



ความเป็นมา

จังหวัดพิษณุโลก เป็นเมืองโบราณมีการตั้งถิ่นฐานมาช้านาน สร้างขึ้นในสมัยของชนชาติขอม มีอาณาจักรปกครองดินแดนภาคเหนือของแหลมทอง เมื่อพุทธศตวรรษที่ 16 ราว พ.ศ.1505 ตัวเมืองตั้งอยู่ที่วัดจุฬามณี จนสมัยพระมหาธรรมราชาลิไททรงย้ายเมืองขึ้นมาตั้งที่เมืองพิษณุโลก ปัจจุบันราว พ.ศ.1900 เรียกว่า "เมืองสองแคว" (สมเด็จพระยาคำทรงราชานุภาพ 2498 : 60-61) เป็นเมืองที่มีความสำคัญด้านประวัติศาสตร์ ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และการปกครอง เมืองพิษณุโลก ได้แสดงความสำคัญในการ เป็นศูนย์กลางให้แก่บริเวณโดยรอบ โดยเริ่มจากการเป็นเมืองหน้าด่านป้องกันการรุกรานตั้งแต่สมัยสุโขทัย ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาเมืองพิษณุโลก ได้มีฐานะเป็นเมืองลูกหลวงของกรุงศรีอยุธยา ทางด้านการเป็นศูนย์กลางทางการบริหาร สมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 หัวเมืองฝ่ายเหนือระส่ำระสายด้วยเหตุนี้จึงมีเจ้านายราชวงศ์พระร่วงซึ่งทรงความสามารถจะปกครองประเทศราชตั้งแต่ก่อน จึงทรงนำรวมหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งปวงกลับเข้ามาเป็นมณฑลเดียวกัน ทรงตั้งพระรามศวรเป็นพระมหาอุปราช ปกครองเมืองพิษณุโลกสำเร็จราชการหัวเมืองเหนือทั้งปวง เมืองพิษณุโลกจึงเป็นราชธานีฝ่ายเหนือของกรุงศรีอยุธยาในราว พ.ศ.1981(ทวน พินธุพันธ์ 2513,9) และในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเมืองพิษณุโลก ได้ถูกสถาปนาขึ้นเป็นราชธานีของอาณาจักรไทยอยู่ระยะหนึ่งนาน 25 ปี โดยกรุงศรีอยุธยาได้ลดฐานะเป็นเมืองลูกหลวงคือ เมืองมหาอุปราชเท่านั้น : เซาว์น รูปเทวินทร์(2529 : 160-161) อ้างถึงพระอธิบายของสมเด็จพระยาคำทรงราชานุภาพ ดังนี้

"ในเวลาทีสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เสด็จขึ้นปกครองเมืองพิษณุโลกนั้น บรรดาหัวพระบรมราชาพระราชโอรสองค์ใหญ่รักษาพระนคร คงมีคำริว่าหัวเมืองฝ่ายเหนือยังเป็นด้วยสงครามผู้คนยังระส่ำระสาย และยังน่าว้างพระทัยเกรงข้าศึกจะบุกรุกเข้ามา จึงเสด็จประทับอยู่ ณ เมืองพิษณุโลก ไม่เสด็จกลับมาครองกรุงศรีอยุธยาตั้งแต่ก่อน แต่นั้นมาเมืองพิษณุโลกก็กลับเป็นราชธานีของสยามประเทศ ส่วนกรุงศรีอยุธยา ลดลงมาเป็นเมืองมหาอุปราช ให้พระบรมราชาธิ-

ราช พระราชโอรสองค์ใหญ่ปกครองมาตลอดเวลา 25 ปี จนถึงรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เมื่อปีวอก พ.ศ. 2031"

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ปี พ.ศ. 2437 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ยกฐานะของเมืองพิษณุโลกขึ้นเป็นมณฑลพิษณุโลก มีเมืองที่ขึ้นอยู่กับเขตการปกครอง คือ พิจิตร อุตรดิตถ์ สวรรคโลก และสุโขทัย ต่อมา มีประกาศยุบมณฑลต่างๆ ในปี พ.ศ. 2476 จึงมีการแบ่งราชการบริหารส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัด (ทวน พินธุพันธ์ 2514, 15) นอกจากนั้น ถวิล สุนทรสารทูล, (2506 : บทนำ) ได้กล่าวถึงเมืองพิษณุโลกว่า ความเจริญของเมืองพิษณุโลกมีหลายสิ่งหลายสาขาที่สื่อแสดงให้เห็นว่า เป็นเมืองสำคัญยิ่งขึ้นทุกขณะทั้งในทางยุทธศาสตร์ ทางเศรษฐกิจ ทางปกครอง

