



บทที่ 2

ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาหน่วยงานราชการของจังหวัดชลบุรี เพื่อประกอบการวางแผนจัดตั้งศูนย์ราชการ มีเนื้อหาครอบคลุมสภาพและลักษณะของหน่วยงานราชการด้านต่างๆ เช่น ลักษณะการใช้พื้นที่ ลักษณะงาน และลักษณะสภาพปัญหา แนวทางในการจัดตั้งศูนย์ราชการ เป็นต้น ในส่วนของ ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนำมาถ่วงถึงจะประกอบด้วยโครงสร้างการบริหารงานราชการ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวกับการกำหนดที่ตั้งศาลากลาง ทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในเมือง และทฤษฎีความเป็นศูนย์กลางของที่ตั้งศูนย์ราชการและเมืองใหม่

เนื้อหาโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอธิบายถึงการบริหารราชการของประเทศไทยแต่ละส่วนว่ามีการบริหารงานราชการอย่างไร และแต่ละส่วนมีความสัมพันธ์กันอย่างไร ทฤษฎีและแนวความคิดการใช้ที่ดินในเมืองที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินประเภทหน่วยงานราชการ ทฤษฎีและแนวความคิดของการเป็นศูนย์กลางของที่ตั้งของสถานที่ราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการให้บริการ แนวความคิดของการสร้างศูนย์ราชการของจังหวัดต่างๆ และการสร้างศูนย์ราชการและเมืองใหม่จะเป็นองค์ประกอบสำคัญของการศึกษาวิเคราะห์ที่นำไปสู่การเปรียบเทียบ เพื่อหาความเหมาะสมของศูนย์ราชการจังหวัดชลบุรีแห่งใหม่กับทฤษฎีต่างๆ และวิเคราะห์ความแตกต่างในด้านวิชาการของการจัดตั้งศูนย์ราชการจังหวัดชลบุรีแห่งใหม่ กับการจัดตั้งศูนย์ราชการอื่นๆ

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย

ราชอาณาจักรไทยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ (กระทรวงมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวง, 2522: 1)

1. โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบไปด้วยสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม สำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นกระทรวง อยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีในเรื่องหัวใจของการบริหาร เช่น การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการเกี่ยวกับตัวข้าราชการและปฏิบัติงานของรัฐ และการงบประมาณแผ่นดิน

ตลอดจนการเร่งรัดและติดตามผลการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งกิจการที่มีใ้อยู่ใน
 ยานาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม สำหรับส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะ
 เป็นกรม ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และหัวหน้าส่วนที่ขึ้นตรงต่อปลัดสำนัก
 นายกรัฐมนตรี ส่วนราชการจัดส่วนราชการภายในของกระทรวงมีรูปแบบอย่างเดียวกัน คือ
 ประกอบด้วยสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมหรือส่วนราชการ
 ที่เรียกชื่ออย่างอื่น เว้นแต่บางกระทรวงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็น
 กรมก็ได้ บทบาทของกระทรวงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดให้
 กระทรวงจัดทำนโยบายและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการ-
 กระทรวง ปัจจุบันมีอยู่เพียงกระทรวงเดียว คือ กระทรวงมหาดไทย ได้จัดให้มีสำนักนโยบายและ
 แผนมหาดไทยเป็นส่วนราชการระดับกรมขึ้น และในทางปฏิบัติการบริหารราชการของกระทรวง
 มีลักษณะเป็นที่รวมของกรมต่างๆ สำหรับการจ้จัดระเบียบบริหารราชการในทบวงได้อุโลม
 ทานองเดียวกับการจัดระเบียบบริหารราชการของกระทรวง กรมเป็นส่วนราชการที่อยู่ในความ
 รับผิดชอบของกระทรวงหรืออาจเป็นส่วนราชการอิสระไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงอยู่ภายใต้
 การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนใดคนหนึ่ง (สमान
 รั้งสิทธิบัญญัติ, 2522: 46-61)

เห็นได้ว่าราชการบริหารส่วนกลาง นอกจากเป็นหน่วยงานด้านวิชาการแล้ว ที่ตั้ง
 อยู่ในส่วนกลางคือ กรุงเทพมหานคร ในทางปฏิบัติอาศัยเหตุผลด้านอื่นๆ เช่น เป็นงานที่ปฏิบัติ
 ครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด เป็นงานของทหาร งานตุลาการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และองค์การ
 ของรัฐบาล ตลอดจนการสงวนอำนาจบริหารของส่วนกลาง ในหลายกรณีเป็นเหตุให้มีหน่วยงาน
 ของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

2. โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

จังหวัดเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยท้องที่หลายอำเภอ
 รวมกัน มีฐานะเป็นนิติบุคคล การบริหารราชการของจังหวัดประกอบด้วยส่วนราชการ ได้แก่
 สำนักงานจังหวัด และส่วนราชการต่างๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม ส่งมาประจำในจังหวัด มี
 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบงานบริหารราชการ
 ของจังหวัด โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการฯ
 และผู้ช่วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารในลำดับ
 รองลงมา ได้แก่ ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม
 ต่างๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ

บริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ในจังหวัดนั้น (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 145 ฉบับพิเศษ, 2515: 53)

ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของ กระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ มีลักษณะเป็นการประสานงานระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกันทั้งที่เป็นส่วนราชการภายในกระทรวงเดียวกัน และส่วนราชการต่างกระทรวง ตามแนวการกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน ได้กำหนดแนวทางการจัดตั้งส่วนราชการในส่วนภูมิภาค โดยเน้นการประสานงานระหว่างส่วนราชการภายในกระทรวงเดียวกัน และการประสานงานระหว่าง 4 กระทรวงหลัก ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชนบท ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 2523, หนังสือเวียน) การประสานงานระหว่างส่วนราชการต่างๆ ภายในจังหวัดเป็นศูนย์กลางในการประสานการปฏิบัติราชการ (กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานปลัดกระทรวง, 2522: 87)

3. โครงสร้างการบริหารงานราชการส่วนท้องถิ่น

ให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนั้น ยังมีการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เป็นการบริหารที่กระจายอำนาจการบริหารราชการของส่วนกลางให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดกิจกรรมต่างๆ ได้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนอกเขตเทศบาล และเขตสุขาภิบาล เป็นองค์การที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วยสภาจังหวัด ซึ่งเป็นสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นเข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนด และผู้ว่าราชการจังหวัด มีหน้าที่ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติซึ่งมีไขข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการของจังหวัด ข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และมีปลัดจังหวัดทำหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา รองจากผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับอำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในเขตอำเภอนั้นๆ

