

## บทที่ 2

### ความหมายและความเป็นมา แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับส่งเสริมและรักษา มรดกวัฒนธรรมและการจัดตั้งกองทุน

บทนี้ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้เข้ากับเรื่องกองทุนวัฒนธรรมที่เกี่ยวกับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมในรูปแบบต่างๆเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ และกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง สืบสาน อนุรักษ์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ในประเทศไทยที่มีจำนวนมาก และหลากหลายไปตามแต่ละพื้นที่ของประเทศไทยที่มีอายุเก่าแก่ยาวนานถูกถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งสู่คนอีกรุ่นจนถึงปัจจุบันที่มีความเจริญในด้านเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์และอื่นๆอีกมากมาย ทำให้มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมถูกลืมเลือนไปตามกาลเวลา จำเป็นที่จะมีการศึกษา อนุรักษ์ สืบสาน มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้

#### 2.1 ความหมายและความเป็นมาเกี่ยวกับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ประกอบด้วยคำว่า “มรดก” “ภูมิปัญญา” และคำว่า “วัฒนธรรม” คำว่า มรดก โบราณใช้ว่า มฤตค (อ่านว่า มะ-รี-คค) มรดก มาจากคำภาษาสันสกฤตว่า มฤตค (อ่านว่า มะ-รี-ตะ-กะ) แปลว่า ผู้ตาย ที่เกี่ยวกับผู้ตาย ในภาษาไทย หมายถึง สิ่งที่ได้จากผู้ตาย สิ่งที่เกิดจากบรรพบุรุษ หรือสิ่งที่สืบทอดมาแต่อดีตกาล ในทางกฎหมาย มรดก หมายถึง ทรัพย์สินทุกชนิดตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ ของผู้ตาย เว้นแต่ตามกฎหมาย หรือโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของผู้ตาย (มาตรา 1600 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มรดกเหล่านี้จะตกทอดไปสู่ผู้รับมรดกตามพินัยกรรม หากไม่มีพินัยกรรมก็จะตกเป็นของทายาทโดยชอบธรรมของเจ้ามรดก ทายาทโดยชอบธรรม ได้แก่ คู่สมรสที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบุตรธิดาเป็นต้น<sup>1</sup> ดังนั้นในความหมายของคำว่ามรดกจึงสามารถแทนความหมายถึงการถ่ายทอดจากบรรพบุรุษหรือจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง

<sup>1</sup> สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. *มรดก*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.royin.go.th>. [2563, 30 มิถุนายน].

ส่วนคำว่า ภูมิปัญญา (Wisdom) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง พื้นความรู้ความสามารถ หรือในอีกความหมายหนึ่ง หมายถึง การที่มนุษย์นำเอาความรู้ ความคิดความเชื่อที่เป็นประสบการณ์สั่งสมมาใช้ในการแก้ปัญหาหรือปรับตัวเพื่อให้สามารถดำรงชีพได้อย่างเหมาะสมกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิปัญญาเป็นผลจากการปรับตัวที่เกิดจากประสบการณ์ในพื้นที่ มีการลองใช้ คัดแปลง และมีกระบวนการถ่ายทอด การสั่งสมและการสืบทอดความรู้ ประสบการณ์ที่เกิดขึ้นอาจเกิดจากการปฏิสัมพันธ์กับชุมชนภายนอก ซึ่งหมายถึง การเอาประสบการณ์เดิมเทียบเคียงกับเหตุการณ์หรือประสบการณ์ใหม่ หรือเป็นภูมิปัญญาที่ผลิตหรือสร้างสรรค์ขึ้นมาใหม่หรือด้วยการผลิตซ้ำซึ่งเป็นการใช้ความรู้เดิมผสมผสานกับความรู้ใหม่ที่ 'ได้รับ' นอกจากนี้ภูมิปัญญายังหมายถึง ความรู้ ความสามารถ ความเชื่อ ความสามารถทางพฤติกรรมและความสามารถในการแก้ไขปัญหาของมนุษย์ ภูมิปัญญาสามารถแบ่งออกได้เป็นภูมิปัญญาชาวบ้าน (ภูมิปัญญาพื้นบ้าน) ภูมิปัญญาท้องถิ่น และภูมิปัญญาไทย ภูมิปัญญาชาวบ้าน เป็นความรู้ที่ชาวบ้านสร้างสรรค์ขึ้นเอง ซึ่งได้มาจากประสบการณ์ การลองผิดลองถูกจนได้วิธีที่ดีที่สุดในการจัดการกับปัญหา ซึ่งมีประโยชน์ มีคุณค่า สามารถแก้ปัญหาได้ผ่านการนำไปปฏิบัติตามแล้วอย่างโชกโชน ถือเป็นส่วนหนึ่งของมรดกทางวัฒนธรรม เช่น งานหัตถกรรมต่างๆ เครื่องจักสาน การทอผ้า งานประดิษฐ์ งานก่อสร้าง เป็นต้น

ภูมิปัญญาท้องถิ่น หมายถึง ภูมิปัญญาชาวบ้านที่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น เพราะในแต่ละท้องถิ่นมีสภาพแวดล้อม สภาพภูมิอากาศที่แตกต่างกัน ส่งผลให้มีปัญหาและวิธีจัดการกับปัญหาที่ต่างกันความรู้ของชาวบ้านเฉพาะในท้องถิ่น เรียกว่าภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งมีการเผยแพร่และสืบทอดเฉพาะในท้องถิ่นเท่านั้น ตัวอย่าง ภูมิปัญญาท้องถิ่นของภาคใต้ เช่น การกรีดยาง เรือกอระ ระ กรีช และอาหารถิ่นใต้ ส่วนภูมิปัญญาท้องถิ่นภาคเหนือ ได้แก่ ขันโตก ร่มบ่อสร้าง เครื่องดนตรีพื้นบ้าน หัตถศิลป์ล้านนา ถั่วเน่า เป็นต้น ส่วนภูมิปัญญาไทย หมายถึง องค์ความรู้ ความสามารถ และทักษะของคนไทยที่เกิดจากการสั่งสมประสบการณ์ มีการเลือกสรรวิธีการที่ดีที่สุด เรียนรู้และสืบทอดต่อกันมาเพื่อใช้แก้ปัญหาและพัฒนาวิถีชีวิตของคนไทย ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและเหมาะสมกับยุคสมัย ภูมิปัญญาไทยมีพื้นฐานมาจากภูมิปัญญาชาวบ้านและภูมิปัญญาท้องถิ่น<sup>3</sup>

ส่วนคำว่า วัฒนธรรม ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง สิ่งที่ทำ ความเจริญงอกงามให้แก่หมู่คณะ เช่น วัฒนธรรมไทย วัฒนธรรมในการแต่งกาย วิถีชีวิตของหมู่คณะ เช่น วัฒนธรรมพื้นบ้าน หรือวัฒนธรรม หมายถึง ลักษณะที่แสดงถึงความเจริญงอกงามของ

<sup>2</sup> สุกัญญา ศรีโพธิ์. *ภูมิปัญญาไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.elfhs.ssr.u.ac.th>. [2563, 25 มิถุนายน].

<sup>3</sup> ทศนี ทองสมบุญ. *เรื่อง ภูมิปัญญาไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://human.bsru.ac.th>. [2563, 20 มิถุนายน].

สังคม ความเจริญนั้นแสดงออกได้ด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความกลมเกลียวก้าวหน้าของชาติและศีลธรรมอันดีของประชาชน วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่แสดงความเจริญงอกงามทั้งทางจิตใจและทางวัตถุ สิ่งที่แสดงให้เห็นวัฒนธรรมของสังคมมีหลายอย่าง เช่น ความรู้สึกนึกคิดของสมาชิกในสังคม การรู้จักควบคุมอารมณ์โดยเฉพาะเมื่อเกิดความขัดแย้ง มารยาทที่ขัดเกลาเรียบร้อย สุภาพเหมาะสมสอดคล้องตามบริบทของสถานการณ์ ความรู้จักรักษาสีทิวทัศน์ของผู้อื่นและของตน เป็นต้น<sup>4</sup>

ตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรม พ.ศ. 2553 มาตรา 4 นิยามคำว่า “วัฒนธรรม” หมายถึง วิถีการดำเนินชีวิต ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม จารีตประเพณี พิธีกรรม และภูมิปัญญา ซึ่งกลุ่มชนและสังคมร่วมสร้างสรรค์ สังคม ปลูกฝัง สืบทอด เรียนรู้ปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความเจริญงอกงามทั้งด้านจิตใจและวัตถุอย่างสันติสุขและยั่งยืน มรดกทางวัฒนธรรม เป็นรูปแบบของวัฒนธรรมที่มีเอกลักษณ์และมีคุณค่าซึ่งเกิดขึ้นในอดีตและได้รับการสืบทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่ง มรดกทางวัฒนธรรมบางอย่างกลายเป็นแบบแผนทางวัฒนธรรมที่มีความสำคัญและเป็นความภาคภูมิใจของคนในสังคมสืบเนื่องมาจนกระทั่งปัจจุบัน<sup>5</sup>

ดังนั้น กระทรวงวัฒนธรรมจึงได้นิยาม มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ว่าหมายถึง การปฏิบัติ การแสดงออก ความรู้ ทักษะ ตลอดจนเครื่องมือ วัตถุ สิ่งประดิษฐ์ และพื้นที่ทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งเหล่านั้น ซึ่งชุมชน กลุ่มชน หรือในบางกรณีปัจเจกบุคคลยอมรับว่า เป็นส่วนหนึ่งของมรดกทางวัฒนธรรมของตน มรดกภูมิปัญญา ทางวัฒนธรรมซึ่งถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่งนี้ เป็นสิ่งที่ชุมชนและกลุ่มชนสร้างขึ้นมาอย่างสม่ำเสมอ เพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของตน เป็นปฏิสัมพันธ์ของพวกเขาที่มีต่อธรรมชาติและประวัติศาสตร์ของตน และทำให้คนเหล่านั้นเกิดความภูมิใจในตัวตนและความรู้สึกสืบเนื่องก่อให้เกิดความเคารพต่อความหลากหลายทางวัฒนธรรม และการคิดสร้างสรรค์ของมนุษย์<sup>6</sup>

และตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 มาตรา 3 มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม หมายความว่า ความรู้ การแสดงออก การประเพณีปฏิบัติ หรือทักษะ ทางวัฒนธรรมที่แสดงออกผ่านบุคคล เครื่องมือ หรือวัตถุ ซึ่งบุคคล กลุ่มบุคคล หรือ

<sup>4</sup> สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. *วัฒนธรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.royin.go.th>. [2563, 25 มิถุนายน].

<sup>5</sup> วนิดา อินทรอำนวย. (2560). *พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 3.

<sup>6</sup> กระทรวงวัฒนธรรม. (2563). *ความหมายของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม และ หมวดหมู่ของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://ich.culture.go.th/>. [2563, 25 มิถุนายน].

ชุมชนยอมรับและรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน และมีการสืบทอดกันมาจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่งโดยอาจมีการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของตน<sup>7</sup>

มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม มีความหมายสอดคล้องกับที่องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (ยูเนสโก) และกฎหมายประเทศต่างๆ ทั้งในแถบทวีปยุโรปและเอเชียได้แบ่งประเภทของวัฒนธรรม คือ เป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Cultural Heritage) ได้แก่ ภาษา ศิลปะการแสดง งานช่างฝีมือดั้งเดิม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บุคคล และชุมชนย่อมมีสิทธิ อนุรักษ์ พิทักษ์ หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 มาตรา 43)<sup>8</sup> ความเป็นมา แนวคิดในการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ มีความจำเป็นที่ต้องทราบบริบทต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดเป็นวัฒนธรรมก่อน เพื่อเป็นการวางพื้นฐานความรู้ การพิจารณาตีความหมายว่า วัฒนธรรมคืออะไร เกิดขึ้นได้อย่างไร มีลักษณะอย่างไร แบ่งออกกี่ประเภท แต่ละประเภทมีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างไรบ้าง จากความแตกต่างในการให้ความหมาย นิยามที่หลากหลายของคำว่าวัฒนธรรมตามทฤษฎีที่มีความหลากหลายอันไปไปตามพื้นฐาน แนวความคิดของผู้ที่ให้คำนิยาม รวมไปถึงสภาพปัญหาในการให้ความคุ้มครองสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้<sup>9</sup>

### 2.1.1 ความหมายและประเภทของวัฒนธรรม

#### ความหมายของวัฒนธรรม

นักวิชาการจำนวนมากได้ให้ความหมายของคำว่า “วัฒนธรรม” ไว้หลายท่าน และหลากหลายความหมายที่เกี่ยวกับคำว่า “วัฒนธรรม” จึงทำให้คำว่า วัฒนธรรม มีความหมายค่อนข้างกว้าง และซับซ้อนผู้ศึกษาออกตัวอย่างของการให้ความหมายของวัฒนธรรมของนักวิชาการบางท่านไว้ดังต่อไปนี้

<sup>7</sup> กรมส่งเสริมวัฒนธรรม. (2559). *พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 และอนุสัญญาว่าด้วยการสงวนรักษามรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ค.ศ. 2003*. กลุ่มสงวนรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม สถาบันวัฒนธรรมศึกษา กรมส่งเสริมวัฒนธรรม

<sup>8</sup> วนิดา อินทรอำนวย. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 5. หน้า 3.

<sup>9</sup> พรหมผลา วายุณี. (2559). *การอนุรักษ์การของประเทศไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ค.ศ. 2003 (2559)*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 10.

Taylor กล่าวว่า “วัฒนธรรม” เป็นส่วนทั้งหมดที่ซับซ้อน ประกอบด้วยความรู้ ความเชื่อ ศิลปะ ศีลธรรม กฎหมาย ประเพณี และความสามารถอื่นๆที่มนุษย์ได้มาในฐานะเป็นสมาชิกของสังคม

Encyclopedia of Social Science ได้อธิบายคำว่า “วัฒนธรรม” ว่า เป็นคำที่ใช้ในวิชามานุษยวิทยาสมัยใหม่ ในด้านสังคมศาสตร์ หมายถึง มรดกสังคม เป็นลักษณะเฉพาะในการดำรงชีวิตของกลุ่มคนที่มาอยู่ร่วมกัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้เจริญตามยุคสมัย

นายวิระ บำรุงรักษา ได้เขียนอธิบายเกี่ยวกับคำว่า วัฒนธรรมไว้ว่า เป็นคำที่เกิดขึ้นในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี เห็นถึงความสำคัญของเรื่องนี้ คำว่าวัฒนธรรมมาจากคำภาษาอังกฤษ คือ “Culture” ที่มารากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า “Culture” มีความหมายว่า เพาะปลูก หรือการปลูกฝัง อธิบายได้ว่ามนุษย์เป็นผู้ปลูกฝังอบรมบ่มนิสัยให้เกิดความเจริญงอกงาม

ส่วนในคำว่าวัฒนธรรม เป็นคำสมาสระหว่างบาลีกับสันสกฤต คำว่า วัฒนธรรม หมายถึง ความเจริญงอกงาม รุ่งเรือง ส่วนคำว่า ธรรม หมายถึง กฎ ระเบียบ หรือข้อปฏิบัติ เมื่อเอามารวมกัน “วัฒนธรรม” หมายถึง ความเป็นระเบียบ หรือข้อปฏิบัติที่ทำให้เจริญรุ่งเรือง

ตอนแรกพระมหากษัตริย์ แห่งวัดมหาธาตุ ได้ให้ความหมายว่า ภูมิธรรม แต่กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ทรงเล็งเห็นว่า ภูมิธรรม มีความหมายที่ค่อนข้างคงที่ พระองค์ท่านประสงค์ ให้ความหมายใหม่ลักษณะ เคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลง พัฒนาต่อเนื่อง ทรงให้ความหมายใหม่ว่า “วัฒนธรรม”

จอมพล ป. พิบูลสงคราม กล่าวว่า วัฒนธรรมเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงความเจริญงอกงามใหญ่หลวงของชาติ วัฒนธรรมเป็นสิ่งสำคัญ ไม่ได้เป็นแค่สิ่งอวดโลก ว่าเป็นชนชาติเจริญเท่านั้น วัฒนธรรมมีผลลึกซึ้งเข้าไปถึงชีวิตจิตใจคน วัฒนธรรมเป็นเครื่องผดุงศีลธรรม เป็นปัจจัยแห่งความเจริญงอกงาม และความแข็งแกร่งมั่นคงของชาติบ้านเมือง

วัฒนธรรม ตามแนวทางในการรักษาส่งเสริมและพัฒนาวัฒนธรรม พ.ศ. 2529 กล่าวว่า “วัฒนธรรม” คือ วิถีชีวิต เป็นวิถีการดำเนินชีวิตของสังคม เป็นแบบแผนการประพฤติปฏิบัติและการแสดงออกความรู้สึก ในสถานการณ์ต่างๆที่สมาชิกในสังคมเดียวกัน สามารถแก้ไข และซาบซึ้งร่วมกัน ดังนั้น วัฒนธรรมไทย คือ วิถีชีวิตที่คนไทยได้สั่งสม เลือกรสรร ปรับปรุงแก้ไข จนถือว่าเป็นสิ่งดีงามเหมาะสม กับสภาพแวดล้อม และใช้เป็นเครื่องมือ หรือเป็นแนวทางในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาสังคม

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิต พ.ศ. 2542 ให้ความหมายว่า วัฒนธรรม คือ สิ่งที่ทำ ความความเจริญงอกงามให้แก่หมู่คณะ เช่น วัฒนธรรมแต่งกาย หรือวิถีชีวิตของหมู่คณะ

วัฒนธรรม คือ มรดกแห่งสังคม ซึ่งสังคมปรับปรุง และรักษาไว้ให้เจริญ งอกงาม วัฒนธรรมเกิดจากการประพฤติปฏิบัติร่วมกัน เป็นแนวเดียวกันอย่างต่อเนื่องของสมาชิกในสังคม สืบทอดเป็นมรดกทางสังคมต่อกันมาจากอดีต หรืออาจเป็นสิ่งประดิษฐ์คิดค้นสร้างสรรค์ขึ้นใหม่ หรืออาจรับเอาสิ่งที่เผยแพร่มาจากสังคมอื่นๆ ทั้งหมดนี้หากสมาชิกยอมรับและยึดถือเป็นแบบแผน ประพฤติปฏิบัติร่วมกัน ก็ย่อมถือว่าเป็นวัฒนธรรมของสังคมนั้น<sup>10</sup>

พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 ให้ความหมายของ วัฒนธรรม ว่าวิถีการ ดำเนินชีวิต ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม จารีตประเพณี พิธีกรรม และภูมิปัญญา กลุ่มชนและสังคมได้ ร่วมสร้างสรรค์สั่งสม ปลูกฝัง สืบทอด เรียนรู้ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ให้เกิดความเจริญงอกงามใน ด้านจิตใจ และในด้านวัตถุอย่างสันติสุข และยั่งยืน

ยูเนสโก ได้ให้ความหมายของวัฒนธรรม ในความตกลงว่าด้วยความหลากหลายทาง วัฒนธรรม (The UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity) วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่โดดเด่นทางด้านจิตวิญญาณ วัตถุ ความคิด และทางอารมณ์ เป็นลักษณะเด่น และได้รับการยกย่องจาก กลุ่มชน หรือสังคม ยักรวมไปถึงศิลปะ วรรณคดี วิถีชีวิต แนวทางการอยู่ร่วมกัน ระบบค่านิยมใน สังคม ประเพณี ความเชื่อจากแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นสามารถกล่าว สรุปถึง ความหมายของคำว่า วัฒนธรรม ได้ว่าหมายถึง วิถีชีวิต หรือแนวทางการดำเนินชีวิตของคนใน สังคมที่ประพฤติร่วมกัน โดยเกิดจากการรับรู้และเรียนรู้จากสิ่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมของตนหรือ สังคมอื่น เป็นสิ่งที่แสดงออกถึงความเจริญงอกงาม ความเป็นเอกลักษณ์ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความเจริญก้าวหน้าของคนในสังคม<sup>11</sup>

ความหมายของคำว่า วัฒนธรรม ในสมัยของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พระมหา หุ้นุ่นได้ แปลคำว่า “Cultural” ว่า ภูมิธรรม” ดังที่กล่าวในข้างต้นดังนั้น ข้อปฏิบัติของคนในสังคมที่ มีความเคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลง และพัฒนาอย่างต่อเนื่องสร้างความงอกงามให้เกิดขึ้นแก่คนใน สังคม อย่างไรก็ตามการอธิบายความหมายของนักวิชาการทางวัฒนธรรมของนักมานุษยวิทยาด้าน วัฒนธรรมยังมีการนำเสนอที่แตกต่างกันไป เช่น ศาสตราจารย์ ชาร์ล เอฟ คายส์ ได้อธิบาย ความหมายของคำว่า วัฒนธรรม โดยพิจารณาและสรุปจากความเห็นของนักวิชาการ โดยแบ่ง ออกเป็น 5 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

1) วัฒนธรรมคือรูปแบบของปรากฏการณ์และเหตุการณ์ที่ได้สังเกตเห็น (Pattern of observe events)

<sup>10</sup> อมรรัตน์ เทพกำปนาท. (2551). *ความหมาย วัฒนธรรม-สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติกระทรวง วัฒนธรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.openbase.in.th/node/5954> [2563, 19 มิถุนายน].

<sup>11</sup> พรหมภา วาญณีจ. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 9. หน้า 11.

