

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการใช้ที่ดินสถาบันราชการกับการพัฒนาเมือง : กรณีศึกษาเมืองพิษณุโลก สามารถสรุปผลการศึกษิตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่ได้กำหนดไว้ ในแง่มุมต่างๆ ดังนี้

สรุปผลการศึกษา

6.1 วิวัฒนาการการปกครองการปฏิรูประบบราชการกับเมืองพิษณุโลก

จากการศึกษาวิวัฒนาการการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ในแต่ละช่วงยุคสมัยของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การปฏิรูประบบราชการ มีผลต่อสภาพการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ซึ่งเชื่อมโยงกับการพัฒนาเมืองพิษณุโลกในแต่ละยุค แตกต่างกันไปตามปัจจัยต่างๆ ตามสถานการณ์ของการเปลี่ยนแปลง วิวัฒนาการในแต่ละยุคสมัยดังต่อไปนี้

6.1.1 สมัยสุโขทัย

ระบอบการปกครองของไทยในสมัยสุโขทัยเป็นการปกครองแบบ " พ่อปกครองลูก " มีการแบ่งลักษณะหัวเมืองออกเป็นชั้นๆ โดยมีเมืองราชธานีเป็นศูนย์กลาง และมีเมืองอุปราช ,เมืองลูกหลวง, เมืองพระยามหานคร อยู่โดยรอบทั้ง 4 ด้านของเมืองราชธานี

นโยบายและแนวความคิดด้านการปกครอง ที่มีผลต่อการใช้ที่ดินในสมัยสุโขทัยนี้ ก่อให้เกิดรูปแบบการปกครองที่มีการรวมกลุ่มอยู่เป็นหมู่เหล่า เป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ณ เมืองต่างๆที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นเมืองสำคัญในแว่นแคว้น เกิดเป็นชุมชนทางการเมือง (Polity) ของรัฐสุโขทัย ได้อย่างชัดเจน บริเวณลุ่มแม่น้ำปิง ยม น่านตอนล่าง และลุ่มแม่น้ำป่าสักตอนบน ในเขตจังหวัด ตาก กำแพงเพชร สุโขทัย พิษณุโลก เพชรบูรณ์ พิจิตร และนครสวรรค์ โดยเมืองโบราณ จากหลักฐานโบราณคดี ที่เป็นโบราณวัตถุสถาน และศิลาจารึก ได้แก่ เมืองสุโขทัย เมืองศรีสัชชนาลัย เมืองสองแคว เมืองเพชรบูรณ์ เมืองตาก เมืองกำแพงเพชร เมืองแพร่ ในแว่นแคว้นสุโขทัย เป็นต้น

บ้านเมืองที่เกิดขึ้นในระยะแรกๆ พบร่องรอยในระดับชุมชนเมือง ค่อนข้างหนาแน่น ทั้งระดับบ้านและเมืองส่วนใหญ่ ในเขตอำเภอเมืองพิษณุโลก พบมากทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน ทั้งบริเวณที่อยู่ทางเหนือ และทางใต้ของเมือง ส่วนบริเวณทางฝั่งตะวันตกพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ พบเห็นแต่เพียงวัดโบราณขนาดเล็กในระดับชุมชน

จึงเป็นที่น่าสันนิษฐานได้ว่าร่องรอยการใช้ที่ดินของชุมชนเมืองและการใช้ที่ดินสถาบันราชการในระยะแรกๆ สมัยสุโขทัย น่าจะมีที่ตั้งสัมพันธ์กับเมืองสำคัญ และอยู่ใกล้ชิดกับเมือง, พระราชวัง, วัด และแม่น้ำ และอาจมีความสัมพันธ์ถึงระดับชุมชนเมืองได้ในระดับเมืองใหญ่ๆ

6.1.2 สมัยอยุธยา

ระบอบการปกครองของไทยในสมัยอยุธยาเป็นการปกครองในรูปแบบการปกครอง "ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์" ถือกำเนิดขึ้นในสมัยอยุธยานี้ โดยรับอิทธิพลของขอมเข้ามา มีบทบาท ทำให้ พระมหากษัตริย์มีฐานะเปรียบเสมือนเทพ เกิดเป็นลัทธิมูลนาย, บ่าว, ไพร่, และทาส และระบบศักดินาก็เกิดขึ้นในสมัยนี้ด้วยเช่นกัน โดยการปฏิรูประบบราชการของไทยในสมัยอยุธยาที่สำคัญเกิดขึ้นในสมัย สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พระองค์ทรงปฏิรูประบบการปกครอง โดยแยกอำนาจฝ่ายทหาร ออกจากฝ่ายพลเรือน จัดรูปแบบการปกครองแบบสังเขตน์ คือ แบ่งส่วนราชการออกเป็นสองกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยการปกครองส่วนกลางใช้รูปแบบจตุสดมภ์, การปกครองส่วนภูมิภาคใช้รูปแบบแบ่งการปกครองออกเป็นหัวเมืองชั้นใน, หัวเมืองชั้นนอก, และหัวเมืองประเทศราช การปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็นระดับ หมู่บ้าน, ตำบล, แขวง, และเมือง

แนวคิดและนโยบายที่ส่งผลต่อการใช้ที่ดินสถาบันราชการในสมัยนี้ น่าจะมีแนวคิดจากการที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ นำเอาแนวความคิดส่วนที่ดี จากขอม และสุโขทัย มาผสมผสานกันระหว่างแนวความคิดเก่าและแนวความคิดใหม่ ในการโยกอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เกิดเป็นการปฏิรูประบบราชการใหม่ ซึ่งการใช้ที่ดินสถาบันราชการในยุคสมัยนี้ สันนิษฐานว่าน่าจะมีที่ตั้งสัมพันธ์กับเมือง, พระราชวัง, หรือกรมต่างๆ ที่เกิดจากการปฏิรูประบบราชการแบบจตุสดมภ์ เช่น กรมช้าง กรมม้า กรมเวียง กรมวัง และกรมอื่นๆ ในเมืองใหญ่ที่ทำการศึกสงครามเป็นสำคัญ อย่างเมืองพิษณุโลก

สภาพเมืองพิษณุโลกในสมัยอยุธยาจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ พบว่ายังคงมีความสัมพันธ์กับแม่น้ำเป็นสำคัญ พัฒนาการของเมืองพิษณุโลก เกิดขึ้นเป็นชุมชนทางการ