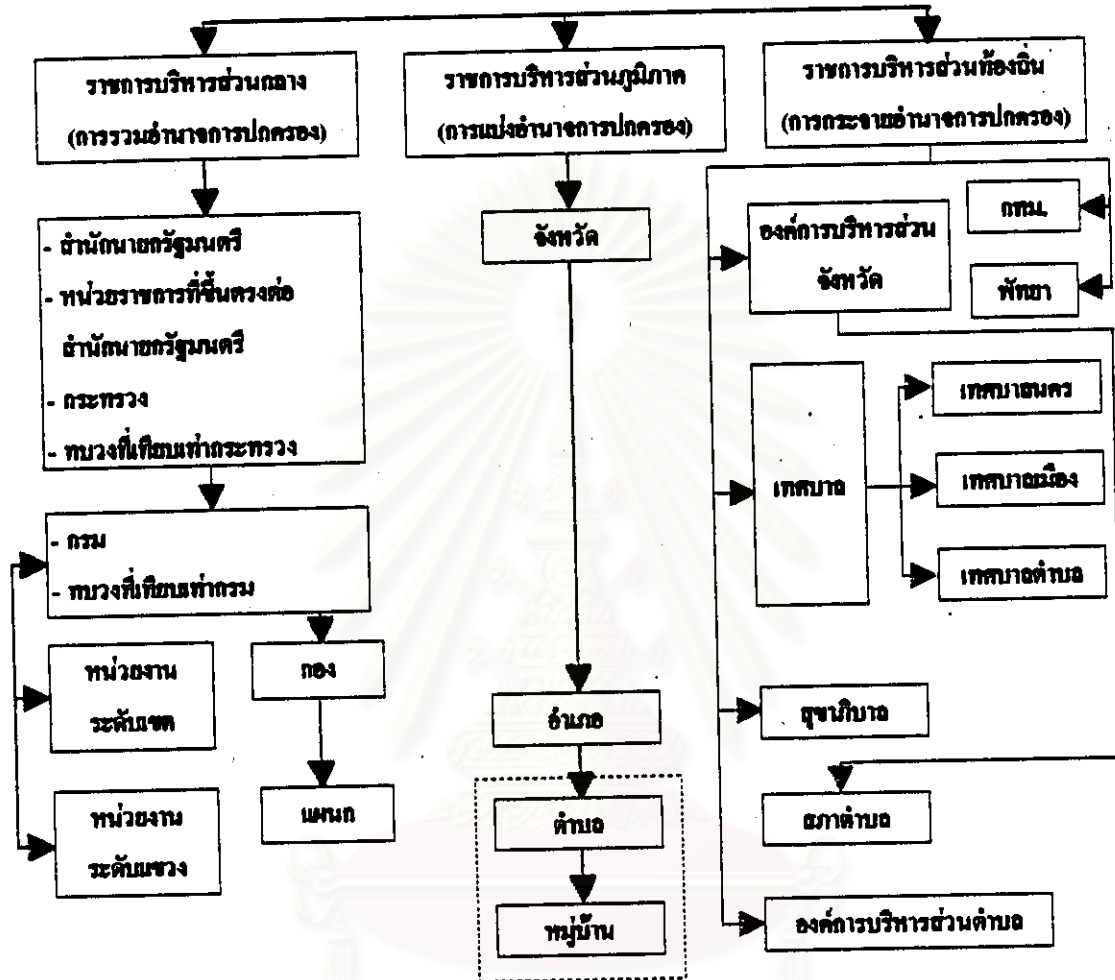
เทศบาลซึ่งประกอบไปด้วยเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งมี คณะเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย และ นายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแล และเทศบาล ตำบลในอำเภอนั้น ส่วนสุขาภิบาลนั้น ประกอบด้วย คณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งมีนายอำเภอในท้องที่นั้นเป็น ประธานกรรมการสุขาภิบาลคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการสุขาภิบาลเลือกตั้งจากกรรมการ การควบคุมสุขาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลสุขาภิบาลในจังหวัดนั้น

สภาตำบล ประกอบไปด้วยคณะกรรมการสภาตำบล โดยมีกำนันแห่งท้องที่เป็น ประธานกรรมการสภาตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการ สภาตำบลโดยตำแหน่ง นายอำเภอเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของสภาตำบลให้เป็นไปตาม กฎหมาย และมีอำนาจสั่งให้ระงับการดำเนินการซึ่งเห็นว่าเป็นผลเสียหายแก่ท้องที่หรือราชการ โดยสภาตำบลอาจอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตัดสินใจชี้ขาดได้ ส่วนองค์การ บริหารส่วนตำบล ซึ่งเคยเป็นสภาตำบลที่มีรายได้โดย ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วง มาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุก หมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล และสมาชิก ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้าน ในตำบลนั้น เป็นสมาชิกอีกหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเข้ามาบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วน ตำบล โดยมีนายอำเภอมีอำนาจการตรวจสอบ การบริหารงานได้ และถ้าปรากฏว่าองค์การบริหาร ส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ (อรุณ เกตุสุริยงค์, 2538: 168-180)

การบริหารราชการของเมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่ง ประกอบไปด้วยสภาเมืองพัทยา และปลัดเมืองพัทยา โดยแยกฝ่ายควบคุมกับฝ่ายดำเนินการ ออกจากกัน สภาเมืองพัทยาทำหน้าที่ดำเนินนโยบายและแผนการดำเนินงาน และควบคุมการ ปฏิบัติงานประจำของเมืองพัทยา ส่วนปลัดเมืองพัทยามีหน้าที่บริหารกิจการของเมืองพัทยาตาม นโยบายของสภาเมืองพัทยา (สมาน รังสีโยกฤษฎ์, 2522: 70-90)

จากลักษณะของระบบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ที่มี การแบ่งอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค และกระจายอำนาจไปให้ส่วนท้องถิ่นทำให้ในการ บริหารงานราชการในแต่ละส่วนมีความสัมพันธ์กันในทางการบริหาร 3 ลักษณะ คือ

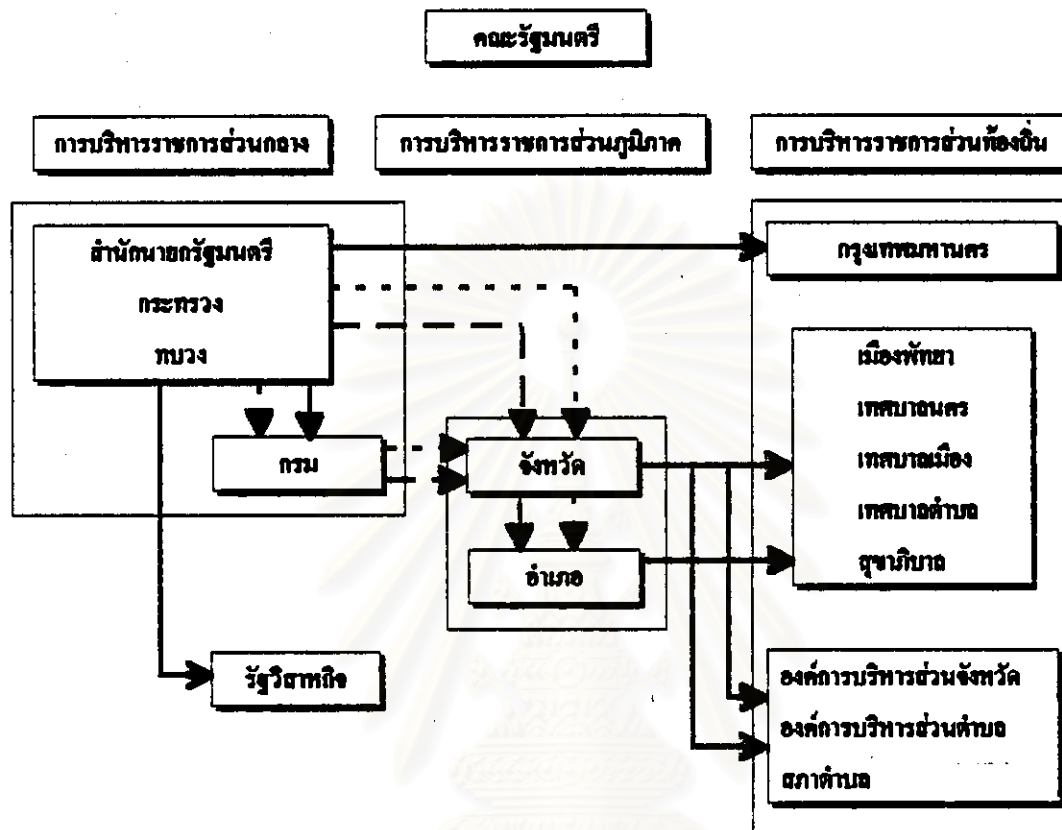
แผนภูมิที่ 2.1 แสดงราชการบริหารของราชอาณาจักรไทยในปัจจุบัน



ที่มา : กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานปลัดกระทรวง

สงวนลิขสิทธิ์บริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิ 2.2 โครงสร้างความสัมพันธ์การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย



- ← - - - - การบังคับบัญชา
- ← - - - - การควบคุมกำกับ
- ← - - - - การประสานราชการ

ที่มา : ภาณุพันธ์ รัชต์ กรมการเมือง กระทรวงมหาดไทย

1. ลักษณะการบังคับบัญชา คือ หน่วยราชการที่เหนือขึ้นไปมีอำนาจในการสั่งการตามลำดับชั้น กระทรวง ทบวง กรม และจากส่วนกลางไปยังจังหวัด และจากจังหวัดสั่งการไปสู่อำเภอ

2. ลักษณะการควบคุมและกำกับการทำงาน คือ เป็นการบริหารแบบกระจายอำนาจไปให้องค์กรบริหารเอง ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของส่วนราชการที่สังกัดตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งจะไม่มีอำนาจการสั่งการส่วนราชการ

3. การประสานราชการ คือ การบริหารราชการซึ่งไม่มีอำนาจบังคับบัญชา หรือการควบคุมกำกับ แต่กำหนดให้มีระเบียบเกี่ยวกับการประสานราชการระหว่างหน่วยราชการ และการขอความร่วมมือระหว่างการบริหารของส่วนราชการ

จากระบบโครงสร้างของการบริหารราชการมีความสัมพันธ์กันนั้น สามารถแสดงได้ในแผนภูมิที่ 2.2