ปัจจุบันจังหวัดพิษณุโลกมีพื้นที่ประมาณ 10,815.86 ตารางกิโลเมตรหรือ 6,759,909 ไร่ จำนวนประชากร 767,350 คน (พ.ศ. 2531) ประกอบด้วย 9 อำเภอ มีเทศบาล 1 แห่ง และสุขาภิบาล 11 แห่ง เทศบาลเมืองพิษณุโลก จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2478 มีการพัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน มีพื้นที่ 18.26 ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากร 77,675 คน (พ.ศ. 2531)

ความสำคัญของปัญหา

เรื่องการใช้ที่ดินเมือง (URBAN LANDUSE) ควรคำนึงถึงความหมายที่กว้างขวางของการนำเอาทฤษฎี ซึ่งปรากฏอยู่ในประเทศตะวันตก มาจัดรูปแบบการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้นในเมืองของประเทศซึ่งพัฒนาแตกต่างกัน ดังเช่น ประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศด้อยพัฒนาอื่นๆ ควรมีความหมายกว้างขวางว่า การเพ่งเล็ง ที่ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ ซึ่งอาจชี้ให้เห็นได้ชัดเจนโดยการทำแผนที่หรือแผนผังการใช้ที่ดินเท่านั้น ก็อาจหาความเข้าใจได้ง่าย หากแต่เรื่องราวการใช้ที่ดินควรเป็นภาพรวมที่มีนัย 2 ประการคือ

1. ทางด้านที่ดินซึ่ง เป็นทรัพยากรอันจำเป็นแก่การดำรงชีวิตหรือเพื่อใช้สอยของมนุษย์ ในกิจการต่างๆ
2. ทางด้านระบบเศรษฐกิจ สังคม ของเมือง จึงควรมีพื้นฐานในเรื่องระบบเมือง (URBANIZATION) ของประเทศนั้นๆ อย่างดีพร้อมๆ กันไปด้วย

เนื้อหาทั้งสองประการนี้จะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน และมีตัวชี้ถึงความจำเป็นในการจัดการใช้ที่ดินในเมือง และกำหนดยุทธวิธีซึ่งได้มีมากมายแตกต่างกันไปแล้วแต่กรณี (ประกฤษ นิยม 2528 : 34)

จากการพัฒนาการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จังหวัดพิษณุโลกได้ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักของภาคเหนือตอนล่าง ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ได้ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักลำดับรอง และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) พิษณุโลกได้ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักที่จะเริ่มพัฒนา รวดเร็วกว่าเมืองอื่น ๆ เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (สุรศักดิ์ ศิริวิบูลยสิทธิ์ 2530 : 40-45) ทั้งนี้เนื่องมาจากพิษณุโลกมีศักยภาพทางด้านตัวเองหลายประการ กล่าวคือ เป็นศูนย์กลางการคมนาคม การพาณิชย์ และเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการระดับเขต ระดับภาค ของกระทรวงต่างๆ

เนื่องจากการกำหนดให้พิษณุโลก เป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการระดับเขต และภาค นั้นปรากฏว่าพิษณุโลกมีหน่วยงานต่างๆ อยู่เป็นจำนวนมากทำให้พิษณุโลกกลายเป็น "เมืองข้าราชการ" โดยปริยาย ประมาดการแล้วคิดว่า จำนวนข้าราชการจะมีสัดส่วนมากที่สุดคนในเขตเทศบาลเมือง การที่พิษณุโลกกลายเป็นเมืองข้าราชการ ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจเช่นกัน กล่าวคือ กลุ่มข้าราชการในต่างจังหวัดทยอยย้ายมาแล้วถือว่าเป็นกลุ่มที่มีกำลังซื้อค่อนข้างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับชาวบ้านทั่วไป ในกรณีเช่นนี้ช่วยทำให้เกิดการค้าในเมืองเติบโตไปด้วยขณะเดียวกันธุรกิจที่นอกเหนือไปจากสินค้าอุปโภคหรือบริการ เช่น ธุรกิจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เช่น บ้านจัดสรร ก็ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากด้วย (ปรีชา อภิวัฒน์กุล 2527 : หน้าพิเศษ ก.)

