำหนดให้การเป็นสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลกเป็นวาระสำคัญ โดยต้องวางแผนล่วงหน้า และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเป็นสมาชิสดังกล่าวเอื้อต่อสถานะและการดำเนินการของไทยในกรอบมรดกโลก ซึ่งจะมีส่วนช่วยผลักดันการขึ้นทะเบียนมรดกโลกของไทย รวมถึงการพิจารณาว่าวาระการดำรงตำแหน่งใดเหมาะสมกับประเทศไทย อาทิ การเลือกตั้งสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลกในวาระดังกล่าวมีที่นั่งว่างมากน้อยเพียงใด มีภาวะแข่งขันหรือไม่ และมีคู่แข่งเป็นประเทศใดบ้าง มีประเทศที่พร้อมจะสนับสนุนไทยหรือไม่ อย่างไร

6) **การเป็นประธานการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก** กล่าวคือ กำหนดแผนเพื่อให้ไทยดำรงตำแหน่งประธานและเจ้าภาพการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก ซึ่งจะช่วยส่งเสริม

และสนับสนุนการดำเนินการของไทยในกรอบมรดกโลกในระดับที่สูงกว่าการดำรงตำแหน่งสมาชิก คณะกรรมการฯ ตามข้อ 5)



ภาพที่ 3 แผนผังแสดงยุทธศาสตร์มรดกโลกของไทย: เร่งรัดการดำเนินการเพื่อให้ไทยมีมรดกโลก

3.2 ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ

การนำข้อเสนอเชิงนโยบายตามข้อ 3.1 มาขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติต้องอาศัยการดำเนินการในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ดังนี้

3.2.1 การดำเนินการในระยะสั้น

การดำเนินการระยะสั้นจะเกี่ยวกับการผลักดันให้ประเทศไทยเสนอขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลกที่อยู่ในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นของศูนย์มรดกโลกแล้ว (ตามข้อ 1.1.1 ข้างต้น) โดยมีข้อเสนอ ดังนี้

1) **การปรับปรุงรายบัญชีรายชื่อเบื้องต้น** กล่าวคือ ให้คณะอนุกรรมการยุทธศาสตร์มรดกโลกนำบัญชีรายชื่อเบื้องต้นของไทยในปัจจุบันมาทบทวนโดยพิจารณาว่าแหล่งใดของไทยมีศักยภาพที่จะได้รับการเร่งรัดขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก แหล่งใดที่มีประเด็นปัญหาที่อาจทำให้การขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกยังไม่สามารถดำเนินการได้ในระยะสั้น และจากนั้น เสนอให้ปรับปรุงบัญชีรายชื่อเบื้องต้นให้บรรจุเพียงแหล่งที่มีศักยภาพเพื่อสามารถใช้เป็นเอกสารอ้างอิงพื้นฐานของการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับการเร่งรัดผลักดันการมีแหล่งมรดกโลกเพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ ศูนย์มรดกโลกสนับสนุนให้รัฐภาคีอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกปรับปรุงบัญชีรายชื่อเบื้องต้นทุก ๆ 10 ปี²⁶