ค้าระหว่างบ้านเมืองในกลุ่มน้ำน่าน สามารถขึ้นล่องเหนือ-ใต้ได้สะดวก เป็นศูนย์กลางทางการคมนาคมและเศรษฐกิจ เมืองมีการขยายตัวคลุมพื้นที่ทั้ง 2 ฝั่งแม่น้ำน่าน โดยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ โปรดให้สร้าง กำแพงเมือง พระราชวัง วิหาร รวมทั้งสถานที่ราชการในระหว่างการสู้รบในสมัยนั้น สถานที่ราชการจึงยังคงมีที่ตั้งสัมพันธ์กับสถานที่สำคัญต่างๆ เช่นวัด พระราชวัง เนื่องจากเมืองพิษณุโลกมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ การค้าและการคมนาคม เรื่อยมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์

6.1.3 สมัยรัตนโกสินทร์

ก. สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5

การปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 พ.ศ.2435 พระองค์ทรงปฏิรูประบบราชการใหม่ โดยยกเลิกระบบจตุสดมภ์ ปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการส่วนกลางเป็นกระทรวง 12 กระทรวง และปฏิรูประบบราชการส่วนภูมิภาคเป็น การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2535

แนวคิดและนโยบายการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้เกิดจากปัจจัยหลายประการ และปัญหาต่างๆ ที่สำคัญ คือปัญหาภัยคุกคามจากจักรวรรดินิยมตะวันตก และปัญหาของประเทศเช่น ปัญหาระบบการจัดเก็บภาษี, ปัญหาการมีทาส, ปัญหาการทหาร, ปัญหาความล้าหลังของประเทศ เป็นต้น จึงเป็นแนวความคิดที่ก่อให้เกิดการใช้ที่ดินสถาบันราชการต่างๆ ตามมา

เมืองพิษณุโลก ถูกจัดตั้งเป็นมณฑลพิษณุโลก ในปี พ.ศ. 2437 โดยมีโครงสร้างการบริหารระบบราชการ 2 ระดับ ระดับมณฑล และระดับเมือง ระดับมณฑล มีแผนกใหญ่ 3 แผนก คือ แผนกมหาดไทย, แผนกอัยการ, แผนกสรรพากร ซึ่งที่ทำการมณฑล และสถานที่ราชการต่างๆ ในสมัยนี้ ยังคงพบเห็นร่องรอยในปัจจุบัน เช่น บริเวณที่ทำการมณฑลพิษณุโลก ในปัจจุบัน, คือกลุ่มบริเวณศาลากลางจังหวัด การจัดการรูปแบบมณฑลเทศาภิบาล ทำให้เมืองพิษณุโลกมีโอกาสดีที่ได้รับการพัฒนาและทำนุบำรุงเมืองในเรื่องต่างๆ เช่น การพัฒนาด้านการศึกษา ปีการจัดตั้งโรงเรียนตัวอย่างประจำมณฑลพิษณุโลก เป็นแหล่งผลิตข้าราชการ กำลังคนในเวลานั้น ทำให้เมืองพิษณุโลกเป็นเมืองการศึกษาในเวลาต่อมา นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาทางการทหารมีการจัดตั้ง กรมบัญชาการทหารบก , การจัดตั้งพลตระเวน การจัดตั้งที่ทำการศาลมณฑลพิษณุโลก การสร้างทางรถไฟ และสร้างถนน การจัดตั้งหน่วยงานราชการอื่นๆ เป็นต้น



จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งมณฑลพิษณุโลก ทำให้เมืองพิษณุโลก ได้รับการพัฒนาเมืองในทุกๆด้าน ด้านการศึกษา การสาธารณสุข การคมนาคม และสิ่งอำนวยความสะดวก

และการใช้ที่ดินสถาบันราชการต่างๆในสมัยนี้ ยังคงมีความสัมพันธ์กับแม่น้ำน่าน คือ การใช้ที่ดินสถาบันราชการตั้งอยู่ระหว่าง สองฝั่งแม่น้ำน่าน ทั้งทางฝั่งตะวันตก และฝั่งตะวันออกบริเวณริมฝั่งแม่น้ำน่าน

ข. สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ถึงปัจจุบัน

การปฏิรูประบบราชการเกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 ระบบบริหารราชการยังคงใช้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยปรับปรุงพระราชบัญญัติ ว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือนขึ้นใหม่ แบ่งระบบบริหารราชการออกเป็น ระบบบริหารราชการส่วนกลาง แบ่งออกเป็นกระทรวง, ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็น จังหวัด และอำเภอ, ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งการบริหารราชการออกเป็น เทศบาล โดยโครงสร้างระบบบริหารราชการนี้ยังคงใช้มาจนถึงในปัจจุบัน

โดยแบ่งการศึกษาการใช้ที่ดินสถาบันราชการกับสภาพการพัฒนาเมืองพิษณุโลก ออกเป็นช่วงเหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นและมีผลต่อการใช้ที่ดินสถาบันราชการเมืองพิษณุโลก ดังนี้

1. เมืองพิษณุโลกช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475-2482

นโยบายและแนวคิดที่ผลต่อการใช้ที่ดินสถาบันราชการในช่วงยุคสมัยนี้ ก็คือการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ส่งผลต่อการพัฒนาเมืองพิษณุโลก เกิดการเคลื่อนไหวในหมู่ชนเมืองพิษณุโลก จัดตั้งสภาจังหวัด และเทศบาลขึ้น เพื่อการพัฒนาเมืองพิษณุโลก โดยประชาชนในเมืองพิษณุโลกเอง โดยยกเลิกระบบมณฑลและตำแหน่งสมุหเทศาภิบาล แบ่งออกเป็นจังหวัดและอำเภอ

เมืองมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินสถาบันราชการ เริ่มมีการใช้การคมนาคมทางบกเป็นหลักมากกว่าในอดีต มีสถานที่ราชการเพิ่มขึ้นทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน บริเวณทางฝั่งตะวันออกของทางรถไฟมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินสถาบันราชการเพื่อเป็น

สถานศึกษา และมีการเปลี่ยนแปลงย่านการค้า ตลาด ท่าเรือ และสถานพยาบาล มีการจัดตั้งสุขศาลา (สำนักงานสาธารณสุข) บริเวณที่ทำการเทศบาล เริ่มมีย่านการค้าบริเวณสถานีรถไฟ

จะเห็นได้ว่าเมืองพิษณุโลกมีการขยายตัวการใช้ที่ดินและการพัฒนาเมืองอย่างมากในช่วงนี้ ด้วยปัจจัยหลายอย่าง โดยเฉพาะย่านพาณิชยกรรมที่เกิดขึ้นบริเวณสถานีรถไฟ ทำให้เมืองเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงขยายตัวมาทางฝั่งตะวันออก และการเพิ่มขึ้นของสถาบันการศึกษาทางฝั่งตะวันออกของทางรถไฟ ทำให้ชุมชนเมืองเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงมาทางฝั่งตะวันออกมากขึ้น

2. เมืองพิษณุโลกช่วงสงครามอินโดจีน (พ.ศ. 2484-2488)

นโยบายที่ผลส่งต่อการใช้ที่ดินสถาบันราชการและการพัฒนาเมืองพิษณุโลก ในช่วงยุคสงครามอินโดจีน ก็คือนโยบายสร้างชาติ ของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในทศวรรษสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้ก่อให้เกิดการพัฒนาเมืองพิษณุโลก ด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ โดยคณะกรรมการ อ.เมืองพิษณุโลก ได้รับคำสั่งให้จัดทำโครงการช่วยราชการทหารเพื่อสนองรับนโยบายช่วยราชการในยามสงครามของจอมพล ป.พิบูลสงคราม

การพัฒนาเมืองพิษณุโลกในช่วงสงครามอินโดจีน พ.ศ. 2482-2488 มีการพัฒนาเมืองอย่างมากทางด้านการคมนาคม มีการพัฒนาถนนสายหลักต่างๆในเมืองพิษณุโลกหลายสาย ทางรถไฟ และการคมนาคมทางอากาศ ทั้งสนามบินทหารและพลเรือน นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาด้านการสื่อสาร การไปรษณีย์ และการโทรศัพท์ ให้พัฒนาก้าวหน้ามากขึ้นกว่าแต่ก่อน พร้อมทั้งมีการพัฒนาในเรื่องการไฟฟ้าและการประปา ให้สามารถรองรับภาวะการสงครามในขณะนั้น มีการใช้สถาบันราชการ เช่น โรงเรียนเป็นโรงพยาบาลชั่วคราวตลอดภาวะสงคราม และใช้โรงเรียนเป็นที่พักของกองทหารญี่ปุ่น สนามบิน ที่ทำการป่าไม้ ศาลากลาง รวมทั้งบ้านเรือนของราษฎร ที่มีพื้นที่กว้างพอตั้งค่ายพักแรม นอกจากนี้การเข้ามาของกองทหารญี่ปุ่นยังก่อให้เกิดภาวะการจ้างงานแก่ประชาชนในเมืองพิษณุโลก

ช่วงเหตุการณ์สงครามอินโดจีนจนถึงไฟไหม้เมืองพิษณุโลก เมืองมีการใช้ที่ดินสถาบันราชการเพิ่มขึ้นบริเวณฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน การขยายตัวเพิ่มขึ้นของสถานที่ราชการ กระจายทั่วไป ไม่จับกลุ่มกัน หรือบางแห่งก็มีการจับกลุ่มกันของสถานที่ราชการเก่า เช่น โรงพยาบาลพุทธชินราช การขยายตัวของเมืองช่วงนี้มีการขยายตัวออกมาทางทิศตะวันออกมากขึ้น เนื่องจากความหนาแน่นภายในศูนย์กลางเมือง การขยายตัวของเมืองมีความสัมพันธ์กับการขยายตัวของสถานที่ราชการในทิศทางที่สถานที่ราชการขยายตัวออกไป

3. เมืองพิษณุโลกช่วงเหตุการณ์ไฟไหม้เมือง พ.ศ. 2500

เหตุการณ์ไฟไหม้เมืองครั้งใหญ่ เมื่อ พ.ศ. 2500 ทำให้เมืองพิษณุโลกเกิดการวางแผนและจัดทำผังเมืองอย่างจริงจัง แม้ว่าเมืองพิษณุโลกเคยถูกกำหนดให้มีการวางแผนผังเมืองอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการตั้งแต่สมัย จอมพล ป. พิบูลสงครามแต่ผังเมืองฉบับนั้น ก็ยังมีได้นำมาใช้จริงจนเมืองพิษณุโลกเกิดเหตุการณ์ไฟไหม้เมืองครั้งใหญ่

ทำให้เมืองพิษณุโลก สามารถแบ่งเขตสถานที่ราชการ ออกจากเขตย่านการค้าธุรกิจของเมือง ไปตามฝั่งแม่น้ำน่าน คือ ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำน่าน เป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการ เช่น ศาลากลาง ที่ว่าการอำเภอ เป็นต้น ในขณะที่บริเวณฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน เป็นย่านธุรกิจการค้าของเมือง และการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกอย่างจากเหตุการณ์ไฟไหม้เมือง ทำให้ย่านการค้าบริเวณท่าเรือ ริมแม่น้ำ ย้ายไปอยู่บริเวณย่านการค้าสถานีรถไฟ (บริเวณถนนเอกาทศวรรษปัจจุบัน) ทำให้การคมนาคมทางน้ำหมดบทบาทลงมาเป็นการคมนาคมทางบก

4. เมืองพิษณุโลกช่วง พ.ศ. 2518 (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3)

นโยบายในการพัฒนาเมืองพิษณุโลก ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พิษณุโลกมีบทบาทที่สำคัญที่จะพัฒนาภาค และประเทศ ผลการศึกษาโครงการพัฒนาเมืองแห่งสหประชาชาติ พ.ศ. 2513 เสนอให้ พัฒนาพื้นที่ 4 จังหวัด คือ จังหวัด พิษณุโลก อุตรดิตถ์ พิจิตร และสุโขทัย เป็นพื้นที่ (Growth Area) โดยกำหนดเมืองพิษณุโลกเป็นศูนย์กลาง

การใช้ที่ดินภายในเขตเทศบาลทางด้านตะวันออก ของแม่น้ำน่าน มีการขยายตัวหนาแน่นบริเวณสถานีรถไฟ บริเวณ ถนนเอกาทศวรรษ ถนนบรมไตรโลกนาถ ถนนนครสวรรค์ มีการใช้ที่ดินสถาบันราชการปะปนกับการใช้ที่ดินประเภทที่พักอาศัย กระจายตัวอยู่ทั่วไป มีการใช้ที่ดินสถานศึกษาชัดเจนมากยิ่งขึ้น กระจายตัวตามถนนในเขตเทศบาล เช่น วิทยาลัยครู อาชีวศึกษา สถานี่ราชการได้ขยายตัวไปยังรอบนอกชุมชนเมือง ซึ่งเป็นพื้นที่บริเวณที่มีการตั้งถิ่นฐานเบาบาง เช่นกลุ่มบริเวณ ต.ท่าทอง ได้แก่ สำนักงานชลประทานเขต 3 และกลุ่มหน่วยงานราชการ ต.วังทอง กลุ่มหน่วยงานราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

5. เมืองพิษณุโลกช่วง ปี พ.ศ. 2527 (แผนพัฒนา ฉบับที่ 5)

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เมืองพิษณุโลกถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลัก ที่จะเตรียมการพัฒนาในระยะต่อไป ลักษณะการใช้ที่ดินในเมืองพิษณุโลกมีการขยายตัวและกระจัดกระจายมากยิ่งขึ้น ตามแนวถนนที่ตัดเลียบแม่น้ำน่าน เช่น ถนนบรมไตรโลกนาถ ถนนเอกาทศรัฐ บริเวณดังกล่าว ถูกบีบด้วยแม่น้ำน่าน และทางรถไฟ จึงมีการขยายตัวของเมืองข้ามทางรถไฟมาทางตะวันออก ตามเส้นทางสายพิษณุโลก - วังทอง

การใช้ที่ดินสถาบันราชการนอกเขตชุมชนเมือง เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน จากช่วง 10 ปีที่ผ่านมา จำแนกได้ 2 บริเวณ คือ บริเวณ ต.ท่าทอง กิโลเมตรที่ 7 ถนนสายพิษณุโลก-นครสวรรค์ และบริเวณ ต.วังทอง อ.วังทอง ถนนสายพิษณุโลก - วังทอง มีหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานที่ไปตั้งเพิ่มมากขึ้น บริเวณชานเมือง

6. เมืองพิษณุโลกช่วง พ.ศ. 2534 (แผนพัฒนา ฉบับที่ 6)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เมืองพิษณุโลกได้ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักในการพัฒนา ชุมชนเมืองพิษณุโลกมีความหนาแน่นมากยิ่งขึ้น ชุมชนเมืองถูกแบ่งออกชัดเจนเป็น 2 ส่วน คือพื้นที่ฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน และพื้นที่ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำน่าน

มีการขยายตัวของการใช้ที่ดินสถาบันราชการไปยังตอนเหนือของชุมชนเมือง คือ บริเวณ ต.หัวรอ ซึ่งเป็นลักษณะ การย้ายหน่วยงานราชการออกจากในเมือง หรือขยายส่วนราชการออกไป ยังพื้นที่ดังกล่าว ในพื้นที่ที่จัดหามา การขยายตัวของสถานที่ราชการมีการขยายตัวรอบๆ ชุมชนเมือง เนื่องจากแรงผลักดันจากความหนาแน่นในเขตชุมชนเมือง ด้วยพื้นที่พาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัย ในขณะที่เดียวกันก็มีการขยายตัวของเมืองในรูปของการลงทุนในหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการขยายตัวของสถานที่ราชการ เนื่องจากความพร้อมด้านสาธารณูปโภคที่ให้บริการแก่สถานที่ราชการ ในบริเวณ ต.หัวรอ เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน

7. เมืองพิษณุโลกยุคศูนย์ราชการ พ.ศ. 2539-2541

นโยบายการจัดตั้งศูนย์ราชการจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบศูนย์ราชการ พ.ศ. 2539 โดยจังหวัดพิษณุโลก ถูกกำหนดให้ดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว ในกลุ่มเมืองหลัก กำหนดให้เมืองพิษณุโลก เป็นที่ตั้งศูนย์ราชการระดับจังหวัด และระดับภาค โดยกำหนดให้ต่อเติมอาคารศาลากลางจังหวัด ก่อสร้างอาคาร 7 ชั้น เชื่อมต่อกับอาคารหลังเดิม ทำให้มีการโยกย้ายที่ตั้งอาคารหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานมาอยู่ในบริเวณอาคารศาลากลางจังหวัดหลังใหม่ ที่สร้างขึ้น เช่น สำนักงานจัดหางานจังหวัด

การขยายตัวของเมืองมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในเมืองและบริเวณ ชานเมือง เช่น บริเวณห้าแยกโคกมะตูมที่เชื่อมต่อกับถนนไป อ.วังทองมีการขยายตัวของซูเปอร์มาร์เกตขนาดใหญ่ และหมู่บ้านจัดสรรทางด้านตะวันออกของเมือง ทางด้านตะวันตกเฉียงใต้ บริเวณถนนสายพิษณุโลก - สุโขทัย มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินสถาบันการศึกษาเพิ่มมากขึ้น มีการสร้างสถาบันราชภัฏ(ทะเลแก้ว) มหาวิทยาลัยนเรศวร (ส่วนหนองอ้อ), และโรงเรียนพิษณุโลกพิทยาคม(แก่งใหญ่) การขยายตัวของเมืองจึงมีการขยายตัวสถานศึกษาขนาดใหญ่ คือ มหาวิทยาลัยนเรศวร มีพื้นที่ที่อยู่อาศัย หมู่บ้านจัดสรรเพิ่มมากขึ้น บริเวณ ถนนสายพิษณุโลก - นครสวรรค์

6.2 ลักษณะหน่วยงานราชการในเมืองพิษณุโลก

หน่วยงานราชการที่ทำการศึกษในเมืองพิษณุโลก มีหน่วยงานราชการของรัฐและรัฐวิสาหกิจ จำนวน หน่วยงานราชการ 105 หน่วยงาน จำแนกเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง จำนวน 48 หน่วยงาน หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค จำนวน 55 หน่วยงาน (เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจจำนวน 5 หน่วยงาน) และหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 หน่วยงาน อยู่ในสังกัด 38 กรม 15 กระทรวง (รวมสังกัดรัฐวิสาหกิจ)

สังกัดกระทรวงที่มีหน่วยงานราชการมากที่สุด คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำนวนหน่วยงาน 22 หน่วยงาน รองลงมาคือกระทรวงมหาดไทย จำนวน 14 หน่วยงาน และ กระทรวงยุติธรรม จำนวน 10 หน่วยงาน ตามลำดับ

แบ่งตามสายงานตามโครงสร้างส่วนราชการตามแผนงาน กองพัฒนาระบบงานและการบริหาร สำนักงานประมาณ 12 สายงาน โดยสายงานที่มีมากที่สุด คือสายงานด้าน

บริการสังคม จำนวน 24 หน่วยงาน รองลงมาได้แก่ สายงานด้านการบริหารงานทั่วไปของรัฐ จำนวน 23 หน่วยงาน และสายงานด้านการเกษตร จำนวน 16 หน่วยงาน ตามลำดับ

โดยแบ่งเป็นหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่หลักด้านบริหาร จำนวน 39 หน่วยงาน ด้านการบริการ 49 หน่วยงาน และหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักด้านปฏิบัติการ 37 หน่วยงาน (โดยมีบางหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักหลายด้าน)

6.3 ที่ตั้งและการกระจายตัวของหน่วยงานราชการในเมืองพิษณุโลก

หน่วยงานราชการในเมืองพิษณุโลก ทั้ง 105 หน่วยงานตั้งกระจายตัวอยู่ในเมืองและพื้นที่ใกล้เคียง บริเวณ อ.วังทอง โดยมีจำนวนข้าราชการทั้งหมด 11,822 คน การกระจายตัวของหน่วยงานราชการสามารถสรุปแบ่งออกได้เป็น 5 กลุ่มดังนี้

6.3.1 กลุ่มหน่วยงานราชการที่ตั้งอยู่บริเวณอาคารศาลากลางจังหวัดและใกล้เคียง (กลุ่ม A)

ประกอบไปด้วยหน่วยงานราชการ 37 หน่วยงาน มีจำนวนข้าราชการ 2,262 คน ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค จำนวน 24 หน่วยงาน และส่วนกลาง จำนวน 13 หน่วยงาน และทำหน้าที่หลักในการบริการประชาชนเป็นส่วนใหญ่

หน่วยงานราชการกลุ่มนี้ตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำน่าน มีการรวมกลุ่มกันอย่างชัดเจน เกาะตัวอยู่กับถนนวังจันทร์ เป็นกลุ่มหน่วยงานราชการดั้งเดิม เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด ข้าราชการที่ทำงานอยู่ในกลุ่มนี้ มีทั้งที่พักอาศัยในบ้านพักข้าราชการ และพักอาศัยในบ้านพักของตนเอง ในเขตชุมชนเมือง โดยระยะเวลาเฉลี่ยในการเดินทางมาทำงาน ไม่เกิน 15 นาที

6.3.2 กลุ่มหน่วยงานราชการที่ตั้งอยู่บริเวณสนามกีฬาจังหวัดพิษณุโลก ต.หัวรอ (กลุ่ม B)

ประกอบไปด้วยหน่วยงานราชการ 17 หน่วยงาน ส่วนใหญ่ทำหน้าที่หลักด้านการบริหาร และบริการ เป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง 9 หน่วยงาน หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค จำนวน 8 หน่วยงาน หน่วยงานราชการในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เริ่มสร้างในปี พ.ศ. 2527 และมีการขยายตัวอย่างชัดเจนมากขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2534 โดยมีที่ตั้งอยู่ทางทิศเหนือ ของชุมชน

เมืองพิษณุโลก บริเวณริมถนนเอกาทศรถ มีลักษณะเกาะกลุ่มกัน มีจำนวนข้าราชการ' 831 คน หน่วยงานราชการในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ มีบ้านพักข้าราชการในหน่วยงาน ข้าราชการบางส่วนพักอาศัยในบ้านพักข้าราชการ และบางส่วนอยู่ในเขตชุมชนเมือง ซึ่งกระจายอยู่ทั่วไปในเมือง ระยะเวลาในการเดินทางของข้าราชการส่วนมากจึงไม่เกิน 15 นาที

6.3.3 หน่วยงานราชการที่ตั้งกระจายตัวอยู่ในเมือง (กลุ่ม C)

ประกอบไปด้วยหน่วยงานราชการ ทั้งหมด 18 หน่วยงาน ส่วนใหญ่ทำหน้าที่หลักด้านบริการประชาชน ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง จำนวน 6 หน่วยงาน หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค จำนวน 12 หน่วยงาน และหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 หน่วยงาน และเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จำนวน 3 หน่วยงาน

จำนวนข้าราชการในกลุ่มหน่วยงานนี้ มีจำนวน 6,080 คน ข้าราชการที่ทำงานในหน่วยงานนี้ส่วนใหญ่ พักอาศัยในบ้านพักของตนเอง ในเขตเมืองพิษณุโลก โดยระยะเวลาเฉลี่ยในการเดินทางจากที่พักมาที่ทำงาน ส่วนใหญ่ ไม่เกิน 15 นาที กลุ่มหน่วยงานราชการในกลุ่มนี้ ตั้งอยู่ใกล้ชิดกับชุมชนเมืองย่านพาณิชย์กรรม

6.3.4 หน่วยงานราชการที่ตั้งกระจายอยู่บริเวณชานเมือง (กลุ่ม D)

ประกอบไปด้วยหน่วยงานราชการ ทั้งหมด จำนวน 16 หน่วยงาน ส่วนใหญ่ทำหน้าที่หลักด้านการบริการประชาชน เป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง 4 หน่วยงาน หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค จำนวน 11 หน่วยงาน และหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 หน่วยงาน

ข้าราชการในกลุ่มหน่วยงานนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 2,031 คน โดยข้าราชการส่วนใหญ่พักอาศัยในบ้านพักข้าราชการ เนื่องจากหน่วยงานราชการในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อยู่ห่างไกลจากชุมชนเมือง ระยะเวลาในการเดินทางส่วนมากจึงไม่เกิน 5 -10 นาที

6.3.5 หน่วยงานราชการที่ตั้งอยู่นอกเมืองบริเวณ อ.วังทอง (กลุ่ม E)

ประกอบไปด้วยหน่วยงานราชการ จำนวน 18 หน่วยงาน ส่วนใหญ่ทำหน้าที่หลักด้านการปฏิบัติการ เป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง จำนวน 15 หน่วยงาน หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค จำนวน 3 หน่วยงาน มีจำนวนข้าราชการ 618 คน โดยส่วนใหญ่พักอาศัยในบ้านพักข้าราชการ ระยะเวลาในการเดินทาง จึงไม่เกิน 5 -10 นาที ที่ตั้งกลุ่มหน่วยงาน

ราชการในกลุ่มนี้เกาะกลุ่มกันบริเวณ สองข้างทาง ถนนสายพิษณุโลก - วังทอง กิโลเมตร ที่ 12 -14 สถานที่ราชการอยู่ห่างจากชุมชนเมือง

6.4 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการกับหน่วยงานราชการ

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการกับหน่วยงานราชการในเมืองพิษณุโลก เมืองทำการศึกษาและวิเคราะห์ แล้วสามารถ สรุปความสัมพันธ์เป็น 5 ระดับจาก น้อยที่สุด ถึง มากที่สุด สามารถสรุปได้ดังนี้

หน่วยงานที่มีความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการมากที่สุด มีจำนวน 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคลังจังหวัด,สถานีตำรวจภูธรภาค 6,และสถานีตำรวจภูธรพิษณุโลก

เมื่อพิจารณาเป็นรายกลุ่มที่ตั้งทั้ง 5 กลุ่ม หน่วยงาน หน่วยงานราชการที่ตั้งอยู่ในบริเวณศาลากลางจังหวัด (กลุ่ม A) มีการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการอื่นๆ มากที่สุด รองลงมาคือหน่วยงานราชการที่ตั้งกระจายในเมืองพิษณุโลก (กลุ่ม C) ,หน่วยงานราชการที่กระจายอยู่บริเวณชานเมือง (กลุ่ม D) ,หน่วยงานราชการที่ตั้งบริเวณสนามกีฬา ต.หัวรอ (กลุ่ม B) และหน่วยงานราชการบริเวณ อ.วังทอง (กลุ่ม E) มีการติดต่อระหว่างหน่วยงานราชการน้อยที่สุด

6.5 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการกับประชาชน

หน่วยงานราชการที่มีจำนวนประชาชนมาติดต่อมีจำนวน ทั้งสิ้น 80 หน่วยงาน จากหน่วยงานราชการทั้งหมด 105 หน่วยงาน โดยหน่วยงานราชการที่มีประชาชนมาติดต่อมากที่สุด คือ โรงพยาบาลพุทธชินราช 2,618 คนต่อวัน รองลงมาคือ สำนักงานที่ดินจังหวัด ประมาณ 200 คนต่อวัน , สถานีตำรวจภูธรเมืองพิษณุโลก ประมาณ 180 คนต่อวัน ตามลำดับ

โดยหน่วยงานราชการที่มีประชาชนมาติดต่อในระดับมากที่สุด มี จำนวน ทั้งสิ้น 13 หน่วยงาน เป็นหน่วยงานราชการกลุ่ม C จำนวน 6 หน่วยงาน ได้แก่ โรงพยาบาลพุทธชินราช ,สถานีตำรวจภูธรเมืองพิษณุโลก, เทศบาลนครพิษณุโลก,ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข, สำนักงานองค์การโทรศัพท์และ สำนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หน่วยงานราชการใน กลุ่ม A จำนวน 3 หน่วยงาน ได้แก่ ศาลแขวงพิษณุโลก,สำนักงานจัดหางานจังหวัดพิษณุโลก, สำนักงาน

คลังจังหวัด , หน่วยงานราชการกลุ่ม B จำนวน 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานที่ดินจังหวัดและ ศาลจังหวัดพิษณุโลก และหน่วยงานราชการ กลุ่ม D จำนวน 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานขนส่งจังหวัด และมหาวิทยาลัยนเรศวร

เมื่อพิจารณากลุ่มหน่วยงานทั้ง 5 กลุ่ม พบว่า หน่วยงานราชการในกลุ่ม C มีจำนวน ประชาชนมาติดต่อมากที่สุด (ร้อยละ64.96) รองลงมา คือ กลุ่มหน่วยงานราชการในกลุ่ม A (ร้อยละ 15.43), กลุ่มหน่วยงานราชการ กลุ่ม B (ร้อยละ 9.82) ,กลุ่มหน่วยงานราชการที่ตั้งกระจายอยู่ชานเมือง (ร้อยละ 8.70) และหน่วยงานราชการที่ตั้งอยู่นอกเมือง กลุ่ม E (ร้อยละ 1.09)

6.6 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการกับชุมชนเมือง

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการกับชุมชนเมือง ทำการศึกษาหน่วยงานราชการทั้งสิ้น 16 กลุ่มตัวอย่าง สามารถสรุปความสัมพันธ์ในเรื่องต่างๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับชุมชนเมือง สามารถสรุปความสัมพันธ์ได้ดังนี้

หน่วยงานราชการที่มีความสัมพันธ์กับชุมชนเมืองในระดับมากที่สุด จำนวน 1 หน่วยงาน คือ มหาวิทยาลัยนเรศวร หน่วยงานราชการที่มีความสัมพันธ์กับชุมชนเมืองในระดับมาก จำนวน 4 หน่วยงาน ได้แก่ กลุ่มหน่วยงานราชการ กลุ่ม A, สถาบันราชภัฏพิบูลสงคราม, สถาบันวิทยบริการ และโรงพยาบาลพุทธชินราช

หน่วยงานราชการที่มีระดับความสัมพันธ์กับชุมชนเมืองระดับปานกลาง จำนวน 4 หน่วยงาน ได้แก่ กลุ่มหน่วยงานราชการ กลุ่ม B, ค่ายสมเด็จพระเอกาทศรถู, สถานีตำรวจภูธรเมืองพิษณุโลก, และโรงเรียนเฉลิมขวัญสตรี

หน่วยงานราชการที่มีความสัมพันธ์กับชุมชนเมืองในระดับน้อย จำนวน 6 หน่วยงาน ได้แก่ โรงเรียนพิษณุโลกพิทยาคม, กลุ่มหน่วยงานราชการกลุ่ม E, โรงเรียนพิษณุโลกศึกษา, ค่ายสมเด็จพระนเรศวรมหาราช, โรงเรียนอนุบาลพิษณุโลก, และสถาบันราชภัฏพิบูลสงคราม (ทะเลแก้ว)

หน่วยงานราชการที่มีความสัมพันธ์กับชุมชนเมืองน้อยที่สุด 1 หน่วยงาน คือ โรงเรียนพิษณุโลกพิทยาคม (แก่งใหญ่)

สรุปการใช้ที่ดินสถาบันราชการกับการพัฒนาเมือง : กรณีศึกษาเมืองพิษณุโลก

จากการศึกษาการใช้ที่ดินสถาบันราชการกับการพัฒนาเมือง:กรณีศึกษาพิษณุโลก ในครั้งนี้ ตั้งแต่อดีตสู่ปัจจุบัน สามารถสรุปได้ว่า ลักษณะการใช้ที่ดินสถาบันราชการในเมืองพิษณุโลก มีการขยายตัวและกระจายตัวจากพื้นที่ศูนย์กลางเมือง ออกมายังบริเวณพื้นที่ชานเมือง โดยลักษณะการใช้ที่ดินสถาบันราชการในสมัยต่างๆ มักไม่ได้มีการกำหนดทิศทางการขยายตัวที่ตั้งของหน่วยงานหรืออาคารสถานที่ราชการ ว่าแต่ละหน่วยงานควรตั้งอยู่ในพื้นที่ใด และขยายตัวไปยังทิศทางใด

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า ในอดีตการใช้ที่ดินหน่วยงานราชการ ในแง่ของการเลือกที่ตั้ง เกิดจากความสามารถในการเลือกที่ตั้งของแต่ละหน่วยงาน เป็นผู้พิจารณาที่ตั้งกันเองตามแต่ความสามารถในการจัดหาพื้นที่ ตลอดจนจัดหางบประมาณ โดยไม่ได้รับคำสั่ง หรือนโยบายในการเลือกที่ตั้งจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง แม้กระทั่งหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาคในจังหวัดพิษณุโลก ก็ไม่ได้มีหน่วยงานราชการใด ทำหน้าที่ในการรับผิดชอบ กำกับ ดูแลควบคุม การใช้ที่ดินของหน่วยงานราชการและ พิจารณาความเหมาะสมในการกำหนดที่ตั้งของหน่วยงานราชการ รวมทั้งหน่วยงานราชการในปัจจุบันไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ หรือระหว่างกลุ่มหน่วยงานราชการที่มีลักษณะหน้าที่ และลักษณะการปฏิบัติงานที่คล้ายคลึงกัน ให้ตั้งอยู่ในกลุ่มพื้นที่เดียวกัน อย่างเป็นแบบแผน หรือนโยบายที่ชัดเจน

ถึงแม้ในบางช่วงยุคสมัย ได้มีการกำหนดการวางผังเขตที่ตั้งของสถานที่ราชการไว้แล้ว เช่นในช่วงยุคแรกๆ สมัยเมืองมณฑลพิษณุโลก หรือสมัย เหตุการณ์ไฟไหม้เมือง แต่ในทางปฏิบัตินั้น ก็ได้มีการนำมาปฏิบัติให้เป็นไปตามผังอย่างแท้จริง ทั้งการเติบโตของเมืองพิษณุโลกและการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ยังคงมีการเติบโตและขยายตัวอย่างไร้ทิศทางที่แน่นอน และการเติบโตขยายตัวทั้งสองอย่าง ไม่มีการกำหนดความสัมพันธ์ให้มีการพัฒนาสอดคล้องไปตามแผนการพัฒนาเมืองหรือแผนการใช้ที่ดิน

การพัฒนาเมืองพิษณุโลกมีความสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของหน่วยงานราชการทั้งลักษณะการขยายตัวของเมือง ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับต่างๆ และยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ในแต่ละสมัย ก็มีผลให้เกิดการพัฒนาและการขยายตัวของการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ในขณะที่การใช้ที่ดินสถาบันราชการที่มีการขยายตัวไปในทิศทางต่างๆของเมือง ก็ก่อให้เกิดการขยายตัวของชุมชนเมือง เกิดการพัฒนาเมืองในด้านต่างๆ ทั้งสาธารณูปโภค และสาธารณูปการรองรับการขยายตัวของชุมชนเมือง ในบริเวณที่มีการขยายตัวของการใช้ที่ดินสถาบันราชการ

แต่การพัฒนาที่เกิดขึ้นทั้งสอง ทั้งการพัฒนาเมืองและการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ในเมืองพิษณุโลก มิได้มีการนำแผนการพัฒนามาพิจารณาร่วมกัน ในแง่ของการกำหนดทิศทางการขยายตัวของเมือง และการขยายตัวของการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ในยุคสมัยแรกๆ อาจกล่าวได้ว่า การใช้ที่ดินสถาบันราชการเป็นตัวนำการขยายตัวของเมืองในบริเวณศูนย์กลางเมือง เกิดย่านชุมชนในบริเวณศูนย์กลางเมืองขึ้น แต่ในยุคสมัยหลังๆ แผนการพัฒนาเมืองที่กำหนดขึ้น ทำให้เกิดการขยายตัวของเมือง ทำให้หน่วยงานราชการในเมืองมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เกิดการกระจายตัวของหน่วยงานราชการไปในทิศทางต่างๆ รวมทั้งมีปริมาณหน่วยงานราชการและปริมาณข้าราชการเพิ่มมากขึ้น การกระจายตัวของหน่วยงานราชการจึงมีลักษณะการกระจายออกมายังพื้นที่ชานเมืองเพิ่มมากขึ้นในลักษณะกลุ่มที่ตั้งต่างๆในเมืองพิษณุโลก

การใช้ที่ดินสถาบันราชการและการพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นในเมืองพิษณุโลก จากอดีตถึงปัจจุบันของเมืองพิษณุโลก ไม่อาจกล่าวได้อย่างชัดเจนว่าสิ่งใดเป็นตัวชี้ทำให้เกิดการพัฒนาเมืองและการขยายตัวของเมือง แต่ทั้งการใช้ที่ดินสถาบันราชการและการพัฒนาเมืองพิษณุโลก มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันให้เกิดการพัฒนาและการขยายตัวของเมืองมากขึ้น ทั้งนี้ความสัมพันธ์ทั้งสองก็ไม่ได้กำหนดทิศทางการขยายตัวและการพัฒนาเมืองไปในทิศทางใดร่วมกัน แต่เป็นลักษณะที่มีการเติบโตพัฒนาควบคู่กันไปอย่างไร้ทิศทาง

กล่าวคือลักษณะการพัฒนาเมืองการขยายตัวของเมือง จะมีลักษณะการขยายตัวที่เพิ่มขึ้นจากแผนการพัฒนาเมืองต่างๆ แต่แผนการพัฒนาเมืองก็มีได้กำหนดให้เมืองเติบโตไปในทิศทางใด อย่างแน่ชัด ขณะที่การเพิ่มขึ้นและการกระจายตัวของหน่วยงานราชการ ก็มีได้มีทิศทางการขยายตัวตามแผนการใช้ที่ดินสถาบันราชการ แต่การกระจายตัวของหน่วยงานราชการที่เกิดขึ้น ก็ก่อให้เกิดการขยายตัวของชุมชนเมือง ในทิศทางต่างๆ ตามที่ตั้งของหน่วยงานราชการที่กระจายตัวออกไป เกิดการพัฒนาเมืองตามทิศทางการกระจายตัวของหน่วยงานราชการในหลายๆกลุ่ม

ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันของเมืองพิษณุโลก เกี่ยวกับการใช้ที่ดินสถาบันราชการ พบว่าหลายๆหน่วยงาน ตั้งอยู่ในที่ตั้งที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากการเลือกที่ตั้งหน่วยงานราชการ ที่มีการโยกย้ายที่ตั้ง ออกไปยังบริเวณพื้นที่แห่งใหม่แถบชานเมืองมีการจัดหาพื้นที่กันเองในแต่ละหน่วยงาน โดยส่วนมากมักเป็นพื้นที่บริจาคจากประชาชน ในพื้นที่ห่างไกลออกไป ไปตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ขาดสิ่งอำนวยความสะดวก ในแง่สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เพียงพอต่อปริมาณความต้องการของประชาชน และข้าราชการ ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ตลอดจนส่งผลต่อการพัฒนาเมืองพิษณุโลก

ปัญหาและข้อเสนอแนะ

ในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ จากการศึกษากฎใช้ที่ดินสถาบันราชการกับการพัฒนาเมืองพิษณุโลก พบว่าปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการศึกษา เป็นปัญหาเนื่องจากตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ไม่มีหน่วยงานราชการใด ที่ทำหน้าที่ รับผิดชอบ หรือควบคุม กำกับ ดูแลเกี่ยวกับการกำหนดที่ตั้งการใช้ที่ดินสถาบันราชการ และทิศทางการขยายตัวของการใช้ที่ดินสถาบันราชการ รวมทั้งไม่มีการกำหนดนโยบาย และแผนการใช้ที่ดินสถาบันราชการ จากหน่วยงานราชการส่วนกลาง ตลอดจนหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบกำหนด ทิศทางการขยายตัวของการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ทำให้การศึกษากฎใช้ที่ดินสถาบันราชการในครั้งนี้ ต้องทำการศึกษาจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์เป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าถึง นโยบายและแนวความคิด เกี่ยวกับการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ประกอบกับวิวัฒนาการการใช้ที่ดินสถาบันราชการในแต่ละยุคสมัย ซึ่งถ้ามีหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ก็จะช่วยตอบปัญหาเกี่ยวกับการกระจายตัวของหน่วยงานราชการในแต่ละช่วงยุคสมัย ในการศึกษาครั้งนี้ ได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ คือ จากการศึกษาทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ที่ดินสถาบันราชการและการพัฒนาเมือง ว่ามีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ที่ก่อให้เกิดการพัฒนาเมือง, พัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ฉะนั้นในการพัฒนาเมือง สามารถนำการใช้ที่ดินสถาบันราชการมาเป็นตัวกำหนดชี้้นำการพัฒนาเมืองและการขยายตัวของเมืองได้ เนื่องจากการใช้ที่ดินเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการพัฒนาชุมชนเมือง และก่อให้เกิดการพัฒนาเมืองด้านต่างๆ

และควรจัดให้มีหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบหรือ มอบหมาย หน้าที่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้ที่ดินสถาบันราชการ เช่น สำนักงานผังเมืองจังหวัด โดยทำการพิจารณากำหนดที่ตั้งของหน่วยงานราชการ ตามความเหมาะสม ทำการศึกษาลักษณะหน้าที่ ประเภทหน่วยงานราชการต่างๆรวมทั้ง จัดกลุ่มหน่วยงานราชการตามลักษณะของหน่วยงานอย่างจริงจัง กำหนดเป็นนโยบายหรือแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ในแต่ละเมือง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการควบคุมทิศทางการพัฒนาเมืองให้เป็นไปตามแผนการพัฒนาเมือง ก่อให้เกิดประโยชน์กับเมืองอย่างแท้จริง และเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการใช้ที่ดินสถาบันราชการได้ต่อไปในอนาคต

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป ได้แก่

1. การพิจารณาที่ตั้งหน่วยงานราชการ นอกจากจะพิจารณาในเรื่องของพื้นที่หลักในการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการ ควรมีการศึกษาระดับความสัมพันธ์ของหน่วยงานราชการในแง่ต่างๆ ทั้งในแง่ความสัมพันธ์ของหน่วยงานราชการกับหน่วยงานราชการ หน่วยงานราชการกับประชาชน และหน่วยงานราชการกับชุมชนเมือง ตามความเหมาะสมของหน่วยงานราชการนั้นๆ ว่ามีความสัมพันธ์ในระดับใด ประกอบการพิจารณาทำเลที่ตั้งของหน่วยงานราชการ

เนื่องจาก ในปัจจุบัน การเลือกที่ตั้งของหน่วยงานราชการในเมืองพิษณุโลก มักหาทางออกในการหาที่ตั้งใหม่ของแต่ละหน่วยงานกันเอง โดยให้เหตุผลเพื่อการหลีกเลี่ยง ความแออัดของชุมชนเมือง เป็นสำคัญ โดยไม่คำนึงถึง ความสัมพันธ์ของหน่วยงานราชการ ในแง่ต่างๆ หน่วยงานราชการส่วนมากมุ่งที่จะหาพื้นที่ใหม่ ในการย้ายที่ตั้งหน่วยงานราชการ อย่างตัวใครตัวมัน แล้วแต่ความสามารถ ในการหาพื้นที่ใหม่ของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งโดยมากมักจะเป็นพื้นที่ที่บริจาคจากประชาชน ซึ่งบางหน่วยงานไม่คำนึงถึงความเหมาะสมในลักษณะหน้าที่ การปฏิบัติงานในหน่วยงานของตน ทำการย้ายหน่วยงาน แต่มีผลกระทบต่อการใช้บริการของประชาชน และข้าราชการในหน่วยงานนั้นเอง ทั้งเรื่องของความสะดวกในการเดินทาง และสิ่งอำนวยความสะดวกในหน่วยงานราชการ

จึงควรมีการพิจารณาปัจจัยต่างๆในเรื่องระดับความสัมพันธ์ของหน่วยงาน ในการประกอบการพิจารณาในเรื่องที่ตั้งของหน่วยงานราชการนั้นๆ ตามลักษณะเฉพาะของหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน

2. การปฏิรูประบบราชการในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ๖ บวง กรม พ.ศ. 2545 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยงานราชการ ทั้งการตั้ง กระทรวง และ กรม ใหม่, การเปลี่ยนชื่อส่วนราชการ และการยุบรวม กรม ทำให้เกิด การเปลี่ยนแปลง และ ขนาดองค์กร การโยกย้าย ข้าราชการ ตามโครงสร้างระบบราชการใหม่ มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ ของการใช้ที่ดินหน่วยงานราชการ

การศึกษาครั้งต่อไปจึงควรเป็นการศึกษาถึงผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบราชการในครั้งนี้ ว่ามีผลต่อการใช้ที่ดินสถาบันราชการอย่างไร