- 2) วัฒนธรรมในฐานะบุคลิกภาพ
- 3) วัฒนธรรมคือการเรียนรู้
- 4) วัฒนธรรมคือโครงสร้างพื้นฐานของจิตใจมนุษย์
- 5) วัฒนธรรมคือความหมาย (อันเป็นที่รู้กันทั่วไปหรือเป็นสาธารณะ)

โกรเบอร์ และคลีคอกอันได้สรุป และแบ่งนิยามของคำว่าวัฒนธรรมออกเป็น 6 กลุ่ม ได้แก่

- 1) นิยามความหมายในเชิงพรรณนา
- 2) นิยามความหมายในเชิงประวัติศาสตร์
- 3) นิยามความหมายในเชิงบรรทัดฐาน
- 4) นิยามความหมายในเชิงจิตวิทยา
- 5) นิยามความหมายในเชิงโครงสร้าง
- 6) นิยามความหมายในเชิงประวัติความเป็นมา

นอกจากนี้ คลีฟฟอร์ด เกิซ ได้อธิบายว่า พิจารณาลักษณะพื้นฐานทางวัฒนธรรมจะประกอบด้วยลักษณะพื้นฐาน ดังต่อไปนี้

(1) ความคิดร่วม หมายถึง สมาชิกแทบทุกคนในสังคมนั้นเข้าใจความหมายร่วมกัน และใช้ร่วมกัน สมาชิกของสังคมเดียวกันสามารถสื่อสารความหมายในสิ่งที่กระทำต่อกันได้ มีสัญลักษณ์ใช้ร่วมกัน สมาชิกทุกคนถูกคาดหวังให้ปฏิบัติตามบรรทัดฐานเดียวกัน

(2) สิ่งที่มีมนุษย์ต้องต้องเรียนรู้ร่วมกัน ไม่ได้เกิดจากสัญชาตญาณทารกที่เกิดมาทุกคนต้องเรียนรู้วัฒนธรรม เพราะไม่ได้เข้าใจลักษณะของความเป็นมนุษย์จากท้องแม่โดยกำเนิด

(3) พื้นฐานมาจากการใช้สัญลักษณ์ร่วมกัน การที่มนุษย์สามารถเรียนรู้และถ่ายทอดวัฒนธรรมได้ต้องอาศัยสัญลักษณ์เป็นสื่อกลาง เช่น ภาษา การแสดงท่าทางต่างๆที่สมาชิกรับรู้ร่วมกัน

(4) องค์ความรู้รวมของความรู้และภูมิปัญญาวัฒนธรรมเป็นการสะสมความรู้ของสังคมมนุษย์วัฒนธรรมในสังคมปัจจุบันไม่ได้เกิดขึ้นในยุคนี้เท่านั้น แต่เป็นการสั่งสมและถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษ แม้จะมีการเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเรื่อยๆ ก็ต้องอาศัยองค์ความรู้เดิมเป็นรากฐานทั้งสิ้น

(5) กระบวนการที่มนุษย์กำหนดนิยามความหมายให้กับชีวิตและสิ่งต่างๆวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่มนุษย์คิดขึ้น เพื่อให้เราสามารถสร้างสรรค์สิ่งต่างๆ ทำให้เรามีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นต้องอาศัยการทำงานร่วมกัน ในการทำงานร่วมกันจำเป็นต้องมีการสื่อสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจ เพราะฉะนั้นการกำหนดหรือนิยามความหมายให้กับชีวิตและสิ่งรอบตัวจึงเป็นสิ่งจำเป็นเบื้องต้นของการอยู่ร่วมกันในสังคม

(6) สิ่งที่ไม่หยุดนิ่งเปลี่ยนแปลงเสมอ เพราะมนุษย์สามารถปรับปรุงแก้ไขสิ่งต่างๆ ให้เหมาะสมกับตนเองตลอดเวลา วัฒนธรรมไม่ใช่สิ่งที่หยุดนิ่ง แต่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง ช้าหรือเร็วมากหรือน้อย ขึ้นกับปัจจัยสิ่งแวดล้อมของแต่ละสังคม และการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมอาจทำให้สังคมเจริญขึ้นหรือไม่ก็ได้

สรุปความหมายตามหลักสังคมศาสตร์ได้ว่า วัฒนธรรม คือ ระบบความคิด ค่านิยม ความเชื่อ ความรู้ บรรทัดฐาน ประเพณีและเทคโนโลยีที่ทุกคนในสังคมใช้ร่วมกัน คิดร่วมกัน รับรู้ร่วมกัน เป็นระบบที่ถ่ายทอดสืบต่อกันมาจากบรรพบุรุษ ดำรงอยู่ในปัจจุบัน เปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหว พัฒนาต่อในอนาคตตามลักษณะของมนุษย์และวิถีชีวิตของมนุษย์ในสังคม

วัฒนธรรม หมายถึง แบบแผนของการประพฤติปฏิบัติของผู้คนในสังคมที่ได้รับการสั่งสมจากรุ่นหนึ่งสู่อีกรุ่นหนึ่งเพื่อแสดงออกในรูปสัญลักษณ์ที่บ่งบอกถึงความคิด สติปัญญา รวมทั้งระบบคุณธรรม สัญลักษณ์ที่แสดงออกอาจอยู่ในรูปแบบที่จับต้องไม่ได้ เช่น ภาษา การแต่งกาย เทคโนโลยี ศิลปะ กิริยาท่าทาง เป็นต้น ในรูปแบบที่จับต้องไม่ได้ เช่น ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม เป็นต้น อย่างไรก็ตามสัญลักษณ์ทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เนื่องจากสิ่งที่จับต้องได้มักมีความหมายหรือระบบคุณค่าอยู่เบื้องหลัง

กฎหมายไม่ได้อธิบายความหมายของวัฒนธรรมไว้ จนมีการตราพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 ได้อธิบายความหมายของวัฒนธรรมไว้ในมาตรา 4 กำหนดบทนิยามเพื่ออธิบายความหมายของ “วัฒนธรรม” ไว้ว่า หมายถึง ลักษณะที่แสดงถึงความเจริญงอกงาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความกลมเกลียวก้าวหน้าของชนชาติ และศีลธรรมอันดีของประชาชน สอดคล้องกับความหมายที่ปรากฏในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของวัฒนธรรมไว้ว่า สิ่งที่ทำความเจริญงอกงามให้แก่หมู่คณะ ปัจจุบันพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ได้มีการแก้ไขบทนิยามของคำว่าวัฒนธรรม ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

#### ประเภทของวัฒนธรรม

วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น มีรูปแบบในวิถีชีวิตของมนุษย์ เกิดจากการที่มนุษย์แสดงออกมีปฏิสัมพันธ์ กับสิ่งแวดล้อมรอบตัว หรือคนในชุมชน ปฏิบัติต่อกันมาจนเป็นสิ่งสำคัญทำให้เกิดอัตลักษณ์กลุ่มชน เป็นรากเหง้าของกลุ่มชน มีความหมายในการแสดงออกให้เห็นถึงความเจริญงอกงามของกลุ่มนั้นๆและเกี่ยวข้องกับชีวิตมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนตาย

วัฒนธรรมจึงกลายเป็นกลไกเชื่อมมนุษย์ กับสภาพแวดล้อม และเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วยกัน วัฒนธรรมถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเภทกว้างๆดังนี้



(1) วัฒนธรรมที่เป็นลักษณะหรือวัตถุ คือ สิ่งที่มีรูปร่าง จับต้องได้ ได้แก่ เครื่องมือที่ใช้ในชีวิตประจำวัน สิ่งก่อสร้าง สถานที่ต่างๆ เป็นต้น

(2) วัฒนธรรมที่เป็นลักษณะที่ไม่ใช่วัตถุ คือ เรื่องราวเกี่ยวกับจิตใจของมนุษย์ มีลักษณะนามธรรม ไม่สามารถมองเห็นได้ อยู่ในความคิดของมนุษย์ ได้แก่ ความเชื่อ ภาษา ศาสนา ประเพณี ฯลฯ

วัฒนธรรมเกิดจากทักษะ องค์ความรู้ในตัวของมนุษย์ที่ได้มีการปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมรอบๆตัวจนกลายเป็นวิถีชีวิต แบบแผนการดำเนินชีวิตร่วมกัน ในสังคมมีการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมในอดีตสอดคล้องไปตามสภาพแวดล้อม และยุคสมัยและถ่ายทอดให้สมาชิกในสังคมรุ่นต่อไป<sup>12</sup>

### 2.1.2 ความหมายและประเภทของมรดกทางวัฒนธรรม

ความหมายของมรดกทางวัฒนธรรม

พระยาอนุমানราชชนได้อธิบายว่า มรดกทางวัฒนธรรมเป็นการสืบต่อทางวัฒนธรรมซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษคำว่า “Tradition” มีความหมายเท่ากับคำว่า “Culture” หรือ วัฒนธรรม

องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organization) ได้อธิบายความหมายของมรดกทางวัฒนธรรมว่า หมายถึง องค์ความรู้ที่มีการสั่งสม สืบทอดกันมาจากคนรุ่นหนึ่งสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง โดยใช้ศัพท์ภาษาอังกฤษที่เรียกว่า “Tradition Knowledge”

ศรีศักร วัลลิโภดม ได้อธิบายความหมายของมรดกทางวัฒนธรรม หมายถึง แบบแผนหรือเนื้อหาของวัฒนธรรมในลักษณะต่างๆ ที่เกิดขึ้นในอดีต คือ การทำมาหากิน การตั้งแหล่งที่อยู่อาศัย การพักผ่อนหย่อนใจ การป้องกัน รักษาโรคภัยไข้เจ็บ ระบบความเชื่อเครื่องนุ่งห่ม การคมนาคม การศึกษา การปกครองแบบแผน เนื้อหาของวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นในอดีตเหล่านี้ บางอย่างก็หมดหน้าที่ความสำคัญไป แต่บางอย่างก็ยังคงมีความสำคัญสืบเนื่อง เพราะมนุษย์ในสังคมต้องยึดถือปฏิบัติต่อมา

กามินี วิเจสุริยา ได้อธิบายสรุปได้ว่า มรดกทางวัฒนธรรมประกอบด้วยสถาปัตยกรรมและความรู้ที่ใช้ในการสร้างสถาปัตยกรรม

บริบททางวัฒนธรรมว่า วัฒนธรรม หมายถึง วิถีการดำเนินชีวิตของคนในสังคมย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไข และกาลเวลา ดังนั้น เมื่อมีการคิดค้น หรือประดิษฐ์สิ่งใหม่ๆขึ้นมา ซึ่งเป็นที่ยอมรับ และได้รับความนิยมนอกจากคนในสังคม วัฒนธรรมที่มีอยู่เดิมอาจถูกมองว่าล้าสมัย มีผล

<sup>12</sup> ฌูซซี่ ณ ลำปาง. (2558). การคุ้มครองวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ พ.ศ. 2546 ศึกษากรณีของไทยเข้าเป็นภาคี. วิทยานิพนธ์นิสิตสาครมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 12.

ให้วัฒนธรรมนั้นเสื่อมลงจนเลิกใช้ไปในที่สุด หากวัฒนธรรมไม่ได้เสื่อมลงก็อาจถูกปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้แตกต่างจากเดิม เพื่อตอบสนองต่อความต้องการ และเปลี่ยนแปลงของผู้คนในยุค นั้นๆ แม้จะเป็นที่ยอมรับว่าวัฒนธรรมต้องมีการผันแปร และปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมกับแต่ละยุค แต่ละสมัย เป็นผลมาจากการติดต่อสมาคมระหว่างชนชาติต่างๆซึ่งก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนทาง วัฒนธรรมของกันและกัน

ความหมายของมรดกทางวัฒนธรรม คือ แนวคิดในการรักษาสมดุลทางวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการรักษาวัฒนธรรมดั้งเดิมไว้ไม่ให้สูญหายเพื่อให้มีการสืบทอด วัฒนธรรมจากคนรุ่นหนึ่งสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง เป็นสิ่งสำคัญ มีความจำเป็นเพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่ วัฒนธรรม เริ่มต้นจากคนในชุมชนที่มีความภาคภูมิใจ ตระหนักถึงคุณค่า ความสำคัญของ วัฒนธรรมของตน เพื่อให้มีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ และถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง ให้ ความสำคัญกับวัฒนธรรมอันเป็นรากฐานดั้งเดิมของตน ทำให้คนในชุมชนนั้นยอมรับว่าเป็นมรดก แห่งสังคม สังคมมีหน้าที่ต้องรักษาไว้ให้เจริญงอกงาม

การรักษา มรดกทางวัฒนธรรมให้ได้รับการยอมรับในแต่ละชุมชน มีการยกย่องในฐานะ ที่เป็นภูมิปัญญาของบรรพบุรุษ ส่งเสริมศักดิ์ศรีทางวัฒนธรรม และเอกลักษณ์ของชุมชนที่มีอยู่ทั่ว ประเทศให้เกิดการยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรมเพื่อปูทางไปสู่การอนุรักษ์ สืบ สอดอย่างเป็นระบบ มีความจำเป็นต้องให้ความสำคัญ กับวัฒนธรรมเหล่านั้นในฐานะที่เป็นมรดก ทางวัฒนธรรม เป็นเครื่องแสดงออกถึงรากฐานความเจริญของชาติบ้านเมือง

กล่าวโดยสรุป มรดกทางวัฒนธรรม คือ วัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ มีคุณค่าในฐานะที่ เป็นเครื่องแสดงออกถึงรากฐาน ความเป็นมาของชาติบ้านเมือง สมควรที่จะช่วยกันดูแลรักษาไว้ เพื่อให้เป็นมรดกของคนในชาติใช้ประโยชน์และเพื่อให้คนในโลกได้ชื่นชม

ดังนั้น คุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมจึงไม่ได้อยู่ที่ลักษณะทางกายภาพเท่านั้น แต่อยู่ที่ ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับมรดกทางวัฒนธรรมนั้น โดยเฉพาะความสัมพันธ์กับชุมชนในแง่ของจิตใจ และจิตวิญญาณ สรุปลักษณะที่สำคัญของสิ่งซึ่งสมควรได้รับการยกย่องว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรม ดังนี้

- 1) ให้คุณค่าทางประวัติศาสตร์ วิชาการ หรือศิลปะ และหาได้ยากยิ่ง
- 2) แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของวิถีชีวิตของกลุ่มชนในสมัยนั้นๆ
- 3) มีรูปแบบดั้งเดิมสามารถสืบค้นถึงที่มาในอดีตได้
- 4) มีลักษณะบ่งบอกถึงชุมชนท้องถิ่น
- 5) หากไม่มีการอนุรักษ์ไว้ก็จะสูญหายไปโดยที่สุด

### ประเภทของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้แบ่งมรดกทางวัฒนธรรมออกเป็นสองประเภท คือ มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ หรือ Tangible Cultural Heritage และ มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ หรือ Intangible Cultural Heritage มีสาระสำคัญดังนี้

(1) มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ (Tangible Cultural Heritage) เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นทางกายภาพ โดยครอบคลุมทั้งมรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นวัตถุเคลื่อนที่ได้ และเป็นวัตถุที่เคลื่อนที่ไม่ได้ เช่น โบราณสถาน โบราณวัตถุ อนุสาวรีย์ เครื่องแต่งกาย ภาพจิตรกรรม ประติมากรรม ฯลฯ รวมถึงวัตถุที่มนุษย์สร้างขึ้นได้รับการยอมรับว่ามีคุณค่าทางวัฒนธรรมและสมควรได้รับการสงวนรักษา ถูกจัดให้อยู่ในประเภทของมรดกโลกตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ (Convention Concerning the Protection of World Cultural and Natural Heritage : the World heritage Convention)

(2) มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Cultural Heritage) องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ อธิบายความหมายของมรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ว่า หมายถึง การปฏิบัติ การสื่อสาร การแสดงออก ความรู้ ทักษะ รวมทั้งเครื่องมือ วัตถุ สิ่งประดิษฐ์ และพื้นที่ทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งชุมชน กลุ่มบุคคล หรือปัจเจกชนยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของมรดกทางวัฒนธรรม โดยมีการสืบทอดกันมาหลายรุ่น โดยชุมชนหรือกลุ่มบุคคลได้มีการสร้างขึ้นใหม่อย่างสม่ำเสมอ การปฏิสัมพันธ์กับธรรมชาติและประวัติศาสตร์ และมีการแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์และความต่อเนื่อง เป็นการส่งเสริมให้มีการเคารพความหลากหลายทางวัฒนธรรม และการสร้างสรรค์ของมนุษย์

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ยังมีการกำหนดคุ้มครองสิ่งที่เป็นนามธรรม เช่น มุขปาฐะ การแสดงออก ภาษา ศิลปะการแสดงออก แนวปฏิบัติทางสังคม พิธีกรรม และงานเทศกาล ความรู้ และการปฏิบัติต่างๆเกี่ยวกับธรรมชาติและจักรวาล ฝีมือช่าง แนวประเพณี มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้เป็นสิ่งที่ถ่ายทอดจากรุ่นหนึ่งสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง และถูกสร้างใหม่อยู่เรื่อยๆ โดยชุมชนเพื่อตอบสนองกับสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและประวัติศาสตร์ ช่วยให้ชุมชนมีอัตลักษณ์ และความต่อเนื่อง โดยต่อเนื่องถือเป็นลักษณะสำคัญของมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้<sup>13</sup>

<sup>13</sup> มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. (2544). *โครงการศึกษาวิจัยและจัดทำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม.

### 2.1.3 ความหมายและประเภทของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

ความหมายของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม หมายความว่า ความรู้ การแสดงออก การประเพณีปฏิบัติ หรือทักษะ ทางวัฒนธรรมที่แสดงออกผ่านบุคคล เครื่องมือ หรือวัตถุ ซึ่งบุคคล กลุ่มบุคคล หรือชุมชนยอมรับและรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน และมีการสืบทอดกันมาจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่ง โดยอาจมีการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของตน

ประเภทของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

1) ภาษา ภาษาถิ่น และภาษาชาติพันธุ์ ภาษา หมายถึง เครื่องมือที่ใช้สื่อสารในวิถีการดำรงชีวิตของชนกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งสะท้อน โลกทัศน์ ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมของแต่ละกลุ่มชน ทั้งเสียงพูด ตัวอักษร หรือสัญลักษณ์ที่ใช้แทนเสียงพูด สามารถจำแนกตามหน้าที่ทางสังคมได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

1.1) ภาษาไทย หมายถึง ภาษาประจำชาติ หรือภาษาราชการที่ใช้ในประเทศไทย

1.2) ภาษาไทยถิ่น หมายถึง ภาษาที่ใช้ติดต่อสื่อสารตามท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถสื่อความหมาย สร้างความเข้าใจกันในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยแต่ละท้องถิ่นอาจพูดแตกต่างกันไปจากภาษาราชการ ทั้งในด้านเสียง คำ และการเรียงคำ ได้แก่ ภาษาไทยถิ่นภาคเหนือ ภาษาไทยถิ่นภาคอีสาน ภาษาไทยถิ่นภาคกลาง และภาษาไทยถิ่นภาคใต้

1.3) ภาษากลุ่มชาติพันธุ์ หมายถึง ภาษาที่ใช้ติดต่อสื่อสารภายในกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 5 ตระกูลภาษา ได้แก่

กลุ่มภาษาตระกูลไท

กลุ่มภาษาตระกูลออสโตรเอเชียติก

กลุ่มภาษาตระกูลจีน – ทิเบต

กลุ่มภาษาออสโตรเนเซียน และ

กลุ่มภาษาม้ง – เมียน

1.4) ภาษาสัญลักษณ์ หมายถึง ภาษาที่ใช้ติดต่อสื่อสารด้วยภาษามือ ภาษาท่าทาง หรือเครื่องหมายต่างๆ เป็นต้น

2) วรรณกรรมพื้นบ้าน หมายถึง วรรณกรรมที่ถ่ายทอดอยู่ในวิถีชีวิตชาวบ้าน โดยครอบคลุมวรรณกรรมที่ถ่ายทอดโดยวิธีการบอกเล่า และที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร แบ่งออกเป็น

2.1) นิทานพื้นบ้าน หมายถึง เรื่องเล่าที่สืบทอดต่อกันมา เช่น นิทานจักรๆวงค์ๆ นิทานศาสนา นิทานคติ นิทานอธิบายเหตุ นิทานเรื่องสัตว์ นิทานเรื่องผี มุขตลกนิทานเรื่องไม้ นิทานเข้าแบบ

2.2) คำานานพื้นบ้าน หมายถึง เรื่องเล่าเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของสถานที่ บุคคล ศาสนวัตถุ และศาสน-สถานที่สำคัญๆ ในท้องถิ่นต่างๆ และเรื่องเล่าที่อธิบายความเป็นมาของความเชื่อและพิธีกรรมในท้องถิ่นต่างๆ

2.3) บทสวดหรือบทกล่าวในพิธีกรรม หมายถึง คำสวดที่ใช้ประกอบในพิธีกรรมต่างๆ เช่น บททำวัตร คำบูชา คำสมา คำเวณทวน บทสวดสรภัญญ์ คาถาบทธอนิสงส์ บทประกอบการรักษาโรคพื้นบ้าน คำให้พร คำอธิษฐานฯลฯ

2.4) บทร้องพื้นบ้าน หมายถึง คำร้องที่ถ่ายทอดสืบต่อกันมาในโอกาสต่างๆ เช่น บทกล่อมเด็ก บทร้องเล่น บทเกี่ยวพาราตี บทจ้อย คำแข็งฯลฯ

2.5) สำนวน ภาษิต หมายถึง คำพูดหรือคำกล่าวที่สืบทอดกันมา มักมีสัมผัสคล้องจองกัน เช่น โวหาร คำคม คำพังเพย คำอุปมาอุปไมย คำขวัญ คติพจน์ คำสวดสาบาน คำสาปแช่ง คำชม คำคะนองฯลฯ

2.6) ปริศนาคำทาย หมายถึง คำหรือข้อความที่ตั้งเป็นคำถาม คำตอบ ที่สืบทอดกันมา เพื่อให้ผู้ตอบได้ทายหรือตอบปัญหา เช่น คำทาย ปัญหาเขาวงกต ฆะหมี่

2.7) คำร่า หมายถึง องค์ความรู้ที่มีการเขียนบันทึกในเอกสาร โบราณ เช่น คำร่าโหราศาสตร์ คำร่าคุณลักษณะคนและสัตว์ คำร่าฯลฯ

3) ศิลปะการแสดง หมายถึง การแสดงดนตรี รำ-เต้น และละครที่แสดงเป็นเรื่องราว ทั้งที่เป็นการแสดงตามขนบแบบแผน มีการประยุกต์เปลี่ยนแปลง และ/หรือ การแสดงร่วมสมัยการแสดงที่เกิดขึ้นนั้น เป็นการแสดงสดต่อหน้าผู้ชม และมีจุดมุ่งหมายเพื่อความงาม ความบันเทิงและ/หรือเป็นงานแสดงที่ก่อให้เกิดการคิด วิพากษ์ นำสู่การพัฒนาและเปลี่ยนแปลงสังคม ประเภทของศิลปะการแสดง

3.1) ดนตรี หมายถึง เสียงที่เกิดจากเครื่องดนตรีและการขับร้องที่ประกอบกันเป็นทำนองเพลง ทำให้รู้สึกเพลิดเพลิน หรือเกิดอารมณ์ต่างๆ โดยมีบทบาทหน้าที่เพื่อบรรเลง ขับกล่อมให้ความบันเทิง ประกอบพิธีกรรมและประกอบการแสดง ดนตรี แบ่งออกเป็นดนตรีในการแสดงและดนตรีในพิธีกรรม

3.2) นาฏศิลป์และการละคร หมายถึง การแสดงออกทางร่างกาย ท่วงท่าการเคลื่อนไหว ท่าเต้น ท่าร่า การเชิด การพากย์ การใช้เสียง การขับร้อง การใช้บท การใช้อุปกรณ์ ฯลฯ ซึ่งสื่อถึงเรื่องราว อารมณ์ ความรู้สึก อาจแสดงร่วมกับดนตรีและการขับร้องหรือไม่ก็ได้ การแสดงแบ่งออกเป็น การแสดงในพิธีกรรม การแสดงที่เป็นเรื่องราวและไม่เป็นเรื่องราว

4) แนวปฏิบัติทางสังคม พิธีกรรม และงานเทศกาล หมายถึง การประพาศปฏิบัติในแนวทางเดียวกันของคนในชุมชนที่สืบทอดต่อกันมาบนหนทางของมรดกวิถี นำไปสู่สังคมแห่งสันติสุขแสดงให้เห็นอัตลักษณ์ของชุมชนและชาติพันธุ์นั้นๆ แบ่งออกเป็น

4.1) มารยาท หมายถึง การประพาศปฏิบัติที่ดั่งงามต่อผู้อื่น

4.2) ขนบธรรมเนียมประเพณี หมายถึง การประพาศปฏิบัติและการกระทำกิจกรรมที่สืบทอดต่อกันมาในวิถีชีวิตและสังคมของชุมชนนั้นๆ

(1) ประเพณีเกี่ยวกับศาสนา

(2) ประเพณีเกี่ยวกับเทศกาล

(3) ประเพณีเกี่ยวกับวงจรชีวิต

(4) ประเพณีเกี่ยวกับการทำมาหากิน

5) งานช่างฝีมือดั้งเดิม หมายถึง ภูมิปัญญา ทักษะฝีมือช่าง การเลือกใช้วัสดุ และกลวิธีการสร้างสรรค์ที่แสดงถึงอัตลักษณ์ สะท้อนพัฒนาการทางสังคม และวัฒนธรรมของกลุ่มชน แบ่งออกเป็น

5.1) ผ้าและผลิตภัณฑ์จากผ้า หมายถึง ผลผลิตที่เกิดจากการทอ ย้อม ถัก ปัก ตีเกลียว ยก จก มัดหมี่ พิมพ์ลาย ขิด เกาะ/ล้วง เพื่อใช้เป็น เครื่องนุ่งห่ม และแสดงสถานภาพทางสังคม

5.2) เครื่องจักสาน หมายถึง ภาชนะเครื่องใช้ประจำบ้านที่ทำจากวัสดุดิบในท้องถิ่น เช่น ไม้ หวาย กระจู ลำเจียก โดยนำมาจักและสาน จึงเรียกว่า เครื่องจักสาน กลวิธีในการทำเครื่องจักสาน ได้แก่ การถัก ผูกมัด มัด ร้อย โดยใช้ดอก หวาย เพื่อให้เครื่องจักสานคงทนและคงรูปอยู่ได้ตามต้องการ

5.3) เครื่องรัก หมายถึง หัตถกรรมที่ใช้รักเป็นวัสดุสำคัญในการสร้างผลงาน เช่น ปิดทอง รดน้ำ ภาพกำมะลอ ประดับมุก ประดับกระจกลี ปั้นกระแหนะ และเงิน รักหรือยางรัก มีคุณลักษณะเป็นยางเหนียว สามารถเกาะจับพื้นของสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ประสงค์จะทำ หรืออมทับหรือเคลือบผิวได้ดี ทำให้เป็นผิวมันภายหลังรักแห้งสนิท มีคุณภาพคงทนต่อความร้อน ความชื้น กรดหรือด่างอ่อนๆ และยังเป็นวัสดุที่ใช้เชื่อมสมุกหรือสีเข้าด้วยกัน

5.4) เครื่องปั้นดินเผา หมายถึง หัตถกรรมที่ใช้ดินเหนียวเป็นวัตถุดิบหลักในการผลิต มีทั้งชนิดเคลือบและไม่เคลือบ โดยที่เนื้อดินเหนียวต้องมีส่วนผสมของทรายแม่น้ำที่เป็นทรายเนื้อละเอียดและช่วยให้เนื้อดินแห้งสนิทไม่แตกร้าว ดินเหนียวที่ใช้ทำเครื่องปั้นดินเผาจากที่ต่างๆ ให้สีแตกต่างกัน

5.5) เครื่องโลหะ หมายถึง สิ่งที่มีวัสดุหลักเป็นเหล็ก ทองเหลืองหรือทองแดง เครื่องโลหะที่ทำจากเหล็ก นิยมทำโดยการเผาไฟให้อ่อนตัวและตีเหล็กเป็นรูปทรงต่างๆ เครื่องโลหะที่ทำ

จากทองเหลือง นิยมนำทองเหลืองมาเผาจนหลอมเหลวแล้วจึงนำไปเทลงในแบบตามลักษณะที่ต้องการเสร็จแล้วนำมาตกแต่ง ส่วนเครื่องโลหะที่ทำจากทองแดง มีการนำทองแดงมาใช้เป็นโลหะเจือหลักสำหรับผลิตตัวเรือนของเครื่องประดับโลหะเงินเจือ

5.6) เครื่องไม้ หมายถึง งานฝีมือช่างที่ทำจากไม้ซุงหรือไม้แปรรูปเป็นท่อน เป็นแผ่นเพื่อใช้ในงานช่างก่อสร้างประเภทเครื่องสับ เครื่องเรือน เครื่องบูชา เครื่องตั้ง เครื่องประดับ เครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องศาสตรา เครื่องดนตรี เครื่องเล่น และยานพาหนะ โดยอาศัยเทคนิควิธีการ แกะ สลัก สับ ขุด เจาะ กลึง ถาก ขุด และขัด

5.7) เครื่องหนัง หมายถึง งานหัตถกรรมพื้นบ้านที่ทำมาจากหนังสัตว์โดยผ่านกระบวนการหมักและฟอกหนังเพื่อไม่ให้เน่าเปื่อย และให้เกิดความนิ่มนวลสามารถบึงงอได้ตามที่ต้องการ เครื่องหนังนิยมนำไปใช้ในงานด้านศิลปะการแสดง รวมถึงอุปกรณ์อื่นๆ ที่มีหนังเป็นส่วนประกอบ

5.8) เครื่องประดับ หมายถึง งานช่างฝีมือที่ประดิษฐ์ขึ้นเพื่อการตกแต่งให้เกิดความงดงาม เริ่มต้นจากการใช้วัสดุที่หาได้ง่ายในท้องถิ่นนำมาผลิตและพัฒนาขึ้นเรื่อยๆ โดยใช้อัญมณีและโลหะมีค่าต่างๆ

5.9) งานศิลปกรรมพื้นบ้าน หมายถึง งานที่มีการแสดงอารมณ์สะท้อนออกทางฝีมือช่างให้เห็นประจักษ์เป็นรูปธรรมเพื่อตอบสนองต่อการยังชีพและความต้องการด้านคุณค่าความงาม เช่น งานเขียน งานปั้น งานแกะสลัก งานหล่อ เป็นต้น

5.10) ผลิตภัณฑ์อย่างอื่น หมายถึง งานช่างฝีมือดั้งเดิมที่ไม่สามารถจัดอยู่ใน 9 ประเภทแรกได้ ซึ่งอาจเป็นงานช่างฝีมือที่ประดิษฐ์หรือผลิตขึ้นจากวัสดุในท้องถิ่นหรือจากวัสดุเหลือใช้ เป็นต้น

6) ความรู้และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมชาติและจักรวาล หมายถึง องค์กรความรู้ วิธีการทักษะ ความเชื่อ แนวปฏิบัติและการแสดงออกที่พัฒนาขึ้นจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนกับสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติและเหนือธรรมชาติ แบ่งออกเป็น

6.1) อาหารและโภชนาการ หมายถึง สิ่งที่มีมนุษย์บริโภค รวมทั้งวิธีการปรุงอาหาร วิธีการบริโภค และคุณค่าของอาหาร

6.2) การแพทย์แผนไทยและการแพทย์ “การแพทย์แผนไทย” หมายถึง กระบวนการทางการแพทย์ เกี่ยวกับการตรวจ วินิจฉัย บำบัด รักษา หรือป้องกันโรค หรือการส่งเสริมและฟื้นฟูสุขภาพของมนุษย์หรือสัตว์ “การแพทย์พื้นบ้าน” หมายถึง การดูแลสุขภาพตนเองในชุมชนแบบดั้งเดิมจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต เกี่ยวกับความเชื่อ พิธีกรรม วัฒนธรรม ประเพณี และทรัพยากรที่แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น

6.3) โหราศาสตร์ ดาราศาสตร์ และไสยศาสตร์ โหราศาสตร์ หมายถึง ความรู้ในการทำนายโชคชะตา ทำนายอนาคตของบุคคล และบ้านเมือง โดยอาศัยตำแหน่งของดวงดาวในเวลาที่เกิดเหตุการณ์ต่างๆ ดาราศาสตร์ หมายถึง ศาสตร์ที่เกี่ยวกับการสังเกตและอธิบายธรรมชาติของดวงดาวและเทหวัตถุ ไสยศาสตร์ หมายถึง ความเชื่อในสิ่งที่เหนือธรรมชาติ

6.4) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง การจัดการระบบนิเวศ เพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

6.5) ชัยภูมิและการตั้งถิ่นฐาน หมายถึง ความรู้และความเชื่อในการเลือกที่อยู่อาศัย ที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม และวัฒนธรรมของชุมชน

7) กีฬากฎมีปัญญาไทย หมายถึง การเล่น กีฬาและศิลปะการต่อสู้ป้องกันตัว ที่มีการปฏิบัติกันอยู่ในประเทศไทยและมีเอกลักษณ์สะท้อนวิถีไทย แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือการเล่นพื้นบ้าน กีฬาพื้นบ้าน และศิลปะการต่อสู้ป้องกันตัว

7.1) การเล่นพื้นบ้าน หมายถึง กิจกรรมที่ทำด้วยความสมัครใจ ตามลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความสนุกสนานเพลิดเพลิน เกิดความรักและความสามัคคีในหมู่คณะ

7.2) กีฬาพื้นบ้าน หมายถึง การเล่นที่มีลักษณะแข่งขันมีผลแพ้ชนะ โดยมีกฎกติกาที่เป็นลักษณะเฉพาะถิ่น

7.3) ศิลปะการต่อสู้ป้องกันตัว หมายถึง วิธีการหรือรูปแบบการต่อสู้ที่ใช้ร่างกายหรืออุปกรณ์ โดยได้รับการฝึกฝนตามวัฒนธรรมที่ได้รับการถ่ายทอดกันมา<sup>14</sup>

#### 2.1.4 ความแตกต่างระหว่างมรดกทางวัฒนธรรมกับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

ความแตกต่างของมรดกทางวัฒนธรรมกับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม นั้น พิจารณาจากคำนิยามตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย 2 ฉบับที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 ตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 มาตรา 4 ให้นิยามคำว่า “วัฒนธรรม” หมายความว่า วิถีการดำเนินชีวิต ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม จารีต ประเพณี พิธีกรรม และ ภูมิปัญญา ซึ่งกลุ่มชนและสังคมได้ร่วมสร้างสรรค์สั่งสม ปลูกฝัง สืบทอด เรียนรู้ ปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิดความเจริญอกงามทั้งด้านจิตใจและวัตถุ อย่างสันติสุขและยั่งยืน” ในขณะที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 มาตรา 3 ให้นิยามคำว่า “มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม” หมายความว่า ความรู้ การแสดงออก การประพฤติปฏิบัติ หรือทักษะ ทางวัฒนธรรมที่แสดงออกผ่านบุคคล เครื่องมือ หรือวัตถุ ซึ่งบุคคล กลุ่มบุคคล หรือ

<sup>14</sup> กระทรวงวัฒนธรรม . (2563) . *ความหมายของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม และ หมวดหมู่ของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://ich.culture.go.th/> [2563, 21 มิถุนายน].



ชุมชน ขอมรับและรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน และมีการสืบทอดกันมาจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่ง โดยอาจมีการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของตน ซึ่งเห็นความแตกต่างตามเจตนารมณ์ของการร่างกฎหมาย คือ คำว่า “วัฒนธรรม” จะให้ความสำคัญกับวิถีการดำเนินชีวิต ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม จารีต ประเพณี พิธีกรรม และภูมิปัญญา ในขณะที่คำว่า “มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม” จะให้ความสำคัญกับความรู้ การแสดงออก การประเพณีปฏิบัติ หรือทักษะทางวัฒนธรรมที่แสดงออกผ่านบุคคล เครื่องมือ หรือวัตถุ นอกจากนี้คำว่า “วัฒนธรรม” ให้พิจารณาว่าการกระทำนั้น ๆ เพื่อให้เกิดความเจริญงอกงามทั้งด้านจิตใจและวัตถุ อย่างสันติสุขและยั่งยืน ในขณะที่ “มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม” ให้พิจารณาว่าการกระทำนั้น ๆ จะต้องมีการยอมรับและรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน และมีการสืบทอดกันมาจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่ง โดยอาจมีการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของตน ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าทั้ง 2 คำนี้มีความหมายที่แตกต่างกันในบริบท

เมื่อพิจารณาคำว่า “มรดกทางวัฒนธรรม” กับคำว่า “มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม” นั้น แม้ว่าจะมีคำว่า “มรดก” รวมกับคำว่า “ทางวัฒนธรรม” ก็ไม่ได้ทำให้ความหมายของคำทั้ง 2 คำมีความหมายที่ใกล้เคียงกันตามนัยยะที่ได้กล่าวแล้ว โดยถือว่า “มรดกทางวัฒนธรรม” นั้นเป็นความหมายอย่างกว้าง โดยให้พิจารณาว่า การกระทำนั้น ๆ เพื่อให้เกิดความเจริญงอกงามทั้งด้านจิตใจและวัตถุ อย่างสันติสุขและยั่งยืนผ่านการถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่ง ในขณะที่ “มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม” นั้นเป็นเรื่องของความรู้ การแสดงออก การประเพณีปฏิบัติ หรือทักษะทางวัฒนธรรมที่แสดงออกผ่านบุคคล เครื่องมือ หรือวัตถุ นอกจากนี้ “มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม” นั้นจะต้องมีการยอมรับและรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน และมีการสืบทอดกันมาจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่ง โดยอาจมีการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของตน ซึ่งเห็นได้ว่า “การยอมรับและรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน” นั้นได้แฝงถึงความเป็นชุมชนซึ่งเป็นจุดกำเนิดของภูมิปัญญาท้องถิ่นเอาไว้ด้วย ในขณะที่คำว่า “มรดกทางวัฒนธรรม” นั้นมิได้มีความหมายถึงระดับดังกล่าวเอาไว้เลย

อย่างไรก็ตามมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้นมีลักษณะเป็นพลวัต เนื่องจากธรรมชาติที่มีความเป็นพลวัตอย่างชัดเจน ทำให้มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมสามารถที่สร้างสรรค์ตนเองใหม่ได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อทำหน้าที่สะท้อนอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมทั้งของผู้ที่สร้างสรรค์ และผู้ที่ถือครองมรดกนั้น มรดกทางวัฒนธรรมมีสมรรถนะแฝงในการปรับตัว หรือก่อรูปลักษณะเฉพาะตัวของมันเอง ขนานไปกับวิวัฒนาการทางวัฒนธรรมของชุมชนที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้นมรดกที่มีชีวิตได้ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ในอีกด้านหนึ่ง ความยืดหยุ่นที่แฝงอยู่ในตัวของมัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือลักษณะที่มีความเป็น “ชั่วคราว” ของมัน ทำให้มีความเปราะบาง

ที่จะถูกคุกคามเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของตัวแบบทางวัฒนธรรมที่มีความเป็นตัวตนอย่างโดดเด่น ณ ช่วงเวลานั้น ๆ ในยุคสมัยที่โลกาภิวัตน์ดำเนินไปอย่างปราศจากการควบคุม ความเสี่ยงที่กล่าวถึง ทำให้เอกลักษณ์ของกลุ่มชนตกอยู่ในอันตรายที่จะถูกอำพราง หรือคุกคามโดยสังคมที่ครอบงำอยู่

พิจารณาข้อเท็จจริงว่าเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมถูกผูกโยงอย่างแยกไม่ออก กับการส่งเสริมรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม รวมทั้งส่งมอบไปสู่คนรุ่นอนาคต สังคมสมัยใหม่ พร้อมทั้งตัวแบบ และชนบทที่สร้างขึ้นอาจนำไปสู่การ “สูญพันธุ์” ทางวัฒนธรรมของกลุ่มชน ถือเป็นชุมชนที่มีความแตกต่างในทางสังคม และวัฒนธรรม อาจเกิดขึ้นไปพร้อมกันกับการสูญหายไปของวัฒนธรรมที่มีลักษณะเฉพาะของตนเอง

CSICH (Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage) เป็นตัวแทนสำคัญในบริบทของการดำเนินการทางนานาชาติในการส่งเสริมรักษามรดกวัฒนธรรม จากมุมมองทางปรัชญา คุณค่าของ CSICH คือ การข้ามพ้นความคิดหลักของอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องในเชิงหลักการ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญามรดกโลก)

มรดกได้รับการคุ้มครองจะถูกคุ้มครอง บนพื้นฐานของเกณฑ์ที่ระบุคุณค่าของการแสดงออกทางวัฒนธรรมตามคุณสมบัติภายนอกของมัน คุณสมบัติเหล่านี้ ก่อให้เกิดผลกระทบที่มองเห็นได้ ถูกสันนิษฐานว่าเป็นอาการที่แสดงให้เห็นว่ามีข้อห่วงใยที่ชุมชนระหว่างประเทศในภาพรวมต้องเข้าปกป้องมรดกนั้น ว่าอนุสัญญามีแรงบันดาลใจมาจากความตั้งใจที่ดี แต่กลับสร้างตัวแบบของการส่งเสริมรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จะไม่เหมาะสม ในการตอบ โจทย์ของธรรมชาติที่แฝงอยู่ภายใน รวมทั้งคุณค่า และนัยผูกพันที่ติดมา มรดกทางวัฒนธรรมที่ได้บันทึกขึ้นทะเบียนไว้ การประกาศเป็นสมบัติของชาติอย่างเป็นทางการ และมีการติดตามตรวจสอบโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ในการควบคุมของรัฐบาล บ่อยครั้งที่มรดกเหล่านั้นสูญเสียบางส่วนหนึ่งของความสร้างสรรค์แบบฉบับพลันที่ให้ความหมายแก่ตัวเอง ในลักษณะเดียวกันกับระบบนิเวศที่มนุษย์สร้างขึ้นใหม่ (สร้างขึ้น และควบคุมให้เกิดการเจริญพันธุ์แบบคัดสรรของพืช และสัตว์บางสายพันธุ์ที่มีความเสี่ยงจะสูญพันธุ์) นำไปสู่สภาพแวดล้อมที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการส่งเสริมรักษา การป้องกันปัญหานี้ มีความจำเป็นอย่างยิ่ง กำหนดให้มาตรา 5 ในอนุสัญญามีขอบเขตกว้างขวางที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ รวมทั้งการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยอย่างยิ่งต่อการรักษา บูรณภาพของมรดกทางวัฒนธรรม เฉพาะกเป้าหมายในการสนับสนุนให้กลุ่มชน และชุมชนที่มีเกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมอย่างพอเพียงในการจัดการมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของตนเอง

มาตรการเหมาะสมในการส่งเสริมรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ต้องถูกกำหนดบนฐานความสำคัญของมรดกทางวัฒนธรรมที่มีต่อตัวผู้สร้าง และผู้ถือครอง สอดคล้องกับนิยามของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ระบุไว้ในมาตรา 2 ของอนุสัญญา และเพื่อบรรลุผลลัพธ์ที่

คาดหวัง มีความจำเป็น ต้องสร้างตาข่ายรองรับทางสังคมสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนน้อย ผู้ถือครองมรดกวัฒนธรรมจำนวนมากของโลก เพื่อให้พวกเขาครองชีพได้อย่างเหมาะสมบนดินแดนของบรรพบุรุษ และเป็นผู้ให้ความเห็นสุดท้ายในการตัดสินใจเกี่ยวกับกลยุทธ์การจัดการมรดกทางวัฒนธรรมที่พวกเขาเกี่ยวข้อง คือ ความท้าทายหลักที่เกิดขึ้นในการส่งเสริมรักษามรดกทางวัฒนธรรม ในระดับชาติและนานาชาติโดยเฉพาะ เมื่อรัฐมีแนวโน้มที่จะดำเนินการด้วยแนวทางอื่นเอื้ออำนวยอยู่แล้วโดยโครงสร้าง และเนื้อหาของอนุสัญญา ในบริบทที่มีการกำหนดลำดับความสำคัญไว้ที่ผลประโยชน์ทั่วไปของชาติก่อนอย่างอื่น มรดกทางวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือที่ทรงพลังในการสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ (โดยเฉพาะผ่านการท่องเที่ยว) รวมทั้งสร้างความโดดเด่นในระดับนานาชาติให้กับรัฐ แนวทางอาจขัดแย้งกับคุณค่ากับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ได้แก่บทบาทสำคัญในการไขว่คว้าหาอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของผู้สร้าง ผู้ถือครองมรดกวัฒนธรรม คือ สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของสมาชิกกลุ่ม และชุมชน มีความเกี่ยวข้อง กับมรดกทางวัฒนธรรมที่ได้รับส่งเสริมรักษา<sup>15</sup>

## 2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

### 2.2.1 ความหมายของการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

การส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ประกอบด้วยกระบวนการใน 2 ลักษณะคือ การส่งเสริม ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง เกื้อหนุนช่วยเหลือสนับสนุนให้ดีขึ้น และการรักษา หมายถึง ระวัง รักษาไว้ หรือเยียวยา<sup>16</sup> ซึ่งภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้น หมายถึงความรู้ การแสดงออก การประพฤติปฏิบัติ หรือทักษะ ทางวัฒนธรรมที่แสดงออกผ่านบุคคล เครื่องมือ หรือวัตถุ ซึ่งบุคคล กลุ่มบุคคล หรือชุมชนยอมรับและรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน ดังนั้นการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม จึงเป็นการช่วยให้ความรู้ การแสดงออก การประพฤติปฏิบัติ หรือทักษะ ทางวัฒนธรรมที่แสดงออกผ่านบุคคล เครื่องมือ หรือวัตถุ ซึ่งบุคคล กลุ่มบุคคล หรือชุมชนยอมรับและรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันนั้นให้ดีขึ้นเด่นชัดขึ้น หรือชัดเจนขึ้น รวมถึง การป้องกัน ซึ่งหมายถึง การระวังรักษาไม่ให้ความรู้

<sup>15</sup> เฟเดริโก เลนเซอร์นีย์. (2560). *มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม วัฒนธรรมมีชีวิตของกลุ่มชน แปลโดย อิศระ ชูศรี มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของชาติ : บทเรียนจากเพื่อนบ้าน (Heritage of the Nations: lessons learned from the neighboring countries)*. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.

<sup>16</sup> สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. คำว่า “ส่งเสริม” และคำว่า “รักษา” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.royin.go.th> [2563, 30 มิถุนายน].

การแสดงออก การประพาศปฏิบัติ หรือทักษะ ทางวัฒนธรรมที่แสดงออกผ่านบุคคล เครื่องมือ หรือวัตถุ ซึ่งบุคคล กลุ่มบุคคล หรือชุมชนยอมรับและรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันนั้นเสื่อมถอยหรือถูกทำลายไป จนสามารถสืบทอดภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่งได้หรือ อยู่ในลักษณะที่เรียกว่าเป็นมรดกตกทอด และตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมไว้ ดังนั้นการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม จึงเป็นการสงวนรักษาความรู้ การแสดงออก การประพาศปฏิบัติ หรือทักษะทางวัฒนธรรมที่แสดงออกผ่านบุคคล เครื่องมือ หรือวัตถุ ซึ่งบุคคล กลุ่มบุคคล หรือชุมชนยอมรับและรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันเพื่อให้มีการสืบทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่ง ซึ่งอาจมีการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของตน

นอกจากนี้การส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมยังหมายถึงการป้องกันไม่ให้บุคคลอื่นนอกชุมชนนำมรดกทางวัฒนธรรมไปใช้ประโยชน์ทางการค้า หรือแสวงหารายได้ เพื่อผลประโยชน์จากมรดกทางวัฒนธรรม หรือศิลปะพื้นบ้าน และภูมิปัญญาท้องถิ่น สำหรับรูปแบบในการคุ้มครอง โดยประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ กฎหมายที่มีผลเป็นการคุ้มครองวัฒนธรรมเฉพาะเรื่อง กฎหมายว่าด้วยมรดกทางวัฒนธรรมเฉพาะอย่าง หรือกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาโดยมุ่งหมายคุ้มครองศิลปวัฒนธรรมพื้นบ้าน และภูมิปัญญาท้องถิ่นให้คงอยู่ แต่กฎหมายคุ้มครองแทบไม่ค่อยได้รับความสนใจจากภาครัฐ หรือหยิบยกขึ้นมาปฏิบัติอย่างจริงจัง มรดกทางวัฒนธรรมของไทยแทบสลายหายไปพร้อมกับการพัฒนาก้าวหน้าของเทคโนโลยี มรดกทางวัฒนธรรมทุกภาคส่วนควรยื่นมือมาช่วยกันหาวิธีการในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม เพื่อให้สิ่งเหล่านี้ได้อยู่คู่ท้องถิ่น และประเทศของเราสืบไปจากแนวคิดในการพัฒนาทางด้านระบบกฎหมายและนโยบายต่างๆ เพื่อป้องกันผลประโยชน์เกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น การได้รับความยินยอมล่วงหน้าจากเจ้าของภูมิปัญญาท้องถิ่น สามารถนำมาใช้ในการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น<sup>17</sup>

ความหมายของการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมในกฎหมายของต่างประเทศนั้น มีรากฐานมาจากความเชื่อหรือประเพณีทางศาสนาที่ช่างฝีมือในท้องถิ่นได้ฝากฝีมือไว้อย่างงดงาม เช่น การก่อสร้างแบบ “Tsukini” ซึ่งรวมถึงข้าวของเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อทางศาสนาหรือนิกายต่าง ๆ ในประเทศญี่ปุ่น การอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมอยู่ในรูปของเงินทุนสนับสนุนการซ่อมแซมวัดและศาลเจ้าที่ต้องได้รับการซ่อมแซม หรือเรียกว่ากฎหมาย

<sup>17</sup> อธิพันธ์ สุวรรณการ (2562). *มาตรการความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 13.

คุ้มครองศาลเจ้าและวัดโบราณ (The Ancient Shrines and Temple Preservation Law : 1897-1929) ซึ่งต่อมาภายหลังกฎหมายคุ้มครองศาลเจ้าและวัดโบราณถูกแทนที่ด้วยกฎหมายอนุรักษ์สมบัติของชาติ (The National Treasures Preservation Law : 1929-1950) จนได้ปรับปรุงกฎหมายและตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในที่สุด (The Law for the Protection of Cultural Properties : LPCP) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นถือว่ามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหรือวัฒนธรรมของชาตินั้นเป็นทรัพย์สิน (Cultural Properties) ผลในทางกฎหมายของการเป็นทรัพย์สินนั้นจึงถูกคุ้มครองในลักษณะเช่นเดียวกับทรัพย์สินที่จับต้องได้ เช่น การทำลายหรือการทำให้เสื่อมค่าย่อมมีความผิดหรือต้องชดใช้ตามกฎหมาย

ส่วนในประเทศเกาหลีนั้นความหมายของการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ได้จากกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ ซึ่งครอบคลุมถึงสมบัติของชาติที่มีชีวิต (Living National Treasures) หมายถึงบุคคลที่มีความรู้และทักษะที่สำคัญในการถ่ายทอดมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้สู่คนรุ่นใหม่ คล้ายคลึงกับบุคคลที่ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติทางวัฒนธรรม ตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 ได้แก่ ศิลปินแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิทางวัฒนธรรม บุคคลที่มีผลงานดีเด่นทางวัฒนธรรม ซึ่งบุคคลที่ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติดังกล่าวพึงมีบทบาทใน เรื่องการวิจัยพัฒนา ฟื้นฟูอนุรักษ์ให้การศึกษาส่งเสริม และเผยแพร่ผลงานศิลปะ และวัฒนธรรม รวมทั้ง ให้คำแนะนำให้คำปรึกษาทางศิลปะและวัฒนธรรมแก่กระทรวงวัฒนธรรมได้ ส่วนในประเทศจีนนั้น การอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมภายใต้ระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์นั้น ได้มีการออกกฎหมายคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหลายฉบับ เนื่องจากประเทศจีนเป็นประเทศที่อุดมไปด้วยอารยธรรมโบราณและมีอาณาเขตกว้างใหญ่ไพศาล การดำเนินการปกป้องสมบัติของชาติจึงค่อนข้างมีความซับซ้อนและประสบปัญหาในทางปฏิบัติ แต่กฎหมายของประเทศจีนก็ได้ให้นิยามวัฒนธรรมที่จับต้องได้โดยใช้คำว่า “วัตถุทางวัฒนธรรม (Cultural Objects) ซึ่งมีความหมายในลักษณะเดียวกันกับมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ (Tangible Cultural Heritage) ของประเทศไทย ญี่ปุ่นและเกาหลีได้

กล่าวโดยสรุป ความหมายของการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมทั้งตามกฎหมายของประเทศไทยและตามกฎหมายของต่างประเทศ จึงหมายถึง การสงวนรักษาภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ ซึ่งชุมชนยอมรับและรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันเพื่อให้มีการสืบทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่งอย่างยั่งยืน

### 2.2.2 ความสำคัญของการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่บรรพบุรุษได้สร้างสรรค์และสืบทอดจากคนรุ่นหนึ่งมาอีกคนอีกรุ่นหนึ่ง ควรค่าแก่การอนุรักษ์รักษาไว้เพื่อให้ลูกหลานรุ่นหลังได้นำมาศึกษาเรียนรู้ สืบสานต่อไป และส่งผลดีในหลายด้านให้กับประเทศชาติ แต่ในปัจจุบันสังคมภายในประเทศและต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมได้รับผลกระทบ บางครั้งมีการนำไปใช้ในทางที่บิดเบือนไม่เหมาะสม ทำให้มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมต้องเสื่อมสูญไป สถานิติบัญญัติแห่งชาติจึงตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 เพื่อส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมให้สืบเนื่องและยั่งยืนสืบไป<sup>18</sup>

องค์การ UNESCO ได้แบ่งมรดกทางวัฒนธรรมออกเป็นสองประเภท คือ มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ หรือ Tangible Cultural Heritage และ มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ หรือ Intangible Cultural Heritage มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ (Tangible Cultural Heritage) มีลักษณะเป็นรูปธรรมเนื่องจากเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นทางกายภาพ เช่น โบราณสถาน โบราณวัตถุ ซึ่งสามารถมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้เหล่านั้น ส่วนมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Cultural Heritage) มีลักษณะเป็นนามธรรม เช่น การปฏิบัติ การสื่อสาร การแสดงออก ความรู้ ทักษะ รวมทั้งเครื่องมือ วัตถุ สิ่งประดิษฐ์ และพื้นที่ทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมด้วยมาตรการทางกฎหมายและการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้เหล่านั้น เนื่องจากได้รับผลกระทบจากการไหลบ่าของวัฒนธรรมอื่น ๆ นอกประเทศ ซึ่งอาจมีความเป็นไปได้ว่า ถ้าไม่มีการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นนั้นเองอาจยอมรับเอาวัฒนธรรมแปลกปลอมว่าเป็นวัฒนธรรมที่ท้องถิ่น ชุมชนหรือกลุ่มบุคคลได้มีการสร้างขึ้นใหม่ แม้ว่าจะไม่มีการปฏิสัมพันธ์กับธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ หรือการแสดงออกซึ่งเป็นอัตลักษณ์หรือเอกลักษณ์ในท้องถิ่นของตนเอง

ดังนั้นอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ยังมีการกำหนดคุ้มครองสิ่งที่เป็นนามธรรม เช่น มุขปาฐะ การแสดงออก ภาษา ศิลปะการแสดงออก แนวปฏิบัติทางสังคม พิธีกรรม และงานเทศกาล ความรู้ และการปฏิบัติต่างๆเกี่ยวกับธรรมชาติและจักรวาล ฝีมือช่าง แนวประเพณี มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้เป็นสิ่งที่ถ่ายทอดจากคนหนึ่งสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง และถูกสร้างใหม่อยู่เรื่อยๆ โดยชุมชนเพื่อตอบสนองกับสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและประวัติศาสตร์ ช่วยให้ชุมชนมีอัตลักษณ์ และความต่อเนื่อง โดยต่อเนื่องถือเป็นลักษณะสำคัญของมรดกทาง

<sup>18</sup> เปรม ฤทธิประภาสวัสดิ์. (2562). *พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมพ.ศ.2559: การรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้*. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร.

วัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ กระทรวงวัฒนธรรมร่วมเป็นภาคีเครือข่ายทางวัฒนธรรมทุกระดับ ดำเนินการพัฒนาด้านวัฒนธรรม มีเป้าหมายให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ศิลปวัฒนธรรมในระดับนานาชาติ มีภาพลักษณ์ มีความสัมพันธ์ที่ดี ได้รับการยอมรับในเวทีสากล การผลักดันสังคมไทยเป็นสังคมแห่งคนดี มีคุณธรรม จริยธรรม มีความเอื้ออาทร มีความปรองดอง สมานฉันท์เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้ประเทศไทยมีรายได้ มีความมั่นคงจาก อุตสาหกรรมสร้างสรรค์ การบริการทางวัฒนธรรม ภายใต้แนวคิด วัฒนธรรมสร้างคนดี สังคมดี สร้างรายได้ สร้างภาพลักษณ์ และเกียรติภูมิประเทศไทยในเวลาทีสากลโลก

มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 มาตรา 4 บัญญัติว่า “มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ได้รับการส่งเสริมและรักษาตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) วรรณกรรมพื้นบ้านและภาษา
- (2) ศิลปะการแสดง
- (3) แนวปฏิบัติทางสังคม พิธีกรรม ประเพณี และเทศกาล
- (4) ความรู้และการปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมชาติและจักรวาล
- (5) งานช่างฝีมือดั้งเดิม
- (6) การเล่นพื้นบ้าน กีฬาพื้นบ้าน และศิลปะการต่อสู้ป้องกันตัว
- (7) ลักษณะอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ซึ่งเห็นได้ว่ามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของประเทศไทยนั้น เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนในสังคมไทยมาช้านาน แสดงถึงเอกลักษณ์ของชาติและสร้างอัตลักษณ์ของชุมชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวปฏิบัติทางสังคม พิธีกรรม ประเพณี และเทศกาล ซึ่งทั้งหมดนี้เกิดขึ้นมาจากรากฐานทางวัฒนธรรม ซึ่งทำหน้าที่ 3 ประการ<sup>19</sup> คือ

1) ด้านความต้องการจำเป็นด้านร่างกาย กล่าวคือ ความต้องการปัจจัยสี่ อันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ดังนั้น มนุษย์เราจึงได้คิดสร้างวัฒนธรรมที่ตอบสนองความต้องการจำเป็นนี้

2) ด้านความต้องการจำเป็นทางสังคม กล่าวได้ว่า ความต้องการด้านสังคมเป็นสิ่งที่สืบเนื่องมาจากความต้องการด้านร่างกาย เช่น มนุษย์ต้องการอาหารและปัจจัยอื่น ๆ ในการยังชีพ แต่มนุษย์เพียงคนเดียวไม่สามารถที่จะจัดการในเรื่องของการอยู่รอดได้ทุกด้าน ดังเช่น มนุษย์ที่เกิดมาไม่สามารถเดินโตและอยู่รอดได้ด้วยตนเอง จำเป็นต้องพึ่งพามนุษย์คนอื่น (พ่อ แม่) เลี้ยงดู จึงก่อให้เกิด

<sup>19</sup> พึ่งรัก ริยะจัน. (ม.ป.ป). *บทที่ 2 วัฒนธรรมไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.elearning.psu.ac.th>. [2563, 20 มิถุนายน].

การสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับครอบครัว การแบ่งงานและหน้าที่ในการรับผิดชอบดูแล เช่น การหาอาหาร การเลี้ยงดูเด็กก่อน เป็นต้น ดังนั้นมนุษย์จึงต้องมีการจัดระเบียบทางสังคมเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการแก้ปัญหาพื้นฐานที่จำเป็นในการมีชีวิตรอด วัฒนธรรมที่ตอบสนองความต้องการได้แก่ การจัดระเบียบทางสังคม

3. ด้านความต้องการจำเป็นด้านจิตใจ กล่าวคือ มนุษย์เรามีความแตกต่างจากสัตว์ประเภทอื่น ๆ คือ มีสมองใหญ่ ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษที่ทดแทนการมีสภาพร่างกายที่บอบบาง หรือคุณสมบัติด้านอื่น ๆ เช่น การมีเขี้ยวเล็บ การวิ่งเร็ว เป็นต้น เพื่อการเรียนรู้ และการรับมือกับเหตุการณ์ต่าง ๆ เช่น ความกลัว โรคภัยไข้เจ็บหรืออื่น ๆ มนุษย์จึงจำเป็นต้องมีแนวทางอันเป็นกำลังใจในการต่อสู้ในการเอาชีวิตรอด จึงก่อให้เกิดระบบความเชื่อต่าง ๆ ขึ้นมา เพื่อตอบสนองกับความต้องการด้านจิตใจนั่นเอง

สรุปได้ว่า มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญควรค่าแก่การอนุรักษ์รักษาไว้เพื่อให้ลูกหลานรุ่นหลังได้นำมาศึกษาเรียนรู้สืบสานต่อไป การส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้นจำเป็นที่จะต้องให้การส่งเสริมอย่างจริงจัง เพื่อให้ภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้นสามารถตกทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่งได้อย่างยั่งยืน

### 2.2.3 นโยบายและมาตรการการส่งเสริมรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

#### 2.2.3.1 นโยบายส่งเสริมรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

นโยบายส่งเสริมรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ได้ถูกกำหนดเป็นแนวทางไว้ในกรอบทิศทางยุทธศาสตร์ด้านวัฒนธรรมระยะ 20 ปี โดยมีเป้าหมายให้ประเทศไทย เป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางศิลปวัฒนธรรมในระดับนานาชาติมีภาพลักษณ์ ความสัมพันธ์ที่ดี และได้รับการยอมรับในเวทีทางวัฒนธรรมระดับสากล ผลักดันสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งคนดี มีคุณธรรม จริยธรรม เอื้ออาทร มีความปรองดองสมานฉันท์เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้ประเทศไทยมีรายได้และความมั่งคั่งจากอุตสาหกรรมสร้างสรรค์และบริการทางวัฒนธรรมเพิ่มมากขึ้น โดยกรอบทิศทางยุทธศาสตร์ด้านวัฒนธรรมระยะ 20 ปี นั้นได้ถูกกำหนดขึ้นให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี มนโยบายการพัฒนาสู่ประเทศไทย 4.0 กรอบทิศทางตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) รวมทั้งข้อเสนอของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศที่เกี่ยวข้องกับงานวัฒนธรรม

กรอบของยุทธศาสตร์ด้านวัฒนธรรมระยะ 20 ปี ครอบคลุม 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์งานด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์งานด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์งานด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน ยุทธศาสตร์งานด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาค และเท่าเทียมกันทางสังคม และยุทธศาสตร์งานด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบ



การบริหารจัดการภาครัฐ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวประกอบด้วย 18 โครงการ ซึ่งมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การดำเนินการเพื่อเกิดทุนสถาบันหลักของชาติ การใช้มิติทางวัฒนธรรมสนับสนุนการพัฒนาภาคการผลิตและภาคบริการ การดำเนินการเพื่อสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต การดำเนินการเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม และการปรับปรุงโครงสร้างบทบาทและภารกิจของหน่วยงานด้านวัฒนธรรม ภารกิจด้านวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย 4.0 ได้แก่ การส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างสรรค์วัฒนธรรม และการบริการที่มูลค่าสูง ได้แก่

- (1) อาหาร (Food)
- (2) ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ (Film)
- (3) การออกแบบและแฟชั่น (Fashion)
- (4) มวยไทย (Fighting)
- (5) เทศกาล ประเพณี (Festival)

โดยมีหลักปรัชญาการดำเนินการตามแนวนโยบายพลังประชารัฐ เพื่อการพัฒนาสินค้าและบริการให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและลูกค้า โดยเชื่อมโยงทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ส่วนกรอบทิศทางตามนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม นั้นประกอบด้วยยุทธศาสตร์ที่มีเป้าหมายหลักเพื่อให้ได้คนไทยมีคุณลักษณะเป็นคนไทยที่สมบูรณ์ มีวินัย มีทัศนคติและ พฤติกรรมตามบรรทัดฐานที่ดีของสังคม มีความสามารถในการปรับตัวได้อย่างรู้เท่าสถานการณ์ มีความรับผิดชอบ และทำประโยชน์ต่อส่วนรวม งานวัฒนธรรมมีความเกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ในประเด็น

ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ โดยมีเป้าหมายให้คนไทยส่วนใหญ่มีทัศนคติ และพฤติกรรมตามบรรทัดฐานที่ดีของสังคม รวมถึงสถาบันทางสังคมมีความเข้มแข็ง และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะสถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา ชุมชน สื่อมวลชน ภาคเอกชน และ

ยุทธศาสตร์ที่สร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และแข่งขันได้อย่างยั่งยืนจากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นหรืออันดับความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว (The Travel & Tourism Competitive Index : TTCI) เพิ่มขึ้น

สำหรับข้อคิดเห็นจากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศที่เกี่ยวข้องด้านวัฒนธรรม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (ส.ป.ท.) ได้มีข้อเสนอการขับเคลื่อน และการปฏิรูปประเทศที่

เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม ซึ่งสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเห็นชอบในหลักการ และส่งให้รัฐบาลนำไปพิจารณาคำเนินการ 3 เรื่อง ได้แก่

1) การจัดพื้นที่มรดกทางวัฒนธรรมของชาติ เพื่อเพิ่มคุณค่า และมูลค่าทางวัฒนธรรม พร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่....) พ.ศ. ....และร่างพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.....

2) จัดทำเกณฑ์มาตรฐานคุณธรรมแห่งชาติพร้อมด้วยร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) (ฉบับที่...) พ.ศ.....

3) พัฒนา และบรรจุหลักสูตรการเรียนการสอนด้านกีฬา ศิลปะ วัฒนธรรม ศาสนา คุณธรรมและ จริยธรรมเพื่อมุ่งเน้นให้เด็กเป็นเด็กดี โดยมีแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ

ทั้งนี้ ในการการประเมินสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านวัฒนธรรม ตามกรอบทิศทางยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 กรอบทิศทางในด้านนโยบายพัฒนาประเทศไทย 4.0 กรอบทิศทางตามแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) รวมทั้งการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องด้านวัฒนธรรม พบว่ามีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับศักยภาพ และบริบทการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ กระทรวงวัฒนธรรมจึงได้จัดทำกรอบทิศทางยุทธศาสตร์ด้านวัฒนธรรมระยะ 20 ปี และกรอบทิศทางยุทธศาสตร์ในระยะ 5 ปี ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชาติ ฉบับที่ 12<sup>20</sup>

#### 2.2.3.2 มาตรการส่งเสริมส่งเสริมรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมายถึง ความรู้การแสดงออก การประพฤติปฏิบัติ หรือทักษะทางวัฒนธรรมที่แสดงออกผ่านบุคคล เครื่องมือ หรือวัตถุ ซึ่งบุคคล กลุ่มบุคคล หรือชุมชน ยอมรับและรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน และมีการสืบทอดกันมาจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่งโดยอาจมีการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของตน ซึ่งครอบคลุมวรรณกรรมพื้นบ้านและภาษา แนวทางปฏิบัติทางสังคม พิธีกรรม ประเพณี และเทศกาล ความรู้และการปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมชาติและจักรวาล งานช่างฝีมือดั้งเดิม และการเล่นพื้นบ้าน กีฬาพื้นบ้าน และศิลปะการต่อสู้ป้องกันตัว และอื่นๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรการส่งเสริมส่งเสริมรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม นั้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

<sup>20</sup> กระทรวงวัฒนธรรม. (2559). *ร่างกรอบทิศทางยุทธศาสตร์ 20ปี ด้านวัฒนธรรม ตามกรอบทิศทางยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี*. กรุงเทพฯ: กระทรวงวัฒนธรรม. หน้า 14.

1) มาตรการส่งเสริมส่งเสริมรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 นั้นมีคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกทางภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่มีองค์ประกอบ วาระการดำรงตำแหน่ง การประชุม และอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 5-11 รวมถึงมีคณะกรรมการกลั่นกรองตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมาตรการที่สำคัญดำเนินการผ่านกลไก 3 ลักษณะ คือ

1.1) มาตรการขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม บัญญัติไว้ในมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 ที่บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่ามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมรายการใด เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และสมควรได้รับการขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมให้อธิบดีประกาศการขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้นในราชกิจจานุเบกษา” จากมาตรา 22 แสดงให้เห็นว่าการขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้น เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ทำให้มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมเหล่านั้นถูกคุ้มครองในลักษณะเช่นเดียวกับการขึ้นบัญชีมรดกโลกของ UNESCO

1.2) มาตรการแก้ไขหรือยกเลิกมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม บัญญัติไว้ในมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 ที่บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏในภายหลังว่าการพิจารณาขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมรายการใดเป็นไปโดยคลาดเคลื่อนหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ หรือมีข้อเท็จจริงปรากฏที่เปลี่ยนแปลงไป ให้คณะกรรมการมีอำนาจแก้ไขหรือยกเลิกการขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมรายการนั้นได้” จากมาตรา 23 แสดงให้เห็นว่ากฎหมายได้กำหนดมาตรการรองรับสำหรับมรดกภูมิปัญญาในอนาคตที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญที่ทำให้มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมบางส่วนที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง แก้ไขหรือยกเลิกได้

1.3) มาตรการเยียวยาความเสียหายที่เกิดกับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม บัญญัติไว้ในมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 ที่บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏว่ามีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ขึ้นบัญชีไว้ ให้คณะกรรมการเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อมีคำสั่งให้ระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าวได้ เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเป็นกรณีที่ต้องก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นได้” จากมาตรา 24 แสดงให้เห็นว่ากฎหมายได้กำหนดมาตรการเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดกับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมเอาไว้เรียบร้อยแล้ว

2) มาตรการส่งเสริมส่งเสริมรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมตามกฎหมายอื่น กำหนด มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริม รักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหลากหลาย รูปแบบทั้งที่เป็นรูปแบบโดยทั่วไป รูปแบบที่มีสภาพบังคับเด็ดขาด โดยมาตรการทางกฎหมายของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่ามีลักษณะเป็นธรรมเนียมปฏิบัติอันเป็นรูปแบบทั่วไป แต่ไม่ปรากฏมาตรการบังคับเด็ดขาดในการส่งเสริม การอนุรักษ์ หรือคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม ทั้งนี้ อาจจัดกลุ่มกฎหมายได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

(1) กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 (2) คุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมเฉพาะเรื่อง และ  
 (3) คุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมเฉพาะอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนด ภาระหน้าที่ และบทบาทผ่านกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสภาองค์กรชุมชน ตำบล แต่กฎหมายมีลักษณะเป็นการส่งเสริมขาดสภาพบังคับที่ชัดเจน มาตรการทางกฎหมายไม่ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ผู้สืบสานมรดกทางวัฒนธรรมพื้นบ้าน และประชาชนผู้มีส่วนได้เสียใน ชุมชนท้องถิ่นมีความต้องการให้หน่วยงานภาครัฐเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริม อนุรักษ์ และ คุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมท้องถิ่น<sup>21</sup>

### 3) กรอบทิศทางการพัฒนาวัฒนธรรมระยะ 20 ปี

3.1) แนวคิดและเป้าหมายของการพัฒนาวัฒนธรรมระยะ 20 ปี กระทรวง วัฒนธรรมร่วมเป็นภาคีเครือข่ายทางวัฒนธรรมในการดำเนินงาน การพัฒนาการในด้านวัฒนธรรม มีเป้าหมายให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางศิลปวัฒนธรรมในระดับ นานาชาติ และได้การยอมรับในเวทีสากล ผลักดันสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งคนดี มีคุณธรรม จริยธรรม เอื้ออาทร มีความปรองดองกันมากขึ้น ภายใต้แนวความคิด “วัฒนธรรมสร้างคนดี สังคม ดี สร้างรายได้ สร้างภาพลักษณ์และเกียรติภูมิประเทศไทยในเวทีโลก” ประกอบด้วย

(1) คนดีที่สังคมหวัง : มีคุณธรรม มีจริยธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีระเบียบวินัย มีความรับผิดชอบ มีสำนึกในบ้านเกิด มีความหวงแหนในแผ่นดิน มีความเทิดทูนชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ รักและภูมิใจในวัฒนธรรมไทย และเป็นพลเมืองที่ดีของชาติ

(2) สังคมที่คาดหวัง : มีน้ำใจไมตรี เอื้ออาทร สามัคคี ปรองดองสมานฉันท์ เคารพ และยอมรับความแตกต่างหลากหลายวัฒนธรรม

<sup>21</sup> จิตรดารมย์ รัตนวุฒิ. (2556). มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการอนุรักษ์และการคุ้มครองมรดกทาง วัฒนธรรมกรณีศึกษา การแสดงออกซึ่งศิลปวัฒนธรรมพื้นบ้าน (Legal Measures for the Promotion of Conservation and Protection of Expression on the Folk tales). *วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น*, 1(1). หน้า144-155.

(3) การสร้างรายได้จากรากฐานวัฒนธรรม : ต้นทุนมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม สร้างอาชีพ สร้างรายได้แก่ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น

(4) วัฒนธรรมนำความเป็นไทยไปสู่สากล : ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ ทางศิลปวัฒนธรรมระดับนานาชาติ สร้างลักษณ์ ความสัมพันธ์และเกียรติภูมิของไทยในเวทีโลก

3.2) กรอบทิศทางการพัฒนาด้านวัฒนธรรม 20 ปี เพื่อให้ประเทศไทยพัฒนาให้ เป็นไปตามเป้าหมายของกรอบทิศทางการยุทธศาสตร์ด้านวัฒนธรรมระยะ 20 ปีมีเป้าหมายการพัฒนา กรอบทิศทางด้านวัฒนธรรมระยะ 20 ปี ใน 5 ด้าน

(1) ส่งเสริมค่านิยม อัตลักษณ์ไทย และความเป็นไทยตามแนวทางพัฒนาที่สำคัญ ดังนี้

(1.1) การรณรงค์ และดำเนินการปลูกฝังศีลธรรม คุณธรรมจริยธรรม ตามหลักคำ สอนทุกศาสนา รวมทั้งค่านิยม และความเป็นไทย ผ่านสถาบันทางสังคมทุกระดับ โดยเริ่มต้นจาก ระดับครอบครัว ชุมชน สถานศึกษา สื่อมวลชน และอื่นๆ

(1.2) การเสริมสร้างความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง และการเป็นต้นแบบที่ดี (บุคคล/องค์กร) ในการขับเคลื่อนระบบค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม

(1.3) การพัฒนาคุณภาพมาตรฐานในด้านคุณธรรมจริยธรรม ค่านิยมความเป็นไทย และสังคมไทย

(1.4) การรณรงค์ และการสร้างกระแสผ่านสื่อต่างๆ ทั้งสื่อกระแสหลัก สื่อ สมัยใหม่ สื่อบุคคล และ สื่ออื่นๆ

(1.5) การรณรงค์ และการสร้างผ่านกิจกรรมต่างๆ เช่น การประกวดแข่งขันต่างๆ

(1.6) การรณรงค์ผ่านระบบศึกษาในและนอกระบบศึกษา

(1.7) การวิจัย และการพัฒนาวัฒนธรรม ดำเนินงาน เพื่อส่งเสริมค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม และความเป็นไทยให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย

(2) การพัฒนาการศึกษา และการเรียนรู้ด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม แนว ทางการพัฒนา ดังต่อไปนี้

(2.1) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และ ประวัติศาสตร์ ในระบบศึกษาเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง

(2.2) การเสริมสร้างกิจกรรมความรู้ผ่านกระบวนการคิด ให้ผู้เรียนมีส่วนร่วมใน ทุกกระบวนการ และในทุกขั้นตอนของกิจกรรม เพื่อเน้นการปฏิบัติ การลงพื้นที่จริงอย่างมีอิสระ มี การอธิบายผล มีการตรวจสอบปรับปรุง นำเสนอ และประเมินผล เพื่อพัฒนา

(2.3) การเพิ่มปริมาณและการพัฒนาศักยภาพแหล่งเรียนรู้ และการบริการสาธารณะทางศิลปวัฒนธรรมให้ครอบคลุมทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ

(2.4) มีการเปิดพื้นที่ ส่งเสริมความเสมอภาคและโอกาสในการเข้าถึงศิลปวัฒนธรรมของประชาชนรวมกัน ทั้งในการส่งเสริมบทบาทความภาคเอกชน และภาคประชาชน ส่งเสริมความเสมอภาคและโอกาสเข้าถึงศิลปวัฒนธรรม

(2.5) การพัฒนาสื่อเรียนรู้ทางด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ที่มีความเหมาะสม สอดคล้องกับวัยเรียนรู้ ที่ทันสมัย น่าสนใจ และสอดคล้องกับบริบทของสังคม

(2.6) การวิจัย และการพัฒนาวัตกรรมการดำเนินงานเพื่อการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ทางด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ ในระบบการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ

(3) การส่งเสริมอุตสาหกรรมวัฒนธรรมเพื่อสร้างมูลค่าทางด้านเศรษฐกิจ แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ

(3.1) การพัฒนาศักยภาพ เรียนรู้ สร้างสรรค์ ส่งเสริมกิจกรรมทางด้านศิลปวัฒนธรรม สร้างอาชีพและสร้างรายได้

(3.2) การพัฒนาวิสาหกิจชุมชนโดยเงินทุนและทรัพยากรด้านวัฒนธรรม

(3.3) การพัฒนาศักยภาพแหล่งศิลปวัฒนธรรมเพื่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวด้านวัฒนธรรม ในระดับท้องถิ่นและระดับนานาชาติ

(3.4) การพัฒนาศักยภาพสินค้า และการบริการทางด้านวัฒนธรรม ในท้องถิ่นและนานาชาติ

(3.5) การพัฒนาศักยภาพ การบริหารจัดการทางด้านวัฒนธรรมให้เอื้อต่อการส่งเสริมอุตสาหกรรมด้านวัฒนธรรมเพื่อมูลค่า

(3.6) การวิจัยพัฒนาวัตกรรมการดำเนินงาน เพื่อเสริมสร้างคุณค่าทางสังคมและมูลค่าเพิ่มทางด้านเศรษฐกิจของประเทศโดยใช้มิติทางด้านวัฒนธรรม

(4) การพัฒนาความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมและนำภาพลักษณ์ไทยไปสู่สากล

(4.1) การรณรงค์และดำเนินการเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของไทย และวัฒนธรรมไทยผ่านสถาบันทางสังคมทุกระดับ

(4.2) การเสริมสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง และต้นแบบที่ดี ในการขับเคลื่อนการเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของไทย

(4.3) การรณรงค์และสร้างกระแสผ่านสื่อต่างๆ

(4.4) การพัฒนาศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทยในพื้นที่ศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนทางศิลปวัฒนธรรมที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล รวมทั้งการส่งเสริมบทบาทของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(4.5) การบูรณาการความร่วมมือในการดำเนินงานกับทุกภาคส่วน เพื่อเร่งรัดส่งเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของไทย และวัฒนธรรมไทยผ่านกิจกรรมต่างๆ

(4.6) การรณรงค์ผ่านระบบการศึกษาทั้งในและนอกระบบการศึกษา

(4.7) การวิจัย และการพัฒนาการดำเนินงาน เพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์ไทยในต่างประเทศ และนำความเป็นไทยไปสู่สากลอย่างมีประสิทธิภาพ

(5) การพัฒนากฎหมาย และยกระดับการบริหารจัดการวัฒนธรรมสู่สากล

(5.1) การศึกษาวิเคราะห์ และการทบทวนกฎหมายด้านวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับนานาชาติ

(5.2) การวิจัย การพัฒนา การประกาศใช้กฎหมาย การปรับปรุงกลไก และการบังคับใช้กฎหมายด้านวัฒนธรรมที่มีความทันสมัย มีประสิทธิภาพ เอื้อต่อการปฏิรูปสอดคล้องกับปัจจุบันและอนาคต

(5.3) การวิจัยพัฒนาวัตกรรมการใช้กฎหมายยกระดับการบริหารจัดการวัฒนธรรม เพื่อเป็นเครื่องมือพัฒนาสังคมไทย

(5.4) การปรับโครงสร้าง การบริหารจัดการ และบทบาทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ

(5.5) การพัฒนาบุคลากร และภาคีเครือข่ายที่ดำเนินงานด้านวัฒนธรรม

(5.6) การพัฒนาระบบฐานข้อมูล ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และระบบการติดตามประเมินผลเพื่อการพัฒนา และยกระดับการบริหารวัฒนธรรม

(5.7) การกระจายอำนาจ และการพัฒนาสมรรถนะ การบริหารจัดการวัฒนธรรมไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น การส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนและภาคประชาชนดำเนินงานวัฒนธรรม

(5.8) การส่งเสริมร่วมลงทุนด้านวัฒนธรรมกับต่างประเทศทั้งการส่งเสริมและการพัฒนาตลาดด้านวัฒนธรรมทั้งในและต่างประเทศ

3.3) กลไกการนำกรอบทิศทางการพัฒนาวัฒนธรรมระยะ 20 ปี ไปสู่การปฏิบัติ

กระทรวงวัฒนธรรมให้ความสำคัญในบทบาทของหน่วยงานภาคเอกชนควบคู่ไปกับภาครัฐของนโยบายกรอบแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานหลัก หน่วยงานสนับสนุน และ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ กลไกการบริหารจัดการมีความชัดเจน มีความเป็นเอกภาพ และประสิทธิภาพในการส่งเสริมยุทธศาสตร์ควบคู่ไปกับการกำกับดูแล และบริหารตามกฎหมายกำหนด โดยมีกลไกขับเคลื่อน นำกรอบทิศทางการพัฒนาด้านวัฒนธรรมระยะ 20 ปี ไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

(1) การผลักดันขับเคลื่อนในระดับชาติ กรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติผลักดันให้รัฐบาลนำกรอบทิศทางการพัฒนาด้านวัฒนธรรมระยะ 20 ปี แผนการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติไทยทุกฉบับของการพัฒนาตามแผน รวมถึงนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล

(2) โครงสร้างบริหารจัดการขับเคลื่อน เพื่อให้ขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดำเนินงาน โดยเฉพาะ เพื่อบูรณาคำเนินงานขับเคลื่อน การกำกับดูแล และติดตามประเมินผล โดยคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ

(3) การสร้างความเข้าใจ และความพร้อมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของผู้มีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจ และความพร้อมในการขับเคลื่อนดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ และเอกชน ผู้ประกอบการและผู้มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในรูปแบบต่างๆ

(4) การจัดทำแผนปฏิบัติการ และงบประมาณตามยุทธศาสตร์ในลักษณะบูรณาการ จัดประชุมหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้ประกอบการ และผู้มีส่วนร่วม การจัดทำรายละเอียดแผนปฏิบัติตามยุทธศาสตร์

(5) การประชาสัมพันธ์เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ผ่านสื่อและช่องทางต่างๆ เพื่อให้ภาคประชาชนตระหนักถึงความสำคัญอย่างจริงจัง และให้ความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

(6) การติดตาม การประเมินผล และการรายงานผลของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ กำหนดให้มีระบบรายงาน ติดตามความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรค ทบทวน และประเมินผลดำเนินงานทุกปี เพื่อทราบและพิจารณาแก้ไขปัญญา หรือพัฒนาดำเนินงานตามยุทธศาสตร์เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงาน

#### 3.4) วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ของกระทรวงวัฒนธรรม

1) วิสัยทัศน์ วัฒนธรรมสร้างคนดี สังคมสันติสุข ทูตทางวัฒนธรรมเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ ไทยเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมในระดับนานาชาติ

#### 2) ยุทธศาสตร์

(1) คุณภาพและมาตรฐานในการอนุรักษ์ และการสืบทอดวัฒนธรรม

(2) การเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม ค่านิยม และความเป็นไทย



(3) การส่งเสริมอุตสาหกรรมวัฒนธรรมเชิงสร้างสรรค์เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ

(4) การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานในการจัดการศึกษา การวิจัย การบริหารจัดการความรู้ และการสร้างนวัตกรรมด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม

(5) การพัฒนาศักยภาพการเสริมสร้างความสัมพันธ์ เกียรติภูมิและภาพลักษณ์ที่ดีเพื่อนำความเป็นไทยสู่สากล

(6) การพัฒนากลไกและยกระดับการบริหารจัดการงานด้านวัฒนธรรม

3) แนวทางการพัฒนาในแต่ละยุทธศาสตร์

(1) การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานในการอนุรักษ์ และการสืบทอดวัฒนธรรม มีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ดังนี้

(2) การส่งเสริมการจัดกิจกรรมเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระบรมวงศานุวงศ์

(3) การดำเนินงานตามพระราชดำริ และการส่งเสริม การนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่การปฏิบัติ

(4) การอนุรักษ์ การพัฒนาและการสืบทอดมรดกทางศิลปะและวัฒนธรรม โดยการบูรณปฏิสังขรณ์ การอนุรักษ์ การฟื้นฟู การขึ้นทะเบียน การปกป้องการคุ้มครองและอื่นๆ

4) การส่งเสริมอุตสาหกรรมวัฒนธรรมเชิงสร้างสรรค์เพื่อมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ

(1) การส่งเสริมอุตสาหกรรมทางด้านภาพยนตร์และทางด้านวิดิทัศน์

(2) การส่งเสริมทางการพัฒนาสินค้า ทางด้านผลิตภัณฑ์และทางด้านบริการทางวัฒนธรรม

(3) การพัฒนาศักยภาพของแหล่งท่องเที่ยวและการส่งเสริมการท่องเที่ยว และการสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน ชุมชน

(4) การส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทศิลปิน เพื่อสร้างงาน และสร้างรายได้

(5) การพัฒนาระบบเทคโนโลยี และการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อเพื่อมูลค่าวัฒนธรรมทางเศรษฐกิจ

5) การพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานในการศึกษา วิจัย และการสร้างนวัตกรรม

(1) การพัฒนาด้านคุณภาพ และการศึกษาด้านศิลปวัฒนธรรม

(2) การพัฒนาด้านแหล่งเรียนรู้

(3) การพัฒนาให้เกิดความทันสมัยมากยิ่งขึ้น และมีความหลากหลาย พร้อมทั้งการส่งเสริมกิจกรรมต่างๆ

(4) การวิจัย และการพัฒนาการบริการแหล่งเรียนรู้ให้มีความหลากหลาย น่าสนใจ

6) การส่งเสริมความสัมพันธ์ เกียรติภูมิและภาพลักษณ์เพื่อส่งเสริมความเป็นไทยสู่สากล

(1) การเชื่อมโยง และการพัฒนาวัฒนธรรมร่วม กับสมาชิกอาเซียนและนานาชาติ

(2) การเผยแพร่ การส่งเสริมทางศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมนำไทยสู่ความเป็นสากลโดยทำงานในเชิงรุกและเชิงรับ

(3) การส่งเสริมบทบาทวัฒนธรรมไทยในอาเซียน และนานาชาติ

(4) การสร้างไทยให้เป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยน การเรียนรู้

(5) การส่งเสริม และการพัฒนาบทบาทของสภาวัฒนธรรม

2.7) การพัฒนากลไก และยกระดับบริหารงานวัฒนธรรม

(1) การพัฒนากฎหมาย และกฎระเบียบเพื่อการส่งเสริม และการสนับสนุนด้านวัฒนธรรม

(2) การสร้างภาคีเครือข่าย รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพของการดำเนินงานทางวัฒนธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) การสร้างและการพัฒนากลไกอื่นๆ เพื่อสนับสนุนงานวัฒนธรรม<sup>22</sup>

### 2.3 แนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการส่งเสริมรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิด ริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเองการมีส่วนร่วมเป็นการร่วมมือของประชาชน ไม่ว่าจะปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกัน และเข้ามาร่วมรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ กระทำผ่านกลุ่มหรือองค์การเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์ การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคล ได้มีส่วนช่วยเหลือระหว่างกัน ด้วยจิตใจและอารมณ์ของแต่ละบุคคลในการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติงานและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อ

<sup>22</sup> กระทรวงวัฒนธรรม. อังแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 15.

ส่วนรวมในการบริหารจัดการ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของสังคม การมีส่วนร่วม คือการที่ประชาชนจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับต่างๆ ทางการจัดการบริหารและทางการเมือง เพื่อกำหนดความต้องการในชุมชนของคน<sup>23</sup> หรือหมายถึงกระบวนการที่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสเข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมในกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา<sup>24</sup> การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงการแสวงหาเป็นการหาแนวทางการแก้ปัญหาโดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและทุกภาคส่วนในสังคม (Mikkeisen, 1995; Praputnitisan, 2003; Punyanuwat, 2005) ทฤษฎีที่นิยมใช้ในการวางแผนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น ซึ่งจะต้องมีการรับรู้ข่าวสาร (Public Information) ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

ทั้งนี้ การได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าวจะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ การปรึกษาหารือ (Public Consultation) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหารือระหว่างผู้ดำเนินการโครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เพื่อรับฟังความคิดเห็น และตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการและกิจกรรมมากขึ้น มีการประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรม และผู้มีอำนาจตัดสินใจในการทำโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้ใช้เวทีสาธารณะในการทำความเข้าใจ และค้นหาเหตุผลในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่นั้น ซึ่งมีหลายรูปแบบ<sup>25</sup> ได้แก่

1) การประชุมในระดับชุมชน (Community Meeting) โดยจัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วม เพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึงลักษณะโครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและตอบข้อซักถาม

2) การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (Technical Hearing) สำหรับโครงการที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการ จำเป็นจะต้องเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาช่วยอธิบายและให้ความเห็นต่อโครงการ ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมต้องได้รับทราบผลดังกล่าวด้วย

<sup>23</sup> จินตวิรี เกษมสุข. (ม.ป.ป). *การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม*. เอกสารประกอบการเรียนรู้ด้วยตนเองหมวดวิชา งานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ สาขาวิชาการประชาสัมพันธ์ คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 16.

<sup>24</sup> วิรัตน์ ปานศิลาและคณะ. (2553). *เทคโนโลยีการมีส่วนร่วมแบบพหุภาคี (Technology of Participation : TOP)*. เอกสารประกอบการเรียนรู้คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. หน้า 17.

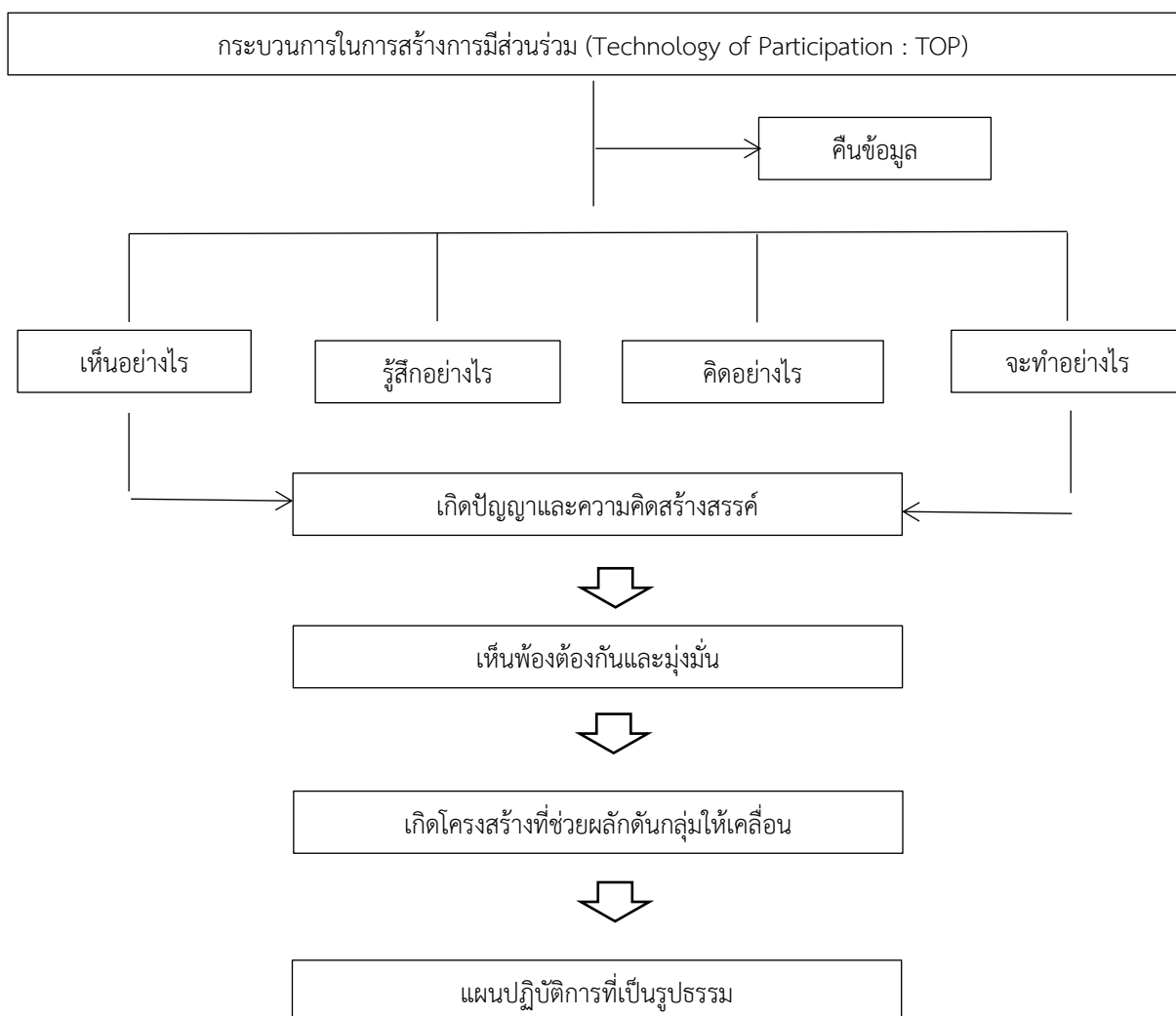
<sup>25</sup> จินตวิรี เกษมสุข. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 23. หน้า 18.

3) การประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบังทั้งฝ่ายเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากโครงการ ซึ่งจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจน และแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกัน

4) การร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) เป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการที่เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่

ทั้งนี้ กระบวนการในการสร้างการมีส่วนร่วม สามารถอธิบายได้ด้วยเทคโนโลยีการมีส่วนร่วมแบบพหุภาคี : Technology of Participation : TOP ดังแสดงในรูปที่ 3.1

### กระบวนการในการมีส่วนร่วม (Technology of Participation :TOP)



### รูปที่ 3.1 กระบวนการในการสร้างการมีส่วนร่วม (Technology of Participation : TOP)<sup>26</sup>

ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการอนุรักษ์วัฒนธรรมนั้น พบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 ไม่ได้บัญญัติให้บทบาทของชุมชนในการมีส่วนร่วมโดยตรงในการคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม การพิจารณาคัดเลือกการขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมก็ขึ้นอยู่กับ “คณะกรรมการส่งเสริมรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม” โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจพิจารณาและให้ความเห็นชอบการขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมทั้งที่ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและการสร้างสรรค์เกิดจากชุมชน แต่ชุมชนกลับไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาคัดเลือกการขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมรวมถึงการมีส่วนร่วมการนำเสนอขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมในระดับจังหวัดด้วยที่ชุมชนไม่ได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรง กรณีการจัดการกับมรดกวัฒนธรรมข้ามพรมแดนของจังหวัด เพราะการแบ่งเขตการปกครองไม่สอดคล้องกับมิติทางวัฒนธรรมหรือที่เรียกว่ากลุ่มวัฒนธรรมซึ่งอาจมีพื้นที่ครอบคลุมหลายจังหวัด รวมถึงการนำองค์ความรู้ทางมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมไปใช้ในการพัฒนาและต่อยอดเป็นผลผลิตทางอุตสาหกรรม เพื่อการค้าและสร้างรายได้ให้เกิดความสำคัญในทางเศรษฐกิจจะมีมาตรการอย่างไร และแนวทางใดจึงจะเหมาะสม เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือท้องถิ่นมากที่สุด

กรณีการอ้างอิงความเป็นเจ้าของในงานสร้างสรรค์ทางมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของประเทศไทย เนื่องจากวิถีชีวิตของคนไทยมีลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมร่วมกันในหลาย ๆ รายการ ทำให้ภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้นระบุความเป็นเจ้าของได้ยาก เพราะชุมชนมีการเปลี่ยนแปลง และมีอิทธิพลซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่ม ซึ่งอาจเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การแย่งชิงความเป็นเจ้าของกันได้ และการคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพหากมีการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่ก่อให้เกิดผลเสียหรือมีลักษณะเป็นการฉกฉวย บิดเบือน นำไปใช้อย่างไม่เหมาะสม ต่อมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมซึ่งเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ เช่น การ

<sup>26</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (ม.ป.ป). *สรุปบทเรียนที่ดีของการดำเนินการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารงานราชการ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.opdc.go.th> [2563, 13 มิถุนายน].

บิดเบือนภาษาพื้นเมืองหรือภาษาประจำชาติ พิธีกรรม พิธีกรรมทางสังคม ประเพณีท้องถิ่น ศิลปะการแสดง หรืองานฝีมือดั้งเดิม เป็นต้น<sup>27</sup>

## 2.4 แนวคิดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้เริ่มบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ต่อมารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 9 โดยกล่าวถึงการจัดระเบียบการปกครอง สภาและผู้บริหารท้องถิ่น การเลือกตั้งท้องถิ่น ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่มีสาระเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และพ.ศ. 2534 ซึ่งภายหลังได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยังคงยึดหลักความเป็นอิสระตามหลักแห่งความปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ มีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2540 และปี พ.ศ. 2550 และปี พ.ศ. 2560 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ในทางวิชาการการกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายโอกาสและทรัพยากรให้องค์กรบริหารท้องถิ่นในการริเริ่มงานและกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การมอบหน้าที่ ความรับผิดชอบและอำนาจให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่น และการคืนบทบาทหน้าที่รัฐให้แก่ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรบริหารท้องถิ่นให้สามารถจัดการตนเองในพื้นที่ของตนได้ โดยคำนึงถึงการเข้าใจ เข้าถึงความต้องการและความรวดเร็วในการตอบสนองและบริการประชาชน ในทางกฎหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่ยังน้อยต้องเป็นการกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะ มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดำเนินการจัดทำ

<sup>27</sup> เอกพงษ์ สารน้อย, สุขสมัย สุทธิพิศ, อุทัย อาทิวรรณและวริษา ล้าเลิศ. (2561). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม : Legal Problems Concerning Safeguarding Intangible Cultural Heritage. วารสารรามคำแหง ฉบับบัณฑิตวิทยาลัย, 1(3). หน้า 41 – 52.

บริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะในภารกิจนั้น โดยมีการจัดสรรภาษีอากรและเงินอุดหนุน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงมีการถ่ายโอนและพัฒนาบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการในการส่งเสริมการอนุรักษ์และการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม ได้บัญญัติไว้ใน

#### 2.4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550

กำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ชุมชนท้องถิ่นอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 66)

บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พกป้องและสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่นและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 73)

รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้ ใน (4) “ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพ การศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” และใน (6) “ส่งเสริมและสนับสนุนความรู้รักสามัคคีและการเรียนรู้ ปลูกจิตสำนึก และเผยแพร่ ศิลปวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนค่านิยมอันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น” (มาตรา 80)

รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ ทรัพย์สินทางปัญญา และพลังงาน ใน (2) ได้บัญญัติว่า “ส่งเสริมการประดิษฐ์หรือการค้นคิดเพื่อให้เกิดความรู้ใหม่ รักษาและพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย รวมทั้งให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา” (มาตรา 86) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 289)

#### 2.4.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2560

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงามทั้งของท้องถิ่น (มาตรา 43)

บุคคลมีหน้าที่ (8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลาย ทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม (มาตรา 50)

รัฐต้อง (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วม ในการดำเนินการด้วย (มาตรา 57)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 250)

#### **2.4.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**

ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในการบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 16 ข้อ (11)) ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้ ข้อ (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น ข้อ (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ (มาตรา 17) ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17 (มาตรา 18)

#### **2.4.4 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535**

เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการมรดกทางวัฒนธรรมของชาติและต่อมาเมื่อมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้นจึงมีการถ่ายโอนภารกิจในการบำรุงและดูแลรักษา โบราณสถาน ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลบางส่วน

#### **2.4.5 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542**

เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้มีการบูรณาการการจัดการศึกษาและการดำเนินงานวัฒนธรรม โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมหลายประการ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดความมุ่งหมายและหลักการในการจัดการศึกษาคือต้องเป็นไปในลักษณะเพื่อพัฒนาให้คนไทย มีความรู้ มีคุณธรรม จริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต มีกระบวนการเรียนรู้ที่มุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้อง มี



ความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รวมทั้งมีการส่งเสริมศาสนา ศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

#### 2.4.6 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3)

พ.ศ. 2546

ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 45 ข้อ (7 ทวิ))

#### 2.4.7 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

ให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 50 ข้อ (8))

#### 2.4.8 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ด้านวัฒนธรรม ดังนี้ ข้อ 5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ข้อ 8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 67)

จากหลักกฎหมายดังกล่าวสามารถประมวลบทบาทของชุมชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นในการส่งเสริมการอนุรักษ์และการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมได้ว่า ชุมชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้รับมอบอำนาจหรือรับมอบภารกิจในการส่งเสริมการอนุรักษ์และการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมจากอำนาจส่วนกลางที่กระจายมาสู่ท้องถิ่น เช่น ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ที่มีการถ่ายโอนภารกิจในการบำรุงและดูแลรักษาโบราณสถานไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลบางส่วน หรือตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ซึ่งทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้สิทธิหน้าที่ของบุคคลและชุมชนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ บุคคลและชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่น โดยรัฐจะต้องมีบทบาทสำคัญในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และ

จัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

## 2.5 แนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนิติเศรษฐศาสตร์และการจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริม ศึกษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

### 2.5.1 ความเป็นมาและหลักการของนิติเศรษฐศาสตร์

นิติเศรษฐศาสตร์ (Law and Economics) มีพื้นฐานมาจากหลักการทางเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neoclassical Economics) ในช่วง ค.ศ.1890 – 1920 โดยมีแนวคิดที่ว่าเศรษฐกิจจะพัฒนาได้ ก็ต่อเมื่อมีการเพิ่มรายได้และผลผลิต กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นไปอย่างราบเรียบค่อยเป็น ค่อยไปอย่างต่อเนื่อง และสามารถประสานผลประโยชน์กับทุกฝ่ายได้อย่างลงตัว แต่แนวคิดบาง ส่วนก็แตกต่างจากสำนักคลาสสิก ประการแรก สำนักนีโอคลาสสิกไม่เชื่อว่าระบบเศรษฐกิจจะ เฝยชิดกับภาวะหยุดนิ่ง (stationary) เพราะว่า ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 นี้ เศรษฐกิจในประเทศ ยุโรปมีอัตราการเติบโตสูงมาก เนื่องจากมีการค้นพบ ทรัพยากรแร่ธาตุใหม่และมีการพัฒนา เทคโนโลยี ทำให้เกิดการออมและการลงทุนตลอดเวลา ประการที่สองสำนักนีโอคลาสสิกมองว่า ทุนกับแรงงาน สามารถใช้แทนกันได้ในระดับหนึ่ง ขณะที่สำนักคลาสสิกมักจะกำหนดให้สัดส่วน ทุนต่อแรงงานคงที่เสมอ (หรือมี fixed-coefficient) ประการสุดท้าย สำนักนีโอคลาสสิกเน้นนโยบาย การให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ดั่งขึ้นใหม่ในประเทศ ส่วนสำนัก คลาสสิกจะเน้นนโยบายการค้าเสรีมากกว่า นักเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญ ๆ ในสำนักคลาสสิก คือ Alfred Marshall (Principle of Economics : 1990) Stanley Jevons Carl Menger Leon Waeras และ Knut Wicksell เป็นต้น<sup>28</sup>

หลักการทางเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกสร้างทฤษฎีขึ้นจากข้อสมมติตั้งต้นว่า คนเป็น สัตว์เศรษฐกิจ (Homo Economicus) มีพฤติกรรมในทางแสวงหาประโยชน์ส่วนตนสูงสุดภายใต้ ความจำกัดและเงื่อนไขต่างๆ ที่ตนเผชิญ คนมีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Rationality) ตอบสนองต่อสิ่งจูงใจ (Incentives) เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกให้ความหมายแก่เศรษฐศาสตร์ใน ฐานะศาสตร์ว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยเชื่อว่าตลาดหรือ กลไกราคาเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด 3 ในช่วงหลัง ได้มีการ

<sup>28</sup> นิรมล สุธรรมกิจ. (2547). *ความหมายของการเจริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจและวิวัฒนาการ เศรษฐศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ*. เอกสารประกอบคำบรรยาย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พัฒนาสาขา “นิติเศรษฐศาสตร์เชิงพฤติกรรม” (Behavioral Law and Economics) ขึ้นเป็นสาขาสำคัญ<sup>29</sup>

แนวทางการวิเคราะห์นิติเศรษฐศาสตร์ เป็นการมองว่าควรนำกฎหมายไปใช้เป็นเครื่องมือในการช่วยจัดสรรทรัพยากรในสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดสวัสดิการสังคมสูงสุดโดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือสร้างแรงจูงใจให้คนในสังคมปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปในทางที่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมส่วนรวม<sup>30</sup> ซึ่งโดยทั่วไปในทางทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การจัดสรรทรัพยากรจะใช้กลไกราคาเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรซึ่งจะเกิดผลกระทบต่อผู้บริโภคหรือผู้มีส่วนได้เสียทำให้มีการปรับตัวสู่จุดดุลยภาพซึ่งบางกรณีจะมีผลกระทบได้แก่ ผลกระทบภายนอก หมายถึง ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับบุคคลที่สาม (Third Parties) ที่ได้รับการทำธุรกรรม การซื้อขาย การแลกเปลี่ยน การดำเนินงาน ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือบุคคลอื่นใดหนึ่งก็คือ กิจกรรมของหน่วยเศรษฐกิจหนึ่ง ๆ สร้างผลกระทบที่คนที่ได้รับผลกระทบ ไม่ใช่คนที่ทำกิจกรรมนั้น โดยที่ ราคาของตลาดไม่ได้สะท้อนถึงผลกระทบภายนอกนี้แม้แต่น้อย ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีการดำเนินการแบบไร้ประสิทธิภาพ (Inefficiency) ผลกระทบภายนอก มี 2 ประเภท คือ ผลกระทบภายนอกเชิงบวก (Positive Externalities) และ ผลกระทบภายนอกเชิงลบ (Negative Externalities)<sup>31</sup> แต่ในทางนิติเศรษฐศาสตร์จะวิเคราะห์ว่าอะไรคือผลกระทบของหลักเกณฑ์ทางกฎหมายต่อพฤติกรรมของผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมาย และผลกระทบของหลักเกณฑ์ทางกฎหมายดังกล่าว ได้สร้างความพึงพอใจให้กับผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายหรือไม่<sup>32</sup> ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการกระทบต่อผู้บริโภคหรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเช่นกัน แต่ขึ้นอยู่กับว่าจะใช้จะใช้กลไกราคาหรือกลไกทางกฎหมายหรือผสมผสานระหว่างกลไกราคาและกลไกทางกฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม การวิเคราะห์ในเชิงนิติเศรษฐศาสตร์ประกอบด้วยประเด็นสำคัญทางกฎหมาย ทฤษฎี

<sup>29</sup> ปกป้อง จันวิทย์. (2553). *การวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์*. บทความวิชาการประกอบการสัมมนาจัดโดย สถาบันรพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม ร่วมกับ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 17.

<sup>30</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2554). *การวิเคราะห์กฎหมายด้วยวิธีทางเศรษฐศาสตร์: การคิดค่าเสียหายในกรณีละเมิด*. รายงานที่ดิอาร์ไอ ฉบับที่ 93 เดือนเมษายน.

<sup>31</sup> วรรณพงษ์ ดุรงคเวโรจน์. (ม.ป.ป). *ผลกระทบภายนอกเชิงลบ (Externalities) : สิ่งที่ถูกมองข้ามจากสังคม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www2.fpo.go.th/S-I/Source/ECO/Eco59.pdf> [2563, 21 มิถุนายน].

<sup>32</sup> Burton, S. J. (2013). *A lesson on Some Limits of Economic Analysis: Schwatz and Scott on Contract Interpretation*” Indiana Law Journal. 88 (1), 339-260. and Gutmann, J. (2015). *The Economic Analysis of Refugee Law*, Hamburg Law Review. pp.41-48.

กฎหมาย การตีความกฎหมาย การออกแบบกฎหมาย การประเมินคุณค่าของกฎหมาย และผลกระทบของกฎหมายต่อพฤติกรรมของตัวละครที่เกี่ยวข้องและสังคม โดยใช้ระเบียบวิธีหรือวิธีวิทยา (Methodology) เป็นกรอบและเครื่องมือมาตรฐานในการวิเคราะห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแบบจำลองว่าด้วยการเลือกอย่างมีเหตุมีผล (Rational Choice Model)<sup>33</sup> เหตุผลที่จะต้องบูรณาการนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ นั้นเนื่องจาก หลักการในวิชาเศรษฐศาสตร์สามารถวิเคราะห์พฤติกรรมของปัจเจกชนหรือพฤติกรรมขององค์กร คำตอบของคำถามดังกล่าวจะนำไปสู่การแสวงหาเงื่อนไขที่เหมาะสมมากที่สุดจากการศึกษาถึงสถานะต่าง ๆ โดยอาศัยแบบจำลองดุลยภาพที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและอาศัยการอธิบายแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายหรือสร้างมาตรการทางกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ จนสามารถประเมินความปรารถนาของสังคม (Social Desirability) ได้<sup>34</sup>

### 2.5.2 ทฤษฎีการจัดตั้งกองทุนตามหลักนิติเศรษฐศาสตร์

คำว่า กองทุน ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง เงินหรือทรัพย์สินที่เอามารวมเป็นก้อนเดียวกันเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง<sup>35</sup> กองทุนจึงมีความเกี่ยวข้องกับเงินหรือทรัพย์สินและผู้ที่มิอำนาจจัดการเงินหรือทรัพย์สินนั้นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ในประเทศไทยคำว่า “กองทุน” ถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์และอยู่ภายใต้กฎหมายที่แตกต่างกัน แบ่งได้ดังนี้

1) กองทุนที่มีลักษณะเป็นเงินหมุนเวียน ในทางเศรษฐศาสตร์ เงินทุนหมุนเวียน (Working Capital) หมายถึง เงินทุนที่กิจการต้องใช้หมุนเวียนสำหรับการดำเนินงานก่อนที่กิจการจะได้รับเงินสดจากการขายสินค้าและบริการ หรือการชำระหนี้จากลูกหนี้การค้า หรือ เงินทุนหมุนเวียน หมายถึง เงินทุนที่กิจการต้องมีสำรองไว้ใช้หมุนเวียน ตั้งแต่กิจการเริ่มจ่ายเงินสดในการชำระค่าสินค้า/วัตถุดิบหรือชำระหนี้คืนเจ้าหนี้การค้า และจ่ายค่าใช้จ่ายดำเนินงานต่างๆ จนกว่ากิจการจะได้รับเงินสดจากการขายสินค้าและบริการ หรือรับชำระหนี้จากลูกหนี้การค้า (โดยไม่นับรวมถึงการซื้อสินทรัพย์ เช่น อาคาร เครื่องจักร ยานพาหนะ อุปกรณ์ เครื่องใช้สำนักงาน เป็นต้น) เพื่อให้กิจการสามารถขายสินค้าและบริการได้ตามเป้าหมาย<sup>36</sup>

<sup>33</sup> ปกป้อง จันวิทย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 29. หน้า 18.

<sup>34</sup> Poslinsky, A. M. & Shavel, S (2005). *Economic Analysis of Law* (Discussion Paper No. 536 12/2005). Cambridge, MA : Harvard John M. Olin Center for Law, Economics, and Business.

<sup>35</sup> สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. กองทุน. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.royin.go>. [2563, 13 มิถุนายน].

<sup>36</sup> ศูนย์การแพทย์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. (ม.ป.ป). *ความหมายของเงินทุนหมุนเวียน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://med.swu.ac.th>. [2563, 12 มิถุนายน].

กองทุนที่มีลักษณะเป็นเงินทุนหมุนเวียน เช่น กองทุนหมู่บ้านมีฐานะเป็นนิติบุคคล ภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุน ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถ เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตัวเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง เสริมสร้างศักยภาพ และส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานราก เกิดศักยภาพ / ความเข้มแข็งของประชาชนในหมู่บ้าน / ชุมชนเมือง<sup>37</sup> ดังนั้นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในทางนิติเศรษฐศาสตร์ จึงเป็นการกำหนดข้อบังคับหรือกฎหมายเพื่อระดมทุนให้กับหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพ (Efficiency)

2) กองทุนที่มีลักษณะเป็นเงินสนับสนุน ในทางเศรษฐศาสตร์ เงินสนับสนุนหรือเงินอุดหนุน ถูกใช้ในความหมายของการค้าต่างประเทศมากที่สุด เงินสนับสนุนหรือเงินอุดหนุน (Subsidies) หมายถึง การได้รับประโยชน์ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจากรัฐบาลของประเทศผู้ส่งออก ซึ่งอาจอยู่ในรูปการอุดหนุนโดยตรง เช่น การให้เงินทุน การลดหนี้สิน การลดหย่อนภาษีอากร การจัดสรรเงินทุนหรือสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราในตลาด หรือการให้การอุดหนุนทางอ้อม เช่น การให้การสนับสนุนด้านรายได้ ด้านราคา หรือจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณูปโภค รวมทั้งให้การอุดหนุนเพื่อการวิจัยแก่วิสาหกิจเพื่อสนับสนุนการส่งออก หรือลดการนำเข้า นโยบายการอุดหนุนอุตสาหกรรม เป็นนโยบายสำคัญทั้งในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว ในมุมมองของประเทศกำลังพัฒนา พบว่า ส่วนใหญ่เริ่มใช้นโยบายอุดหนุนทดแทนการนำเข้าในระยะแรก แต่ต่อมาไม่สามารถขยายตลาดได้รัฐบาลจึงหันไปเน้นนโยบายส่งเสริม การส่งออกในอุตสาหกรรมเป้าหมาย โดยเชื่อว่าการส่งออกจะเป็นแรงขับเคลื่อนจะทำให้เศรษฐกิจสามารถเติบโตอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตามอุตสาหกรรมในระยะแรกไม่สามารถแข่งขันได้ รัฐบาลจึงต้องให้การปกป้องอุตสาหกรรมภายในเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ด้วยเหตุนี้การใช้นโยบายการทางด้านภาษีเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมโดยจัดเก็บภาษีนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปจึงเป็นสิ่งจำเป็น นอกจากนี้รัฐบาลยังใช้นโยบายการทางด้านภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนเพื่อผลิตสินค้าส่งออก และสนับสนุนการใช้วัตถุดิบภายในเพื่อทดแทนการนำเข้าเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมภายใน นอกจากนี้การให้การอุดหนุนก็มีความจำเป็นต่ออุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนาที่ยังประสบ

<sup>37</sup> สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. (ม.ป.ป). วัตถุประสงค์กองทุนหมู่บ้านและ ชุมชนเมือง. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.villagefund.or.th.\[2563, 12 มิถุนายน\]](http://www.villagefund.or.th.[2563, 12 มิถุนายน]).

ปัญหาความล้มเหลวในระบบตลาด (Market Failure)<sup>38</sup> ดังนั้นเงินสนับสนุนหรือเงินอุดหนุนนี้เป็นมาตรการคุ้มครองหรือปกป้องที่ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อช่วยเหลือกิจการภายในให้ดำรงอยู่ต่อไปได้

กองทุนที่มีลักษณะเป็นเงินสนับสนุน เช่น กองทุนยุติธรรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนเงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านกฎหมาย การฟ้องร้อง การดำเนินคดี หรือการบังคับคดี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม<sup>39</sup> ดังนั้นกองทุนยุติธรรมในทางนิติเศรษฐศาสตร์ จึงเป็นการกำหนดข้อบังคับหรือกฎหมายเพื่อสนับสนุนหรือปกป้องคุ้มครองสิทธิ ถือว่าเป็นการดำเนินการตามความปรารถนาของสังคม (Social Desirability)

3) กองทุนที่มีลักษณะเป็นค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับ ค่าธรรมเนียม (Fees/Charges) หรือค่าปรับ (Fine) ในทางทางเศรษฐศาสตร์ถูกใช้เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมมากที่สุด แบ่งตามลักษณะหรือกลไกการทำงานได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ เครื่องมือทางการคลัง เครื่องมือที่ใช้กลไกตลาด และเครื่องมือที่สนับสนุนหรือสร้างแรงจูงใจให้อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยมีเครื่องมือประเภทต่างๆ ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันดังนี้

### 3.1) เครื่องมือทางการคลัง

ค่าธรรมเนียมการจัดการ (administrative fees) เป็นค่าธรรมเนียมที่หน่วยงานที่ออกใบอนุญาตเรียกเก็บจากผู้ประกอบการ โดยอาจเก็บครั้งเดียวหรือรายปี ทั้งนี้จำนวนที่จะเรียกเก็บเป็นจำนวนน้อยและเก็บในอัตราเดียวกันจากผู้ขออนุญาตทุกรายจึงมักไม่ค่อยมีผลจูงใจให้ลดการก่อมลพิษ

ค่าธรรมเนียมการใช้ (user fees/user charges) เป็นค่าธรรมเนียมที่ภาครัฐหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการสิ่งแวดล้อมเรียกเก็บจากผู้ปล่อยมลพิษหรือผู้ใช้บริการเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษ เช่น ค่าธรรมเนียมการบำบัดน้ำเสีย ค่าธรรมเนียมการขนย้ายและกำจัดขยะมูลฝอย

ค่าปรับ (fines) เป็นเครื่องมือสำหรับป้องปรามไม่ให้เกิดการปล่อยมลพิษในระดับที่เกินจากกฎหมายกำหนด จุดอ่อนของมาตรการนี้ก็คือ การปรับจะเกิดขึ้นหลังจากมีการกระทำผิดกฎหมายและส่วนใหญ่มีความเสียหายเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว นอกจากนั้นอัตราค่าปรับอาจจะต่ำ

<sup>38</sup> กรมควบคุมมลพิษ. (ม.ป.ป). *แนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการอุดหนุนและความจำเป็นต่อระบบเศรษฐกิจ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.pcd.go.th>. [2563, 3 มิถุนายน].

<sup>39</sup> สำนักงานกองทุนยุติธรรม. (ม.ป.ป). *ประวัติ กองทุนยุติธรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://jfo.moj.go.th>. [2563, 3 มิถุนายน].

เกินไปจนไม่สามารถทำให้ผู้ก่อมลพิษปรับเปลี่ยนพฤติกรรม โดยยอมจ่ายค่าปรับแทนที่จะลดการก่อมลพิษ

ภาษีการปล่อยมลพิษ (pollution tax) เป็นภาษีที่เรียกเก็บผู้ที่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยภาษีที่ใช้กันมากในหลายประเทศ ได้แก่ ภาษีมลพิษทางน้ำและภาษีมลพิษทางอากาศ โดยเรียกเก็บตามปริมาณหรือประเภทของมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม

ภาษีหรือค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (product surcharge) เป็นภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผลิตภัณฑ์หรือวัตถุดิบที่ก่อให้เกิดมลพิษจากระบวนการผลิตหรือการบริโภค ซึ่งจะส่งผลให้ผลิตภัณฑ์หรือวัตถุดิบที่ถูกเก็บค่าธรรมเนียมมีราคาสูงขึ้น เนื่องจากในทางปฏิบัติผู้ผลิตสามารถผลักภาระบางส่วนหรือทั้งหมดไปให้ผู้บริโภค โดยเครื่องมือนี้เหมาะสมในกรณีที่ต้องการให้ผู้ผลิตหรือผู้บริโภคลดการใช้สินค้าที่ก่อมลพิษ เช่น สารเคมี วัตถุอันตราย ปุ๋ยเคมี ยาฆ่าแมลง รวมถึงบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดมลพิษขณะใช้หรือเมื่อเป็นขยะหลังจากใช้แล้ว โดยค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้สามารถนำกลับมาใช้เพื่อจัดการซากผลิตภัณฑ์ หรือจัดการของเสียให้ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม

### 3.2) เครื่องมือที่ใช้กลไกตลาด

การซื้อขายใบอนุญาตปล่อยมลพิษ (marketable/tradable permits) เป็นระบบที่หน่วยงานกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมออกใบอนุญาตซึ่งกำหนดปริมาณมลพิษที่ผู้ถือใบอนุญาตสามารถปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมได้ โดยผู้ประกอบการสามารถซื้อ ขาย หรือโอนใบอนุญาตดังกล่าวได้ ผู้ที่มีความจำเป็นต้องปล่อยมลพิษมากเกินไปปริมาณที่ตนได้รับอนุญาตสามารถซื้อสิทธิการปล่อยมลพิษจากผู้อื่นที่ยังไม่ได้ใช้สิทธิทั้งหมดตามใบอนุญาต เครื่องมือนี้จึงเหมาะสมต่อกรณีที่ต้องการควบคุมปริมาณมลพิษในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ทั้งนี้อาจนำไปประยุกต์ใช้ในการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่จำกัดได้ด้วย เช่น การกำหนดสิทธิการใช้น้ำ (property right) และอนุญาตให้ซื้อขายสิทธิดังกล่าวระหว่างกลุ่มผู้ต้องการใช้น้ำได้ เป็นต้น

### 3.3) เครื่องมือที่สนับสนุนหรือสร้างแรงจูงใจให้อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม<sup>40</sup>

ระบบมัดจำ-คืนเงิน (deposit-refund system) เป็นเครื่องมือที่มักใช้คู่กับการเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ โดยเสมือนว่าผู้บริโภคได้จ่ายค่ามัดจำไว้เป็นค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์และสามารถนำซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วมาคืนที่จุดรับซื้อซึ่งผู้บริโภคจะได้รับเงินคืน เครื่องมือนี้เหมาะสมในกรณีที่ไม่ต้องการให้มีการทิ้งซากผลิตภัณฑ์ซึ่งเป็นมลพิษปนไปกับขยะทั่วไป

<sup>40</sup> ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2544). *แนวคิดในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://www.stou.ac.th.\[2563, 3 มิถุนายน\]](https://www.stou.ac.th.[2563, 3 มิถุนายน].).

การใช้อัตราภาษีผลิตภัณฑ์ที่แตกต่างกัน (tax differentiation) เป็นมาตรการที่จูงใจให้ผู้บริโภคหันมาบริโภคสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่า เช่น การเก็บภาษีรถยนต์ที่มีขนาดเครื่องยนต์ใหญ่กว่าในอัตราที่สูงกว่ารถยนต์ที่มีเครื่องยนต์ขนาดเล็ก หรือการเก็บภาษีน้ำมันไว้สารตะกั่วในอัตราต่ำกว่าน้ำมันที่มีสารตะกั่ว เป็นต้น ซึ่งจะทำให้สินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมีราคาต่ำกว่าสินค้าที่ก่อมลพิษ

หลักประกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม (performance bond) เป็นมาตรการที่ใช้กับธุรกิจหรืออุตสาหกรรมที่อาจทำให้เกิดความเสียหายรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนทั่วไป โดยผู้ประกอบการต้องวางหลักประกันเป็นเงินสด หลักทรัพย์ หรือหนังสือค้ำประกันจากธนาคารไว้กับหน่วยงานผู้กำกับดูแลตลอดระยะเวลาโครงการ หากผู้ประกอบการไม่ทำให้เกิดความเสียหายก็จะได้รับเงินคืนเต็มจำนวน แต่หากทำให้เกิดความเสียหายก็就会被หักเงินประกันได้ จึงมาตรการนี้จึงเป็นเครื่องมือที่จูงใจให้ผู้ประกอบการต้องใช้ความระมัดระวังในการดำเนินงานเป็นอย่างสูง

มาตรการอุดหนุน (subsidy) เป็นเครื่องมือที่ภาครัฐใช้สนับสนุนผู้ประกอบการให้ลงทุนในโครงการที่ส่งเสริมหรืออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมซึ่งมักเป็น โครงการที่ใช้เงินลงทุนสูงและมีผลตอบแทนไม่คุ้มค่าเมื่อคิดในมุมมองทางธุรกิจเพียงด้านเดียว โดยการอุดหนุนอาจอยู่ในรูปแบบเงินช่วยเหลือ เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ และสิทธิประโยชน์ทางภาษี เป็นต้น ผู้ประกอบการที่ได้รับการอุดหนุนจะมีต้นทุนทางการเงินที่ต่ำ สามารถลงทุนในโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมและได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าได้

หลักการดังกล่าวทำให้เกิด “กองทุนสิ่งแวดล้อม” จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อเป็นกลไกทางการเงินที่สร้างแรงจูงใจให้ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน องค์กรเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ตามหลักการ “ผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Polluter Pays Principle: PPP) นั้น จะให้การสนับสนุนเงินทั้งในลักษณะเงินอุดหนุนและเงินกู้ มาตรการที่ใช้เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มีอยู่หลายประเภท เช่น ภาษี ค่าธรรมเนียม อัตราดอกเบี้ย การมัดจำ-คืนเงิน การสร้างระบบตลาดของใบอนุญาตปล่อยมลพิษ หรือการให้เงินสนับสนุนแก่ผู้ประกอบการสิ่งแวดล้อม การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์จะช่วยให้การใช้ประโยชน์หรือการก่อกมลพิษนั้นมีการสะท้อนถึงต้นทุนทางสังคม (social cost) ซึ่งรวมถึงผลกระทบภายนอก (externality) จากการก่อกมลพิษ และสามารถบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน ทั้งนี้ในการออกมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาด้วยนอกเหนือจากต้นทุนทางสังคม ได้แก่ การยอมรับของภาคส่วนต่างๆ ความเป็นไปได้ในการนำมาตรการไปปฏิบัติ ผลกระทบต่อต้นทุนของ



ผู้ประกอบการซึ่งจะส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าและความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ ภาระและค่าใช้จ่ายในการกำกับดูแลของภาครัฐบาล รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>41</sup> การทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ถือเป็นต้นทุนทางสังคมที่จำเป็นที่จะต้องชดเชยเงิน (Subsidized) ให้กับสังคม หรือ“ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” หลักการนี้ได้ถูกนำเสนอโดยองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ตั้งแต่ทศวรรษ 1970 และเป็นที่ยอมรับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีหลักการสำคัญคือ การนำเอาต้นทุนที่เกิดจากการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม (environmental costs) หรือผลกระทบภายนอก (externality) เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้ต้นทุนและราคาสินค้าและบริการดังกล่าวสูงขึ้น และทำให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนอันจะเป็นผลดีต่อการรักษาสิ่งแวดล้อม<sup>42</sup>

ในทางนิติเศรษฐศาสตร์ แม้ว่าหลักการชดเชยนี้จะไม่มีความบังคับ แต่หลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” แสดงให้เห็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สังคม การก่อให้เกิดความเสียหายต่อมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่เป็นสมบัติของชาตินั้น ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 ไม่มีการกำหนดผู้รับผิดชอบ หรือไม่มีบัญญัติบทกำหนดโทษไว้ในกรณีที่มีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ในขณะที่กฎหมายคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐประชาชนจีนจะเห็นว่ากฎหมายของทั้งสามประเทศให้ความสำคัญในการคุ้มครองแหล่งที่มาของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม<sup>43</sup>

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ (Tangible Cultural Heritage) เช่น โบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ ได้บัญญัติบทกำหนดโทษที่เป็นโทษทางอาญาตาม พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติพ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535) ดังต่อไปนี้

<sup>41</sup> ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2544). *แนวคิดในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.stou.ac.th>. [2563, 3 มิถุนายน].

<sup>42</sup> ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2544). *แนวคิดในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.stou.ac.th>. [2563, 3 มิถุนายน].

<sup>43</sup> อธิพัทธ์ สุวรรณการ. (2562). *มาตรการความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม*. สารนิพนธ์นิสิตสาตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

มาตรา 32 ผู้ใดบุกรุกโบราณสถาน หรือทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งโบราณสถาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปีหรือปรับไม่เกินเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 33 ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า ทำให้ไร้ประโยชน์ หรือทำให้สูญหาย ซึ่งโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 34 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 9 มาตรา 16 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 35 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 10 หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดไว้ในหนังสืออนุญาตตามมาตรา 10 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 36 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 15 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สำหรับความหมายของกองทุนนั้น นอกจากจะหมายถึงตัวเงินหรือเม็ดเงินแล้ว กองทุนยังหมายถึงสิ่งที่จับต้องไม่ได้ด้วย เช่น ตามความเห็นของศาสตราจารย์เกียรติคุณ นายแพทย์ ประเวศ วะสี ได้กล่าวถึงกองทุนหมู่บ้านว่า กองทุนนี้ประกอบด้วย ทูตที่เป็นคนแต่ละคน ทูตทางสังคมที่ถักทอคนแต่ละคนมาเป็นกลุ่มคนหรือสังคม ทูตทางวัฒนธรรม คือวิถีชีวิตร่วมกันของกลุ่มคนที่ประสานสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม ทูตทางศีลธรรม หมายถึงความถูกต้องแห่งการอยู่ร่วมกัน เช่น ความเอื้ออาทรต่อกัน ความเชื่อถือและไว้วางใจกันได้ ความสุจริต ความเสียสละ ทูตทางทรัพยากร เช่น ดิน น้ำ ป่า อากาศ ไร่นา วัชควาย ที่มีการอนุรักษ์ มีการใช้อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ทูตทางปัญญา ได้แก่การเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติและนำเอาความรู้ที่มีอยู่ในชุมชน และความรู้จากภายนอกชุมชน มาสังเคราะห์เป็นปัญญาและการจัดการเพื่อให้การอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติ และระหว่างชุมชนกับโลกภายนอกชุมชน เป็นไปอย่างรักษาความสมดุลไว้ได้ เพื่อความเป็นปรกติและยั่งยืน ทูตที่เป็นเงิน อันช่วยกันออมไว้เพื่อให้กระบวนการออมและการจัดการรวมทั้งตัวเงิน เป็นเครื่องกระตุ้นและส่งเสริมสร้างทุนที่ไม่ใช่เงิน 6 ประการ ทูตที่ไม่ใช่เงิน คือ คน สังคม วัฒนธรรม ศีลธรรม ทรัพยากร และ ปัญญา ถูกถักทอเข้าด้วยกัน “คุณค่าที่ไม่ใช่เงิน” (nonmonetary values) คือความใกล้ชิด ความเอื้ออาทรต่อกัน ความไว้น้ำใจ ความสุจริต ความเสียสละ คุณค่าที่ไม่ใช่เงินนี้มีพลังผูกพันเข้าไว้ด้วยกัน คุณค่านี้อาจเรียกว่าเป็น “ธรรมะแห่งการถักทอ” ชุมชนจะก่อตัวขึ้นมาเองด้วย “ธรรมะแห่งการถักทอ” งอกงามและเติบโตไปโดยธรรมชาติ เป็นองค์กรโดยธรรม องค์กรโดยธรรมทำให้ทุกคนมีความสุขและสร้างสรรค์อย่างยิ่ง ตรงกันข้าม

กับองค์กรโดยอำนาจที่ใช้กันโดยทั่วไปไม่ว่าในทางการเมือง ราชการ การศึกษา ศาสนา หรือธุรกิจ ซึ่งบีบคั้น ไม่สร้างสรรค์ และก่อให้เกิดความเครียด อำนาจและเงินที่เข้าทำลาย “คุณค่าที่ไม่ใช่เงิน” และทำลายความเข้มแข็งของชุมชน หรือทำให้ความเป็นชุมชนไม่เกิดขึ้น แต่ถ้าเข้าใจใช้เงินให้ไปหนุนคุณค่าที่ไม่ใช่เงินเงินก็มีประโยชน์ในการส่งเสริมความเข้มแข็ง ของชุมชนได้ ผู้ที่เข้าไปทำงานชุมชนจะมีแต่เจตนาดีอย่างเดียวไม่ได้ทั่วโลกประสบความล้มเหลวในการแก้ไขความยากจนของคนชนบทเพราะอาศัยแต่เจตนาดีและเงินมหาศาลความเข้าใจธรรมชาติของการก่อตัวของชุมชนเข้มแข็งเป็นสิ่งสำคัญถ้าช่วยกันทำความเข้าใจก็จะเกิดอานิสงส์ มหาศาล ที่ทำให้ประเทศชาติรอดพ้นจากสภาวะวิกฤต<sup>44</sup>

พระราชบัญญัติการบริหารกองทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

ทุนหมุนเวียนเป็นส่วนหนึ่งของงบนอกประมาณ ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 หมายถึง ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการ ซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ ทุนหมุนเวียนเป็นกลไก เครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากเป็นแนวทางที่ทำให้รัฐสามารถดำเนินกิจกรรมที่สำคัญ โดยทุนหมุนเวียนจัดตั้งขึ้นในหน่วยงานรัฐตั้งขึ้นตามกฎหมายอาศัยตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และกฎหมายเฉพาะดำเนินภายใต้กรอบวัตถุประสงค์และกิจกรรมต่างๆ

เงินนอกงบประมาณ หมายถึง เงินที่ปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ นอกจากเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินส่งคืน และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน

ในรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 170 กำหนดว่า เงินรายได้ของหน่วยของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้หน่วยงานของรัฐทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

ดังนั้น ความหมายของเงินนอกงบประมาณ คือ เงินที่ปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการได้รับอนุญาตให้เก็บไว้ใช้จ่าย โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

ความหมายของกองทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง

กองทุนหรือทุนหมุนเวียน เงินทุนหรือทุนหมุนเวียน เป็นเงินนอกงบประมาณที่จัดตั้งตามความจำเป็นของหน่วยงานรัฐหรือตามนโยบายของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเงิน

<sup>44</sup> ประเวศ วะสี. (2544). “กองทุนหมู่บ้าน” ไม่ใช่เงิน! “กองทุนหมู่บ้าน” เป็นอะไรที่ใหญ่โต และมีคุณค่ายิ่งกว่าเงินมากนัก. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.villagefund.or.th.\[2563, 23 มิถุนายน\]](http://www.villagefund.or.th.[2563, 23 มิถุนายน]).

คลัง พ.ศ. 2491 และแก้ไขเพิ่มเติมใน มาตรา 3 ทุนหมุนเวียน หมายความว่า ทุนตั้งขึ้นเพื่อกิจกรรม ซึ่งอนุญาตให้นำรายรับมาสมทบไว้ใช้จ่าย<sup>45</sup>

การจัดตั้งทุนหมุนเวียน ทำได้เฉพาะกรณีที่เป็นกิจกรรมส่วนของราชการ หน่วยงานของ รัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อสาธารณะประโยชน์แก่ประชาชนทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อช่วยเหลือใน การครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ไม่สามารถใช้วิธีการดำเนินการตามระเบียบของราชการ ได้ โดยกิจกรรมดังกล่าวต้องกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ต้องก่อให้เกิดรายได้จากการดำเนินงาน เพื่อเข้าสมทบทุนแหล่งรายรับของทุนหมุนเวียน ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว โดยอนุญาตให้นำเงินรายได้มาสมทบไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

คุณลักษณะของทุนหมุนเวียนที่ขอจัดตั้ง

1) การดำเนินงานต้องไม่ซ้ำซ้อนกับทุนหมุนเวียนที่ได้ดำเนินการแล้ว หรือไม่ซ้ำซ้อนกับ หน้าที่หลักของหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือการดำเนินงานในลักษณะเดียวกัน

2) ต้องเป็นการดำเนินงานที่ไม่เป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน/รัฐวิสาหกิจ หรือกิจกรรม เอกชน รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้

3) ทุนหมุนเวียนต้องไม่มีลักษณะที่กำหนดให้ใช้จ่ายเฉพาะดอกผลโดยขอรับการจัดสรร เงินงบประมาณเป็นทุนเดิมและเงินสมทบเพื่อนำไปฝากสถาบันการเงินเพื่อให้ดอกผล

4) ทุนหมุนเวียนจัดตั้งตามนโยบายของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการใดกิจการ หนึ่งที่ทำเป็น มีความรู้ความสำคัญในระยะช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง

ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง

(1) ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นต้องเข้าสู่ระบบการประเมินผลการดำเนินงานของ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

(2) กระทรวงการคลังดำเนินการยุติเลิกทุนหมุนเวียน หากปรากฏว่าทุนหมุนเวียนนั้น หมดความจำเป็น ตามวัตถุประสงค์ หรือหยุดดำเนินการอันไม่มีเหตุอันควร และไม่ปฏิบัติตาม ระเบียบที่กำหนด หรือรวมทุนหมุนเวียนในกรณีที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน หรือสามารถดำเนินการ ร่วมกันได้ ภายใต้พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อตั้งหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543

(3) กระทรวงการคลังมีอำนาจเรียกให้ ส่วนราชการ/ หน่วยงานของรัฐนำเงินหมุนเวียน ฝากไว้กับสถาบันการเงินเข้ามาฝาก กับกระทรวงการคลัง หรือให้นำเงินส่งคลังเป็นรายได้ หมุนเวียนที่ฝากไว้กับสถาบันการเงิน หรือนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 3 พระราชบัญญัตินี้ ทุนหมุนเวียน หมายความว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อ กิจกรรมซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้

(4) แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียน ให้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียน โดยมีผู้แทนกระทรวงคลัง และสำนักงานประมาณไว้

(5) กองทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นแล้วต้องจัดทำรายรับ รายจ่ายที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 มาตรา 170

(6) กองทุนหมุนเวียนจัดตั้งขึ้นต้องบันทึกข้อมูล และจัดทำรายการสารสนเทศที่เกี่ยวข้องตามรูปแบบ และแนวทางการบัญชีกลางกำหนด

#### กระบวนการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียน

หน่วยงานของรัฐที่มีความประสงค์จัดตั้งกองทุนหมุนเวียน จำเป็นต้องพิจารณาถึงความจำเป็นตามหลักการในการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียน และต้องคำนึงถึงความพร้อมที่จะดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์ของทุนที่จัดตั้งขึ้น ด้านโครงสร้างกำกับดูแลกองทุนหมุนเวียน และบริหารงานภายในองค์กร กำหนดวิธีการ ระเบียบหลักเกณฑ์ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนหมุนเวียน มีการกำหนดการควบคุม ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนหมุนเวียนไว้ อย่างชัดเจน

#### ประเภทของกองทุนหมุนเวียน

1) กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม นำเงินทุนมาปล่อยให้กู้ยืม โดยอาจคิดดอกเบี้ยหรือไม่คิดดอกเบี้ยจากบุคคลที่กู้ยืม ได้แก่ บุคคลในส่วนราชการ กระทรวง ภาคเอกชน ประชาชน เป็นต้น โดยทยอยคืนเงินที่กู้ยืมในภายหลัง เช่น กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

2) กองทุนหมุนเวียนเพื่อจำหน่าย และการผลิต เพื่อซื้อ/หรือผลิตสินค้าต่างๆ เพื่อจำหน่ายให้แก่หน่วยงานราชการ องค์กรเฉพาะกิจต่างๆ รวมทั้งภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป เช่น กองทุนหมุนเวียนยาพารา เป็นต้น

3) กองทุนหมุนเวียนเพื่อการบริหาร บริการในรูปแบบต่างๆ แก่หน่วยงานรัฐ ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป โดยเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการ เช่น เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการบริหารท่าเรือ พาณิชยศาสตร์ หีบ กงทัพรเรือ

4) กองทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม เงินทดแทน ช่วยเหลือสงเคราะห์แก่ประชาชน โดยรวม โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่ด้อยโอกาส หรือประสบปัญหาความยากลำบากให้ได้รับประโยชน์จากภาครัฐอย่างเท่าเทียมกัน

5) ทุนหมุนเวียนเพื่อสนับสนุนส่งเสริม สนับสนุนและส่งเสริมกิจกรรมต่างๆให้ได้มาซึ่งประโยชน์ของภาครัฐและประชาชนส่วนรวม โดยไม่มุ่งเน้นกำไร เช่น เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี กองทุนส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย เป็นต้น<sup>46</sup>

ทุนหมุนเวียน เป็นส่วนหนึ่งของเงินนอกงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 หมายถึง ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ ทุนหมุนเวียนถือเป็นกลไกและ เครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ เป็นแนวทางที่รัฐบาลสามารถดำเนินกิจกรรมที่สำคัญ และจำเป็น ที่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการได้ตามแนวทางปกติ ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นในหน่วยงานของรัฐจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย โดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และกฎหมายเฉพาะ ดำเนินการภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ และกิจกรรมที่แตกต่างกันตามความจำเป็น และภารกิจของหน่วยงานนั้นๆ

ระยะเวลา 12 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2548-2559 การจัดสรรงบประมาณให้สำหรับทุนหมุนเวียนทั้งในลักษณะจัดสรรให้ครั้งเดียวเป็นทุนประเดิมตั้งแต่จัดตั้ง ในลักษณะจัดสรรอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งสิ้น 1,594,275.37 ล้านบาท หรือเฉลี่ยปีละ 132,856.28 ล้านบาทต่อปี เป็นวงเงินงบประมาณที่ค่อนข้างสูง รัฐสภาต้องพิจารณาอนุมัติจัดสรรงบประมาณใช้จ่ายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

เนื่องจากการใช้เงินนอกงบประมาณเป็นอำนาจของรัฐมนตรี ไม่ผ่านกระบวนการทางรัฐสภา เพื่อให้เกิดความคล่องตัวทางการเงิน การใช้จ่ายเงินของบางทุนหมุนเวียนไม่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ประกอบ กับปัจจุบันมีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนเป็นจำนวนมาก และมีความหลากหลายตามวัตถุประสงค์การใช้จ่าย ข้อมูลจากกรมบัญชีกลาง ณ วันที่ 30 กันยายน 2558 มีทุนหมุนเวียนจำนวนทั้งสิ้น 114 ทุน มีมูลค่าสินทรัพย์สูงถึงประมาณ 3,125,884.12 ล้านบาท รวมทั้งยอดเงินฝากธนาคารสูงถึง 348,592.46 ล้านบาท ทำให้เกิดความเสียหายในโอกาสในเงินงบประมาณในการนำไปดำเนินการเรื่องสำคัญด้านอื่นๆ ของประเทศ แม้กระทรวงการคลังได้บริหารจัดการทุนหมุนเวียนในการดำเนินงาน และใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ที่กำหนดให้ทุนหมุนเวียนต่างๆ ขออนุมัติงบประมาณการรายจ่ายประจำปี แต่ก็ยังมีทุนหมุนเวียนจำนวนหนึ่งไม่ต้องขออนุมัติงบประมาณการรายจ่ายประจำปีกับกระทรวงการคลัง สืบเนื่องจากระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน

<sup>46</sup> สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). *ทุนหมุนเวียนของประเทศไทย: งบประมาณ และประสิทธิภาพในการดำเนินงาน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 3-9.

แม้เป้าประสงค์หลักๆของการจัดตั้งทุนหมุนเวียน คือ เพื่อเป็นทุนในการใช้จ่ายบริหารกิจการของหน่วยงานของรัฐให้เกิดความคล่องตัวทางการเงิน และไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

#### ความหมายทุนหมุนเวียน

กองทุนหรือทุนหมุนเวียน เงินทุนหรือทุนหมุนเวียน เป็นเงินนอกงบประมาณประเภทหนึ่งที่ตั้งตามความจำเป็นของหน่วยงานของรัฐ หรือตามนโยบายของรัฐบาล อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 3 ทุนหมุนเวียน หมายความว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้

มาตรา 12 การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใดๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย<sup>47</sup>

#### ประเภททุนหมุนเวียน

ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นในหน่วยงานของรัฐ เพื่อดำเนินงานภายใต้กรอบวัตถุประสงค์และกิจกรรมที่แตกต่างกันตามความจำเป็น และภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ โดยที่กรมบัญชีกลางได้จำแนกประเภทของทุนหมุนเวียน เพื่อประโยชน์ในการกำกับ ดูแล และพัฒนาการบริหารจัดการทุนหมุนเวียนให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และรูปแบบกิจกรรมในการดำเนินงาน ดังนี้

1) ทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม เพื่อนำเงินทุนมาปล่อยให้กู้ยืม โดยอาจคิดดอกเบี้ยหรือไม่คิดดอกเบี้ยจากบุคคลที่มาขอกู้ยืม ได้แก่ บุคคลในสวนราชการ กระทรวง ภาคเอกชน เกษตรกร และประชาชนทั่วไป โดยทยอยใช้คืนเงินกู้ยืมในภายหลัง เช่น กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น

2) ทุนหมุนเวียนเพื่อการจำหน่ายและการผลิต เพื่อซื้อ / หรือผลิตสินค้าต่าง ๆ เพื่อจำหน่ายให้แก่หน่วยงานราชการ องค์กรเฉพาะกิจต่าง ๆ รวมทั้งภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป เช่น เงินทุนหมุนเวียนการผลิตเหรียญกษาปณ์และการทำของ เงินทุนหมุนเวียนยางพารา และเงินทุนหมุนเวียนยาเสพติด เป็นต้น

3) ทุนหมุนเวียนเพื่อการบริการ เพื่อให้บริการในรูปแบบต่าง แก่หน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป โดยอาจมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการ เช่น เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการบริหารท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ – กองทัพเรือ เงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทาง เงินทุนหมุนเวียนสถานแสดงพันธุ์สัตว์น้ำจังหวัดภูเก็ต เป็นต้น

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ.2491

4) ทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม เพื่อให้เงินทดแทน ช่วยเหลือ สงเคราะห์แก่ประชาชนโดยรวม โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่ด้อยโอกาสหรือประสบปัญหาความ ยากลำบากให้ได้รับประโยชน์จากภาครัฐอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ การช่วยเหลือบางกลุ่มเป้าหมาย อาจมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเข้าทุนหมุนเวียน เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุน หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนคุ้มครองเด็ก เป็นต้น

5) ทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ให้ ได้มาซึ่งประโยชน์ของภาครัฐและประชาชนส่วนรวม โดยไม่มุ่งหวังกำไร เช่น เงินทุนหมุนเวียน เพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี กองทุนส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย กองทุนสำหรับผู้เดินทางไป ประกอบพิธีฮัจย์ เป็นต้น

#### การจัดตั้งทุนหมุนเวียน

การจัดตั้งทุนกองทุนหรือทุนหมุนเวียนกระทำได้เฉพาะกรณีที่เป็นกิจกรรมในส่วน ราชการของหน่วยงานรัฐ ปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อสาธารณะประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ทาง เศรษฐกิจ หรือเพื่อช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และไม่สามารถใช้ วิธีการดำเนินการตามระเบียบของทางราชการได้ กิจกรรมดังกล่าวต้องกำหนดวัตถุประสงค์ที่ ชัดเจน ต้องก่อให้เกิดรายได้ที่เกิดจากการดำเนินงานกลับเข้าสมทบเป็นแหล่งรายรับของทุน หมุนเวียน ซึ่งมีรายได้มาจากเงินงบประมาณแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว โดยอนุญาตให้นำเงินรายรับนั้น มาสมทบไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

#### คุณลักษณะเบื้องต้น ข้อกำหนดและกระบวนการจัดตั้งทุนหมุนเวียนของทุนหมุนเวียน

##### 1) คุณลักษณะเบื้องต้น

1.1) มีลักษณะการดำเนินงานต้องไม่ซ้ำซ้อนกับทุนหมุนเวียนที่ได้ดำเนินการแล้ว หรือไม่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่หลักของหน่วยงานของรัฐอื่น หรือมีการดำเนินงานในลักษณะเดียวกับการ ปฏิบัติงานตามภารกิจปกติของส่วนราชการ

1.2) ต้องเป็นการดำเนินงานที่ไม่เป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน / รัฐวิสาหกิจ หรือ กิจกรรมที่เอกชน / รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้

1.3) ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งต้องมีลักษณะที่กำหนดให้ใช้จ่ายเฉพาะดอกเบี้ยโดย ขอบรับการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นทุนประเดิมและเงินสมทบ เพื่อนำไปฝากสถาบันการเงิน เพื่อให้ได้ดอกเบี้ยมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน

1.4) ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการ ใดกิจการหนึ่งที่เป็น และมีความรู้ความสำคัญในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ต้องกำหนดระยะเวลา การดำเนินงานและวงเงินในการดำเนินการไว้ให้ชัดเจน



## 2) ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง

2.1) เมื่อทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นแล้ว ต้องเข้าสู่ระบบการประเมินผลการดำเนินงานของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

2.2) กระทรวงการคลังจะดำเนินการยุบเลิกทุนหมุนเวียน หากปรากฏว่าทุนหมุนเวียนนั้นหมดความจำเป็น ตามวัตถุประสงค์หรือหยุดดำเนินการอันไม่มีเหตุอันสมควร และไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดไว้ หรือ รวมทุนหมุนเวียนในกรณีที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน หรือสามารถดำเนินการร่วมกันได้ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อตั้งหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543

2.3) กระทรวงการคลังมีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการ / หน่วยงานของรัฐนำเงินทุนหมุนเวียนที่ฝากไว้กับสถาบันการเงินเข้ามาฝากไว้กับกระทรวงการคลัง หรือ ให้นำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินหากทุนหมุนเวียนนั้น มีเงินคงเหลือเกินความจำเป็น

2.4) การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียน ให้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และสำนักงบประมาณ ไปด้วย

2.5) ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นแล้ว ต้องจัดทำรายงานการรับ และ ใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 170 และส่งให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ตามระยะเวลาที่กำหนด เพื่อนำเสนอภาพรวมต่อคณะรัฐมนตรีและรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบต่อไป

2.6) ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีการบันทึกข้อมูล และการจัดทำรายงานสารสนเทศที่เกี่ยวข้องตามรูปแบบและแนวทางที่กรมบัญชีกลางกำหนด เช่น การดำเนินงานในระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อการจัดการเงินนอกงบประมาณ (CFO) เป็นต้น

## 3) กระบวนการจัดตั้งทุนหมุนเวียน

หน่วยงานของรัฐที่มีความประสงค์จะจัดตั้งทุนหมุนเวียน จำเป็นต้องพิจารณาถึงความจำเป็นตามหลักการ ในการจัดตั้งทุนหมุนเวียน และต้องคำนึงถึงความพร้อมที่จะดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์ของทุนที่ได้จัดตั้งขึ้น ในด้านโครงสร้างการกำกับดูแลทุนหมุนเวียน และบริหารงานภายในองค์กร การกำหนดวิธีการ ระเบียบหลักเกณฑ์และข้อปฏิบัติที่เกี่ยวข้องการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน รวมทั้งมีการกำหนดการควบคุม ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนอย่างชัดเจน โดยกระบวนการจัดตั้งทุนหมุนเวียน แบ่งออกเป็น 3 ส่วนสำคัญ ได้แก่

ส่วนที่ 1 การเสนอขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน

ส่วนที่ 2 การนำเสนอคณะรัฐมนตรี และ

ส่วนที่ 3 การดำเนินการหลังการจัดตั้งทุนหมุนเวียน มีรายละเอียด ดังนี้

ส่วนที่ 1 : การเสนอขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน

(1) หน่วยงานของรัฐสามารถเสนอขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนได้ใน 2 แนวทาง แนวทางที่หนึ่งเป็นการเสนอขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างกฎหมายเฉพาะ (ร่างพระราชบัญญัติ) และแนวทางที่สองเป็นการเสนอขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ....

(2) การเสนอขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนทั้งสองแนวทางดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องจัดทำข้อมูลรายละเอียดตามแนวปฏิบัติการจัดตั้งทุนหมุนเวียน ส่งให้กรมบัญชีกลางในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ เพื่อตรวจสอบรายละเอียดความครบถ้วนของข้อมูลพื้นฐานตามกรอบคู่มือการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนของทางราชการ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นก่อนดำเนินการต่อไป

(3) กรมบัญชีกลางนำเสนอผลการพิจารณาของคณะกรรมการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อประกอบการพิจารณาจัดตั้งทุนหมุนเวียนนั้น ๆ พร้อมทั้งแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการให้หน่วยงานของรัฐทราบด้วย

ส่วนที่ 2 : การนำเสนอคณะรัฐมนตรี

1) การนำเสนอความเห็นของคณะกรรมการประกอบการจัดตั้งทุนหมุนเวียน

(1.1) หน่วยงานของรัฐที่เสนอรายละเอียดการจัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างกฎหมายเฉพาะให้เสนอร่างกฎหมายและข้อมูลเพิ่มเติม พร้อมความเห็นของคณะกรรมการเสนอต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบหลักการจัดตั้งทุนหมุนเวียน

(1.2) หน่วยงานของรัฐที่เสนอขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... ให้จัดทำข้อมูลเพิ่มเติม พร้อมความเห็นของคณะกรรมการเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบก่อนส่งให้สำนักงบประมาณและกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง)

2) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเสนอคณะรัฐมนตรี และแจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐที่ขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนดำเนินการต่อไป

3) กรณีคณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการ

(3.1) คณะรัฐมนตรีหรือนุมัติหลักการร่างกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องในการจัดตั้งทุนหมุนเวียนโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะจัดส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

(3.2) กรณีหน่วยงานของรัฐที่เสนอขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... ต้องดำเนินการขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นทุนประเดิมในการจัดตั้งทุนหมุนเวียน ทั้งนี้ สำนักงานงบประมาณจะพิจารณากำหนดเป็นมาตราหนึ่งในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... เพื่อเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ส่วนที่ 3 : การดำเนินการหลังจากการจัดตั้งทุนหมุนเวียน

(1) ภายหลังจากที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดตั้งทุนหมุนเวียนมีผลบังคับใช้ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำระเบียบการบริหารทุนหมุนเวียน และระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเริ่มดำเนินการ ซึ่งสามารถจำแนกเป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

(1.1) กรณีหน่วยงานของรัฐที่เสนอจัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างกฎหมายเฉพาะให้จัดทำระเบียบการบริหารทุนหมุนเวียน และร่างระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เสนอให้ผู้มีอำนาจที่กำหนดไว้ในร่างกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ กระทรวงการคลัง หรือคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนแล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนประกาศใช้ระเบียบดังกล่าวหลังจากที่กฎหมายเฉพาะมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป

สำหรับกรณีที่ร่างกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดผู้มีอำนาจในการพิจารณาเห็นชอบร่างระเบียบการบริหารทุนหมุนเวียน และร่างระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้หน่วยงานของรัฐเสนอร่างระเบียบ ฯ ต่อกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนถือปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

(1.2) กรณีหน่วยงานของรัฐที่เสนอขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... ให้เสนอร่างระเบียบการบริหารทุนหมุนเวียน และร่างระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นชอบ<sup>48</sup>

<sup>48</sup> สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา . (2559). *ทุนหมุนเวียนของประเทศไทย : งบประมาณ และประสิทธิภาพในการดำเนินงาน* .กรุงเทพฯ สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

### 2.5.3 ทฤษฎีและแนวคิดการสร้างแรงจูงใจในการบริจาคเงินเข้ากองทุน

ตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 มาตรา 19 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในกรมส่งเสริมวัฒนธรรม เรียกว่า “กองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนงานวัฒนธรรมตามพระราชบัญญัตินี้ และตามมาตรา 20 กองทุนประกอบด้วย

- 1) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับ โอนมาตามมาตรา 32
- 2) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้
- 4) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- 5) ดอกผลหรือรายได้ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน
- 6) รายได้อื่น

ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ตามมาตรา 20 กองทุนประกอบด้วย (3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้ ซึ่งแสดงให้เห็นช่องทางของการระดมเงินทุนเพื่อส่งเสริมงานวัฒนธรรม นอกจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือว่าเป็นเม็ดเงินหลักของกองทุนตาม มาตรา 20 (2)

แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการให้ Serge-Christophe Kolm (2006)<sup>49</sup> ได้แบ่งรูปแบบของการให้ (giving) ซึ่งเป็นกิจกรรมพื้นฐานทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการ โอนย้ายถ่ายเทสินค้าและบริการของคนในสังคมออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

- 1) การเอาไป (taking) เป็นการได้มาซึ่งสินค้าและบริการ โดยการยึด ยื้อแย่งสิ่งของที่ไม่ได้เป็นของตนเองโดยเจ้าของสิ่งนั้นไม่เต็มใจ
- 2) การแลกเปลี่ยน (exchange) เป็นรูปแบบการได้มาซึ่งสินค้าและบริการที่ต้องอยู่บนหลักการรักษาผลประโยชน์ของตน (self-interest) เช่น การแลกเปลี่ยนผ่านกลไกตลาด (market exchange)
- 3) การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (reciprocity) เป็นรูปแบบการได้มาซึ่งสินค้าและบริการ โดยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน แต่อยู่บนหลักการของความเอื้ออาทรต่อกันและกัน มากกว่าการเน้นการรักษาผลประโยชน์ของตน (self-interest) เป็นที่ตั้ง
- 4) การบริจาค (giving) หมายถึง การโอนย้ายถ่ายเท (transfer) สินค้าและบริการ จากคนหนึ่งหรือหลายคนไปสู่คนอื่น โดยไม่มีเงื่อนไข รูปแบบการให้แบบนี้มีเหตุผลหลักมาจากการ

<sup>49</sup> ฌนพล สุกใส. (2553, 29 พฤศจิกายน). เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการบริจาค. *คอลัมน์ เศรษฐศาสตร์ตลาดวิชา* หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ. หน้า 19.

คำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้อื่นมากกว่าผลประโยชน์ของตน (altruism) ซึ่งตรงกันข้ามกับการคำนึงถึงประโยชน์ของตนเป็นที่ตั้ง

บุคคลจะมีพฤติกรรมทำให้เป็นไปในลักษณะใดขึ้นอยู่กับฟังก์ชันอรรถประโยชน์ของแต่ละบุคคล หากบุคคลมีความเห็นแก่ตัว (selfish) ลักษณะหรือรูปแบบของการให้ก็จะไปในทางของการแลกเปลี่ยนที่มุ่งหวังผลประโยชน์แก่ตัวเอง ซึ่งแสดงว่าอรรถประโยชน์หรือความพึงพอใจของบุคคลจะเพิ่มขึ้นหากได้รับสินค้าและบริการมาเพื่อการบริโภคของตนเองเพิ่มมากขึ้น แต่หากบุคคลเห็นแก่ประโยชน์ของบุคคลอื่นๆ เป็นที่ตั้ง (altruistic) รูปแบบการให้ก็จะเป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน และ/หรือ การให้ ซึ่งแสดงว่าอรรถประโยชน์หรือความพึงพอใจของบุคคลจะเพิ่มขึ้นหากสินค้าและบริการถูกกระจายไปถึงมือของบุคคลอื่นๆ รอบข้างเพิ่มมากขึ้นเพราะว่ามนุษย์มีความรู้สึกทางจริยธรรม (Moral Sentiments) เป็นปัจจัยหนึ่งในการกำหนดการดำเนินชีวิต นั่นคือ นอกจากอรรถประโยชน์ของแต่ละบุคคลจะขึ้นอยู่กับระดับการบริโภคและบริการของตนเองแล้ว ยังขึ้นอยู่กับอรรถประโยชน์ของบุคคลอื่นในสังคมด้วย<sup>50</sup> ความพึงพอใจของบุคคลที่เป็นผู้บริจาคจะขึ้นอยู่กับฐานะรายได้ของตนเองและบุคคลอื่น โดยหากเรามีฐานะร่ำรวยกว่าบุคคลอื่น เราก็จะมีความเมตตา ความเห็นอกเห็นใจต่อบุคคลอื่น และจะจัดสรรเงินที่เรามีอยู่ให้กับบุคคลอื่น จนกว่าเราจะบรรลุถึงความพึงพอใจสูงสุด แต่หากเรามีรายได้เท่ากับบุคคลอื่น เราก็จะไม่บริจาคเงินให้กับบุคคลอื่นเพราะฐานะของเรากับบุคคลอื่นเท่ากันอยู่แล้ว หรือก็คือ เราจะตัดสินใจให้ความช่วยเหลือผู้อื่นเมื่อเห็นว่าผู้อื่นอยู่ในสถานการณ์ที่แย่กว่าเรานั้นเอง<sup>51</sup>

สำหรับการบริจาคเข้าเงินกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมสามารถใช้หลักการบริจาคทางเศรษฐศาสตร์ในลักษณะปัจเจกชนกับปัจเจกชนได้เช่นเดียวกัน แม้ว่ากองทุนจะไม่สามารถแสดงความพึงพอใจจากการได้รับเงินบริจาคโดยตรง แต่เงินที่บริจาคสามารถทำให้อรรถประโยชน์หรือความพึงพอใจของบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากเงินกองทุนฯเพิ่มขึ้น ผู้ให้หรือผู้บริจาคย่อมรู้ดีว่าเงินที่บริจาคมานั้นจะไปช่วยเหลือบุคคลที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมวัฒนธรรม เช่น การช่วยเหลือศิลปินแห่งชาติเมื่อเสียชีวิต แสดงให้เห็นว่าอรรถประโยชน์หรือความพึงพอใจของบุคคลจะเพิ่มขึ้นหากสินค้าและบริการถูกกระจายไปถึงมือของบุคคลอื่นๆ รอบข้างเพิ่มมากขึ้นเพราะว่ามนุษย์มีความรู้สึกทางจริยธรรม (Moral Sentiments)

<sup>50</sup> ฌฟล ฟูโก. อังแล้วเชิงอรรถที่ 49. หน้า 20.

<sup>51</sup> Jack and David Hirshleifer. (1998). *Price theory and applications*. 6th edition. Prentice Hall.

ในกรณีศิลปินแห่งชาติเสียชีวิต กรมส่งเสริมวัฒนธรรมสามารถดำเนินการช่วยเหลือศิลปินแห่งชาติ<sup>52</sup> ได้ดังนี้

1) ประธานเจ้าภาพถึงรายละเอียดต่าง ๆ (สาเหตุการเสียชีวิต จะสวดพระอภิธรรมศพ ที่วัน ที่วัดไหน มีความประสงค์จะขอพระราชทานเพลิงศพ และกราบบังคมทูลเชิญสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เสด็จหรือไม่)

2) จัดทำรายละเอียดประวัติ และผลงาน ฯลฯ เพื่อแจ้งสื่อมวลชน

3) ขอพระราชทานเพลิงศพ และกราบบังคมทูลเชิญสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เสด็จในวันพระราชทานเพลิงศพ (ปฏิบัติตามความประสงค์ของเจ้าภาพ)

4) นำหรือไปเคารพในนามของกรมส่งเสริมวัฒนธรรม

5) กรมส่งเสริมวัฒนธรรมเป็นเจ้าภาพร่วม สวดพระอภิธรรม 1 คืน

6) เบิก – จ่ายเงินร่วมบำเพ็ญกุศลศพ 15,000 บาท

7) เขียนคำไว้อาลัย เพื่อจัดพิมพ์ในหนังสือเผยแพร่ผลงานเมื่อเสียชีวิต

8) ร่วมการพระราชทานเพลิงศพ และรับเสด็จ

9) เบิก – จ่ายเงินช่วยเหลือค่าจัดพิมพ์หนังสือเผยแพร่ผลงานเมื่อเสียชีวิตเท่าที่จ่ายจริง ไม่เกิน 120,000 บาท

อย่างไรก็ตามเงินที่บริจาคเข้ากองทุนดังกล่าว ก็ไม่ได้ถูกนำไปใช้สงเคราะห์ศิลปินแห่งชาติหรือผู้ที่มีผลงานดีเด่นทางวัฒนธรรมแต่เพียงอย่างเดียว แต่กองทุนส่งเสริมวัฒนธรรมสามารถนำเงินไปใช้ในโครงการหรือกิจกรรมที่ขอรับการอุดหนุนจากกองทุนฯ ได้อีกด้วยซึ่งการอุดหนุนดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นการบริจาคเงินให้กับกองทุนนอกจากจะใช้หลักเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการบริจาคแล้ว ยังมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงการสร้างแรงจูงใจในการบริจาคและการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกด้วย ตามแนวคิดแรงจูงใจในการบริจาค Andreoni (1990) ได้กล่าวถึง แรงจูงใจที่ทำให้บุคคลบริจาคเพื่อช่วยเหลือผู้อื่น ซึ่งได้แบ่งแรงจูงใจในการบริจาคออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) แรงจูงใจในการบริจาคแบบ Pure Altruism คือ แรงจูงใจของการบริจาคอันเป็นผลจากบุคคลนึกถึงผู้อื่นเพียงอย่างเดียว ซึ่งแสดงว่าผู้บริจาคจะได้รับความพึงพอใจเพิ่มมากขึ้นจากการบริจาคเมื่อปริมาณสิ่งของบริจาคโดยรวมเพิ่มสูงขึ้น โดยไม่คำนึงว่าสิ่งของที่บริจาคมานั้นมีปริมาณเพียงพอแล้วหรือไม่

<sup>52</sup> กองกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม. (ม.ป.ป). *แนวปฏิบัติ การช่วยเหลือศิลปินแห่งชาติเมื่อเสียชีวิต*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.culture.go.th>. [2563, 13 มิถุนายน].

(2) แรงจูงใจในการบริจาคแบบ Impure Altruism คือ แรงจูงใจของการบริจาคอันเป็นผลจากบุคคลในสังคมนี้ถึงผู้อื่นและตนเอง ซึ่งแสดงว่าผู้บริจาคจะได้รับความพึงพอใจเพิ่มมากขึ้นจากการบริจาคเมื่อปริมาณสิ่งของบริจาครวมเพิ่มสูงขึ้น และบุคคลนั้นจะพึงพอใจเมื่อตนเองมีส่วนร่วมกับการที่สิ่งของบริจาคเพิ่มปริมาณมากขึ้นด้วย ดังนั้นถ้าสิ่งของที่บริจาคมีเพียงพอแล้วก็จะลดการบริจาคหรือมีแรงจูงใจในการบริจาคตกลง

จะเห็นได้ว่าการบริจาคเงินเข้ากองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม จะอาศัยแรงจูงใจในการบริจาคแบบ Pure Altruism กล่าวคือเมื่อบริจาคแล้ว ผู้บริจาคจะไม่สามารถล่วงรู้ได้เลยว่าเงินส่วนที่ตนเองบริจาค่นั้นถูกนำไปใช้ในการส่งเสริมวัฒนธรรมประเภทใดหรือถูกนำไปใช้สงเคราะห์ศิลปินแห่งชาติหรือผู้ที่มีผลงานดีเด่นทางวัฒนธรรมคนไหนเนื่องจากรวมเป็นเม็ดเงินกองทุนก้อนเดียวกัน ซึ่งในบางลักษณะอาจจะเป็นการสนับสนุนที่ไม่สามารถมองเห็นเป็นรูปธรรมได้ชัดเจน เช่น เงินสนับสนุนโครงการหรือกิจกรรมการส่งเสริมวัฒนธรรมที่ขอรับการอุดหนุนจากกองทุนฯ เป็นต้น

ในทางนิติเศรษฐศาสตร์เมื่อการบริจาคเงินเข้ากองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมอาศัยแรงจูงใจในการบริจาคแบบ Pure Altruism ตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกสร้างทฤษฎีขึ้นจากข้อสมมติตั้งต้นว่า คนเป็นสัตว์เศรษฐกิจ (Homo Economicus) มีพฤติกรรมในทางแสวงหาประโยชน์ส่วนตนสูงสุดภายใต้ความจำกัดและเงื่อนไขต่างๆ ที่ตนเผชิญ คนมีเหตุมีผลทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Rationality) ตอบสนองต่อสิ่งจูงใจ (Incentives) หรือแปลความได้ว่าคนภายใต้สมมติฐานดังกล่าวมีพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์หรือแสวงหาความพึงพอใจให้กับตนเองหรือ “มีความเห็นแก่ตัว” ดังนั้นแรงจูงใจหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดการบริจาคได้นั้นคือการได้รับการลดหย่อนด้านภาษี ซึ่งสามารถสร้างความพึงพอใจหรือแรงจูงใจได้ดีในระดับหนึ่ง เช่น กระทรวงการคลังได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการยกเว้นรัฐฎากร (ฉบับที่ 615) พ.ศ. 2559 กำหนดให้ผู้บริจาคเงินหรือทรัพย์สินแก่กองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม กรมส่งเสริมวัฒนธรรมจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ใน 2 ลักษณะ คือ

(1) บุคคลธรรมดา ให้ยกเว้นภาษีสำหรับเงินได้พึงประเมินหลังจากหักค่าใช้จ่ายและหักลดหย่อน ตามมาตรา 47 (1) (2) (3) (4) (5) หรือ (6) แห่งประมวลรัษฎากร เป็นจำนวนสองเท่าของจำนวนเงินที่บริจาค แต่เมื่อรวมกับเงินได้ที่ได้รับยกเว้นสำหรับการจ่ายเพื่อการสนับสนุนการศึกษา โครงการที่กระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นชอบแล้ว ต้องไม่เกินร้อยละสิบของเงินได้ พึงประเมินหลังจากหักค่าใช้จ่ายและหักลดหย่อนนั้น

(2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ให้ยกเว้นภาษีสำหรับเงินได้เป็นจำนวนสองเท่าของรายจ่ายที่บริจาค ไม่ว่าจะจ่ายเป็นเงินหรือทรัพย์สิน แต่เมื่อรวมกับรายจ่ายที่จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนการศึกษาสำหรับโครงการที่กระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นชอบและรายจ่ายที่จ่าย

ในการจัดสร้างและบำรุงรักษาสนามเด็กเล่นสวนสาธารณะ หรือสนามกีฬาของเอกชนที่เปิดให้ประชาชนใช้เป็นการทั่วไปโดยไม่เก็บค่าบริการใด ๆ หรือสนามเด็ก สวนสาธารณะ หรือสนามกีฬาของทางราชการแล้ว ต้องไม่เกินร้อยละสิบของกำไรสุทธิก่อนหักรายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะหรือเพื่อการสาธารณะประโยชน์และรายจ่ายเพื่อการศึกษาหรือเพื่อกีฬาตามมาตรา 65 ตรี (3) แห่งประมวลรัษฎากร

สำหรับเงินที่มีผู้บริจาคสมทบกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม กรมส่งเสริมวัฒนธรรมจะนำไปส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาด้านศิลปวัฒนธรรม และสนับสนุนการทำกิจกรรมของศิลปินแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิทางวัฒนธรรมและผู้มีผลงานดีเด่นทางด้านวัฒนธรรมตลอดจนหน่วยงานภาครัฐและเอกชนรวมถึงบุคคลทั่วไป ในการสืบสานและธำรงไว้ซึ่งประเพณีและวัฒนธรรมของชาติ ให้ดำเนินไปอย่างกว้างขวางและยั่งยืนต่อไป