2) เมื่อมีบัญชีรายชื่อเบื้องต้นซึ่งประกอบด้วยแหล่งที่มีศักยภาพที่จะสามารถเร่งรัดการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกแล้ว ข้อเสนอถัดไปในระยะสั้น ได้แก่ **การตั้งคณะทำงานเฉพาะ (ad-hoc working group)** สำหรับแต่ละแหล่งซึ่งจะขับเคลื่อนการเร่งรัดการขึ้นทะเบียนแหล่งในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นที่ปรับปรุงแล้วของไทย โดยคณะทำงานจะประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดทำเอกสารและการดำเนินการภายใต้อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก โดยเฉพาะหน่วยงานเจ้าของแหล่ง (อาทิ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หรือกรมศิลปากร และหัวหน้าอุทยานแห่งชาติหรืออุทยานประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง) ผู้จัดทำเอกสารนำเสนอ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะหน่วยงานประสานงานของไทยในกรอบอนุสัญญาฯ และกระทรวงการต่างประเทศ โดยคณะทำงานดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ในการเร่งรัดการดำเนินการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก และด้วยโครงสร้างของคณะทำงานที่มีขนาดเล็ก จึงสามารถจัดการประชุมหารือได้อย่างสม่ำเสมอ ทำให้หน่วยงานของไทยสามารถเตรียมการและขับเคลื่อนการเสนอขึ้นทะเบียนมรดกโลกของไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อนึ่ง ในอดีต เคยมีการจัดตั้งคณะทำงานในลักษณะดังกล่าวแล้วเพื่อเร่งรัดการดำเนินการเสนอขึ้นทะเบียน**แหล่งเมืองโบราณศรีเทพ จังหวัดเพชรบูรณ์ และแหล่งภูพระบาท ประจักษ์พยานแห่งวัฒนธรรมสิมามัยทวารวดี จังหวัดอุดรธานี** โดยคณะทำงานทั้งสองมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมเป็นที่ปรึกษา (เนื่องจากเป็นแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม) และมีผู้แทนกรมศิลปากร สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงการต่างประเทศ และผู้จัดทำเอกสารนำเสนอ เป็นองค์ประกอบหลัก โดยมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการกำหนดแนวทางและแผนงานการดำเนินงานเพื่อผลักดันและขับเคลื่อนการนำเสนอขึ้นทะเบียนแหล่งทั้งสองเป็นมรดกโลก รวมถึงจัดทำและกำกับดูแลการจัดทำร่างเอกสารนำเสนอให้มีความถูกต้องครบถ้วนและสมบูรณ์ ตามเงื่อนไขของอนุสัญญาฯ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ประสานงานกับส่วนราชการและหน่วยงานอื่น ๆ ในการสนับสนุนการเสนอขึ้นทะเบียนมรดกโลกดังกล่าว อีกด้วย โดยเมื่อคณะทำงานดำเนินการปรับปรุงเอกสารนำเสนอเสร็จแล้ว จะมีหน้าที่เสนอให้คณะอนุกรรมการมรดกโลกทางวัฒนธรรมและคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกพิจารณาต่อไป การดำเนินการที่ผ่านมาของคณะทำงานนี้มีความคล่องตัว จึงสามารถ

²⁶ States Parties should submit their Tentative Lists, which should not be considered exhaustive, to the World Heritage Centre, at least two weeks before submitting a Preliminary Assessment request. They are also encouraged to review and re-submit their Tentative List **at least every ten years**.

ที่มา <https://whc.unesco.org/en/tentativelists/>

ปรับปรุงเอกสารนำเสนอในส่วนที่เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็ว และมีส่วนสนับสนุนเป็นอย่างดีให้แหล่งทั้งสองได้รับการพิจารณาขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกในระยะเวลาที่เหมาะสม

3) การดำเนินการเพื่อมีปฏิสัมพันธ์กับศูนย์มรดกโลกและประเทศสมาชิก

คณะกรรมการมรดกโลก ในการดำเนินการในรอบอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก ผู้มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ ศูนย์มรดกโลกและประเทศสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลก สำหรับ**ศูนย์มรดกโลก** มีผู้อำนวยการเป็นหัวหน้าหน่วยงาน ศูนย์ฯ เป็นฝ่ายเลขาให้คณะกรรมการมรดกโลก และมีหน้าที่สำคัญในการรับและตรวจสอบความครบถ้วนสมบูรณ์ของเอกสารนำเสนอขึ้นทะเบียนฯ จากรัฐภาคี การที่ประเทศใดมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับศูนย์ฯ ย่อมเป็นประโยชน์ในการได้รับข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับการดำเนินการในรอบอนุสัญญาฯ หรือข้อมูลที่ศูนย์ฯ อาจไม่เผยแพร่อย่างเป็นทางการ/ทางเอกสารให้แก่รัฐภาคี

ประเทศสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลก ทั้ง 21 ประเทศ มีหน้าที่สำคัญ ได้แก่ การพิจารณาขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลก ซึ่งในกรณีที่องค์กรที่ปรึกษาเสนอร่างข้อตัดสินใจให้ขึ้นทะเบียน (I หรือ Inscribed) โดยส่วนใหญ่จะไม่มีคำคัดค้าน อย่างไรก็ตาม หากองค์กรที่ปรึกษาเสนอร่างข้อตัดสินใจเป็น R (Referred) D (Deferred) หรือ N (Not recommended for inscription) การที่รัฐภาคีอนุสัญญาฯ ผู้เสนอขึ้นทะเบียนฯ มีความใกล้ชิดและคุ้นเคยกับประเทศสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลก ก็จะเป็นโอกาสให้รัฐภาคีนั้นได้เข้าถึงข้อมูลเชิงลึก และท่าทีของประเทศสมาชิกคณะกรรมการฯ ดังกล่าว โดยเฉพาะการที่ประเทศสมาชิกดังกล่าวเห็นด้วยหรือไม่กับร่างข้อตัดสินใจที่เสนอโดยองค์กรที่ปรึกษา และหากรัฐภาคีอนุสัญญาฯ ผู้เสนอขึ้นทะเบียนฯ ต้องการชี้แจงหรืออธิบายว่าร่างข้อตัดสินใจดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ไม่ครบถ้วนและ/หรือถูกต้อง ความสัมพันธ์ใกล้ชิดก็จะมีส่วนเป็นอย่างมากที่จะช่วยอำนวยความสะดวกเรื่องดังกล่าว

อนึ่ง หากฝ่ายไทยเห็นประโยชน์ของการมีปฏิสัมพันธ์ใกล้ชิดกับศูนย์มรดกโลกในระยะยาว ก็อาจพิจารณาส่งเจ้าหน้าที่ไปสนับสนุนงานของศูนย์มรดกโลกที่องค์การยูเนสโก ในลักษณะ secondment โดยรัฐภาคีผู้ส่งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ซึ่งองค์การยูเนสโกและศูนย์มรดกโลกให้การสนับสนุน ทั้งนี้ ความรู้ที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ย่อมจะส่งประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวในอนาคต อาทิ ในฐานะผู้แทนของรัฐภาคี รวมถึงการสนับสนุนงานในลักษณะดังกล่าวยังจะช่วยสร้างความสัมพันธ์แน่นแฟ้นระหว่างรัฐภาคีและศูนย์มรดกโลก อีกด้วย

3.2.2 การดำเนินการในระยะกลาง

ข้อเสนอการดำเนินการในระยะกลางที่จะช่วยเร่งรัดให้ไทยสามารถมีแหล่งมรดกโลกเพิ่มขึ้น มีดังนี้

1) การกำหนดแหล่งที่มีศักยภาพในการได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก

กล่าวคือ ปัจจุบัน วิธีการทำงานแบบ “ล่างสู่บน” ทำให้หน่วยงานเจ้าของแหล่งที่ต้องการเสนอขึ้นทะเบียนแหล่งของตนเป็นมรดกโลกเป็นหน่วยงานต้นน้ำที่เป็นผู้ริเริ่มกระบวนการเสนอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ระบบดังกล่าวมีที่มาจากการที่หน่วยงานเจ้าของแหล่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2) และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 อย่างไรก็ดี วิธีการดังกล่าวทำให้แหล่งที่มีศักยภาพแต่หน่วยงานเจ้าของแหล่งหรือหน่วยงานในพื้นที่ไม่ได้รับริเริ่มกระบวนการไม่ได้รับการเสนอขึ้นทะเบียนฯ

ด้วยเหตุผลข้างต้น คณะอนุกรรมการยุทธศาสตร์มรดกโลกอาจพิจารณาว่าแหล่งใดของไทยที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐมีศักยภาพจะได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก กล่าวคือ มีคุณสมบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก รวมถึงมีความพร้อมในด้านความเหมาะสม โดยเฉพาะการบริหารจัดการพื้นที่และความยินยอมของประชากรในพื้นที่ แล้วจัดทำรายชื่อแหล่งดังกล่าวเสนอให้ กอम. พิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีสั่งการและจัดสรรทรัพยากรให้หน่วยงานเจ้าของแหล่งดำเนินการเพื่อเสนอขึ้นทะเบียน