กลุ่มสถาบันอุดมศึกษาในภาคเหนือ (2530 : 26) ได้ศึกษาบทบาทของบุคคลชั้นนำต่อการพัฒนาเมืองในภาคเหนือ พบว่า กลุ่มข้าราชการจะมีบทบาทในการพัฒนาที่เด่นชัดในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบตามตำแหน่งความรับผิดชอบทางราชการโดยแสดงบทบาทเป็นผู้เสนอโครงการและ เป็นผู้ตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมนั้นๆ

ผลสืบเนื่องจากการที่พิษณุโลก เป็นเมืองข้าราชการ ได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญตัวหนึ่ง ที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ เมืองจึง เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องศึกษาอิทธิพลของศูนย์ราชการที่มีต่อการใช้ที่ดินของ เมืองพิษณุโลก เพื่อ เป็นองค์ประกอบในการจัดการใช้ที่ดินในเมือง อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะ เป็นทรัพยากรอันจำเป็นแก่การดำรงชีวิตและ เพื่อใช้สอยของมนุษย์ใน กิจการต่างๆ อันเป็นการสร้างบรรยากาศของ เมืองให้มีสภาพที่น่าอยู่มากยิ่งขึ้นและ เป็นประโยชน์ ต่อชุมชน เมืองพิษณุโลก เป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาสถานะของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในอดีตจนถึงปัจจุบัน และสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น
2. ศึกษาลักษณะการกระจายตัวของหน่วยราชการ ข้าราชการ และรูปแบบของศูนย์ราชการที่ก่อตั้งขึ้นในเขตเมืองพิษณุโลกปัจจุบัน ในขนาดและที่ตั้งที่เกิดขึ้นเพื่อทราบถึงวิวัฒนาการ และปัญหาการใช้ที่ดิน
3. ศึกษาฐานเศรษฐกิจและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องของ เมืองพิษณุโลกอันเกิดจากกิจการของราชการต่างๆ จากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
4. ศึกษาลักษณะการเติบโตของชุมชน และแนวโน้มการขยายตัว อันเนื่องมาจากการขยายตัวของศูนย์ราชการ
5. ศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นศูนย์กลางทางราชการที่มีอิทธิพลต่อการใช้ที่ดิน โดยรวมในแต่ละประเภทในเขต เมืองพิษณุโลก เพื่อจัด เตรียมพื้นที่รองรับการขยายตัวของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตที่เป็นพื้นที่ทางกายภาพ

ขนาดพื้นที่ที่ศึกษารอบคลุมพื้นที่เขต เทศบาลเมืองพิษณุโลกทั้งหมด และบางส่วนของชุมชนชานเมือง (Suburb) ที่สถานที่ราชการไปตั้งอยู่มีอาณาเขตพื้นที่อำเภอเมือง และตำบลวังทอง อำเภอวังทอง จังหวัดพิษณุโลก

2. ขอบเขตที่เป็นเนื้อหาที่ศึกษา

เน้นการศึกษาความเป็นศูนย์กลางทางราชการที่มีอิทธิพลต่อการใช้ที่ดินโดยศึกษาถึงสถานะของหน่วยราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค สภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น, การกระจายตัวของหน่วยราชการ ข้าราชการ และรูปแบบของศูนย์ราชการในขนาดและที่ตั้ง เพื่อทราบถึงวิวัฒนาการ, ฐานเศรษฐกิจของเมือง เพื่อคาดการณ์ลักษณะการเติบโตของชุมชนและแนวโน้มการขยายตัวอันเนื่องมาจากการขยายตัวของศูนย์ราชการในอันที่จะจัดเตรียมพื้นที่รองรับการขยายตัวของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

วิธีการในการศึกษา

1. ศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอิทธิพลของศูนย์ราชการที่มีต่อการใช้ที่ดินจาก เอกสารทั้งในประเทศและต่างประเทศ
2. รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะทั่วไปของจังหวัดพิษณุโลก ในระดับจังหวัดและระดับเมือง จาก เอกสารและหน่วยราชการต่างๆ
3. ศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่างๆ โดย การกำหนดพื้นที่ภาคสนาม (Field Survey) และสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องตลอดจนออกแบบสอบถาม
4. วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงอิทธิพลของศูนย์ราชการที่มีต่อการใช้ที่ดิน และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา
5. เสนอผลการศึกษาในลักษณะบรรยาย ตาราง แผนภูมิ และแผนที่

แหล่งที่มาของข้อมูล

1. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) สถิติและ เอกสารจากหน่วยราชการต่างๆ ทั้ง ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
2. แผนที่และภาพถ่ายทางอากาศจากกรมแผนที่ทหาร กระทรวงกลาโหม สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ภาควิชาภูมิศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร (มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตพิษณุโลก)

3. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากการสำรวจภาคสนาม ออกแบบสอบถาม และสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทราบถึงสถานะของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในอดีตจนถึงในปัจจุบันและสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น
2. ทราบลักษณะการกระจายตัวของหน่วยราชการ ข้าราชการ และรูปแบบของศูนย์ราชการ ที่ก่อตั้งขึ้นในเขต เมืองพิษณุโลกในปัจจุบันขนาดที่ตั้งที่เกิดขึ้นเพื่อทราบถึงวิวัฒนาการและปัญหาการارضที่ดิน
3. ทราบฐานเศรษฐกิจและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องของ เมืองพิษณุโลกอันเกิดจากกิจการของทางราชการ
4. ทราบถึงการขยายตัวของชุมชนอันเนื่องมาจากการขยายตัวของศูนย์ราชการ
5. ทราบถึงอิทธิพลของศูนย์ราชการที่มีต่อการارضที่ดินแต่ละประเภทเพื่อจัดเตรียมพื้นที่รองรับการขยายตัวของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ
6. ผลการศึกษาจะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองตลอดจนหน่วยงานอื่น สามารถใช้เป็นมูลฐานในการปฏิบัติงานและเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาเมืองพิษณุโลกต่อไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของประชาชนและประเทศ

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ชานเมือง (Suburb) เป็นบริเวณที่อยู่รอบเขตเมืองซึ่งมีลักษณะการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งทางสังคมและกายภาพ โดยระบบเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับเมืองทุกด้านในการศึกษาได้กำหนดค่าที่พื้นที่ที่เป็นรัศมีรอบเขตเทศบาลแต่จำกัดในเขตอำเภอเมือง และตำบลวังทอง อำเภอวังทอง
2. พื้นที่เกี่ยวเนื่อง เป็นพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลเมืองพิษณุโลก ที่สถานที่ราชการบางตั้งอยู่โดยกำหนดขอบเขตในเขตอำเภอเมือง และตำบลวังทอง อำเภอวังทองเท่านั้น

3. สถาบันราชการ เป็นคำที่มีความหมายกว้าง รวมถึงองค์การการบริหารของรัฐทั้ง ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในฝ่ายบริหารยังครอบคลุมถึง องค์การการบริหาร ราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวงทบวง กรม การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และอำเภอและการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล นอกจากนี้ตามความหมายอย่างกว้าง ยังอาจรวมถึงองค์การของรัฐบางประเภทที่ไม่รวมอยู่ใน ระบบราชการ เช่น รัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของกิจการรัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทจำกัด

4. หน่วยราชการ เป็นคำที่ใช้แทนสถาบันราชการได้ แต่ไม่รวมถึงองค์การของรัฐที่ไม่ อยู่ในระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายพิเศษของ ตนเอง มีพนักงานและลูกจ้างที่ไม่อยู่ใต้อำนาจกฎหมายข้าราชการพลเรือน และมีการบริหารงบประมาณ ของตนเองไม่อยู่ใต้อำนาจงบประมาณประจำปี

5. สถานที่ราชการ หมายถึง ที่ดินและอาคารอันเป็นสถานที่ทำงานของหน่วยราชการ หรือใช้ในราชการ ไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ก็ตาม

6. ศูนย์ราชการ หมายถึง สถานที่ราชการหรือที่ทำการของหน่วยราชการหลายหน่วย งานรถยนต์ในจังหวัดหนึ่งอาจมีศูนย์ราชการเพียงแห่งเดียว หรือถ้ามีความจำเป็นอาจมีหลายแห่งก็ได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย