

## บทที่ 6

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมแนวกำแพงเมืองชั้นนอกในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญ 4 ประการคือ

1. เพื่อศึกษาสภาพทางกายภาพและกิจกรรมทางสังคมของชุมชนบริเวณแนวกำแพงเมืองชั้นนอกในส่วนที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมบริเวณกำแพงเมืองชั้นนอก
2. เพื่อศึกษาการดำเนินการ นโยบาย แผนงาน มาตรการต่าง ๆ ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมบริเวณกำแพงเมืองชั้นนอกในอดีตที่ผ่านมา
3. เพื่อวิเคราะห์ถึงผลกระทบและปัญหาต่างๆ จากการดำเนินงาน นโยบาย แผนงาน มาตรการต่าง ๆ ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมบริเวณกำแพงเมืองชั้นนอก
4. เพื่อเสนอแผนปรับปรุงและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมบริเวณกำแพงเมืองชั้นนอกในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

ทั้งนี้ผู้ทำการศึกษาได้ศึกษาถึง แนวคิด นโยบายที่ภาครัฐได้ดำเนินการมาแล้วในอดีต ศึกษาข้อจำกัด ปัญหา อุปสรรคที่เกี่ยวกับสภาพพื้นที่ทางกายภาพ สังคม กฎ ระเบียบของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยในชุมชนในพื้นที่ที่ทำการศึกษา และนำมาวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ นำเสนอแผนและมาตรการต่าง ๆ ที่จะสนับสนุนรักษาไว้ซึ่งกำแพงเมืองชั้นนอก ในฐานะที่โบราณสถานที่สำคัญแห่งหนึ่งของจังหวัดเชียงใหม่ ทั้งนี้ มีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร หลักฐาน แผนพัฒนาของเทศบาลและแผนการที่หน่วยงานต่างๆ ได้นำเสนอการศึกษา ข้อมูลภาคสนาม การจัดเก็บข้อมูลความคิดเห็นจากผู้อยู่อาศัยในชุมชนและนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการศึกษาต่อไป

#### 6.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมแนวกำแพงเมืองชั้นนอกในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งพบว่าในทางประวัติศาสตร์แนวกำแพงเมืองชั้นนอกยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนถึงระยะเวลาการก่อสร้างความสำคัญในด้านประวัติศาสตร์เป็นเพียงข้อสันนิษฐานของนักประวัติศาสตร์ จึงทำให้เกิดช่องว่างและทำให้น้าหนักที่ใช้ในการอ้างอิงในเชิงประวัติศาสตร์เพื่อ

ดำเนินการปรับปรุงแนวกำแพงนั้นมีน้อย แต่อย่างไรก็ตามก็ถือว่าเป็นโบราณสถานที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานแล้ว

ในการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อที่ 1 เพื่อศึกษาสภาพทางกายภาพและกิจกรรมทางสังคมของชุมชนบริเวณแนวกำแพงเมืองชั้นนอก พบว่า สภาพทางกายภาพของกำแพงเมืองถูกทำลายลงอย่างรวดเร็วและขาดการกำกับควบคุมจากหน่วยงานของภาครัฐ การบุกรุกโดยประชาชนในชุมชนที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นทั้งในกรอบด้านในของกำแพงเมือง และด้านนอกของกำแพงเมืองด้านถนนหายขาดได้มีการรุกรานขยายพื้นที่ในส่วนของพื้นที่ลาดชัน ไม้ทำให้ลำคูไหลทับแควลงและส่งผลกระทบต่อฐานกำแพงในช่วงฤดูน้ำหลากเพราะน้ำจะกัดเซาะตามแนวคันไถลัดกับฐานกำแพงด้านใต้ และยังมีบางส่วนที่มีการขึ้นไปก่อสร้างอาคารบ้านพักบนแนวสันกำแพงเมืองชั้นนอก แต่อย่างไรก็ตามความสมบูรณ์ของแนวกำแพงยังปรากฏให้เห็นเด่นชัดเมื่อเปรียบเทียบกับแนวกำแพงช่วงอื่น ๆ จึงเป็นจุดเด่นที่ควรจะได้รับปรับปรุงและฟื้นฟูต่อไป

ในส่วนของผู้อยู่อาศัยในชุมชน การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เป็นไปค่อนข้างอิสระเช่นเดียวกันกับชุมชนอื่น ๆ ถึงแม้ว่าจะมีคณะกรรมการชุมชนบริหารชุมชนแต่ก็เป็นเพียงการประสานงานกับส่วนราชการเท่านั้นยังขาดอำนาจในการที่จะกำกับดูแลหรือเป็นตัวแทนของภาครัฐที่แท้จริงผู้อยู่ในชุมชนจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชนเช่นการทำบุญสืบชะตาชุมชน การร่วมกิจกรรมประเพณีต่าง ๆ แต่ความร่วมมือในการดูแลรักษาสภาพแวดล้อมของชุมชนยังมีน้อย ประชาชนรู้สึกว่าการดำเนินงานของภาครัฐขาดการควบคุมจำนวนประชากรในชุมชนทั้งการเพิ่มขึ้นที่ถูกต้องโดยการโอนย้ายเข้าอยู่ในทะเบียนบ้านอย่างถูกต้อง และการปล่อยปละละเลยยอมให้บ้านเรือนในชุมชนเปิดให้เป็นห้องเช่าจนทำให้เกิดสภาพชุมชนแออัดที่ชัดเจนเกินกว่าที่สภาพพื้นที่จะรองรับได้และนำไปสู่การขยายขยายและรุกเข้าชิดแนวกำแพงมากขึ้น ตลอดจนการขาดการควบคุมการก่อสร้างมีการขยายบ้านเพิ่มขึ้น

ในการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อที่ 2 เพื่อศึกษาการดำเนินการ นโยบาย แผนงาน มาตรการต่าง ๆ ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมบริเวณกำแพงเมืองชั้นนอกในอดีตที่ผ่านมา พบว่า ภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ การยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดมากกว่าการให้ความสำคัญต่อโบราณสถาน ดังนั้นแผนการพัฒนาที่ผ่านมาจึงมุ่งที่จะพัฒนาสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในชุมชนทั้งระบบน้ำประปา ไฟฟ้า ถนน นอกจากนั้นยังส่งเสริมการพัฒนาอาชีพให้แก่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนอย่างค้ำมือ มีกรมส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มต่างๆ ในชุมชน ในขณะที่กรมธนารักษ์ก็สนองตอบนโยบายของรัฐส่วนกลางเปิดโอกาสให้ประชาชนเช่าที่ราชพัสดุ

เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยแม้กระทั่งที่เป็นโบราณสถานก็มีการอนุญาตให้เช่าทั้งแนวกำแพงเมืองชั้นนอก แนวกำแพงเวียงสวนดอก เป็นต้น ถึงแม้ว่าต่อมากจะมีกรยกเลิกการเช่าแต่ก็ไม่สามารถที่จะโยกย้ายผู้เช่าออกไปจากพื้นที่ได้ทั้งหมด มีการโยกย้ายได้เพียงบางส่วนแต่เมื่อเทียบกับการย้ายเข้าแล้วแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดที่มีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องเป็นปัญหาที่ยากต่อการแก้ไขในเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบัน ในส่วนของหน่วยงานกรมศิลปากรทำหน้าที่ในการดูแลโบราณสถานแต่ขาดบุคลากรงบประมาณ มาตรการต่าง ๆ ที่จะเข้าปกป้องรักษาแนวกำแพงโบราณ ยังไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าในทางปฏิบัติแล้วจะมีหน่วยงานที่เข้ารับผิดชอบในกำกับดูแลป้องกันปรามผู้บุกรุกภารกิจของแต่ละหน่วยงานเป็นไปอย่างเฉพาะเจาะจง ขาดความเชื่อมโยงในภารกิจและหน้าที่ ทุกหน่วยงานต่างมุ่งทำหน้าที่เฉพาะกิจของตนเท่านั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาติดตามมาในเรื่องการประสานงานการจัดงบประมาณแผนการพัฒนาที่เหมาะสม ในส่วนของชุมชนยังคงปล่อยให้ชุมชนจัดการกันเอง ในขณะที่คณะกรรมการชุมชนก็ขาดอำนาจที่จะดำเนินการ ได้อย่างเต็มที่

ในการศึกษาความวัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อที่ 3 เพื่อวิเคราะห์ถึงผลกระทบและปัญหาต่าง ๆ จากการดำเนินงาน นโยบาย แผนงาน มาตรการต่าง ๆ ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมบริเวณกำแพงเมืองชั้นนอก พบว่าโดยระบบการบริหารราชการสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้ศักยภาพในการแก้ไขปัญหาอยู่ในเกณฑ์ต่ำและทำให้เกิดช่องว่างในการแก้ไขปัญหาเพราะแต่ละหน่วยงานจะดำเนินงานตามภารกิจของตนเองเท่านั้นไม่เชื่อมโยงในการแก้ไขปัญหาแบบองค์รวม การโยกย้ายผู้ที่เคยเช่าอยู่อาศัยบนแนวกำแพงเมืองเก่าไม่สามารถกระทำได้เพราะไม่สามารถหาที่อยู่ใหม่ให้ได้เป็นผลกระทบต่อกำแพงเมืองอย่างเด่นชัดจากการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของกรมธนารักษ์ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เช่าที่เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและความไร้ประสิทธิภาพของกรมศิลปากรที่จะทักท้วงหรือระงับยับยั้งการให้เช่าบนพื้นที่โบราณสถานได้ ในขณะที่ผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ในขณะนั้นได้ใช้โอกาสที่ภาครัฐส่วนกลางให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาชุมชนอย่างเร่งด่วนที่เห็นเป็นปัญหาของชาติ เพื่อยังประโยชน์ต่อฐานคะแนนโดยการพัฒนาก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในชุมชนและยอมรับชุมชนต่าง ๆ อย่างเป็นทางการ ผลจากการดำเนินการนโยบายดังกล่าวได้ส่งเสริมให้ศักยภาพของชุมชนต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและถือว่ามีอำนาจในการต่อรองทางการเมืองสูงมากในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามชุมชนขาดความร่วมมือและขาดสำนึกต่อส่วนรวมทั้งนี้เนื่องจากต้องแก้ปัญหาเศรษฐกิจของแต่ละครอบครัวเป็นลำดับแรกก่อน กล่าวโดยสรุป การพัฒนาชุมชนที่ผ่านมาได้สร้างปัญหาใหม่และเป็นปัญหาที่สำคัญที่ต้องเร่งแก้ไขคือปัญหาสังคม เศรษฐกิจของผู้อยู่อาศัยของชุมชนจนทำให้ปัญหาการดูแลรักษาโบราณสถานเป็นเรื่องที่ลดความสำคัญและยังไม่ถือเป็นเรื่องที่ต้องเร่งรีบแก้ไข อย่างไรก็ตามในการดำเนินงานในอนาคต ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญส่งเสริมการกระจายอำนาจ

ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบต่อการดูแล บำรุงรักษาโบราณสถานต่าง ๆ จะเป็นโอกาสสุดท้ายที่จะส่งเสริมให้หน่วยงานท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการดูแลรักษาโบราณสถานและให้หน่วยงานอื่น ๆ ให้การสนับสนุน หากก็ยังคงมีการปกป้องอำนาจของแต่ละหน่วยงานอยู่เช่นในแผนกรมศิลปากรมีขั้นตอนของการถ่ายโอนอำนาจเข้ามาที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 10 ปี ในขณะที่ตามแผนของกรมการปกครองสามารถกระทำได้ตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นไป จึงเป็นประเด็นที่เกิดขึ้นใหม่ระหว่างผู้ถ่ายโอนและรับโอนอำนาจ แต่ปัญหาดังกล่าวจะหมดไป ถ้าหน่วยงานเทศบาลนครเชียงใหม่จะแสดงความรับผิดชอบต่อโบราณสถานและภาระดังกล่าวไปและจัดงบประมาณ จัดหน่วยงานสนับสนุนดำเนินการอันเป็นการแสดงความพร้อมในการรับภารกิจในด้านนี้ ผลแห่งความสำเร็จในการปรับปรุงและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมแนวกำแพงเมืองเก่าจึงอยู่ที่ผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ว่า ระวังภารกิจนี้หรือไม่เท่านั้นเอง

ในการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อที่ 4 เพื่อเสนอแผนปรับปรุงและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมบริเวณกำแพงเมืองชั้นนอกในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ นั้น จากการนำข้อมูลทุก ๆ ด้านมาพิจารณาวิเคราะห์แล้ว ผู้ทำการศึกษาจึงเสนอให้มีแผนปรับปรุงและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมบริเวณแนวกำแพงชั้นนอกโดยให้เทศบาลนครเชียงใหม่เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงาน และให้มีการปรับปรุงแนวกำแพงบางส่วนโดยไม่ต้องย้ายชุมชนออกไปจากพื้นที่เดิมแต่ให้บ้านเรือนที่อยู่ติดกับแนวกำแพงถอยร่นออกจากแนวกำแพงไม่น้อยกว่า 1 เมตร และดำเนินการสร้างทางเดินประชิดแนวกำแพง ซ่อมแซมส่วนที่ชำรุดเสียหายเพื่อเป็นเขตป้องกันการบุกรุก มีการติดตั้งระบบไฟฟ้าสาธารณะ ปลุกไม้ดอกไม้ประดับเพื่อความสวยงาม ในขณะเดียวกันให้มีมาตรการป้องกันทางด้านกฎหมายโดยให้เทศบาลตั้งเจ้าหน้าที่เฉพาะกิจปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับเทศกิจทำหน้าที่ตรวจตราควบคุมและป้องกันการบุกรุก การก่อสร้างอาคารบ้านเรือนเพิ่มเติม การป้องปรามการทิ้งขยะมูลฝอย การทำลายแนวกำแพงอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ในขณะเดียวกันต้องดำเนินการมาตรการห้ามก่อสร้างใด ๆ เพิ่มเติมอย่างเด็ดขาด การห้ามการโอนเข้าอยู่อาศัยในชุมชนทุกกรณีเพื่อหยุดยั้งการเพิ่มขึ้นของประชากรในชุมชนแนวกำแพงเมือง หยุดการอนุญาตให้กระทำการกิจการหอพัก บ้านเช่า โดยดำเนินการชี้แจงให้ชาวบ้านผู้อยู่อาศัยได้ทราบถึงแนวปฏิบัติร่วมกัน ในขณะเดียวกันต้องมีมาตรการควบคุมตรวจสอบและระมัดระวังในการก่อสร้าง สิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพื่อลดผลกระทบที่จะเกิดกับโบราณสถาน นอกจากนี้ต้องมีมาตรการที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนทั้งภายในและภายนอกเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมนำมาซึ่งการให้มากขึ้น โดยการส่งเสริมอาชีพให้กับชุมชน การพัฒนามัคคุเทศก์ชุมชน การจัดให้นักเรียนของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ให้มีการทัศนศึกษาชุมชนและโบราณสถานอย่างเป็นรูปธรรม รวมไปถึงจัดทำโครงการนำร่องชุมชนอนุรักษ์โบราณสถานโดยให้ทุกชุมชนมีการประกวดการรักษาความสะอาด

และ ถึงแวดลอมชุมชน ในขณะที่มีคณะต่าง ๆ มาเยี่ยมชมกิจการของเทศบาลนครเชียงใหม่ควรถูก  
 จะให้มีการเยี่ยมชมชุมชนตัวอย่างทุกคณะอย่างค่อนเนื่อง กิจกรรมการมีส่วนร่วมของชุมชนก็จะเกิด  
 อย่างค่อนเนื่อง ผู้อยู่อาศัยในชุมชนก็จะมีรายได้จากการสนับสนุนงบประมาณ การค้าขายของที่ระลึก  
 ขายของฝาก อาหาร ขนม ไปพร้อม ๆ กับการที่เทศบาลจะพัฒนาชุมชนและการดูแลรักษาแนว  
 กำแพงซึ่งจะทำทายต่อผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ในอนาคตที่จะมีการเลือกตั้งโดยตรงในต้นปี  
 พ.ศ 2546

## 6.2 ข้อค้นพบจากการศึกษา

1. ศักยภาพของชุมชนแออัดในเขตเทศบาลมีอำนาจในการต่อรองสูงชันมากหลังจาก  
 นโยบายของท้องถิ่นในการยอมรับชุมชนต่าง ๆ โดยการแต่งตั้งกำกับโดยเทศบาล ซึ่งพบว่าปัจจุบัน  
 มีประชากรในชุมชนแออัดมากกว่าร้อยละ 16 ของจำนวนประชากรทั้งหมดในเขตเทศบาล
2. หน่วยงานของรัฐทุกระดับขาดการประสานงานในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด  
 และขาดแผนงานที่ชัดเจนในการดูแลรักษาโบราณสถาน ภายใต้ภาวะการเปลี่ยนถ่ายอำนาจแต่ละ  
 ฝ่ายต่างมุ่งที่จะรักษาอำนาจของตนเองจนขาดความสำนึกรับผิดชอบในภารกิจที่จะต้องดำเนินงาน  
 ขาดแผนงานที่ทุกฝ่ายยอมรับและจะดำเนินร่วมกัน มีแผนงานที่น่าเสนอมามากมายแต่เป็นลักษณะ  
 ต่างคนต่างทำ
3. ถึงแม้จะปรากฏแผนงานด้านการดูแลศิลปวัฒนธรรมในแผนพัฒนาเทศบาลแต่แผน  
 ต่าง ๆ จะมุ่งเน้นการจัดและสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นงานเกี่ยวกับมวลชนเป็นสำคัญ เช่น  
 กิจกรรมยี่เป็ง ประเพณีสงกรานต์ เป็นต้น แต่ขาดแผนพัฒนาปรับปรุงโบราณสถานที่ยังขาด  
 4. เทศบาลขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแล บำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม  
 โบราณสถานต่าง ๆ ในชุมชนเป็นเพียงงานฝากไว้ที่สำนักงานสวัสดิการสังคมเท่านั้นที่มีภาระ  
 หน้าที่ที่เน้นการปรับปรุงชุมชนเป็นสำคัญ
5. เทศบาลขาดมาตรการควบคุมการเพิ่มขึ้นของประชากรในชุมชนรวมไปถึงการ  
 ควบคุมการก่อสร้างรुकล้าที่สาธารณะต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม

## 6.3 ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชุมชนเมืองอย่างยั่งยืน

6.3.1 ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้าง การพัฒนาชุมชนเมืองในมิติใหม่ที่ประสานการ  
 พัฒนาชุมชนเมืองเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชุมชนผู้ด้อยโอกาสดับชุมชนผู้ด้อยโอกาสโดยให้

ความแก้ไขปัญหาความยากจนและชีวิตวิธีการทำงานที่อาศัยการระดมความร่วมมือจากทุกฝ่ายและการพัฒนาทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักการพัฒนาพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม

- การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อเป็นรากฐานอันแข็งแกร่งในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาของคนในชุมชนให้เข้มแข็ง สามารถผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นกับความรู้และความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีสมัยใหม่ได้อย่างกลมกลืน เพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง และเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนเมืองอย่างยั่งยืน โดยการส่งเสริมการร่วมตัวของประชาชน องค์กรชุมชน และเครือข่ายขององค์กรชุมชน ในรูปแบบต่าง ๆ ให้มีการรับรองฐานะอย่างถูกต้อง สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานในเขตเมือง

- การพัฒนาเครือข่ายภาคประชาชน โดยสนับสนุนการประชาสังคมให้มีบทบาทในการพัฒนาชุมชนเมืองและเกิดการพัฒนาศักยภาพภายในชุมชนและแกนนำของประชาคม รวมทั้งสร้างกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องเพื่อค้นหาศักยภาพและจัดทำแผนความต้องการของชุมชน

- พัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนอย่างครบวงจร โดยเน้นการจัดการที่มีประสิทธิภาพ นำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ควบคู่กับเทคโนโลยีสมัยใหม่และสร้างความเชื่อมโยงกับภาคธุรกิจระดับต่าง ๆ รวมทั้งต้องคำนึงถึงความเกื้อกูลกันของระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม

6.3.2 การพัฒนาเมืองนำอยู่และชุมชนนำอยู่ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตสภาพแวดล้อมและศักยภาพทางเศรษฐกิจของชุมชนเมืองอย่างสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่

- ปรับการบริหารการจัดการเมืองและชุมชน โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมและรากฐานทางสังคมที่เข้มแข็ง นับตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชน และสังคมรวมพลังพัฒนาเมืองและชุมชนทุกระดับให้นำอยู่ มีความสงบ สะอาด สะดวก ปลอดภัย มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย เคารพในกฎกติกา รวมถึงการสร้างจิตสำนึกสาธารณะให้มีความรับผิดชอบในการรักษาทรัพย์สินสาธารณะ

- พัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง โดยให้มีการวางแผนและวางผังเมืองในทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลในทางปฏิบัติ มีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่ภาคเอกชนร่วมลงทุนและประชาชนมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่าย มีการฟื้นฟูรักษาเอกลักษณ์ของเมืองและวิถีชีวิตชุมชน ตลอดจนการยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมแก่ผู้มีรายได้น้อย และคนยากจนทั้งในเมืองและชนบท

- พัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจของเมืองและชุมชนอย่างสอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละพื้นที่ โดยเน้นการสร้างสมดุลกับสภาวะแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนา

สังคม ควบคู่ไปกับการกระจายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพเชื่อมโยงเมือง ชนบท และชุมชนอย่างทั่วถึงและพอเพียง

6.3.3 การจัดการเพื่อการพัฒนาพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม มุ่งเน้นการปรับระบบการจัดการใหม่ที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน

- ปรับกระบวนการจัดการใหม่เพื่อการพัฒนาพื้นที่ โดยยึดพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วมของพหุภาคีเป็นสำคัญ ให้เกิดการประสานแผนและการดำเนินงานอย่างบูรณาการ ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นและชุมชน

- ปรับระบบงบประมาณและการอุดหนุนสู่ท้องถิ่นและชุมชนโดยตรง ควบคู่ไปกับการปรับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับทั้งในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา

- สร้างกลไกและเครื่องมือสนับสนุนการวางแผนและการติดตามประเมินผล การดำเนินงานของท้องถิ่นชุมชน และเครือข่ายชุมชนทั้งในเมืองและชนบทรวมทั้งการสร้างฐานข้อมูลชุมชน

## 6.4 อภิปรายผลการศึกษา

แนวกำแพงเมืองชั้นนอกในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ซึ่งเป็นพื้นที่ศึกษาในครั้งนี้ผลจากการศึกษาพบว่าสภาพปัจจุบันได้ถูกบุกรุกทำลายไปเป็นอย่างมากอันเป็นผลจากการถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลัก และมุ่งแก้ไขปัญหาของชุมชนแออัดของรัฐบาลเป็นสำคัญ สอดคล้องตามแนวการศึกษาของ การเคหะแห่งชาติ (2525) และวันชัย บุนนรัตน์ (2527) ในขณะที่การแก้ปัญหาขาดการคิดคำนึงถึงปัญหาองค์รวมการแก้ปัญหาด้านหนึ่งจึงส่งผลกระทบต่อด้านอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ถึงแม้ที่ผ่านมาการพัฒนาของภาครัฐต้องการส่งเสริมให้มีการดำเนินการอย่างมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนขึ้นมา หากแต่ภาครัฐยังคงทำหน้าที่เป็นภาคนำและยึดยึดแนวคิดในการดำเนินงานต่าง ๆ เองเป็นส่วนใหญ่ การมีส่วนร่วมที่ผ่านมาจึงถูกชี้นำเป็นส่วนใหญ่ตามแนวคิดของ Carry (1970) ในขณะที่เดียวกันการดำเนินงานของหน่วยงานของภาครัฐขาดการประสานงานกันดังจะเห็นได้จากเทศบาลก็ดำเนินงานเฉพาะภารกิจของตนเองที่ปรากฏตามหน้าที่ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เท่านั้นในขณะที่กรมศิลปากรได้ประกาศเขตโบราณสถานแล้วก็ถือเสมือนหนึ่งว่าภารกิจของตนเองจบสิ้นแล้ว การบุกรุก รุกฉ้อเขตโบราณสถานเจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากรเห็นเด่นชัดแต่ไม่สามารถทำอะไรได้เพราะขาดทั้งบุคลากร งบประมาณ อำนาจที่จะกระทำการปกป้องโบราณสถานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นช่องว่างที่เกิดการบุกรุก

อย่างต่อเนื่องและขยายวงกว้างออกไปไม่เฉพาะแต่ที่ดินสาธารณะแต่ยังรุกไปยังที่ดินเอกชนที่ปล่อยรกร้างไว้อีกด้วย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีหน่วยงานหลักรับผิดชอบ ซึ่งในการศึกษาคั้งนี้เสนอให้เทศบาลนครเชียงใหม่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยมีหน่วยงานอื่น ๆ องค์กรชุมชนเป็นหน่วยงานสนับสนุน ในขณะที่จุดสำคัญแห่งความสำเร็จในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมบริเวณแนวกำแพงนั้นผู้บริหารหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องลดทิวและอำนาจของตนเองที่มีอยู่ตามกฎหมายลงไปเพราะที่ผ่านมามีการแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ตามกฎหมายหากแต่ขาดความร่วมมือกันจนนำไปสู่ความขัดแย้งในการดำเนินงาน อาทิเช่น การพัฒนาน้ำพุข้างฝือกของเทศบาลนครเชียงใหม่จนแล้วเสร็จ ในขณะที่กรมศิลปากรยังไม่อนุญาตและคัดค้านหลังจากการสร้างเสร็จแล้ว จึงเป็นอีกตัวอย่างที่ตอกย้ำถึงความล้มเหลวในการแก้ปัญหาของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งนอกเหนือจากการจะแก้ปัญหาคือความร่วมมือของบุคคลผู้เป็นหัวหน้าบริหารของหน่วยงานต่าง ๆ แล้วยังจะต้องมีคณะทำงานอีกส่วนหนึ่งที่จะต้องทำการศึกษากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีความขัดแย้งและไม่สนับสนุนการดำเนินงานรูปแบบใหม่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อเอื้ออำนวยในการแก้ปัญหาในภาคปฏิบัติอีกทางหนึ่งด้วย ในขณะที่ต้องนำข้อมูลแผนการศึกษาต่าง ๆ ที่มีผู้สนใจศึกษา ตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ได้ทำการศึกษามาพิจารณาร่วมกันเพื่อกำหนดเป็นแผนแม่บทในการพัฒนาชุมชนและการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมโบราณสถานอย่างเป็นทางการเพื่อเป็นกรอบที่หน่วยงานต่าง ๆ จะถือปฏิบัติร่วมกันต่อไปในอนาคต

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าความชัดเจนในหน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารโครงการ การประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ คือ งบประมาณ จำเป็นที่ภาครัฐส่วนกลางที่มอบอำนาจด้านการเงินการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำกับดูแลเพื่อให้การปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ของเทศบาลกระทำได้อย่างครบถ้วนในทุก ๆ ภารกิจไม่เน้นหนักไปยังภารกิจใด โดยเฉพาะซึ่งอาจจะต้องมีการกำหนดสัดส่วนงบประมาณในแต่ละภารกิจอย่างเหมาะสม อาทิเช่น การจัดงบประมาณเพื่อการพัฒนาวัฒนธรรม ประเพณี การบำรุงโบราณสถาน ในสัดส่วนที่เหมาะสมกับงบการพัฒนาสิ่งก่อสร้าง ก็จะช่วยแก้ปัญหาการขาดงบประมาณไปได้ในระดับหนึ่งไปพร้อม ๆ กับการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่น และจะต้องให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นด้วยในขณะเดียวกัน ทั้งนี้จะเห็นว่าในแผนพัฒนาของหน่วยงานมีการให้ความสำคัญ มีรายละเอียดโครงการในการปรับปรุงฟื้นฟูแนวกำแพงอย่างเด่นชัดของเทศบาลนคร-เชียงใหม่ตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา หากแต่ในภาคปฏิบัติแล้วมีการจัดงบประมาณสนับสนุนตามแผนที่วางไว้น้อยมาก จึงจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานภาครัฐตรวจสอบการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาเทศบาลอีกส่วนหนึ่งด้วย



สำหรับการกิจที่เทศบาลจะต้องรับผิดชอบคือการกำหนดแผนงานต่าง ๆ เพื่อการรักษาบำรุงกำแพงเมืองชั้นนอก การควบคุมจำนวนประชากรในชุมชนตามแนวกำแพงซึ่งสามารถกระทำได้โดยใช้มาตรการควบคุมการย้ายเข้าชุมชนทุกกรณี การจัดระเบียบชุมชนโดยการควบคุมการก่อสร้าง การเปิดกิจการหอพัก ห้องเช่าเพื่อหยุดการบุกรุกของประชาชน การจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่เทศกิจในการตรวจตรา ควบคุม ป้องปรามการบุกรุกของประชาชน การก่อสร้างอาคารร้านค้าที่แนวกำแพง การทิ้งขยะมูลฝอยต่าง ๆ เป็นต้น

ในส่วนรูปแบบของการปรับปรุงนั้นการศึกษาที่ได้สอดคล้องกับการศึกษาและการเสนอแนวความคิดของ นิวัตร คันธยานุสรณ์(2540) สมโชค อ่องสกุล (2540) และสถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมและคณะ (2537) ที่ต้องการให้มีการปรับปรุงเพียงบางส่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งแนวกำแพงและหลีกเลี่ยงผลกระทบทางด้านสังคมของชุมชนทั้งนี้บนพื้นฐานของการรักษาไว้ซึ่งแนวกำแพงเมือง

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เจื่อนใจของการมีส่วนร่วมของประชาชนในที่นี้ไม่สามารถที่จะนำรูปแบบของการมีส่วนร่วมตามปกติทั่วไปนำมาใช้ในทันทีเพราะมีเจื่อนใจอื่น ๆ ที่จำเป็นมากกว่าเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงแต่จำเป็นต้องเริ่มดำเนินการโดยอาศัยผู้นำชุมชนในการริเริ่ม สอดคล้องกับการศึกษาและกำหนดแนวการมีส่วนร่วมของ ไพรัตน์ เคะชรินทร์ (2527) และนิรันดร์ จงวุฒิเวทย์(2527) ที่กล่าวว่านอกเหนือจากความเชื่อความศรัทธาแล้วอาจจะต้องใช้ความเกรงกลัวและอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องในการมีส่วนร่วมในแต่ละระดับอีกด้วย และก็เช่นเดียวกันของการปรับปรุงแนวกำแพงอาจจะต้องดำเนินการตามรูปแบบที่ Carry (1970) ได้นำเสนอไว้คือต้องดำเนินการในรูปแบบของการมีส่วนร่วมแบบชักนำ (Coercived) แม้กระทั่งดำเนินการกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่นที่การดำเนินการขุดลอกคูเมืองเชียงใหม่ได้ดำเนินการริเริ่มโดยนายกรัฐมนตรียและได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ อย่างพร้อมเพรียงและรวดเร็วอันเป็นรูปแบบที่ดีว่าเป็นปกติของประเทศกำลังพัฒนาทั้งนี้อยู่ที่ว่าเทศบาลจะสร้างกลยุทธ์อาศัยโอกาสและส่งเสริมเจื่อนใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมและดำเนินมีส่วนร่วมเช่น การสนับสนุนงบประมาณในการประกวดชุมชนต่าง ๆ ตามแนวกำแพงเมืองเก่าในการรักษาสิ่งแวดล้อมชุมชน การสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาชุมชนในวันสำคัญทางศาสนา การจัดกิจกรรมสำหรับนักเรียน ผู้เยี่ยมชมกิจการของเทศบาล เข้ามาร่วมชมชมพิพิธภัณฑ์และแนวกำแพงเมืองอย่างค่อเนื่องและเป็นประจำ โดยจัดโครงการให้ชุมชนพิพิธภัณฑ์เป็นชุมชนนำร่องในการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาในทุกด้าน ทั้งการสนับสนุนอาชีพ การส่งเสริมการรักษาสิ่งแวดล้อม การสนับสนุนมรดกเทศกข์ของชุมชน ซึ่งต้องสนับสนุนทั้งในส่วนของงบประมาณดำเนินการ การจัดตั้งองค์กรชุมชนและเสริมภารกิจ อำนาจให้คณะกรรมการชุมชนให้มีบทบาทมากขึ้นในการดำเนินการต่าง ๆ ในชุมชน

อย่างไรก็ตามในภาพรวมแล้ว เทศบาลนครเชียงใหม่ได้เริ่มให้ความสำคัญต่อแนวกำแพงชั้นนอกมากขึ้นในการดำเนินการเพื่อจัดระเบียบตามแนวนอนสายที่ติดกับอุทยานหาษา การดูแลแนวกำแพงบริเวณสวนกาญจนาภิเษก แต่ในส่วนของคุณชนทวิพยนตร์นั้นยังจะต้องสนับสนุนการพัฒนาชุมชนอย่างระมัดระวังให้มากขึ้นโดยคำนึงถึงการบำรุงและรักษาแนวกำแพงเมืองชั้นนอกควบคู่ไปด้วยเสมอ

## 6.5 ข้อเสนอแนะ

ในการศึกษามีข้อเสนอแนะเพื่อใช้ในการประกอบการพิจารณาดำเนินการในการปรับปรุงและฟื้นฟูแนวกำแพงเมืองชั้นนอกในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ดังนี้

1. รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญต่อโบราณสถานและต้องกำหนด กรอบงานภารกิจของหน่วยงานที่จะรับผิดชอบ โบราณสถานให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไร ไม่เฉพาะที่ใดที่หนึ่งแต่รวมทั้งหมดของประเทศ สำหรับปัจจุบันควรที่จะให้เทศบาลนครเชียงใหม่เป็นหน่วยงานหลักที่จะดูแลชุมชนจัดการดูแลรักษาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมบริเวณกำแพงเมืองชั้นนอกโดยขอรับการสนับสนุนทางด้านวิชาการหากจำเป็นที่จะต้องใช้เทคนิคทางวิชาการที่เกี่ยวกับงานโบราณคดีและเทศบาลจะต้องดำเนินการจัดตั้งฝ่ายที่รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรงขึ้นมา ทั้งนี้เป็นไปตามบทบาทหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ด้วย

2. ควรที่จะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ประชุมเพื่อพิจารณาแผนพัฒนาปรับปรุงที่มีการเสนอจากผู้ที่ทำการศึกษา หน่วยงานต่าง ๆ ศึกษาและข้อจำกัด ข้อกฎหมายต่าง ๆ ให้ความเห็นถึงแนวทางการดำเนินการในระยะสั้นระยะยาวตลอดจนการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ร่วมกันเพื่อให้การดำเนินงานเป็นรูปธรรมชัดเจน

3. เทศบาลต้องใช้มาตรการทางด้านทะเบียนราษฎรควบคุมการเพิ่มขึ้นของประชากรในชุมชนต่าง ๆ โดยประกาศให้เขตพื้นที่ที่กรมศิลปากรได้ประกาศเป็นเขตโบราณสถานให้เป็นเขตห้ามย้ายคนเข้าซึ่งจะไม่กระทบกับผู้อยู่เดิมหรือการเกิดของบุคคลในครอบครัวแต่จะป้องกันการย้ายเข้าทุกกรณีทั้งในส่วนของการย้ายเข้ามาเช่ามาอยู่อาศัยหรือย้ายมาเพื่อเป็นฐานคะแนนก่อนการเลือกตั้ง ซึ่งทำลายและวัดความจริงใจของฝ่ายบริหารของเทศบาลนครเชียงใหม่อย่างยิ่ง

4. ด้านงบประมาณ ทุกหน่วยงานต้องผลักดันการจัดงบประมาณที่มีกำหนดสัดส่วนงบประมาณของแต่ละหมวดให้เป็นรูปธรรมเพื่อให้การดำเนินงานตามหน้าที่ของเทศบาลเป็นไปอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ไม่ว่าจะให้นำหนักไปในการพัฒนาด้านหนึ่งด้านใดโดยเฉพาะ เช่น กำหนดให้เทศบาลต้องจัดงบประมาณเพื่อการบำรุงรักษาโบราณสถานในอัตราร้อยละ 10 ของงบประมาณ

หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง จะทำให้มีงบประมาณเพื่อการนี้ทุก ๆ ปี อย่างต่อเนื่อง ซึ่งในแต่ละปี เทศบาลจะมีงบประมาณในการพัฒนาสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า 300 ล้านบาท นั่นคือจะมีงบประมาณเพื่อ โบราณสถาน ไม่น้อยกว่า 30 ล้านบาทต่อปี เป็นต้น

5. สำหรับการส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสภาพแวดล้อมแนวกำแพง โดยการสนับสนุนงบประมาณจากเทศบาลโดยตรงอาจจะล่าช้าเกินกว่าที่จะแก้ไขปัญหาได้ทัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีนโยบายภาคินาโดย เทศบาลจะต้องริเริ่มและผลักดันอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการใช้กฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้สำหรับผู้บุกรุกชายใหม่อย่างจริงจังเพื่อควบคุมการขยายตัวของผู้นุกรุกสู่แนวกำแพงโบราณสถาน และต้องจัดตั้งเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบในการดูแล กำกับและรักษาแนวกำแพงโดยมีกรอบการทำงานเช่นเดียวกันกับเจ้าหน้าที่เทศกิจในการจัดระเบียบแม่ค้าต่าง ๆ เช่นกัน

6. การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ที่ต้องการโยกย้ายออกจากชุมชน เทศบาลควรที่จะประสานขอใช้พื้นที่จากกรมธนารักษ์ในการขอใช้ที่ราชพัสดุแปลงที่อยู่ใกล้เมืองเพื่อลดต้นทุนในการจัดหาที่ดิน แต่เรื่องดังกล่าวข้อมกระทบต่องบประมาณดำเนินการของเทศบาลว่า เทศบาลจะถ่าลงทุนเมื่อเปรียบเทียบกับผลที่เทศบาลจะได้รับในส่วนของเขตโบราณสถานกำแพงเมืองชั้นนอก กับฐานเสียงที่ต้องสูญเสียไป กับการใช้งบประมาณไปพัฒนาพื้นที่ส่วนอื่น ๆ

7. แก้ไข กฎ ระเบียบ เพื่อที่จะสนับสนุนให้องค์กรของชุมชนสามารถดำเนินการ ต่าง ๆ ได้อย่างคล่องตัว เช่น การจัดงบประมาณที่เทศบาลจะให้การอุดหนุนให้กับคณะกรรมการชุมชนเพื่อใช้ในการบริหารงานชุมชนต่าง ๆ ยังไม่สามารถกระทำได้ในปัจจุบันนี้ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เพราะยังขาดงบประมาณในการดำเนินงานอยู่ ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยจะต้องเร่งดำเนินการโดยเร็ว เป็นต้น