ตัวอย่างรายชื่อแหล่งที่มีคุณค่า คุณสมบัติ รวมถึงความเหมาะสมแต่หน่วยงานในพื้นที่ยังไม่ได้ดำเนินการเพื่อริเริ่มกระบวนการเสนอขึ้นทะเบียน อาทิ วัดพระธาตุลำปางหลวง จังหวัดลำปาง วัดพระธาตุหริภุญชัย วรมหาวิหาร จังหวัดลำพูน กลุ่มโบราณสถานในจังหวัดลพบุรี (อาจเสนอขึ้นทะเบียนเป็นส่วนขยายของอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกแล้ว) ปราสาทหินพิมาย จังหวัดนครราชสีมา (ปราสาทหินพนมรุ้งอยู่ในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นแล้ว) เมืองเก่าจังหวัดภูเก็ต อุทยานแห่งชาติภูหินร่องกล้า (ซึ่งมีข้อมูลทั้งในด้านธรรมชาติและประวัติศาสตร์) อุทยานแห่งชาติภูแล้งคา จังหวัดบึงกาฬ อุทยานแห่งชาติภูกระดึง จังหวัดเลย (ซึ่งมีลักษณะเฉพาะด้านความหลากหลายทางชีวภาพ แต่อาจมีปัญหาด้านการบริหารจัดการอันเนื่องมาจากจำนวนนักท่องเที่ยว) อุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล เป็นต้น

2) การดำรงตำแหน่งสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลก กล่าวคือ ให้คณะอนุกรรมการยุทธศาสตร์มรดกโลกเสนอแผนการดำเนินการเพื่อให้ไทยสามารถเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลกได้โดยต่อเนื่อง อันจะเป็นการสนับสนุนการดำเนินการของไทยในการเสนอขึ้นทะเบียนมรดกโลก

แผนการดำเนินการข้างต้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ไทยสามารถดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการมรดกโลกได้เป็นระยะเวลา 4 ปี ในทุก ๆ ห้วงเวลา 10 ปี²⁷ โดยมีแผนรองรับ รวมถึงมีการตั้งคณะทำงานของไทยสำหรับการดำรงตำแหน่งสมาชิกคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกรมศิลปากร ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช รวมถึงผู้เชี่ยวชาญด้านโบราณคดีและธรรมชาติที่จะทำหน้าที่พิจารณาข้อเสนอขึ้นทะเบียนของรัฐบาลคืออนุสัญญาฯ อื่น

การที่ไทยดำรงตำแหน่งสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลกจะทำให้ไทยมีอำนาจต่อรองในคณะกรรมการมรดกโลก โดยเฉพาะในกรณีแหล่งที่ไทยเสนอมีประเด็นปัญหาด้านเทคนิคที่สามารถได้รับการแก้ไขในระยะเวลาไม่นาน ซึ่งสำหรับหลายกรณีในอดีต รัฐบาลคือผู้เสนอขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลกสามารถต่อรองกับคณะกรรมการมรดกโลกเพื่อให้ขึ้นทะเบียนมรดกโลกก่อนที่จะดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา โดยสามารถนำเสนอการแก้ไขปัญหาได้ในรายงานสถานภาพว่าด้วยการอนุรักษ์ อนึ่ง การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลกมีส่วนสำคัญในการโน้มน้าวให้ประเทศสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลกอื่นรับฟังและ “เกรงใจ” เนื่องจากประเทศนั้นจะมีอำนาจในการพิจารณาแหล่งที่รัฐบาลอื่นเสนอขึ้นทะเบียนเช่นกัน

คณะอนุกรรมการยุทธศาสตร์มรดกโลก ในการพิจารณาการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลก อาจพิจารณาในคราวเดียวกันหรือหลังจากนั้นเกี่ยวกับโอกาสที่ไทยอาจได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานและเจ้าภาพการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก ทั้งนี้การดำรงตำแหน่งประธานฯ จะช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองให้ไทยอีกด้วย

3.2.3 การดำเนินการในระยะยาว

การดำเนินการในระยะยาวจะเป็นการวางรากฐานให้หน่วยงานของไทยด้านมรดกโลกปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ยุทธศาสตร์และแผนงานต่าง ๆ ที่วางไว้เพื่อให้การดำเนินการสัมฤทธิ์ผลอย่างต่อเนื่องในระยะยาว ดังนี้

1) **วาระแห่งชาติว่าด้วยมรดกโลก** กล่าวคือ ให้**คณะอนุกรรมการยุทธศาสตร์มรดกโลก**จัดทำ**วาระแห่งชาติว่าด้วยมรดกโลก** ซึ่งจะวางยุทธศาสตร์และกำหนดแผนงานในระยะยาวสำหรับการดำเนินการของไทยในด้านมรดกโลก โดยจะมุ่งเน้นการมีแหล่งมรดกโลกของไทยเพิ่มขึ้น การดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพในภาพรวมของกรอบมรดกโลก เพื่อเสนอต่อ กอม. เสนอให้

²⁷ อนุสัญญาฯ กำหนดให้ประเทศสมาชิก WHC มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมสมัชชาใหญ่ของอนุสัญญาฯ ครั้งที่ 13 ได้มีข้อมติที่ 13 GA 9 ขอความร่วมมือรัฐบาลคืออนุสัญญาฯ สมัครใจลดวาระการดำรงตำแหน่งลงเหลือ 4 ปี จึงกลายมาเป็นแนวปฏิบัติที่ดำเนินสืบเนื่องต่อกันมา ที่มา <https://whc.unesco.org/en/faq/97> อนึ่ง หลังการดำรงตำแหน่ง รัฐบาลคืออนุสัญญาฯ จะต้องไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลกเป็นระยะเวลา 6 ปี ที่มา <https://whc.unesco.org/en/ga>

คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยหากเห็นชอบ ก็อาจบรรจุไว้ในนโยบายยุทธศาสตร์ของชาติ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

2) การปรับปรุงกลไกการทำงานและหน่วยงานรับผิดชอบด้านมรดกโลกของไทย

กล่าวคือ ให้คณะอนุกรรมการยุทธศาสตร์มรดกโลกพิจารณาเสนอการปรับปรุงกลไกการทำงานและหน่วยงานรับผิดชอบด้านมรดกโลกของไทย โดยเฉพาะการพิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ในปัจจุบันของสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะหน่วยงานประสานงานกลางของไทยในด้านมรดกโลก มีอยู่เพียงพอหรือไม่ อย่างไร สำหรับการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพในด้านมรดกโลกของไทย และมีข้อเสนอเกี่ยวกับการยกระดับหน่วยงานที่มีอยู่ หรือตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อกำกับดูแลงานด้านมรดกโลก โดยสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณา ได้แก่ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการสั่งการหรือประสานงานกับหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะหน่วยงานเจ้าของแหล่ง/ผู้เสนอการขึ้นทะเบียนมรดกโลก และการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอในเรื่องนี้



ภาพที่ 4 แผนผังแสดงข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ

บรรณานุกรม

หนังสือ

สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศิลปากร. คู่มือการนำเสนอแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมและแหล่งมรดกโลก
ทางธรรมชาติเป็นมรดกโลก. กรุงเทพมหานคร: อี.ที.พับลิชชิง, 2561.

Fulton, Gordon, Bourdin, Gwenaëlle, De Marco, Luisa, Denyer, Susan and
International Council on Monuments and Sites (ICOMOS). Guidance on
Developing and Revising World Heritage Tentative Lists. Charenton-le-Pont:
ICOMOS, 2020.

การสัมภาษณ์

สวณิต เทียมทินกฤต. ผู้อำนวยการกลุ่มงานประสานการบริหารจัดการ กองการจัดการสิ่งแวดล้อม
ธรรมชาติและศิลปกรรม สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สัมภาษณ์, 2 สิงหาคม 2569.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

รัฐบาลไทย. Nomination Dossier Wat Phra Mahathat Woramahawihan, Nakhon Si
Thammarat for Inscription on World Heritage List. [ออนไลน์] 2025. แหล่งที่มา:
<https://whc.unesco.org/document/219634> [กรกฎาคม 2569].

ราชกิจจานุเบกษา. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการ
คุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ พ.ศ. 2559 และระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทาง
วัฒนธรรมและทางธรรมชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2568. [ออนไลน์]. 2559 และ 2568.
แหล่งที่มา: <https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2559/E/008/1.PDF>
และ <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/63380.pdf> [กรกฎาคม 2569].

มูลนิธิสงขลาสู่มรดกโลก. การขับเคลื่อนสู่มรดกโลก UNESCO. [ออนไลน์]. 2025. แหล่งที่มา:
<https://www.songkhlatoworldheritage.org/th/unesco> [กรกฎาคม-สิงหาคม 2569].

องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (ยูเนสโก). Basic Texts of the 1972 World Heritage Convention (Edition July 2025). [ออนไลน์]. 2025.

แหล่งที่มา: <https://whc.unesco.org/en/basictexts/> [กรกฎาคม-สิงหาคม 2569].

องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (ยูเนสโก). World Heritage List (รายชื่อแหล่งมรดกโลกที่ปรับปรุงล่าสุด). [ออนไลน์]. 2026. แหล่งที่มา:

<https://whc.unesco.org/en/list/> [กรกฎาคม-สิงหาคม 2569].

Denyer, Susan. Retrospective Statements of OUV for World Heritage Properties: Authenticity & Integrity. [Online]. 2011. Available from:

<https://whc.unesco.org/document/103089> [กรกฎาคม 2569].

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นายธนะชัย วชิระวรรณ

ประวัติการศึกษา

- ได้รับทุนรัฐบาลตามความต้องการของกระทรวง
การต่างประเทศ ไปศึกษาต่อด้านกฎหมายระหว่างประเทศ แผนก
คดีเมือง ที่ประเทศฝรั่งเศส
- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัย François Rabelais
เมือง Tours ประเทศฝรั่งเศส
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ
มหาวิทยาลัยปารีส 1 (Université de Paris 1
(Panthéon-Sorbonne)) กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส
- D.E.A. (Diplôme d'études approfondies) กฎหมายระหว่าง
ประเทศและองค์การระหว่างประเทศ
มหาวิทยาลัยปารีส 1 (Université de Paris 1
(Panthéon-Sorbonne)) กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส

ประวัติการทำงาน

- | | |
|----------------|--|
| พ.ศ. 2548-2549 | เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองเขตแดน กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย |
| พ.ศ. 2550-2551 | เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองกฎหมาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย |
| พ.ศ. 2551-2551 | เจ้าหน้าที่การทูต 5 สถาบันทเววงส์ยุโรปการ |
| พ.ศ. 2551-2555 | เลขานุการโท และเลขานุการเอก
สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงราบัต (ประเทศโมร็อกโก) |
| พ.ศ. 2555-2557 | นักการทูตชำนาญการ กองกฎหมาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย |
| พ.ศ. 2557-2559 | เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส |
| พ.ศ. 2559-2561 | ที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส |
| พ.ศ. 2561-2563 | นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) กองงานบริหารองค์การระหว่าง
ประเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ |

พ.ศ. 2563-2566	นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส และคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (องค์การยูเนสโก)
พ.ศ. 2567-2567	นักการทูตชำนาญการพิเศษ กองงานบริหารองค์การระหว่างประเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2567-ปัจจุบัน	อัครราชทูตที่ปรึกษาและรองหัวหน้าคณะผู้แทน สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงตูลี

ตำแหน่งปัจจุบัน

พ.ศ. 2567-ปัจจุบัน	อัครราชทูตที่ปรึกษาและรองหัวหน้าคณะผู้แทน สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงตูลี
พ.ศ. 2569-ปัจจุบัน	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วย อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก