



บทที่ 2

ทฤษฎี แนวความคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการใช้ที่ดินสถาบันราชการกับการพัฒนาเมือง : กรณีศึกษา เมืองพิษณุโลก มีเนื้อหาครอบคลุม การใช้ที่ดินหน่วยงานราชการ สภาพและลักษณะของหน่วยงานราชการ ในด้านต่างๆ ได้แก่ ลักษณะของที่ตั้งหน่วยงานราชการ ลักษณะงาน ลักษณะการใช้พื้นที่และสภาพปัญหาของแต่ละหน่วยงานราชการ รวมถึงการพัฒนาเมืองและการใช้ที่ดินในเมือง ที่สอดคล้องสัมพันธ์กับการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ในแต่ละช่วงยุคสมัยนั้น ในส่วนของทฤษฎี แนวความคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบไปด้วย ทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน แนวคิดเกี่ยวกับเมืองและวิวัฒนาการเมือง โครงสร้างการบริหารราชการ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับเมืองและวิวัฒนาการของเมือง

2.1.1 วิวัฒนาการของเมือง

Sjorberg (1960: 16) อ้างถึงใน พีรพล จันทพรธรณ (2534: 9) กล่าวว่า เนื่องจากมนุษย์ เราตั้งหลักแหล่งเป็นที่แน่นอน และสามารถผลิตอาหารเองได้มากมาย รู้จักกักเก็บอาหารไว้ได้ยามจำเป็น นอกจากนั้นมนุษย์เรายังสามารถขีดเขียนและบันทึกเหตุการณ์ต่างๆ ไว้ได้อันเป็นความก้าวหน้าที่น่าไปสู่ การอ่านออกเขียนได้ของคนส่วนมาก ทำให้เกิดกฎหมาย วรรณคดีและศาสนาขึ้นมา สิ่งก็ตามมากก็คือ การบริหารสังคมที่มีประสิทธิภาพก็เกิดขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นสภาพแวดล้อมก็มีส่วนส่งเสริมด้วย คือ โดยทั่วไปจะต้องมีลมฟ้าอากาศ ที่เหมาะสม และดินแดนที่อุดมสมบูรณ์ในการเกษตร ซึ่งในสมัยก่อนเมืองจะเกิดขึ้นก็ได้แก่บริเวณลุ่มแม่น้ำใหญ่ๆ

Child (1960: 16) อ้างถึงใน พีรพล จันทพรธรณ (2534: 9) กล่าวว่า มนุษย์รู้จักผลิตอาหารมากขึ้น การค้ากับต่างแดนเฟื่องฟูและมีการคิดค้นวิทยาการใหม่ๆ ขึ้นมาใช้ เช่น รู้จักการทอผ้า ใช้คันไถนา ใช้แรงลม แรงสัตว์ รู้จักใช้ถ่วงล้อ ตลอดจนรู้จักการขีดเขียน ซึ่งนับว่าเป็นอารยธรรมที่สำคัญในระยะแรกเริ่มรวมทั้งการรวมกันอยู่ในเมืองของคนละมีอาชีพต่างๆ กัน เช่น ช่างก่อสร้าง วิศวกร พระ พ่อค้า นักบริหาร ฯลฯ ผู้คนจำนวนมากเหล่านี้ต้องพึ่งพาอาศัยกันในแง่เศรษฐกิจ ครั้งเมืองร่ำรวยขึ้นจากการค้าก็นำผลกำไร เหล่านั้นมาสร้างวัด หรือสถานที่สำหรับทำพิธีทางศาสนา มีการสร้างปราสาทราชวัง เป็นต้น

Broek and Webb (1968) เสนอความคิดว่า ตั้งแต่โบราณจนถึงปัจจุบัน “เมือง” จะเกิดขึ้นและคงอยู่ได้ด้วยการเลือก “ทำเลที่ตั้ง” ที่เหมาะสมที่สุดและจะคงความเป็นเมืองหรือสามารถขยายตัวใหญ่โตขึ้นได้ ต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความเป็นศูนย์กลาง (Centrality) ความเป็นสัญลักษณ์ (Symbol) และสวัสดิการ (Welfare) ซึ่งเมืองโดยทั่วไป จะต้องมีความสัมพันธ์ดังกล่าวไม่มากก็น้อย ความเป็นศูนย์กลางหรือเป็นแหล่งกลาง คือเมืองเป็นศูนย์กลางรวมของชนบทรอบ ๆ ในด้านคมนาคมติดต่อ ในด้านการแจกจ่ายและบริการสินค้า นอกจากนี้ ความเป็นแหล่งกลางเกิดจากการแบ่งแยกแรงงานและการยึดหลักการออกเร็วแรงน้อยที่สุด โดยการเลือกทำเลที่ตั้งให้เหมาะสมที่สุด นั่นคือกิจกรรมต่าง ๆ จะมารวมกันตรงใจกลางเมืองอันเป็นศูนย์กลาง

จัตราชัย พงศ์ประยูร (2529) กล่าวว่า เมือง (Urban area) คือ บริเวณที่มีคนรวมกลุ่มอาศัยอยู่กันอย่างหนาแน่นกว่าพื้นที่ที่อยู่โดยรอบ ประชากรส่วนใหญ่ของชุมชนเมืองมีวิถีการดำรงชีวิตที่แตกต่างจากชนบท นั่นคือประกอบอาชีพทางการค้า การบริการ กิจการสำนักงาน หรือกิจการอุตสาหกรรม เมืองจะประกอบด้วยสภาพที่ตั้ง ทำเลที่ตั้งของเมืองทางด้านกายภาพ จำนวนและขนาดประชากร ลักษณะกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเมือง บทบาททางด้านสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนลักษณะทางด้านสภาพแวดล้อมของเมือง ลักษณะต่างๆ เหล่านี้ได้ผสมผสานกัน ทำให้แต่ละเมืองกลายเป็นพื้นที่อันมีชีวิตจิตใจและมีความน่าอยู่น่าผูกพัน (Sense of place)

2.1.2 การก่อรูปของเมือง

การก่อรูปของเมือง หรือการพัฒนาเมือง เป็นการรวมกลุ่มของลักษณะของกิจกรรมและการก่อสร้างต่างๆ ในชุมชนซึ่งมนุษย์สร้างขึ้น ประกอบกันเข้าเป็นรูปร่างของชุมชนที่เป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับกิจกรรมประเภทต่างๆ โดยมีปัจจัยที่ก่อเป็นรูปของเมือง ได้แก่ (พรเทพ พิมลเสถียร, 2522 และ Cherr y, 1974)

1. ลักษณะภูมิประเทศ (Nature of the site)
2. ประชากร (People)
3. ลักษณะของกิจกรรม (Human Activities)
4. ระบบการขนส่งและอารคมนาคม (Movement System)
5. สัญลักษณ์ของชุมชน (Landmark and Physical)
6. หน้าที่ของชุมชน (Function of City Boundary)

Cherry (1974: 98) กล่าวคือ การก่อรูปของเมืองขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

1. ขนาดของเมือง
2. ความหนาแน่นของเมือง ซึ่งขนาดและความหนาแน่นของเมือง จะมีความสัมพันธ์กันและเกี่ยวข้องกับจำนวนประชากร การอพยพ เข้า-ออก การกระจายตัวของประชากร และการใช้พื้นที่ปลูกสร้างอาคารในบริเวณต่างๆ
3. รูปร่างของเมือง ขึ้นอยู่กับสภาพภูมิประเทศ เส้นทางคมนาคมเป็นส่วนใหญ่ที่จะกำหนดรูปร่างของเมืองในระยะแรก แต่ในระยะต่อมาจะเกี่ยวข้องกับผู้ออกแบบเมือง ว่าต้องการให้เมืองมีลักษณะอย่างไร
4. การใช้ประโยชน์ที่ดิน (Urban Land use) ซึ่งเมืองต่างๆ อาจมีการใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างกันไปทั้งประเภทและขนาด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหน้าที่ (Functions) ของเมืองนั้นๆ
5. สภาพ (Conditions) ของเมือง คือ ความสามารถของเมืองในด้านกายภาพ ที่สามารถรองรับหน้าที่ต่างๆ ของเมืองให้ดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อผลประโยชน์ของผู้อาศัยในเมืองนั้นๆ สภาพของเมืองจะแตกต่างกันไปตามพื้นที่ในส่วนต่างๆ ของเมือง สำนักผังเมืองจะเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงสภาพและมาตรฐานของเมืองอยู่เสมอ

อาซา ทงธรรมชาติ (2538) กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการก่อตัวของเมือง มีแนวความคิดที่น่าสนใจ 3 ประการ ได้แก่

แนวความคิดที่ 1 เชื่อว่า เมืองจะก่อตัวขึ้นในตำแหน่งที่มีความสะดวกในด้านการคมนาคมขนส่ง ดังนั้น เมืองมักจะเกิดขึ้นในบริเวณที่มีเส้นทางคมนาคมขนส่ง ประเภทหนึ่งหรือหลายประเภทมาบรรจบกัน ซึ่งเป็นบริเวณที่มีความสะดวกในการเข้าถึงพื้นที่ สามารถติดต่อกับพื้นที่อื่นๆ ได้หลายทาง

แนวความคิดที่ 2 เชื่อว่า เมืองจะก่อตัวในบริเวณที่มีสภาวะแวดล้อมทางกายภาพที่เหมาะสม และเอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตของประชากรในชุมชนนั้น

แนวความคิดที่ 3 เชื่อว่า เมืองสามารถก่อตัวขึ้นในบริเวณใดก็ได้ เพราะมนุษย์สามารถปรับสภาพทางธรรมชาติที่ขาดความเหมาะสมให้เป็นสภาพที่เหมาะสมต่อการก่อกำเนิดขึ้นได้

Keeble (1959: 73) กล่าวถึงวิวัฒนาการของเมือง (Urban evolution) เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างภายในของเมือง ซึ่งปรากฏเป็นรูปแนวภาพ และการใช้ที่ดิน พบว่าวิวัฒนาการของเมืองมีอยู่ 4 ระดับ คือ

1. **ขั้นทารก (Infantile)** เริ่มต้นในการรวมตัวกันเป็นชุมชนเมืองขนาดเล็กไม่มีการแบ่งแยกการใช้ที่ดินให้เห็นเด่นชัด
2. **ขั้นวัยรุ่น (Juvenile)** มีการแบ่งการใช้ที่ดินเป็นบริเวณพักอาศัยแต่มีอุตสาหกรรมรวมอยู่ในครัวเรือน
3. **ขั้นผู้ใหญ่ (Mature)** โครงสร้างภายในแบ่งเป็นที่พักอาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรมอย่างเห็นได้ชัด
4. **ขั้นชรา (Senile)** เป็นเมืองที่มีโครงสร้างภายในเสื่อมโทรมอย่างเห็นได้ชัด อันเนื่องมาจากการโตเต็มที่

ระดับของเมือง อาจมีระดับแยกย่อยออกไปอีก เช่นขั้นอนุบาล (Sub-infantile) ที่มีถนนเพียงสายเดียว และวิวัฒนาการของเมืองไม่จำเป็นต้องเป็นปรากฏตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น บางเมืองอาจมีวิวัฒนาการเพียงขั้น infantile เท่านั้น ไม่เจริญต่อไป บางเมืองไม่มีความเสื่อมโทรม เนื่องจากมีการพัฒนาเมืองอยู่ตลอดเวลา

2.2 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการขยายตัวของเมือง

การอธิบายถึงหลักการขยายตัวของเมือง และการเจริญเติบโตของเมือง มีหลักเกณฑ์ร่วมกันสามารถอธิบายได้ ซึ่งในปัจจุบันมีหลักเกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับกันมากอยู่ 3 ทฤษฎีด้วยกัน ได้แก่

- 2.2.1 ทฤษฎีวงแหวนร่วม (Concentric theory)
- 2.2.2 ทฤษฎีรูปเสี้ยวหรือลิ้ม (Sector theory)
- 2.2.3 ทฤษฎีหลายศูนย์กลาง (Multiple nuclei theory)

2.2.1 ทฤษฎีวงแหวนร่วม (Concentric theory)

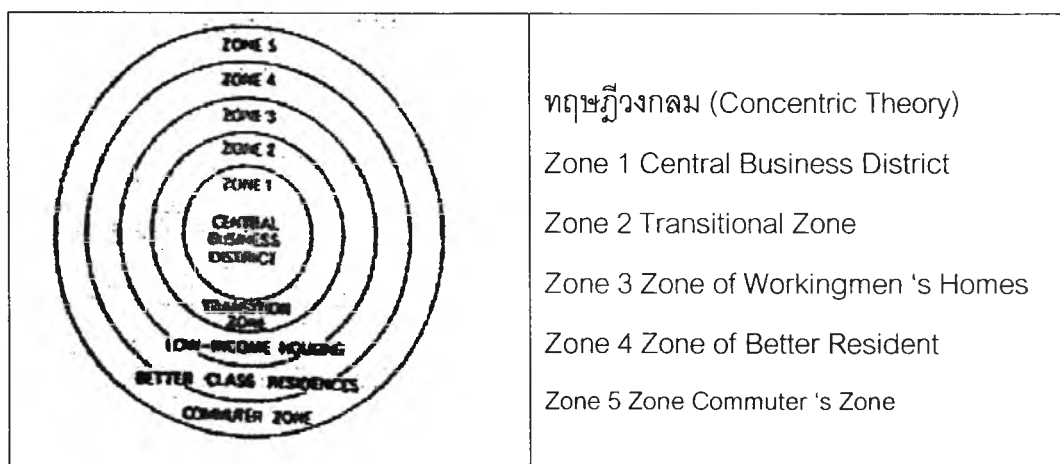
ผู้ทำการสังเกตและเสนอทฤษฎีนี้คือ เฮอร์เนส ดับบลิว เบอ์เจสส์ (Ernest W. Burgess: 1925) เมื่อปี ค.ศ. 1925 แบบจำลองของทฤษฎีนี้ กล่าวว่า การขยายตัวของเมืองจะเป็นไปโดยรอบในลักษณะวงรอบจากใจกลางเมือง ซึ่งมีลักษณะเป็นวงกลมซ้อนกัน เรียกว่า Concentric Zones โดยในบริเวณต่างๆ จะมีลักษณะการใช้ที่ดินแตกต่างกันไปดังนี้

- Central Business District คือย่านธุรกิจการค้าใจกลางเมือง เป็นศูนย์กลางของเมือง เป็นศูนย์รวมของกิจกรรมทางเศรษฐกิจสังคม การบริหารการปกครอง และการคมนาคม มีการใช้ที่ดินหนาแน่น ในพื้นที่นี้มีการก่อสร้างอาคารจำนวนมาก

-Transitional Zone เป็นบริเวณที่มีการเปลี่ยนแปลงได้รวดเร็ว มีการใช้ประโยชน์ที่ดินหลายอย่างปะปนกัน มีสภาพแวดล้อมทรุดโทรม ประกอบด้วยที่อยู่อาศัยแออัด โรงงานและโกดังสินค้า ในช่วงที่เมืองเริ่มก่อตัว Transitional Zone จะเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ต่ำมาก่อน เมื่อเมืองเติบโตขึ้นจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินรูล้ำไปในพื้นที่นี้

- Zone of Better Residence เป็นบริเวณที่อยู่อาศัยของผู้มีฐานะปานกลางไปจนถึงฐานะดีเป็นพื้นที่ที่ได้รับการปรับปรุงสภาพแวดล้อมเหมาะแก่การอยู่อาศัย อาจมีย่านการค้าเล็กๆ ระดับหมู่บ้าน เพื่อให้บริการสินค้าที่จำเป็นในการบริโภคแก่ผู้พักอาศัย

- Commuter 's Zone เป็นบริเวณที่อยู่อาศัย ซึ่งผู้อาศัยจะเป็นผู้ที่มีฐานะดี เขตพื้นที่นี้อยู่บริเวณชานเมืองห่างไกลจาก CBD มีสภาพแวดล้อมที่ดีไม่มีมลพิษ และมีเส้นทางคมนาคมติดต่อกับศูนย์กลางได้สะดวกรวดเร็ว เพราะผู้อาศัยในพื้นที่นี้จะต้องเดินทางเข้าไปศูนย์กลาง ได้สะดวกรวดเร็ว เพราะผู้ที่อาศัยในพื้นที่นี้จะต้องเดินทางเข้าไปศูนย์กลางเมืองเพื่อทำงานทุกวัน



ภาพประกอบที่ 2.1 แสดงทฤษฎีวงกลม (Concentric Theory)

2.2.2. ทฤษฎีรูปเสี้ยวหรือลิ้ม (Sector Theory)

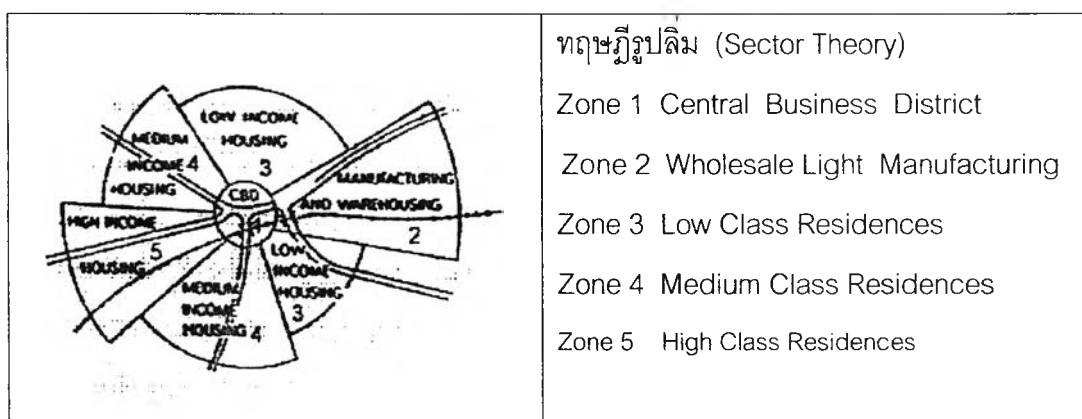
ผู้เสนอทฤษฎีนี้คือ โฮเมอร์ ฮอยท์ (Homer Hoyt: 1953) ในปี ค.ศ. 1939 ทฤษฎีนี้อธิบายถึงรูปแบบการใช้ที่ดินในเมือง โดยกล่าวว่า การใช้ที่ดินมีลักษณะเป็นเสี้ยวขยายตัวไปตามแนวเส้นทางคมนาคมหลักในลักษณะรูปลิ้ม ซึ่งแบ่งออกเป็นเขตต่างๆ ดังนี้

- Central Business District คือ บริเวณศูนย์กลางธุรกิจการค้า
- Wholesale Light Manufacturing คือ บริเวณย่านขายส่ง และอุตสาหกรรม

ขนาดย่อม

- Low Class Residences คือ บริเวณที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ต่ำ
- Medium Class Residences คือ บริเวณที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลาง
- High Class Residences คือ บริเวณที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้สูง

แนวความคิดของทฤษฎีนี้ คือ ศึกษาการแบ่งเขตจากราคาและอัตราค่าเช่าที่ดิน เนื่องจากบริเวณที่เป็นศูนย์กลางมีอัตราค่าเช่าสูงที่สุด เพราะเป็นบริเวณซึ่งเป็นศูนย์รวมของกิจกรรมต่างๆ และมักมีการประกอบธุรกิจการค้ามากในพื้นที่นี้ เนื่องจากสามารถทำให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด (Maximum Returns per unit of land)



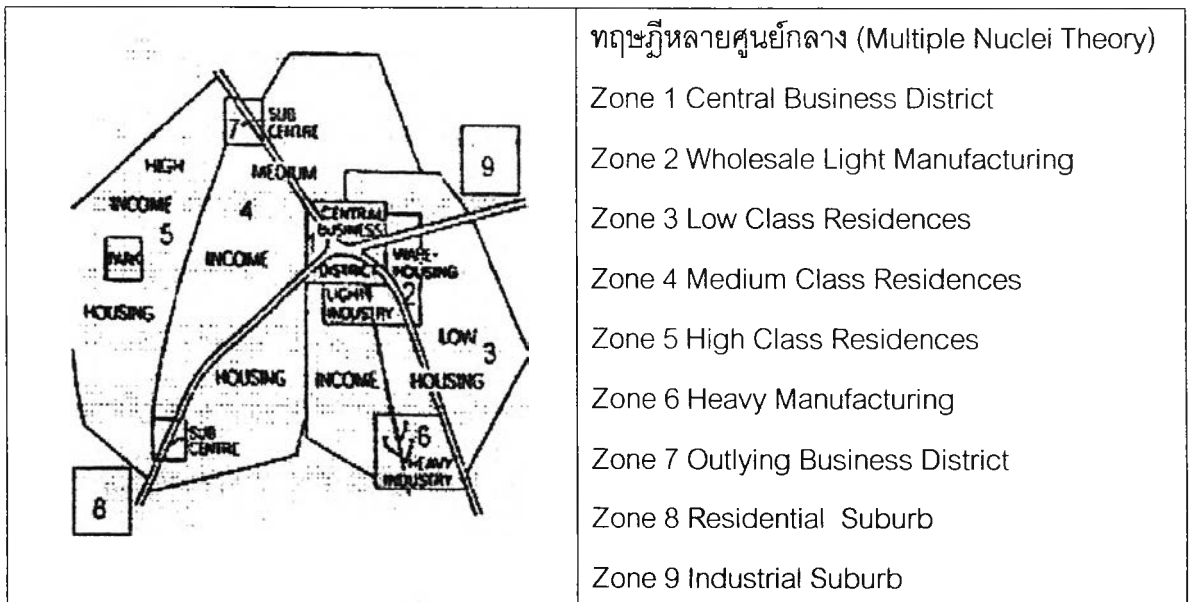
ภาพประกอบที่ 2.2 แสดงทฤษฎีรูปलि (Sector Theory)

2.2.3 ทฤษฎีหลายศูนย์กลาง (Multiple Nuclei Theory)

ผู้เสนอทฤษฎีนี้คือ แฮร์ริส อัลแมน (Chauncy D. Harris and Edward L. Ullman : 1945) เมื่อปี ค.ศ.1945 ทฤษฎีนี้อธิบายถึงรูปแบบการใช้ที่ดินภายในเมืองว่า ไม่จำเป็นต้องมีศูนย์กลางของเมือง (CBD) เพียงแห่งเดียว แต่อาจมีหลายแห่งกระจายกันออกไป ลักษณะการใช้ที่ดินจะเป็นหย่อมมีศูนย์กลางหลัก คือ CBD และศูนย์กลางรองกระจายในพื้นที่ต่างๆ การเจริญเติบโตหรือการขยายตัวของเมืองจะแผ่ขยายจากศูนย์กลางหลายๆ จุดที่อยู่ห่างกัน ซึ่งเสน่ห์ ญาณสาร (2539) กล่าวไว้ว่าศูนย์กลางการเจริญเติบโต (Growth point) ของเมืองเหล่านี้ อาจเป็นเขตธุรกิจ

การค้าภายในเมืองหรือรอบนอกเมือง ย่านอุตสาหกรรม ย่านที่อยู่อาศัยในเขตชานเมือง ฯลฯ ศูนย์กลางบางแห่งอาจมีตั้งแต่แรกเริ่มสร้างเมือง ในขณะที่บางแห่งอาจพัฒนาขึ้นมาในระยะหลัง อันเป็นผลจากการอพยพคนเข้าสู่เมือง ลักษณะการใช้ที่ดินภายในเมืองตามทฤษฎีหลายศูนย์กลางสามารถแบ่งออกได้ดังนี้

- Central Business District คือ ย่านธุรกิจการค้า เป็นศูนย์กลางของเมือง
- Wholesale Light Manufacturing คือ ย่านขายส่งและอุตสาหกรรมขนาดย่อม มักอยู่ในบริเวณใดบริเวณหนึ่งของศูนย์กลางเมือง
- Low Class Residences คือ บริเวณที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลาง
- High Class Residences คือ บริเวณที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้สูง
- Heavy Manufacturing คือ เขตอุตสาหกรรมหนัก มักอยู่ใกล้เขตที่ 3 เพราะต้องการแรงงานมาก แต่จะอยู่ไกลจาก CBD
- Outlying Business คือเขตศูนย์กลางการค้าที่กระจายออกไปจากศูนย์กลางใหญ่ของเมือง เกิดขึ้นใหม่เพื่อให้บริการแก่ประชาชนรอบนอก
- Residential Suburb คือเขตที่อยู่อาศัยชานเมือง มักเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เกษตรกรรม เป็นที่อยู่อาศัยที่เกิดขึ้นใหม่ในสภาพแวดล้อมที่ดี
- Industrial Suburb คือเขตอุตสาหกรรมชานเมือง



ภาพประกอบที่ 2.3 ทฤษฎีหลายศูนย์กลาง(Multiple Nuclei Theory)

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในเมือง

Greig อ้างถึงใน วิรินทร์ เตชะปณิต (2536) กล่าวถึงหลักในการใช้ที่ดิน คือ การใช้พื้นที่ดินให้เป็นประโยชน์มากที่สุด โดยให้สิ้นปริมาณและเสื่อมคุณภาพอย่างน้อยที่สุดเพื่อให้ได้รับผลอย่างแน่นอน ในด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความเจริญทางวัฒนธรรม และมาตรฐานการครองชีพอย่างสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ สำหรับปวงชนในถิ่นนั้น ๆ

Golany (1976) ได้กล่าวถึงแนวทางและรูปแบบการใช้ที่ดินในเมืองในอนาคตว่าขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ได้แก่ สภาพการใช้ที่ดินปัจจุบัน แนวโน้มการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของประชากรเมืองในอนาคต รวมถึงแผนพัฒนาหลักต่างๆ ข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพ และระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชากรในเมือง ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะบ่งบอกให้ทราบถึงแนวโน้มของทิศทางการขยายตัวรูปแบบการใช้ที่ดินในอนาคต โดยที่การรูปแบบการใช้ที่ดินในอนาคต โดยที่การกำหนดรูปแบบดังกล่าวจะได้จากการคาดประมาณการใช้ที่ดินในอนาคต และการกำหนดวัตถุประสงค์ของการวางแผน

การกำหนดแนวทางและรูปแบบการใช้ที่ดินในเมือง จะมาจากนโยบายการใช้ที่ดิน โดยรูปแบบการใช้ที่ดินที่เหมาะสมในอนาคตต้องคำนึงถึง

1. รูปแบบการใช้ที่ดินของเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่ตั้งของกิจกรรมตลอดจนความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องของกิจกรรมเหล่านั้น (Linkage) ปัจจัยเหล่านี้จะบ่งบอกให้ทราบถึงแนวโน้มของทิศทางการขยายตัว และรูปแบบการใช้ที่ดินในอนาคต

2. แนวโน้มการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการขยายตัวของประชากรเมืองในอนาคต ซึ่งเป็นแนวทางสำหรับการคาดประมาณการใช้ที่ดินของเมืองในอนาคต

3. ลักษณะรูปแบบการใช้ที่ดินสำหรับเมืองในอนาคต จะขึ้นอยู่กับ

ก. วัตถุประสงค์ของการวางแผน ซึ่งสอดคล้องกับแผนการพัฒนาระดับชาติ ระดับภาค และพัฒนาพื้นที่ชนบทที่อยู่โดยรอบ

ข. ข้อจำกัด (Constraints) ต่าง ๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและกายภาพ ซึ่งมีผลต่อการพัฒนา ขยายตัวของเมือง และมีผลต่อรูปแบบและโครงสร้างของเมืองในอนาคต

ค. ระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ ซึ่งนักผังเมืองจะเป็นผู้กำหนด โดยพิจารณาสัมพันธ์กับความเป็นไปได้ทางด้านงบประมาณการพัฒนาเมืองของท้องถิ่น

Goodman (1968) กล่าวถึงการศึกษาการใช้ที่ดินว่า ต้องมีข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับลักษณะที่ดิน (Land Characteristics) และกิจกรรม (Activities) บนที่ดินในบริเวณที่จะวางแผนข้อมูลเหล่านี้จะใช้ในการวิเคราะห์รูปแบบการใช้ที่ดินที่ผ่านมาในอดีต และใช้เป็นกรอบสำหรับกำหนดรูปแบบผังการใช้ประโยชน์ที่ดินระยะยาว ผังการใช้ที่ดินจะต้องประกอบด้วย ลักษณะ (Character) คุณภาพ (Quality) และรูปแบบ (Pattern) ของสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ สำหรับกิจกรรมของประชาชนและองค์การต่าง ๆ ภายในพื้นที่วางแผน

การวางแผนการใช้ที่ดินขึ้นอยู่กับ การคาดประมาณประชากรที่เชื่อถือได้ การคาดประมาณเศรษฐกิจที่มีเหตุผลและความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ในเมือง

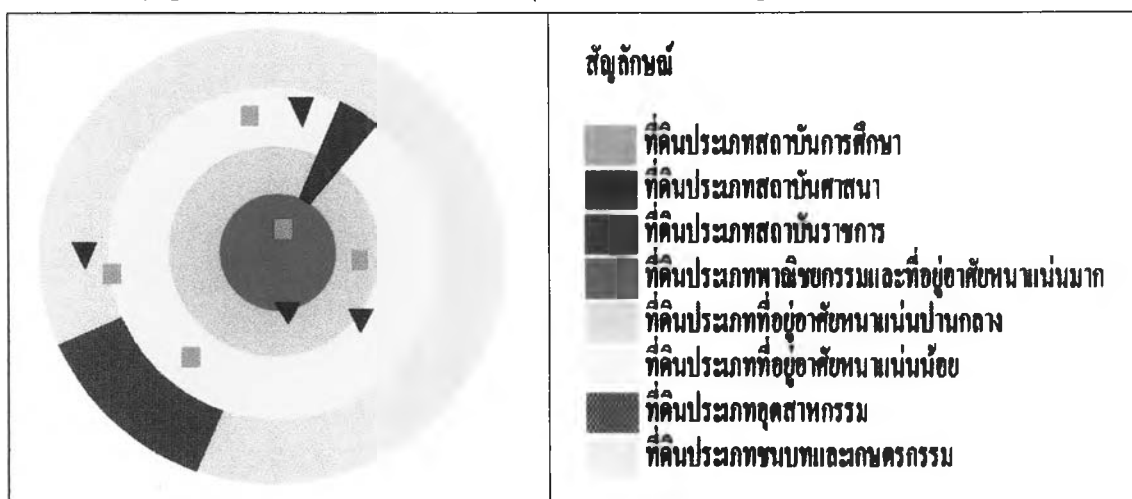
2.3.1 ลักษณะการกำหนดประเภทการใช้ที่ดินภายในเมือง

การวางแผนพัฒนาชุมชนเมืองในระดับเทศบาลเมือง (อ้างถึงใน ไพศาล ปรางศรี, 2539:17) มีการดำเนินการโดยกรมผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ในปัจจุบันมีการจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตผังเมืองรวม พื้นที่เขตผังเมืองรวมมีขอบเขตครอบคลุมเขตเทศบาลเมือง และบริเวณพื้นที่ชุมชนที่อยู่โดยรอบเขตเทศบาลเมือง ในการจัดทำผังเมืองรวมมีการกำหนดเขตประเภทที่ดินไว้หลายประเภทตามความเหมาะสมของแต่ละเมือง จากการพิจารณาข้อกำหนดการใช้ที่ดินแต่ละประเภทของผังเมืองรวมต่างๆ สามารถสรุปการจัดประเภทที่ดินในเขตผังเมืองรวม ได้ดังนี้

1. ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย
2. ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง
3. ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก
4. ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม
5. ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม
6. ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
7. ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย
8. ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา
9. ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา
10. ที่ดินประเภทสถาบันราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

จากการพิจารณาลักษณะการวางและจัดทำผังการใช้ที่ดิน ในเขตผังเมืองรวมเมืองต่างๆ สามารถสรุปได้ว่า รูปแบบการจัดระเบียบการใช้ที่ดินของเมืองต่างๆ มีที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากเป็นศูนย์กลางของชุมชน โดยมีที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย

หนาแน่นปานกลาง ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย และที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมเป็นวงรอบเรียงออกไปตามลำดับ สำหรับที่ดินประเภทอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะกำหนดไว้ในตำแหน่งที่เหมาะสมต่อการป้องกันมลภาวะที่มีผลกระทบต่อชุมชน บริเวณพื้นที่รอบนอกของชุมชนบริเวณเดียวกับที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ส่วนที่ดินประเภทอื่นๆ ได้แก่ ที่ดินประเภทสถาบันราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ที่ดินสถาบันการศึกษาและสถาบันศาสนา ส่วนใหญ่เป็นการกำหนดขึ้นตามลักษณะการใช้ที่ดินที่เป็นอยู่เดิม สำหรับประเภทสถาบันราชการนั้นจะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่จะอยู่ในบริเวณระหว่างศูนย์กลางทางด้านพาณิชย์กรรม และที่พักอาศัย ส่วนระบบคมนาคมนั้นเป็นถนนวงรอบตามรูปแบบการใช้ที่ดิน ผสมกับรูปแบบของถนนประเภทตารางและรัศมี แล้วแต่ความเหมาะสมและลักษณะของเมืองนั้น โดยสามารถสรุปรูปแบบการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ ของเมืองเป็นแผนภูมิได้



ภาพประกอบที่ 2.4 แสดงรูปแบบการใช้ที่ดินภายในเมืองตามลักษณะการจัดทำผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต ของผังเมืองรวม

Keeble (1964: 99) กล่าวถึงการกระจายการใช้ที่ดินในเมือง โดยแบ่งพื้นที่ออกตามหน้าที่หลักเป็นสามส่วน คือศูนย์กลางเมือง ย่านอุตสาหกรรม และย่านพักอาศัยนอกจากนั้น อาจจะมีผนวกส่วนที่สี่ คือที่ว่าง โดยมีลักษณะการใช้ที่ดินทั้ง 4 ประเภท ดังนี้

1. ศูนย์กลางเมือง คือพื้นที่ที่ใช้เป็นย่านการค้า การบริหาร และการบริการทางสังคมบางประการ ซึ่งกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้จะรวมกันอยู่อย่างหนาแน่น และมีการก่อรูปที่ซับซ้อนเป็นศูนย์กลางการบริการต่าง ๆ เท่าที่เมืองจะสนองตอบได้ ศูนย์กลางเมืองควรจะประกอบด้วยกิจกรรมที่สำคัญคือ ร้านค้า สำนักงาน ธนาคารที่ทำการหน่วยงานบริหารและสถานที่ราชการ ศาลากลางจังหวัด หรือสำนักงานเทศบาล อาคารที่สำคัญทางด้านสังคม และวัฒนธรรม เช่น ห้างสรรพสินค้า พิพิธภัณฑ์ โบสถ์ขนาดใหญ่และโกดังเก็บสินค้า ฯลฯ

2. ย่านอุตสาหกรรมคือบริเวณที่ตั้งประกอบกิจกรรมของอุตสาหกรรมการผลิต (Manufacturing Industry) และอุตสาหกรรมบริการขนาดใหญ่ พร้อมทั้งเป็นที่ตั้งของสถานีจ่ายไฟฟ้าและแก๊ส พร้อมทั้งเป็นโกดังเก็บสินค้า

3. ย่านที่พักอาศัย คือ บริเวณสำหรับให้ประชากรอยู่อาศัย ซึ่งจะประกอบด้วยอาคารพักอาศัยแบบต่าง ๆ ส่วนขนาดต่าง ๆ และรวมทั้งการใช้ที่ดินอื่น ๆ เช่น ย่านการค้าประจำท้องถิ่น โรงเรียนประถมศึกษา ที่ว่างสำหรับท้องถิ่น และอุตสาหกรรมบริการขนาดเล็ก

4. สำหรับที่ว่าง (Open Space) ที่ส่วนใหญ่จะอยู่ในบริเวณที่พักอาศัยและพื้นที่ในโรงเรียน โรงพยาบาล และสถาบันต่าง ๆ รวมทั้งบริเวณที่สามารถนำมาใช้สำหรับการพักผ่อนหย่อนใจ ได้แก่ สวนสาธารณะและสนามเด็กเล่น นอกจากนี้ยังมีที่ว่างบริเวณชานเมือง (Town Periphery) ซึ่งส่วนใหญ่จะได้แก่สวนผลไม้ สนามกอล์ฟ ที่เพาะำต้นไม้

ทั้งนี้การใช้ที่ดินในเมืองต่าง ๆ จะมีความแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมดังที่ Dioxides (1976) ได้กล่าวว่า "คนต้องการใช้ที่ดินต่างประเภทและขนาดโดยขึ้นอยู่กับกาลเวลา และภายใต้สิ่งแวดล้อมและสถานการณ์ที่แตกต่างกันออกไป

2.3.2 การพิจารณาที่ตั้งสถาบันราชการในแง่เศรษฐศาสตร์

การบริหารราชการมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการแก่ประชาชน ซึ่งการวัดประสิทธิภาพของการบริหารราชการนั้น จะรวมถึงผลงานที่ทำให้เกิดความพึงพอใจและประโยชน์สุขของประชาชนด้วย (อ่างถึงใน สมาน รังสิโยกฤษฎ์ และสุธี สุทธิสมบุญ, 2523: 4-5) ไม่ได้เป็นการวัดโดยการเทียบอัตราส่วนระหว่างการลงทุนกับการผลิตที่ได้หรือผลกำไรอย่างการบริหารของธุรกิจเอกชนเพียงอย่างเดียว การเลือกที่ดินเพื่อเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งของกระบวนการผลิตหรือบริการ สามารถเปรียบเทียบได้กับการใช้ที่ดินในทางธุรกิจการค้า

ผลกำไรทางการค้าขึ้นอยู่กับความใกล้ไกลตลาดด้วย ร้านขายปลีก จะสามารถได้ผลกำไรมากที่สุดถ้าตั้งอยู่ใกล้ศูนย์กลางที่มีประชาชนอยู่อย่างหนาแน่น การตั้งที่ทำการห่างไกลออกไปจากตลาดจะทำให้การปริมาณการขาย หรือติดต่อลดน้อยลงไปโดยปริยาย เหตุผลก็คือการตั้งที่ทำการในใจกลางเมืองนั้น มีประชาชนสัญจรผ่านไปมามากกว่า ถ้าต้องการทำให้ปริมาณการขายหรือการติดต่อลดน้อยลงไปโดยปริยาย เหตุผลก็คือการตั้งที่ทำการในใจกลางเมืองนั้น มีประชาชนสัญจรผ่านไปมามากกว่า ถ้าต้องการทำให้ปริมาณการขายหรือการติดต่อในที่ตั้งที่อยู่ห่างไกลออกไป มีขนาดเท่ากับปริมาณการขาย หรือการติดต่อในเมือง ซึ่งเป็นย่านการค้าแล้ว ธุรกิจหน่วยนั้นจะต้องใช้ทุนในการโฆษณา และให้ความสะดวกต่างๆแก่ลูกค้ามากขึ้น (ประพันธ์ เสวตนันท์, 2520: 59)

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปให้เห็นว่า ศูนย์กลางธุรกิจการค้าของเมือง เป็นย่านที่สะดวกต่อการเดินทางมากที่สุด ความเหมาะสมของที่ตั้งที่ทำการของทางราชการขึ้น อยู่กับระยะทางจากศูนย์กลางทางด้านธุรกิจการค้าของเมือง การกำหนดที่ตั้งที่ทำการของทาง ราชการใกล้กับศูนย์กลางธุรกิจการค้า สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน

ที่ดินประเภทสถาบันราชการ มีความหมายครอบคลุมถึงที่ดินที่เป็นที่ตั้งของ ส่วนราชการต่างๆ ทั้งหมดที่มีอยู่ภายในเมือง ส่วนราชการเหล่านี้สามารถจัดประเภทตาม ลักษณะการให้บริการได้ 2 ประเภท (สันท์สก์ อัจฉราคร, 2529: 20-21) ได้แก่

1. ส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการบริการประชาชนโดยตรง ได้แก่ เทศบาล อำเภอ ตำรวจ ศาล เป็นต้น
2. ส่วนราชการที่มีลักษณะการปฏิบัติงานด้านการบริหาร งานด้านการวิชาการ และการควบคุมการบริหารราชการส่วนราชการระดับอำเภอ ได้แก่ จังหวัด และสำนักงานเขต ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านวิชาการ มีพื้นที่ปฏิบัติการครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด

2.3.3 ลักษณะการกำหนดที่ตั้งที่ทำการทางราชการในต่างประเทศ

การจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดของราชอาณาจักรไทย เปรียบเทียบได้กับการจัดการปกครองในระดับ County หรือจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็น เขตการปกครองในระดับรองจากมลรัฐ (State) ที่ทำการปกครองของจังหวัดในสหรัฐอเมริกานั้น บางจังหวัดมีการรวมไว้กับที่ทำการของเมือง (City hall) ซึ่งเป็นที่ทำการของสำนักงานราชการ ส่วนท้องถิ่นในระดับเมือง อันเป็นชุมชนที่ตั้งที่ทำการจังหวัด Chiara and Challender ได้กล่าว ถึงแนวทางบางประการสำหรับการกำหนดที่ตั้งที่ทำการรวมของเมืองและจังหวัด Tacoma และ Pierce ซึ่งเป็นการวางแผนร่วมกันของคณะกรรมการจากส่วนราชการต่างๆ โดยมีแนวทางใน การพิจารณาสรุปได้ดังนี้ (Chiara and Callender, ed. 1973: 492)

1. การกำหนดที่ตั้งที่ทำการจังหวัดจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของการบริหาร โดยกำหนดที่ตั้งให้เหมาะสมต่อการอำนวยความสะดวกในการบริหารราชการ เพื่อประชาชนส่วน ใหญ่ที่มาใช้บริการ
2. ที่ทำการของจังหวัดควรอยู่ใกล้กับศูนย์กลางของกิจกรรมธุรกิจ เนื่องจาก เป็นที่พบบันของถนนสายสำคัญ และระบบขนส่งสาธารณะ ที่ตั้งดังกล่าวจะสามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนทั่วไปมากกว่าที่ตั้งอื่น นอกจากนี้ที่ตั้งของที่ทำการจังหวัด ควรได้รับ

การกำหนดไว้ใกล้กับเส้นทางคมนาคมสายหลัก ศูนย์กลางของการขนส่ง และระบบขนส่งมวลชน

3. การใช้ระบบขนส่งมวลชนอย่างเต็มที่จะช่วยลดปัญหาการจัดเตรียมที่จอดรถและลดสาเหตุการจราจรติดขัดในเมือง

4. การกำหนดที่ตั้งที่เหมาะสมของที่ทำการจังหวัด ในศูนย์กลางธุรกิจการค้า จะอำนวยความสะดวกต่อการดำเนินชีวิตภายในพื้นที่นั้น นอกจากนี้ยังอำนวยความสะดวกต่างๆ ภายในศูนย์กลางเมือง

5. การกำหนดที่ตั้งควรพิจารณาทางด้านการลงทุนเกี่ยวกับที่ตั้ง โดยคำนึงถึงการขยายตัวในอนาคต ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาที่ตั้งซึ่งรวมถึงค่ารั้วถนน การปรับพื้นที่ สาธารณูปโภค สาธารณูปการและการป้องกันน้ำท่วม

จากหลักการพิจารณาการกำหนดที่ตั้งที่ทำการเมืองและที่ทำการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่าการเน้นทางด้านประสิทธิภาพ ในการบริการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการที่มุ่งเน้นให้ความสะดวกแก่ประชาชนส่วนใหญ่ที่มาใช้บริการ โดยพยายามกำหนดที่ตั้งของที่ทำการเมืองและจังหวัดในบริเวณใกล้ศูนย์กลางธุรกิจการค้าของเมือง และเน้นการใช้ประโยชน์จากระบบถนนภายในเมืองอย่างเต็มที่ รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากการบริการขนส่งมวลชน

Walter Christaller ปี ค.ศ. 1898-1996 (Baskin, 1966: 33-69) ได้ศึกษาค้นคว้าหาข้ออธิบายของพื้นที่ศูนย์กลางและความเกี่ยวข้องในทางเศรษฐกิจ สังคม การตั้งถิ่นฐาน ซึ่งต่อมาแนวคิดของเขาถูกนำไปทดสอบ และขยายความจนกลายเป็นทฤษฎีที่ใช้อธิบายระบบของเมืองและบทบาทหน้าที่ของเมือง เขาใช้คำว่า ย่านศูนย์กลาง หรือแหล่งชุมชน โดยคิดเอาเองว่า คำว่า "Place" มีความหมายเป็นกลางดี เขาหมายถึงเมืองซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในด้านการบริหารสินค้าต่างๆ ต่อมาบริเวณรอบนอก ทฤษฎีย่านศูนย์กลาง คือ หลักเกณฑ์ที่คิดขึ้นเพื่ออธิบายถึงลำดับความสำคัญของการตั้งถิ่นฐานในแง่ทำเลที่ตั้งเปรียบเทียบกัน โดยถือเอาจำนวน ขนาด บทบาท หน้าที่และช่วงระยะห่างของแต่ละแห่งเป็นหลัก เขาเชื่อว่าผู้คนรวมกันอยู่ในเมือง เพราะต้องการแลกเปลี่ยนสินค้า บริการและความคิด เมืองเกิดขึ้นเพราะเหตุผลทางเศรษฐกิจ คือ อำนวยความสะดวกในเรื่องการค้าและการบริการ

ในปี ค.ศ. 1933 Christaller ได้วิเคราะห์การเกิดเมืองโดยตั้งคำถามว่าจะไรเป็นตัวกำหนด จำนวน ขนาด และการกระจายตัวของเมือง ตามความเห็นของเขานั้น หน้าที่

หลักของเมืองคือ การเป็นศูนย์กลางของภาค แต่เมืองมีขนาดไม่เท่ากัน เขตรอบนอกตัวเมืองก็ไม่เท่ากัน วิวัฒนาการของการเกิดโดยธรรมชาติจะต้องเริ่มต้นเป็นแหล่งชุมชนที่มีขนาดเล็กที่สุดก่อนในรูปของหมู่บ้านเล็กๆ แล้วกลายมาเป็นหมู่บ้านใหญ่ กลายมาเป็นตำบล อำเภอ และจังหวัดในที่สุด ถ้าการกระจุกตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีขนาดใหญ่ขึ้น พื้นที่ในบริเวณนั้นก็ค่อยๆ พัฒนาตัวเองขึ้นเป็นแหล่งชุมชนในที่สุด แหล่งชุมชนหรือย่านศูนย์กลางมีหลายขนาด และหน้าที่กว้างขวางออกไป เรียงตามลำดับความสำคัญ (Hierarchical Function) นั่นคืออาจมีย่านศูนย์กลางอันดับหนึ่ง (First-order central place) อันดับสอง และอันดับสาม ฯลฯ แต่อย่างน้อยที่สุดจะต้องมี 4 ระดับ ได้แก่ แหล่งชุมชนที่เป็นเพียงหมู่บ้านเล็กๆ (Hamlets) จัดว่าเป็นอันดับหนึ่ง ใหญ่ขึ้นมากก็เป็นหมู่บ้านขนาดใหญ่ (Village) ถือเป็นอันดับสอง เมื่อหมู่บ้านเจริญมากขึ้น กิจกรรมในอาณาบริเวณมีมากขึ้น มีคนอยู่มากขึ้น นานๆ เข้าก็กลายเป็นเมืองเล็ก (Town) และในที่สุดก็เป็นเมืองใหญ่ (City) เฉพาะเมืองใหญ่เองนั้นก็มีความไม่เท่ากัน เมื่อใหญ่ที่ใหญ่ขึ้น อันดับก็มากขึ้น กิจกรรมทุกอย่างมากขึ้นไปด้วย

ข้อสมมติของ Christaller (ฉัตรชัย พงศ์ประยูร, 2527: 40)

1. ลักษณะภูมิประเทศในบริเวณย่านศูนย์กลางนั้น จะต้องคล้ายคลึงกันหรือเหมือนกัน คือ ไม่มีที่ใด ได้เปรียบไปกว่ากัน เป็นที่ราบติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันตลอด
2. การเดินทางของประชากร สามารถทำได้ทุกทิศทาง ไม่มีขีดจำกัดทางด้านทิศทาง
3. การกระจายของประชากรมีเท่ากันในพื้นที่ และประชากรเหล่านั้นมีกำลังซื้อเท่าเทียมกัน รสนิยมก็เหมือนกัน
4. การเดินทางไปซื้อสินค้าและบริการประชาชนนั้น จะไปยังเมืองที่มีระยะทางใกล้ที่สุด
5. มีโครงข่ายของเส้นทางคมนาคมตัดผ่านเมืองต่างๆ โดยสะดวก มีเท่ากันทุกแห่ง
6. ขนาดของเมืองแบ่งตามลำดับศักดิ์ของเมือง เป็น 4 เมือง ลำดับศักดิ์ คือ City, Town, Village, Hamlets

จากแนวความคิดของ Christaller สามารถนำมาใช้กับการกำหนดที่ตั้งหน่วยงานราชการของภาคและจังหวัด เพื่อให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง และประโยชน์สูงสุด ควรเป็นย่านศูนย์กลางตามข้อสมมติในข้อที่ว่า การเดินทางมาใช้บริการได้สะดวกและมีระยะทางที่ใกล้ และมีคมนาคมที่สะดวกรวดเร็ว

2.4 โครงสร้างระบบบริหารราชการไทย

โครงสร้างการบริหารราชการของไทย จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (กระทรวงมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2522:1)

2.4.1 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบไปด้วยสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม สำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นกระทรวง อยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีในเรื่องของการบริหาร เช่น การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการเกี่ยวกับข้าราชการและปฏิบัติงานของรัฐ การงบประมาณแผ่นดิน ตลอดจนเร่งรัดติดตามผลการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งกิจการที่มีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม สำหรับส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นกรม ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการภายในกระทรวงมีรูปแบบเดียวกัน ประกอบไปด้วย สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง และกรม หรือส่วนราชการอื่น(เรียกชื่ออย่างอื่น)

บทบาทของกระทรวง คือ จัดทำนโยบายและแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ในทางปฏิบัติการบริหารราชการของกระทรวงมีลักษณะเป็นที่รวมของกรมต่างๆ สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการในทบวงมีลักษณะทำนองเดียวกับการจัดระเบียบบริหารราชการของกระทรวง กรมเป็นส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงหรืออาจเป็นส่วนราชการอิสระ ไม่สังกัดกระทรวง หรือทบวง อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง (สมาน รั้งสิโยกฤษฎ์ อ่างถึงใน ไพศาล ปรางศรี,25:10-14)

2.4.2 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

จังหวัดเป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยท้องที่หลายอำเภอรวมกัน มีฐานะเป็นนิติบุคคล การบริหารราชการของจังหวัดประกอบด้วยส่วนราชการ ได้

แก่ สำนักงานจังหวัด และส่วนราชการต่างๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม ส่งมาประจำในจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัด โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารในลำดับรองลงมา ได้แก่ ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม เหล่านั้น ภายในจังหวัด (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 145 ฉบับพิเศษ, 2515:53)

ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของ กระทรวง ทบวง กรม นั้นๆ การปฏิบัติราชการส่วนต่างๆ มีลักษณะเป็นการประสานงานระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกันทั้งที่เป็นส่วนราชการภายในกระทรวงเดียวกัน และส่วนราชการต่างกระทรวง ตามแนวการกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังคนในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน ได้กำหนดแนวทางกาจัดตั้งส่วนราชการในส่วนภูมิภาค โดยเน้นการประสานงานระหว่างส่วนราชการภายในกระทรวงเดียวกัน และการประสานงานระหว่าง 4 กระทรวงหลัก ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชนบท ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข การประสานงานระหว่างส่วนราชการต่างๆ ภายในจังหวัดเป็นศูนย์กลางในการประสานการปฏิบัติราชการ

2.4.3 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนั้น ยังมีการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เป็นการบริหารที่กระจายอำนาจการบริหารราชการของส่วนกลางให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดกิจกรรมต่างๆ ได้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนอกเขตเทศบาล และเขตสุขาภิบาล เป็นองค์การที่มีฐานะนิติบุคคล ประกอบด้วยสภาจังหวัด ซึ่งเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร เข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานตามที่กำหนด และผู้ว่าราชการจังหวัด มีหน้าที่ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการ

จังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อเห็นวามดีนั้นมีลักษณะฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการของจังหวัด ข้าราชการขององค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และมีปลัดจังหวัดทำหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชา รองจากผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับอำเภอมีนายอำเภอ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในเขตอำเภอนั้นๆ เทศบาลประกอบไปด้วย เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งมีคณะเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย และนายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแล และเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น

จากลักษณะของระบบโครงสร้างระบบบริหารราชการของไทย ที่มีการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค และกระจายอำนาจไปให้ส่วนท้องถิ่นทำให้ในการบริหารราชการในแต่ละส่วนมีความสัมพันธ์กันในทางการบริหาร 3 ลักษณะ คือ

1. ลักษณะการบังคับบัญชา คือ หน่วยงานราชการที่เหนือขึ้นไปมีอำนาจในการสั่งการตามลำดับชั้น กระทรวง ทบวง กรม และจากส่วนกลางไปยังจังหวัด และจากจังหวัดสั่งการไปสู่อำเภอ

2. ลักษณะการควบคุมและกำกับการทำงาน คือ เป็นการบริหารแบบกระจายอำนาจไปให้องค์การบริหารเอง ภายใต้การควบคุม และกำกับดูแลของส่วนราชการที่สังกัดตามขอบเขตที่ กฎหมายกำหนดไว้

3. การประสานงานราชการ การบริหารราชการซึ่งไม่มีอำนาจบังคับบัญชา หรือการควบคุมกำกับ แต่กำหนดให้มีระเบียบเกี่ยวกับการประสานงานราชการระหว่างหน่วยงานราชการ และการขอความร่วมมือระหว่างการบริหารของส่วนราชการ

จากความสัมพันธ์ของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินจะทำให้มองเห็นภาพของความสัมพันธ์การติดต่อระหว่างหน่วยงานราชการในแต่ละส่วนในลักษณะที่เป็นอิสระต่อกัน และใกล้ชิดกัน ซึ่งจะส่งผลต่อการใช้สถานที่ราชการ และความสัมพันธ์ในลักษณะกลุ่มบริหารราชการต่างๆ ของระบบราชการไทย (ภาณุพันธ์ ชัยรัตน์, 2533)

2.5 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (2537) ได้ศึกษาถึงสภาพปัญหาของหน่วยงานราชการต่างๆ ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ทั้งในสังกัดราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ตลอดจนรัฐวิสาหกิจต่างๆ ปรากฏว่ามีสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินขาดความเป็นระเบียบและกระจายอยู่ในเขตและนอกเขตเมือง ยังไม่มีแผนรองรับการขยายตัว

ดังนั้น จึงได้มีแนวความคิดการใช้ที่ดิน จัดระเบียบปรับปรุงการใช้ที่ดิน โดยมีบทบาทเป็นศูนย์ราชการด้านการบริหาร อำนวยการและสนับสนุนการดำเนินงานทั้งในระดับจังหวัดและท้องถิ่น รวมทั้งในระดับภาคและอนุภาคที่จำเป็น เป็นที่ตั้งของหน่วยงานที่ต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชน หน่วยงานที่ตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่ชุมชนเมือง ควรเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจหรือราชการที่มีภาระกิจให้บริการหรือต้องติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนเป็นหลัก โดยอาจตั้งกระจายอยู่ในบริเวณที่เหมาะสม แต่ไม่ควรอยู่ในบริเวณที่เป็นชุมชนธุรกิจหนาแน่น สำหรับหน่วยงานราชการควรรวมอยู่เป็นกลุ่ม โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการประสานงานและความสะดวกในการให้บริการและการประสานงานเข้าด้วยกัน

มหาวิทยาลัยขอนแก่น คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ (2537) ได้ศึกษาสภาพหน่วยงานและการใช้ที่ดินของหน่วยงานของรัฐในเมืองสุรินทร์ กำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับ ความไม่เพียงพอของอาคารสถานที่ พื้นที่ทำงาน พื้นที่บริการประชาชน ที่จอดรถและพื้นที่ใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ และหน่วยงานมีลักษณะรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มย่อย ที่จอดรถแลพื้นที่ใช้ประโยชน์อื่น ๆ และหน่วยงานมีลักษณะรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มย่อยกระจายอยู่ห่างกัน นอกจากนี้ หน่วยงานยังขาดการวางแผนเกี่ยวกับการจัดระเบียบการใช้ที่ดิน และจังหวัดสุรินทร์ มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วในสาขาต่างๆ จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงได้มีแนวความคิดย้ายศูนย์ราชการมาตั้งในพื้นที่บริเวณถนนเลียบเมืองทางทิศตะวันตก และกำหนดแนวการปรับปรุงการใช้ที่ดินและบริเวณโดยรอบเป็นศูนย์ราชการหลักของจังหวัด สำหรับกลุ่มหน่วยงานในเขตเมืองให้จำกัดการขยายตัวในการใช้ที่ดินและย้ายหน่วยงานส่วนใหญ่ออก คงไว้เฉพาะหน่วยงานที่ต้องทำหน้าที่ให้บริการและลักษณะการประกอบการเชิงพาณิชย์ ส่วนกลุ่มหน่วยงานที่กระจายอยู่นอกเมืองให้ปรับทิศทางการขยายตัวให้เข้าสู่ศูนย์ราชการ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2523) ระบบราชการไทยมีปัญหาลักษณะหนึ่งทางด้านเป้าหมาย นโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้น ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและขาดความชัดเจน ก็เพราะเนื่องมาจากระบบการเมืองของไทยที่ฝ่ายการเมืองพึ่งพากลไกระบบราชการอย่างเดียวในการเสนอข้อมูลและทางเลือก ประกอบการตัดสินใจ และอิทธิพลของระบบราชการในการกำหนดนโยบายบริหารประเทศ

พีรพล จันพรธณ (2534) ศึกษาอิทธิพลของศูนย์ราชการที่มีต่อการใช้ที่ดินกรณีศึกษาเทศบาลเมืองพิษณุโลกและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง พบว่า แนวโน้มของสถานที่ราชการที่ออกไปตั้งอยู่บริเวณรอบๆ ชุมชนเมือง ย่อมส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม

กล่าวคือ ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมลดลง มีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้น มีการอพยพเข้าของประชากรนอกพื้นที่ และมีการปรับปรุงสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ทำให้ชุมชนชนบทเริ่มเปลี่ยนแปลง มีรูปแบบของการอยู่อาศัยแบบชุมชนเมืองมากขึ้น ซึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้จะพบได้ในบริเวณรอบๆ ชุมชนเมือง เช่น บริเวณมหาวิทยาลัยนเรศวร ส่วนหนองอ้อ กิโลเมตรที่ 12 บนเส้นทางพิษณุโลก-นครสวรรค์ เป็นต้น

กชกร สุมลพิชิต (2538) ศึกษารูปแบบการใช้ที่ดินและการบริการ ในเขตเทศบาลเมืองพิษณุโลก พบว่าย่านการค้าที่ปรากฏในเมืองพิษณุโลก มีรูปแบบสัมพันธ์กับเส้นทางคมนาคม ทั้งที่เป็นถนนหลักและเส้นทางสำคัญที่ติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง และมีการเกิดศูนย์กลางขึ้นตามเส้นทางเหล่านี้ ทำให้สรุปได้ว่ารูปแบบการใช้ที่ดินเพื่อการค้าและบริการในเมืองพิษณุโลกสอดคล้องกับทฤษฎีหลายศูนย์กลาง (Multiple Nuclei Theory)

2.6 กรอบแนวความคิด

การศึกษาการใช้ที่ดินสถาบันราชการกับการพัฒนาเมือง : กรณีศึกษาเมืองพิษณุโลก เป็นการศึกษาลักษณะการใช้ที่ดินสถาบันราชการของเมืองพิษณุโลก จากอดีตสู่ปัจจุบัน โดยทำการศึกษาการใช้ที่ดินของเมือง การขยายตัวของเมือง การตั้งถิ่นฐานและการขยายตัวของสถาบันราชการ ตามวิวัฒนาการของเมือง และวิวัฒนาการการปกครองของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาวิวัฒนาการ การใช้ที่ดินสถาบันราชการ ที่เพิ่มมากขึ้นจากอดีตเป็นจำนวนมาก ทั้งจำนวนหน่วยงาน และพื้นที่การใช้ที่ดินของหน่วยงานราชการ ที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและยุคสมัย โดยปัจจัยต่างๆ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของไทย การปฏิรูประบบราชการ นโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายการบริหารระบบราชการ และปัจจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

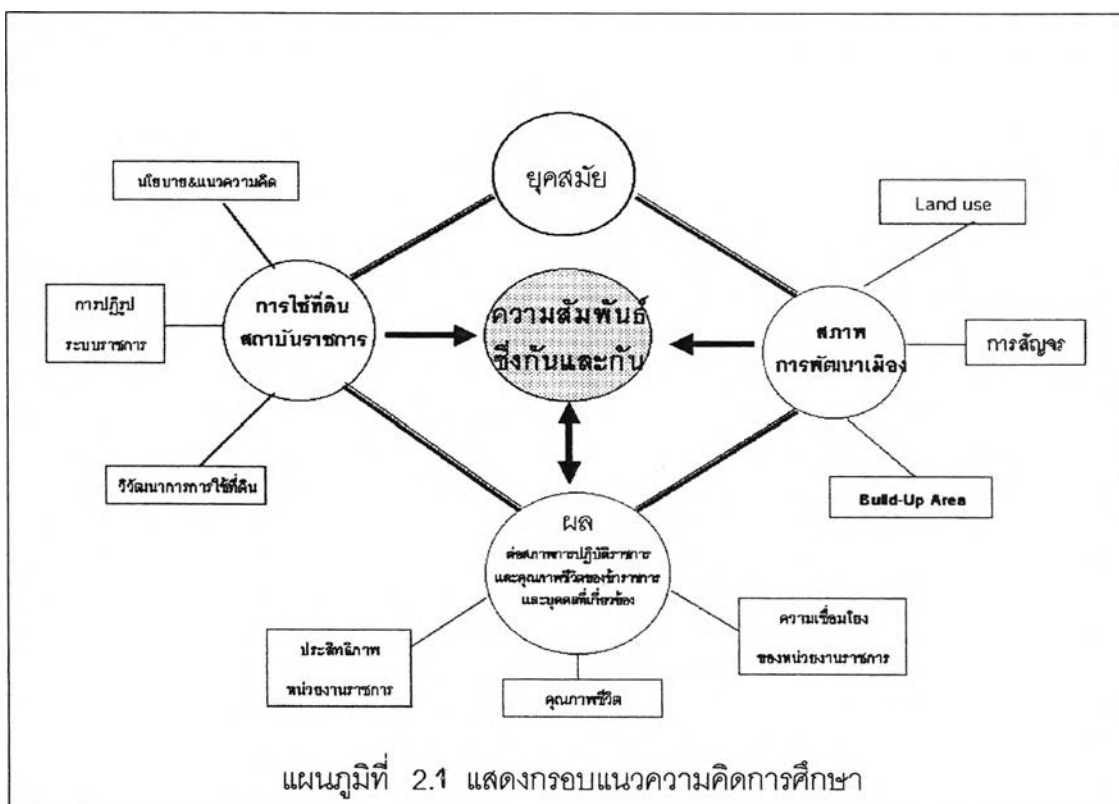
การใช้ที่ดินสถาบันราชการ มีวิวัฒนาการตามยุคสมัยต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อันเป็นผลสืบเนื่อง สอดคล้องสัมพันธ์กับสภาพการพัฒนาเมือง และการขยายตัวของเมือง ซึ่งทั้งการขยายตัวการใช้ที่ดินสถาบันราชการ และการพัฒนาเมือง เกิดจากแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ตามที่ Golany (1976) กล่าวถึงแนวทางและรูปแบบ การใช้ที่ดินในเมืองว่า ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ได้แก่ สภาพการใช้ที่ดินปัจจุบัน แนวโน้มการพัฒนาทางเศรษฐกิจ รวมถึงแผนพัฒนาระดับชาติ ระดับภาค และแผนพัฒนาพื้นที่ ปัจจัยเหล่านี้จะบ่งบอกให้ทราบถึงแนวโน้มของทิศทางการขยายตัวรูปแบบการใช้ที่ดิน ประเภทต่างๆในอนาคต

ลักษณะการขยายตัวของการใช้ที่ดินบริเวณพื้นที่ต่อเนื่อง เขตอำเภอวังทอง เป็นผลจากการขยายตัวของการใช้ที่ดินภายในเมือง และนโยบายการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค นโยบายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยขยายตัวไปตามเส้นทางการคมนาคมสายหลักที่สำคัญของเมือง ตามแนวความคิดเกี่ยวกับการขยายตัวของเมือง

การศึกษาจึงเป็นการศึกษาการใช้ที่ดินสถาบันราชการ การบริหารราชการของไทย นโยบายและแนวความคิด วิวัฒนาการการใช้ที่ดินในแต่ละยุคสมัย ที่มีความสัมพันธ์สอดคล้องกับสภาพการพัฒนาเมือง โดยศึกษากรณีเมืองพิษณุโลก

ในแง่ของสภาพการใช้ที่ดินสถาบันราชการในปัจจุบัน ทำการศึกษาถึงลักษณะที่ตั้งของหน่วยงานราชการต่างๆ ศึกษาในเรื่องของการติดต่อประสานงาน การเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานราชการกับหน่วยงานราชการ หน่วยงานราชการกับประชาชน และศึกษาหน่วยงานราชการกับชุมชนเมือง ว่ามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างไร

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาเรื่อง การใช้ที่ดินสถาบันราชการกับการพัฒนาเมือง : กรณีศึกษาเมืองพิษณุโลก จึงได้ใช้แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน การขยายตัวของเมือง ประกอบแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง เป็นกรอบในการศึกษา การใช้ที่ดินสถาบันราชการในพื้นที่เมืองพิษณุโลก และพื้นที่เกี่ยวเนื่อง เพื่อเป็นแนวความคิด องค์ความรู้ และเป็นแนวทางในการพัฒนาและแก้ปัญหาการใช้ที่ดินสถาบันราชการในอนาคต



แผนภูมิที่ 2.1 แสดงกรอบแนวความคิดการศึกษา

จากกรอบแนวความคิดข้างต้น เป็นแนวความคิดในการศึกษาครั้งนี้ โดยทำการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาในแง่มุมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของการใช้ที่ดินสถาบันราชการกับการพัฒนาเมือง เพื่อให้ได้คำตอบตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาตามกรอบแนวความคิดนี้ สามารถสรุปแนวทางในการศึกษาได้ดังนี้

ทำการศึกษาถึงสภาพการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ที่ส่งผลและมีความสัมพันธ์ต่อสภาพการพัฒนาเมืองในแต่ละยุคสมัย เพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว จึงต้องทำการศึกษาถึงวิวัฒนาการต่างๆ ได้แก่ วิวัฒนาการการปกครองของไทย, วิวัฒนาการการปฏิรูประบบราชการของไทย, วิวัฒนาการการใช้ที่ดินสถาบันราชการ รวมทั้งนโยบายและแนวความคิดที่มีผลต่อการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ในแต่ละยุคสมัย วิวัฒนาการเหล่านี้มีผลสัมพันธ์สอดคล้องกับการพัฒนาเมืองในแง่ต่างๆ เช่น การคมนาคม การจราจร การให้บริการสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ ในแต่ละช่วงยุคสมัย ในลักษณะอย่างไร ทั้งในระดับเมือง ระดับชุมชนใกล้ๆ กลุ่มหน่วยงานราชการ โดยทั้งการใช้ที่ดินสถาบันราชการและการพัฒนาเมือง มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในแต่ละช่วงยุคสมัย

ยุคสมัยที่ทำการศึกษาในครั้งนี้ แบ่งตามการเปลี่ยนแปลงการปกครอง, การปฏิรูประบบราชการ ตามสถานการณ์และเหตุการณ์ที่มีผลต่อการพัฒนาเมือง การศึกษาการใช้ที่ดินสถาบันราชการกับการพัฒนาเมือง สามารถแบ่งยุคสมัยออกได้เป็น ยุคสมัยสุโขทัย, ยุคสมัยอยุธยา, ยุคสมัยรัตนโกสินทร์ โดยในยุคสมัยรัตนโกสินทร์ ถึงปัจจุบันนั้น สามารถแบ่งการศึกษาออกเป็น ยุคสมัยการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 และยุคการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง สมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย ในสมัยรัชกาลที่ 7 โยในช่วงตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 7 ถึงปัจจุบัน ยังแบ่งการศึกษาออกเป็นช่วงๆ ตามช่วงเหตุการณ์ต่างๆ ของเมืองพิษณุโลก ที่ส่งผลต่อการพัฒนาเมือง และการใช้ที่ดินสถาบันราชการ

เมื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ที่ดินสถาบันราชการกับการพัฒนาเมืองแล้ว จึงทำการศึกษาผลของความสัมพันธ์ดังกล่าว ที่เกิดขึ้นต่อสภาพการใช้ที่ดินสถาบันราชการในปัจจุบัน ในแง่ต่างๆ ได้แก่

-สภาพการกระจายตัวของหน่วยงานราชการ กลุ่ม อาคารสถานที่ราชการส่งผลต่อสภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการและคุณภาพชีวิตของข้าราชการอย่างไร

-สภาพการกระจายตัวของหน่วยงานราชการ,กลุ่มอาคารสถานที่ราชการ ส่ง
ผลต่อสภาพการให้บริการประชาชนอย่างไรและมีความสัมพันธ์กับประชาชนในระดับใด

-สภาพการกระจายตัวของหน่วยงานราชการ,กลุ่มอาคารสถานที่ราชการส่งผล
ต่อสภาพการติดต่อ เชื่อมโยง ประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการอย่างไร และมีความสัมพันธ์กัน
ในระดับใด

จากการศึกษาถึงสภาพการกระจายตัวของหน่วยงานราชการในแง่ต่างๆ ข้าง
ต้น ทำให้สามารถทราบถึงสภาพปัญหาของหน่วยงานราชการ ประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชา
ชน รวมทั้งคุณภาพชีวิตของข้าราชการ ในหน่วยงานราชการ

ประกอบกับการศึกษาความสัมพันธ์ของการใช้ที่ดินสถาบันราชการกับการ
พัฒนาเมือง ในแต่ละช่วงยุคสมัยต่างๆ กรณีศึกษาเมืองพิษณุโลกนั้น สามารถทำให้มองเห็น
วิวัฒนาการที่มีผลต่อการพัฒนาเมือง ทำให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบทั้งในแง่บวกและ
ในแง่ลบ ของการใช้ที่ดินสถาบันราชการทั้งในอดีตและในปัจจุบัน

ซึ่งการศึกษาดังกล่าวข้างต้น สามารถนำมาใช้เป็นแนวความคิด องค์ความรู้
และเป็นแนวทางในการพัฒนาและแก้ปัญหาการใช้ที่ดินสถาบันราชการได้ต่อไปในอนาคต