จากความสัมพันธ์ของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินจะทำให้มองเห็นภาพของการสัมพันธ์ติดต่อระหว่างหน่วยราชการในแต่ละส่วนในลักษณะที่เป็นอิสระต่อกันและใกล้ชิดกัน ซึ่งจะส่งผลต่อการใช้สถานที่ราชการ และความสัมพันธ์ในลักษณะกลุ่มบริหารราชการต่างๆ ของระบบราชการไทย (ภาณุพันธ์ ชัยวีรค์, 2533)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดที่ตั้งศูนย์ราชการ

ศูนย์ราชการของราชการบริหารส่วนภูมิภาค หมายถึง กลุ่มบริเวณที่มีอาคารศาลากลาง ตั้งอยู่ เป็นที่ใช้เป็นที่ทำการของจังหวัด ซึ่งเป็นที่ทำงานของสำนักงานจังหวัด และสำนักงานของส่วนราชการต่างๆ ที่กระทรวง ทบวง กรมส่งมาประจำในจังหวัด ศูนย์ราชการจึงเป็นศูนย์กลางในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด การบริหารราชการของจังหวัด นอกจากจะเป็นการประสานงานระหว่างสำนักงานราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดแล้ว ยังต้องประสานงาน และควบคุมการปฏิบัติงานของสำนักงานราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ รวมทั้งการใช้บริการประชาชนภายในจังหวัด ดังนั้นศูนย์ราชการจึงควรมีที่ตั้งสะดวกต่อการคมนาคม ติดต่อระหว่างอำเภอต่างๆ ภายในจังหวัด (มานิต มานิตเจริญ, 2524: 905)

จังหวัดประกอบด้วยท้องที่หลายอำเภอรวมกัน อำเภอที่เป็นศูนย์กลางการปกครองของจังหวัด เรียกว่าอำเภอเมือง สำหรับท้องที่อันเป็นที่ตั้งของศูนย์ราชการจังหวัดมีฐานะเป็นเทศบาลเมือง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานปลัดกระทรวง, 2522: 15) การกำหนดท้องที่อำเภอและท้องที่อันเป็นที่ตั้งของศูนย์ราชการมีหลักเกณฑ์บางประการกำหนดไว้ในแนวทางการพิจารณาการจัดตั้งจังหวัดใหม่ของกรมการปกครอง (จำลอง ประเสริฐยิ่ง, 2523: 73-74) ดังนี้

การพิจารณาจัดตั้งจังหวัดขึ้นใหม่ควรจะได้พิจารณาเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วยคือ ... ฟังความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับศูนย์ที่ตั้งสถานที่ราชการจังหวัดใหม่ ... ความพร้อมด้านอื่นๆ นอกจากที่กล่าวแล้วข้างต้น อาจเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการพิจารณาจัดตั้งจังหวัดใหม่ อาทิเช่น ความเป็นศูนย์รวมทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น เป็นศูนย์การค้า ศูนย์การขนส่งและคมนาคม หรืออุตสาหกรรม ตลอดจนมีโรงเรียน โรงพยาบาลอยู่แล้ว เป็นต้น มีสถานที่ราชการอื่นๆ ที่จำเป็นแก่การตั้งจังหวัดใหม่อยู่แล้ว เช่น มีศาลจังหวัด สำนักงานที่ดิน ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข เรือนจำ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาแล้วแสดงให้เห็นว่า การกำหนดศูนย์กลางการปกครองจังหวัดส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนในจังหวัด พร้อมทั้งมีกฎหมายรองรับท้องที่อำเภอและท้องที่อันเป็นที่ตั้งของศูนย์ราชการ การเปลี่ยนแปลงที่ตั้งของศูนย์ราชการออกนอกเขตอำเภอหรือเขตเทศบาลเมือง จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายรับรองเขตอำเภอและเขตเทศบาลใหม่ที่ขยายออกไปครอบคลุมบริเวณที่ตั้งศูนย์ราชการแห่งใหม่

ลักษณะการกำหนดประเภทการใช้ที่ดินภายในเมือง

การวางแผนพัฒนาชุมชนในระดับเทศบาลเมืองที่ดำเนินการโดยกรมผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ในปัจจุบันนี้มีการการจัดทำผังเมืองรวมซึ่งเป็นการกำหนดมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในภายในเขตผังเมืองรวม พื้นที่เขตผังเมืองรวมมีขอบเขตครอบคลุมเขตเทศบาลเมือง และบริเวณพื้นที่ชุมชนที่อยู่โดยรอบเขตเทศบาลเมือง ในการจัดทำผังเมืองรวมมีการกำหนดเขตประเภทที่ดินไว้หลายประเภทตามความเหมาะสมของแต่ละเมือง จากการพิจารณาข้อกำหนดการใช้ที่ดินแต่ละประเภทของผังเมืองรวมเมืองต่างๆ ซึ่งรวบรวมจากเอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการผังเมือง สามารถสรุปการจัดประเภทที่ดินในเขตผังเมืองรวม ได้ 10 ประเภท ดังนี้

1. ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย
2. ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง
3. ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก
4. ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม
5. ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม
6. ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
7. ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย
8. ที่ดินประเภทสถานบันการศึกษา
9. ที่ดินประเภทสถานบันศาสนา
10. ที่ดินประเภทสถานบันราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

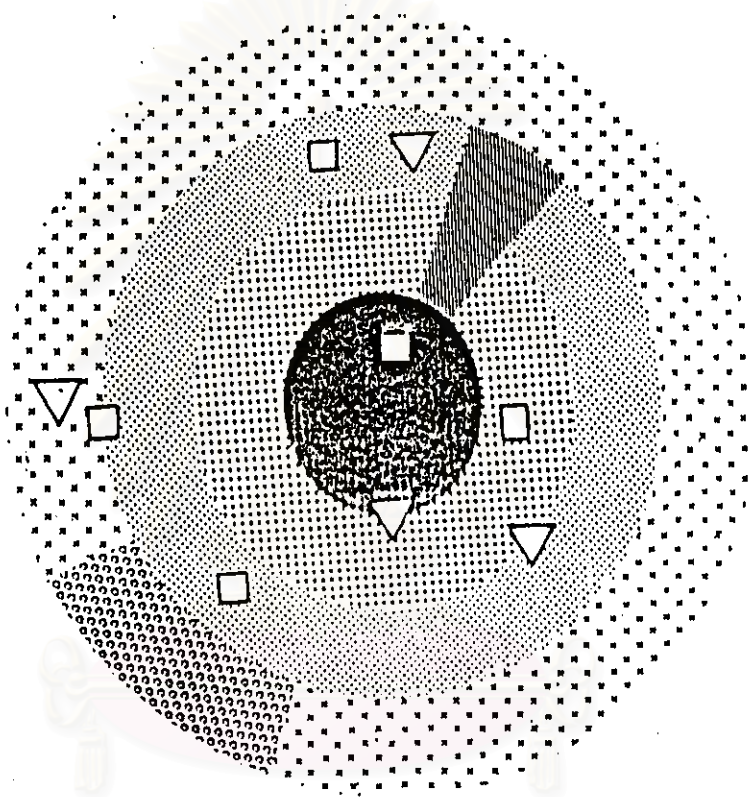
จากการพิจารณาลักษณะการวางและจัดทำผังการใช้ที่ดินในอนาคตของผังเมืองรวมเมืองต่างๆ ซึ่งรวบรวมจากแผนผังประกอบการประชุมคณะกรรมการผังเมือง สามารถสรุปได้ว่ารูปแบบการจัดระเบียบการใช้ที่ดินของเมืองต่างๆ มีที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากเป็นศูนย์กลางของชุมชน โดยมีที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย และที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมเป็นวงรอบเรียงออกไปตามลำดับ สำหรับที่ดินประเภทอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะกำหนดไว้ในตำแหน่งที่เหมาะสมต่อการป้องกันมลภาวะที่จะมีผลกระทบกับชุมชนบริเวณพื้นที่รอบนอกของชุมชนบริเวณเดียวกับที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ส่วนที่ดินประเภทอื่นๆ ได้แก่ ที่ดินประเภทสถานบันราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ที่ดินประเภทสถานบันการศึกษาและสถานบันศาสนา ส่วนใหญ่เป็นการกำหนดขึ้นตามลักษณะการใช้ที่ดินที่เป็นอยู่เดิม สำหรับที่ดินประเภทสถานบันราชการนั้น

จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่จะอยู่ในบริเวณระหว่างศูนย์กลางทางค่านาณิชยกรรม และที่พักอาศัย ส่วนระบบคมนาคมนั้นมีลักษณะเป็นถนนวงรอบตามรูปแบบการใช้ที่ดิน ผสมกับรูปแบบของถนนประเภทตารางและรัศมี แต่เว้นแต่ความเหมาะสมของแต่ละเมือง โดยสามารถสรุปรูปแบบการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ ของเมืองเป็นแผนภูมิที่ 2.3

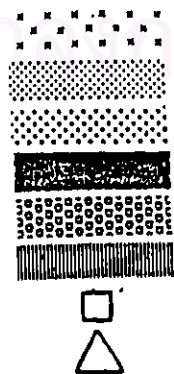


สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 2.3 แสดงรูปแบบการใช้ที่ดินภายในเมือง ตามลักษณะการจัดทำผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต ของผังเมืองรวมเมืองต่างๆ



สัญลักษณ์



- ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม
- ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย
- ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง
- ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก
- ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม
- ที่ดินประเภทสถาบันราชการ
- ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา
- ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา

การบริหารงานที่ตั้งศูนย์ราชการทางด้านเศรษฐกิจ

การบริหารราชการมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารแก่ประชาชน ซึ่งการวัดประสิทธิภาพของการบริหารราชการนั้น จะต้องรวมถึงผลงานที่ทำให้เกิดความพึงพอใจและประโยชน์สุขของประชาชนด้วย (สมาน รังสิโยกฤษฎ์ และสุธี สุทธิสมบุรณ์, 2523: 4-5) ไม่ได้เป็นการวัดโดยการเทียบอัตราส่วนระหว่างการลงทุนกับผลผลิตที่ได้หรือผลกำไรอย่างการบริหารของธุรกิจเอกชนเพียงอย่างเดียว การเลือกที่ดินเพื่อเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งของกระบวนการผลิตหรือบริการ สามารถเปรียบเทียบได้กับการใช้ที่ดินในทางธุรกิจการค้า ประพันธ์ เสวตนันท์ ได้กล่าวถึงทฤษฎีการใช้ที่ดินไว้ว่า

ผลกำไรทางการค้าขึ้นอยู่กับความใกล้ชิดไกลกับตลาดด้วย ร้านขายปลีก จะสามารถได้ผลกำไรมากที่สุดถ้าตั้งอยู่ใกล้ศูนย์กลางที่มีประชาชนอยู่อย่างหนาแน่น การตั้งที่ทำการห่างไกลออกไปจากตลาดจะทำให้ปริมาณการขาย หรือการติดต่อลดน้อยลงไปโดยปริยาย เหตุผลก็คือการตั้งที่ทำการในใจกลางเมืองนั้น มีประชาชนสัญจรผ่านไปมามากกว่า ถ้าต้องการทำให้ปริมาณการขายหรือการติดต่อในที่ตั้งที่อยู่ห่างไกลออกไปมีขนาดเท่ากับปริมาณการขายหรือการติดต่อในเมืองซึ่งเป็นย่านการค้าแล้ว ธุรกิจหน่วยนั้นจะต้องใช้ทุนในการโฆษณาและให้ความสะดวกต่างๆ แก่ลูกค้ามากขึ้น (ประพันธ์ เสวตนันท์, 2520: 59)

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ศูนย์กลางธุรกิจการค้าของเมืองเป็นย่านที่สะดวกต่อการเดินทางติดต่อมากที่สุด ความเหมาะสมของที่ตั้งที่ทำการของทางราชการขึ้นอยู่กับระยะทางจากศูนย์กลางทางด้านธุรกิจการค้าของเมือง การกำหนดที่ตั้งที่ทำการของทางราชการใกล้กับศูนย์กลางธุรกิจการค้าสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน

อย่างไรก็ตามที่ดินประเภทสถาบันราชการมีความหมายครอบคลุมถึงที่ดินที่เป็นที่ตั้งของส่วนราชการต่างๆ ทั้งหมดที่มีอยู่ภายในเมือง ส่วนราชการเหล่านี้สามารถจัดประเภทตามลักษณะการให้บริการได้ 2 ประเภท (สันต์ศักดิ์ อาจสาคร, 2529: 20-21) ได้แก่

1. ส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนโดยตรง ได้แก่ เทศบาล อำเภอ ตำรวจ สาค เป็นต้น
2. ส่วนราชการที่มีลักษณะการปฏิบัติงานด้านการบริหาร งานด้านวิชาการ และการควบคุมการบริหารราชการของส่วนราชการระดับอำเภอ ได้แก่ จังหวัด และสำนักงานเขต ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านวิชาการมีพื้นที่ปฏิบัติการครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด (ที่ทำการของสำนักงานเขตอยู่ในจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของเขตการบริหารราชการของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมี

ลักษณะการแบ่งเขตและการกำหนดจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของสำนักงานเขตแตกต่างกันในแต่ละกระทรวง ทบวง กรม)

Walter Christaller ปี ค.ศ.1898-1969 (Baskin, 1966: 73-69) ได้ศึกษาค้นคว้าหาข้ออธิบายของพื้นที่ศูนย์กลางและความเกี่ยวข้องในทางเศรษฐกิจ สังคมของการตั้งถิ่นฐาน ซึ่งต่อมาแนวคิดของเขาถูกนำไปทดสอบ และขยายความขึ้นจนกลายเป็นทฤษฎีที่ใช้อธิบายระบบของเมืองและบทบาทหน้าที่ของเมือง เขาใช้คำว่า ย่านศูนย์กลาง หรือแหล่งชุมชน โดยคิดเอาว่า คำว่า "Place" มีความหมายเป็นกลางดี เขาหมายถึงเมืองซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในด้านบริการสินค้าต่างๆ ต่อบริเวณรอบนอก ทฤษฎีย่านศูนย์กลางคือ หลักเกณฑ์ที่คิดขึ้นเพื่ออธิบายถึงลำดับความสำคัญของการตั้งถิ่นฐานในแง่ทำเลที่ตั้งเปรียบเทียบกับ โดยถือเอาจำนวน ขนาด บทบาทหน้าที่และช่วงระยะห่างของแต่ละแห่งเป็นหลัก เขาเชื่อว่าผู้คนรวมกันอยู่ในเมืองเพราะต้องการแลกเปลี่ยนสินค้า บริการและความคิด เมืองเกิดขึ้นเพราะเหตุผลทางเศรษฐกิจ คือ ย่านของความสะดวกในเรื่องการค้าและบริการ

ในปี ค.ศ.1933 Christaller ได้วิเคราะห์การเกิดเมืองโดยตั้งคำถามว่าอะไรเป็นตัวกำหนดจำนวน ขนาด และการกระจายตัวของเมือง ตามความเห็นของเขานั้น หน้าที่หลักของเมืองคือ การเป็นศูนย์กลางของภาค แต่เมืองนั้นมีขนาดไม่เท่ากัน เขตรอบตัวเมืองก็ไม่เท่ากัน วิวัฒนาการของการเกิดเมืองโดยธรรมชาติจะต้องเริ่มต้นเป็นแหล่งชุมชนที่มีขนาดเล็กที่สุดก่อนในรูปของหมู่บ้านเล็กๆ แล้วกลายมาเป็นหมู่บ้านใหญ่ กลายมาเป็นตำบล อำเภอ และจังหวัดในที่สุด ถ้าการกระจุกตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีขนาดใหญ่ขึ้น พื้นที่ในบริเวณนั้นก็ค่อยๆ พัฒนาตัวเองขึ้นเป็นแหล่งชุมชนในที่สุด แหล่งชุมชนหรือย่านศูนย์กลางมีหลายขนาด และหน้าที่กว้างขวางแตกต่างกันออกไป เรียงตามลำดับความสำคัญ (hierachical functions) นั่นคืออาจมีย่านศูนย์กลางอันดับหนึ่ง (first-order central place) อันดับสอง และอันดับสาม ฯลฯ แต่อย่างน้อยที่สุดจะต้องมี 4 ระดับ ได้แก่ แหล่งชุมชนที่เป็นเพียงหมู่บ้านเล็กๆ (hamlets) จัดว่าเป็นอันดับหนึ่งใหญ่ขึ้นมาก็เป็นหมู่บ้านขนาดใหญ่ (Village) ถือเป็นอันดับสอง เมื่อหมู่บ้านเจริญมากขึ้นกิจกรรมในอาณาบริเวณมีมากขึ้น มีคนอยู่มากขึ้น นานๆ เข้าก็กลายเป็นเมืองเล็ก (Town) และในที่สุดก็เป็นเมืองใหญ่ (City) เฉพาะเมืองใหญ่เองนั้นก็ยังมีขนาดไม่เท่ากัน เมืองใหญ่ที่ใหญ่ขึ้น อันดับก็มากขึ้น กิจกรรมทุกอย่างมากขึ้น ไปด้วย

ข้อสมมติของ Christaller (ฉัตรชัย พงศ์ประจักษ์, 2527: 40)

1. ลักษณะภูมิประเทศในบริเวณย่านศูนย์กลางนั้น จะต้องคล้ายกันหรือเหมือนกัน คือไม่มีที่ใดได้เปรียบไปกว่ากัน เป็นที่ราบติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันตลอด

2. การเดินทางของประชากรสามารถกระทำได้ทุกทิศทาง ไม่มีขีดจำกัดทางด้านทิศทาง
3. การกระจายของประชากรมีเท่ากันในพื้นที่ และประชากรเหล่านั้นมีกำลังซื้อเท่าเทียมกัน รสนิยมก็เหมือนกัน
4. การเดินทางไปซื้อสินค้าและบริการของประชากรนั้น จะไปยังเมืองที่มีระยะทางใกล้ที่สุด
5. มีโครงข่ายของเส้นทางคมนาคมตัดผ่านเมืองต่างๆ โดยสะดวก มีเท่ากันทุกแห่ง
6. ขนาดของเมืองแบ่งตามลำดับศักดิ์ของเมืองเป็น 4 ลำดับศักดิ์ คือ City, Town, Village และ Hamlets

จากแนวความคิดของ Christaller สามารถนำมาใช้กับการกำหนดที่ตั้งศูนย์ราชการของภาคและจังหวัด เพื่อให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง และประโยชน์สูงสุด ควรเป็นย่านศูนย์กลางตามข้อสมมติในข้อที่ว่า การเดินทางมาใช้บริการ ได้สะดวกและมีระยะทางที่ใกล้และมีระบบการคมนาคมที่สะดวกและรวดเร็ว

ลักษณะการกำหนดที่ตั้งที่ทำการของทางราชการในต่างประเทศ

การจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดของราชอาณาจักรไทย เปรียบเทียบได้กับการจัดการปกครองในระดับ County หรือจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นเขตการปกครองในระดับรองจากมตรัฐ (State) ที่ทำการของจังหวัดในสหรัฐอเมริกานั้น บางจังหวัดมีการรวมไว้กับที่ทำการของเมือง (City hall) ซึ่งเป็นที่ทำการของสำนักงานราชการส่วนท้องถิ่นในระดับเมืองอันเป็นชุมชนที่ตั้งที่ทำการจังหวัด Chiara and Callender ได้กล่าวถึงแนวทางบางประการสำหรับการกำหนดที่ตั้งที่ทำการรวมของเมืองและจังหวัด (City-County Building) ในกรณีตัวอย่างการกำหนดที่ตั้งที่ทำการเมืองของเมือง Tacoma และ Pierce ซึ่งเป็นการวางแผนร่วมกันของคณะกรรมการจากส่วนราชการต่างๆ โดยมีแนวทางในการพิจารณาสรุปได้ดังนี้ (Chiara and Callender, ed. 1973:492)

1. การกำหนดที่ตั้งที่ทำการจังหวัดจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของการบริหารโดยกำหนดที่ตั้งให้เหมาะสมต่อการอำนวยความสะดวกในการบริหารราชการ เพื่อประชาชนส่วนใหญ่ที่มาใช้บริการ
2. ที่ทำการของจังหวัดควรอยู่ใกล้กับศูนย์กลางของกิจกรรมธุรกิจ เนื่องจากเป็นที่พบกันของถนนสายสำคัญ และระบบขนส่งสาธารณะ ที่ตั้งดังกล่าวจะสามารถอำนวยความสะดวกแก่

ประชาชนทั่วไปได้มากกว่าที่ตั้งอื่น นอกจากนี้ที่ตั้งของที่ทำการจังหวัดควรได้รับการกำหนดไว้ใกล้กับเส้นทางคมนาคมสายหลัก ศูนย์กลางของการขนส่ง และระบบขนส่งมวลชน

3. การใช้ระบบขนส่งมวลชนอย่างเต็มที่จะช่วยลดปัญหาการจัดเตรียมที่จอดรถและลดสาเหตุการจราจรติดขัดในเมือง

4. การกำหนดที่ตั้งที่เหมาะสมของที่ทำการจังหวัดในศูนย์กลางธุรกิจการค้าจะอำนวยความสะดวกต่อการดำเนินชีวิตภายในพื้นที่นั้นจากสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ภายในศูนย์กลางเมือง

5. การกำหนดที่ตั้งควรพิจารณาทางด้านการลงทุนเกี่ยวกับที่ตั้ง โดยคำนึงถึงการขยายตัวในอนาคต ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาที่ตั้งซึ่งรวมถึงค่าเรือดอน การปรับพื้นที่ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และการป้องกันน้ำท่วม

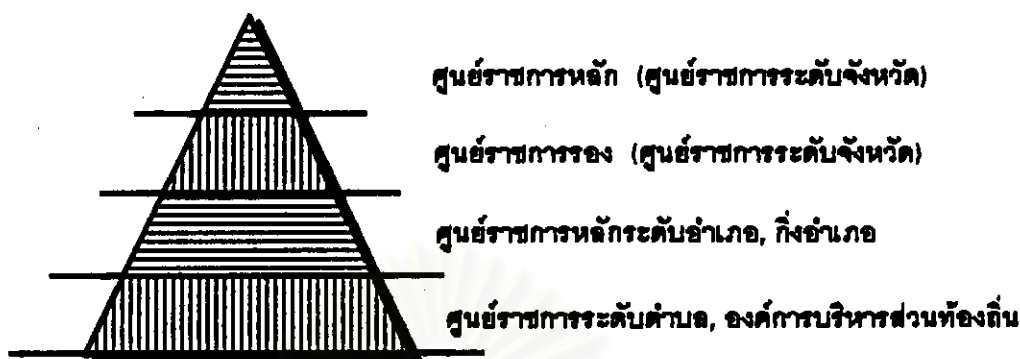
จากหลักเกณฑ์การพิจารณาที่กำหนดที่ตั้งที่ทำการเมืองและที่ทำการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่าการเน้นทางด้านประสิทธิภาพในการบริการเพื่อบรรลุดูประสงค์ของการบริหารราชการที่มุ่งให้ความสะดวกแก่ประชาชนส่วนใหญ่ที่มาใช้บริการ โดยพยายามกำหนดที่ตั้งของที่ทำการเมืองและจังหวัดในบริเวณที่ใกล้กับศูนย์กลางธุรกิจการค้าของเมือง และเน้นการใช้ประโยชน์จากระบบถนนภายในเมืองอย่างเต็มที่ รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากบริการขนส่งสาธารณะและระบบขนส่งมวลชน

จากการพิจารณาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดที่ตั้งศูนย์ราชการ ลักษณะการกำหนดประเภทการใช้ที่ดินภายในเมือง ทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์ของที่ตั้ง และลักษณะการกำหนดที่ตั้งที่ทำการของทางราชการในต่างประเทศ ตามที่กล่าวมาแล้วสามารถสรุปเป็นหลักเกณฑ์การกำหนดที่ตั้งศูนย์ราชการเพื่อใช้ในการพิจารณาความเหมาะสมของที่ตั้งศูนย์ราชการในจังหวัดที่ทำการศึกษาดังนี้

1. ที่ตั้งของศูนย์ราชการควรอยู่ภายในพื้นที่เขตเทศบาลหรือบริเวณพื้นที่ชุมชนรอบเขตเทศบาลที่สามารถขยายเขตเทศบาลครอบคลุมบริเวณที่ตั้งของศูนย์ราชการ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของพื้นที่ต่อการพัฒนาเป็นเมือง

2. ที่ตั้งของศูนย์ราชการควรอยู่ใกล้ศูนย์กลางธุรกิจการค้าของเมืองเพื่อความสะดวกในการให้บริการประชาชนส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามการกำหนดที่ตั้งศูนย์ราชการไว้ในบริเวณศูนย์กลางธุรกิจการค้าอาจทำให้ไม่สะดวกต่อการจัดหาที่ดิน และเกิดปัญหาการรบกวนการปฏิบัติงานจากสภาพแวดล้อมภายในศูนย์กลางเมือง การพิจารณาระยะห่างที่เหมาะสมระหว่างที่ตั้ง

แนวความคิดการจัดตั้งศูนย์ราชการระดับต่างๆ ในจังหวัด



คณะกรรมการจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการส่วนภูมิภาค (2535) ได้มีแนวความคิด เพื่อแก้ไขปัญหากับหน่วยงานราชการที่มีการจัดตั้งหน่วยงานในภูมิภาค ทั้งระดับจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอและตำบลเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก ที่ตั้งกระจัดกระจายไปตามที่ต่างๆ ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน ไม่สะดวกในการบริหาร และขาดความคล่องตัวในการให้บริการ ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคก่อนแล้ว ดังนั้นจึงได้มีการจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการในส่วนภูมิภาคต่างๆ คือ

1. **ศูนย์ราชการหลัก (ศูนย์ราชการระดับจังหวัด)** เป็นศูนย์บริหารงานของส่วนราชการในจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการต่างๆ ที่มีลักษณะงานหลักเป็นงานบริหาร โดยมีอาคารศาลากลางของจังหวัด อาคารศาลที่ทำการศาลจังหวัดเป็นอาคารหลัก และมีอาคารที่ทำการในลักษณะของสำนักงานของส่วนราชการต่างๆ รวมกลุ่มอยู่ในบริเวณเดียวกัน
2. **ศูนย์ราชการรอง (ศูนย์ราชการระดับจังหวัด)** ในบางจังหวัดถ้ามีความจำเป็นในการจัดตั้งศูนย์ราชการระดับจังหวัดมากกว่าหนึ่งแห่งก็ได้ โดยประกาศจัดตั้งให้เป็นศูนย์ราชการรอง
3. **ศูนย์ราชการระดับอำเภอและกิ่งอำเภอ** เป็นศูนย์บริหารงานส่วนราชการในอำเภอและกิ่งอำเภอ ซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการต่างๆ ที่มีลักษณะของงานหลักเป็นงานบริการ โดยมีอาคารที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอ และมีอาคารที่ทำการในลักษณะของส่วนราชการต่างๆ รวมกลุ่มอยู่ในบริเวณเดียวกัน ซึ่งในแต่ละอำเภอควรมีศูนย์ราชการหลักเพียงแห่งเดียว
4. **ศูนย์ราชการระดับตำบล** เป็นศูนย์บริหารงานของส่วนราชการในตำบล ซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการต่างๆ ที่มีลักษณะงานหลักเป็นงานบริการ โดยมีอาคารที่ทำการสภาตำบล หรือที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล และมีอาคารที่ทำการในลักษณะของส่วนราชการต่างๆ รวมกลุ่มอยู่ในบริเวณเดียวกัน

การกำหนดกลุ่มหน่วยงานในศูนย์ราชการ

คณะกรรมการจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการส่วนภูมิภาค (2535: 5-6) ได้มีแนวความคิดในการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดกลุ่มหน่วยงานที่จะย้ายเข้าไปอยู่ในศูนย์ราชการได้อย่างเหมาะสม โดยกำหนดให้หน่วยงานบริหารที่มีความจำเป็นจะต้องอยู่ในบริเวณศูนย์ราชการระดับจังหวัด เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสะดวกทั้งในด้านการบริหารงาน การปฏิบัติงาน การประสานงาน และการติดต่อราชการระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกัน หรือกับผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเป็นหน่วยงานบริการที่มีความจำเป็นจะต้องประสานงานกับหน่วยงานบริหารอื่นภายในศูนย์ราชการอย่างใกล้ชิด และถ้าหากมีสถานที่ตั้งหน่วยงานอยู่แล้ว และอยู่ใกล้ศูนย์ราชการระดับจังหวัด ไม่เป็นอุปสรรคในการประสานงานก็ให้อยู่ที่เดิมได้ ยกเว้นกรณีหน่วยงานที่อยู่ในกลุ่มที่จะต้องอยู่ในศูนย์ราชการ และมีการจัดตั้งศูนย์ใหม่และมีพื้นที่พอดังเข้าอยู่ในศูนย์ราชการสำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ให้กระจายตามพื้นที่ที่เหมาะสม ส่วนหน่วยงานระดับท้องถิ่น (เทศบาล) ควรกระจายไปสู่ส่วนอื่นๆ ของเมืองเพื่อบริการแก่ชุมชนโดยรอบ

การวางผังแม่บทศูนย์ราชการระดับจังหวัด

คณะกรรมการจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการส่วนภูมิภาค (2535: 16-20) มีแนวความคิดในกรณีที่มีโครงการจะย้ายศูนย์ราชการหลักที่มีอยู่ในปัจจุบันไปสร้างศูนย์ราชการหลักแห่งใหม่ หรือในกรณีที่มีศูนย์ราชการอยู่แล้วในปัจจุบัน และมีโครงการจะสร้างศูนย์ราชการรองเพิ่มขึ้นอีก ซึ่งได้มีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง คือ สถานที่ตั้งควรอยู่ในที่ตั้งซึ่งอำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานราชการในการดำเนินการตามหน้าที่ ประชาชนเข้าถึงเพื่อติดต่อราชการได้สะดวกด้วยมีความเป็นไปได้สูงในการนำที่ดินมาใช้ สามารถประหยัดงบประมาณในการก่อสร้าง การดำเนินงาน และการบำรุงรักษา ที่ตั้งดังกล่าวต้องไม่เกิดผลกระทบที่สำคัญกว่าการใช้เป็นสถานที่ตั้งของศูนย์ราชการ กรมสิทธิในที่ดินที่จะนำมาตั้งศูนย์ราชการควรเป็นที่ราชพัสดุ หรือที่สาธารณประโยชน์ ให้เป็นที่ตั้งศูนย์ราชการก่อน ขนาดแปลงที่ดินจะต้องเป็นแปลงติดต่อกันขนาดใหญ่พอสมควร โดยที่ศูนย์ราชการหลักขนาดที่ดินไม่ควรต่ำกว่า 40 ไร่ และศูนย์ราชการรองขนาดที่ดินไม่ควรต่ำกว่า 20 ไร่ ในกรณีมีโครงการย้ายศูนย์ราชการหลักที่มีอยู่ในปัจจุบันไปสร้างศูนย์ราชการหลักแห่งใหม่ ควรมีสนามขนาดใหญ่บริเวณหน้าอาคารศาลากลาง อย่างน้อยประมาณ 5 ไร่ การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในศูนย์ราชการ คือ บริเวณใช้สอยส่วนรวม บริเวณที่อยู่อาศัย บริเวณพื้นที่เปิดโล่ง และนันทนาการ นอกจากนั้นต้องมีพื้นที่รองรับการขยายตัวของหน่วยงานราชการต่างๆ ในอนาคตด้วย ควรมีการกำหนด Floor Area Ratio ที่เหมาะสมกับพื้นที่และสภาพแวดล้อม ตลอดจนสัดส่วนของที่ว่าง ขนาดความสูงของอาคาร ระยะถอยร่นจากถนนสายหลัก

การจัดทำผังบริเวณในศูนย์ราชการที่จะสร้างขึ้นใหม่ เป็นในลักษณะที่เชื่อมต่อเป็นกลุ่มเดียวและมีประโยชน์ใช้สอยในส่วนรวม (Service Area) ร่วมกัน เช่น พื้นที่จอดรถ ระบบเส้นทางสัญจรภายใน จำนวนอาคารและขนาดอาคาร ควรจัดวางให้เหมาะสมกับเนื้อที่ดินที่มีอยู่ โดยคำนึงถึงลักษณะงานหลักของหน่วยงานที่จะใช้ในพื้นที่ไม่ควรใช้อาคารปะปนกัน เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน อาคารต้องมีความสัมพันธ์กับการใช้ที่ดิน และสภาพแวดล้อม การกำหนดกลุ่มหน่วยงาน หน่วยงานบริหารหรือหน่วยงานบริการที่ต้องประสานงานกับหน่วยงานในศูนย์ราชการเกิดความคล่องตัวและสะดวกในด้านการบริหารงาน การปฏิบัติงาน ส่วนหน่วยงานรัฐวิสาหกิจให้ตั้งกระจายตามพื้นที่ที่เหมาะสม

สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (2537) ได้ศึกษาถึง สภาพปัญหาของหน่วยงานราชการต่างๆ ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ทั้งในสังกัดราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ตลอดจนรัฐวิสาหกิจต่างๆ ปรากฏว่ามีสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน การขยาย ขาดความเป็นระเบียบและกระจายอยู่ในเขตและนอกเขตเมือง ยังไม่มีแผนรองรับการขยายตัว ดังนั้น จึงได้มีแนวความคิดการใช้ที่ดิน โดยการจัดให้มีศูนย์ราชการเพียงศูนย์เดียว โดยใช้ศูนย์ราชการเดิม จัดระเบียบปรับปรุงการใช้ที่ดิน โดยมีบทบาทเป็นศูนย์ด้านการบริหาร อำนวยการและสนับสนุนการดำเนินงานทั้งในระดับจังหวัดและท้องถิ่น รวมทั้งในระดับภาคและอนุภาคที่จำเป็น เป็นที่ตั้งของกลุ่มหน่วยงานที่ต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชน หน่วยงานที่ตั้งอยู่ภายในบริเวณพื้นที่ชุมชนเมือง ควรเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจหรือราชการที่มีภาระกิจให้บริการหรือต้องติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนเป็นหลัก โดยอาจตั้งกระจายอยู่ในบริเวณที่เหมาะสม แต่ไม่ควรอยู่ในบริเวณที่เป็นชุมชนธุรกิจหนาแน่น สำหรับหน่วยงานราชการควรรวมอยู่เป็นกลุ่ม โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการประสานงานและความสะดวกในการให้บริการประชาชน สำหรับการก่อสร้างอาคารจะมีการต่อเติมอาคารศาลากลางให้เป็นอาคารขนาดใหญ่ อาคารขนาดเล็ก รื้อถอนเมื่อหมดสภาพ และก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ขึ้นมาแทน การจัดรวมกลุ่มหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์กันมากทั้งในด้านการบริหารและการประสานงานเข้าด้วยกัน โดยมุ่งเน้นการรวมกลุ่มอยู่ในอาคารขนาดใหญ่ จัดให้มีระบบการสัญจรเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มอาคารโดยสะดวก มีการปรับปรุงและ ส่งเสริมสภาพแวดล้อมและภูมิทัศน์ที่ดี

บริษัท อารชชีไนน์ แอนคิวิลอปปเม้นท์ จำกัด (2535) ได้ศึกษาถึงสภาพการทั่วไปของศูนย์ราชการของจังหวัดขอนแก่นพบว่า มีการเข้าไปครอบครองพื้นที่อยู่แล้ว แต่สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ยังคงเหลือพื้นที่ว่างอีกมากสามารถนำมาพัฒนาเพื่อรองรับการขยายตัวหน่วยงานอื่นๆ สภาพอาคารของหน่วยงานราชการที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่มี

ความเป็นเอกภาพ ขาดความสัมพันธ์กันทั้งในด้านที่ตั้ง และรูปแบบสถาปัตยกรรมที่ค่อนข้าง หลากหลาย จึงได้เสนอแนะการวางแผนกำหนดการใช้ที่ดินและอาคารของหน่วยราชการใหม่ เพื่อรองรับการขยายตัวในด้านพื้นที่ทำงานที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต แนวความคิดกำหนดรูปแบบและทำเลที่ตั้งของศูนย์ราชการ จะต้องจัดให้หน่วยงานที่มีลักษณะงานหลักในการบริการประชาชน และลักษณะการประกอบการพาณิชย์ให้กระจายตัวอยู่ในชุมชนตามภารกิจหลัก การรวมกลุ่ม หน่วยงานจะต้องมีสายงานบริหาร และลักษณะงานหลักประเภทเดียวกัน หรือสัมพันธ์เข้าอยู่ใน พื้นที่เดียวกัน จัดให้มีสาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวกอย่างเพียงพอ แนวทางการจัดรูปแบบ การใช้ที่ดินหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค รวมกลุ่มกันอยู่ในบริเวณ ศูนย์ราชการเมืองขอนแก่นปัจจุบัน หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ควรเป็นไปในลักษณะของศูนย์ย่อยที่ กระจายอยู่ในพื้นที่ ซึ่งต้องไม่ขัดกับนโยบายการย้ายและขยายหน่วยงานโดยรวม

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2537) ได้ศึกษาและได้กำหนดแผนการใช้ที่ดินของรัฐจังหวัด ลำปาง โดยมีแนวความคิดให้มีการตั้งศูนย์ราชการ โดยใช้พื้นที่ริมถนนสายลำปาง-เด่นชัย ห่างจาก ตัวเมืองลำปางประมาณ 6 กิโลเมตร พื้นที่ทั้งหมดประมาณ 2,400 ไร่ เป็นที่ตั้งของหน่วยงานของ รัฐที่ทำหน้าที่หลักด้านบริหาร ซึ่งจะย้ายออกไปย่านธุรกิจการค้าของเมืองลำปาง เนื่องจาก ขาดแคลนพื้นที่สำหรับการขยายตัว และไม่จำเป็นต้องตั้งอยู่ในเมือง ทำให้หน่วยงานเหล่านี้มีพื้นที่ สำหรับขยายตัว และเพิ่มประสิทธิภาพในการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานแล้ว ยังทำให้ ประชาชนที่เดินทางมาติดต่อ ได้รับความสะดวก หน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักด้านการให้บริการ ซึ่งตั้งอยู่ในตัวเมืองลำปาง ให้ตั้งอยู่ในตำแหน่งเดิม รวมทั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการปฏิบัติการ ซึ่งต้องการพื้นที่กว้างขวางปัจจุบันตั้งอยู่นอกตัวเมืองให้ตั้งอยู่ที่เดิม พื้นที่ที่ว่างลงเนื่องจาก หน่วยงานของรัฐย้ายออก กำหนดให้ใช้เป็นที่ตั้งของกิจกรรมสาธารณประโยชน์ เช่น ศูนย์ศิลปวัฒนธรรม ศูนย์เยาวชนและศูนย์บริการผู้สูงอายุ และห้องสมุดประชาชน

มหาวิทยาลัยขอนแก่น คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ (2537) ได้ศึกษาสภาพหน่วยงาน และการใช้ที่ดินของหน่วยงานของรัฐในเมืองสุรินทร์กำลังประสบกับปัญหา ความไม่เพียงพอของ อาคารสถานที่ พื้นที่ทำงาน พื้นที่บริการประชาชน ที่จอดรถและพื้นที่ใช้ประโยชน์อื่นๆ และ หน่วยงานมีลักษณะรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มย่อยกระจายอยู่ห่างกัน นอกจากนี้หน่วยงานยังขาดการ วางแผนเกี่ยวกับการจัดระเบียบการใช้ที่ดินและจังหวัดสุรินทร์ มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ รวดเร็วในสาขาต่างๆ จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงได้มีแนวความคิดย้ายศูนย์ราชการมาตั้งในพื้นที่ บริเวณถนนเลียบเมืองทางทิศตะวันตก มีเนื้อที่ 982 ไร่ และได้กำหนดแนวทางการปรับปรุงการ ใช้ที่ดิน โดยให้พื้นที่ศาลากลาง และบริเวณโดยรอบเป็นศูนย์ราชการหลักของจังหวัด สำหรับกลุ่ม

หน่วยงานในเขตเมืองให้จำกัดการขยายตัวในที่ดินและย้ายหน่วยงานส่วนใหญ่ออก คงไว้เฉพาะหน่วยงานที่ต้องทำหน้าที่ให้บริการและลักษณะการประกอบการเชิงพาณิชย์ ส่วนกลุ่มหน่วยงานที่กระจายอยู่นอกเมืองให้ปรับทิศทางกาขยายตัวให้เข้าสู่ศูนย์ราชการ

บทบาทของศูนย์ราชการของจังหวัดสุรินทร์ได้จัดกลุ่มหน่วยงานตามบทบาทหน้าที่แต่ละกลุ่ม คือ

1. ศูนย์ราชการหลัก ให้ทำหน้าที่ด้านบริการ/สำนักงาน/ประสานงาน หน่วยงานที่อยู่ในศูนย์นี้ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้อง พื้นที่ของศูนย์ราชการหลัก ได้แก่ พื้นที่ศาลากลางเดิม
2. ศูนย์ราชการรอง กำหนดให้เป็นที่ตั้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต และย้ายหน่วยงานที่ไม่เกี่ยวข้องออก
3. ศูนย์ราชการใหม่ ให้เป็นพื้นที่หลักของพื้นที่รวมหน่วยงานระดับเขต/ภาค ด้านยุติธรรม และรองรับหน่วยงานที่จะเติบโต ย้ายหรือขยายตัวในอนาคต จากพื้นที่เดิม และหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่
4. กลุ่มหน่วยงานบริการให้เป็นที่ตั้งของหน่วยงานที่กระจายอยู่ในเขตเมือง ทำหน้าที่บริการประชาชน ด้านโครงสร้างพื้นฐาน/การเงิน เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและบางหน่วยงานของกระทรวงคมนาคม

การสร้างศูนย์ราชการและเมืองใหม่

ธงชัย โรจนกนิษฐ์ (2536: 5-8) ได้กล่าวถึงการสร้างศูนย์ราชการและเมืองใหม่มีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตามเมืองใหม่มีหลักในการดำเนินการ คือ ต้องมีการกำหนดบทบาทและหน้าที่ (Roles and Function) ที่ชัดเจนว่า เช่น กำหนดให้เป็นศูนย์กลางการศึกษา ศูนย์กลางการค้าบริการ หรือเมืองอุตสาหกรรม ฯลฯ ต้องมีการกำหนดขนาดของเมือง (Size and Scale) ซึ่งถูกกำหนดโดยจำนวนประชากรที่เหมาะสม และสามารถรองรับได้สูงสุด ตามบทบาทและหน้าที่ การกำหนดที่ตั้ง (Location) ต้องตอบรับตั้งแต่บทบาท หน้าที่ ขนาด ตลอดจนปัจจัยและองค์ประกอบต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการและบริการสาธารณะในชุมชนเมืองและจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนเมืองอื่นๆ ในระดับภาค ชาติ หรือภูมิภาคของโลกครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่ตั้งของเมือง

จะต้องตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางความเจริญหลักพอสมควร เพื่อป้องกันมิให้ชุมชนเมืองเดิมขยายมาต่อเชื่อมกัน แต่ต้องไม่ควรมีระยะห่างเกินไปจนไม่สามารถติดต่อกับศูนย์กลางเดิมได้สะดวก และซงชัย โรจนกันนท์ ได้สรุปถึงแนวความคิดในการออกแบบเมือง Canberra ซึ่งเป็นเมืองหลวงและศูนย์กลางบริหารราชการของประเทศออสเตรเลีย โดยได้รับอิทธิพลมาจาก L' Enfant ผู้ออกแบบวางผังกรุงวอชิงตัน และ Christopher Wren ผู้ออกแบบและวางผังเมืองกรุงลอนดอน ซึ่งความคิดของผู้ออกแบบเหล่านี้ เน้นหนักการใช้พื้นที่สีเขียวด้วยต้นไม้และสวนสาธารณะกำหนดมุมมองและองค์ประกอบสำคัญของเมืองให้โดดเด่นชัดเจน สำหรับกรุง Canberra นั้น Griffin ได้ใช้ลักษณะองค์ประกอบ สภาพภูมิประเทศซึ่งเป็นสภาพธรรมชาติ และองค์ประกอบที่มนุษย์สร้างขึ้นมาผสมผสานอย่างกลมกลืน และแสดงออกด้วยสถาปัตยกรรมที่ขบถเย็บ ซึ่งปรากฏเป็นแกนขนาดใหญ่เชื่อมโยงกับรัฐสภา แนวความคิดของการออกแบบเมืองต้องมีลักษณะ

1. การใช้สภาพภูมิประเทศ (The Topography) ความสูงต่ำของพื้นที่และสภาพแวดล้อมธรรมชาติ ถูกนำมาพิจารณาเป็นหลักสำหรับการวางผังอาคารที่สำคัญ การสร้างเขื่อนกันน้ำจางเกิดเป็นทะเลสาบขนาดใหญ่ขึ้นกลางเมือง จนกลางเป็นจุดเด่นทางภูมิทัศน์ที่สวยงาม โดยมีภูเขาใหญ่ (Black Mountain) และเนินเขาอื่นเสริมให้เกิดทัศนียภาพที่ประทับใจ

2. การจัดลำดับความสำคัญของการใช้ประโยชน์ที่ดิน (A Symbolic Hierarchy of Land Use)

อาคารรัฐสภาถูกกำหนดให้มีความสำคัญมากที่สุด เชื่อมโยงกับอาคารอื่นๆ ตามความสัมพันธ์และหน้าที่ เช่น กลุ่มของกระทรวงและกรม กลุ่มของสถานทูตและองค์การระหว่างประเทศ และกลุ่มอาคารพิธีกรรมต่างๆ

3. การวางผังแบบเรขาคณิต (A Geometric Plan)

แนวถนนหลักทั้งสามแกนที่ประกอบเป็นรูปสามเหลี่ยมกลางเมืองนั้น มีความสัมพันธ์กับภูมิประเทศและเสริมความโดดเด่นในอาคารรัฐสภาแสดงถึงการเป็นศูนย์กลางการบริหารของประเทศ โครงข่ายถนนอื่นที่มีความสำคัญ ลดหลั่นลงมาได้รับการออกแบบให้เชื่อมโยงกันเป็นระบบสอดคล้องและกลมกลืนกับถนนสายหลักแกนสามเหลี่ยม ได้อย่างดี

4. การจัดระบบชุมชนย่อย (A System of Suburban Centres)

จากศูนย์กลางของเมืองซึ่งประกอบด้วยอาคารราชการ พื้นที่โดยรอบศูนย์ราชการถูกกำหนดให้เป็นชุมชนขนาดเล็กหลายศูนย์กลางเพื่อการพักอาศัย ศูนย์กลางย่อยเหล่านี้จะหนาแน่นทางด้านเหนือและได้มีระยะห่างจากศูนย์ราชการประมาณ 8.12 กิโลเมตร

กรมการผังเมือง สำนักโครงการศูนย์ราชการและเมืองใหม่ (2535) ได้มีแนวความคิดในการย้าย หน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจที่สมควรย้ายออกจากกรุงเทพมหานคร ไปตั้งอยู่ในโครงการ ศูนย์ราชการและเมืองใหม่ เพื่อช่วยในการบรรเทาความรุนแรงของปัญหาเกี่ยวกับระบบชุมชนเมืองในเมืองหลวง จะสามารถนำมาปฏิบัติให้บรรลุได้ต้องกำหนดรูปแบบ และองค์ประกอบด้านการใช้ ที่ดินในพื้นที่โครงการศูนย์ราชการและเมืองใหม่ที่สมบูรณ์ คือ จะต้องมีการกำหนดแหล่งงาน ที่อยู่อาศัย สถาบันการศึกษา ตั้งแต่อนุบาลจนถึงอุดมศึกษา แหล่งธุรกิจการค้าเอกชน สนามกีฬา สนามบิน แหล่งนันทนาการและอื่นๆ เป็นองค์ประกอบสำคัญ ไม่ได้กำหนดเพียงให้มีการย้ายศูนย์ราชการออกไปเท่านั้น ทางด้านสิ่งแวดล้อมกำหนดให้เป็นเมืองที่มีสภาพแวดล้อมที่สวยงาม น่าอยู่ ด้วยความเขียวชอุ่มของต้นไม้ และมีความสะอาด (Green and lean City) นำเอาสิ่งที่ใช้แล้วกลับมาใช้ประโยชน์อีก การย้ายหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจที่สมควรย้ายเป็นจำนวนร้อยละ 50 ของส่วนราชการที่ไม่มีหน้าที่ในการบริการประชาชนในกรุงเทพมหานคร เช่น หน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการเฉพาะในส่วนภูมิภาค และหน่วยงานที่มีโครงการตั้งใหม่ การวางผังมีการออกแบบในลักษณะเป็นเมืองที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง (Self containment) รูปแบบมีเป้าหมายในส่วนราชการเป็นเอกลักษณ์ของเมือง ประกอบด้วยกลุ่มการทำงานหลัก คือ ข้าราชการ แรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และการทำงานในภาคธุรกิจเอกชน

Rahman (1993) มีแนวความคิดในการย้ายศูนย์ราชการจากเมืองหลวง คือ กรุงกัวดาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย มาอยู่ที่เมืองพลูดจาซาในรัฐตลังงอ ให้เป็นเมืองศูนย์กลางการบริหารราชการแห่งใหม่ สาเหตุที่ต้องย้ายเพื่อต้องการลดปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเมืองหลวง เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างสมดุล และปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้คนในเมืองหลวงมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การวางแผนและการออกแบบเมืองศูนย์ราชการแห่งใหม่ให้เป็นเมืองที่มี องค์ประกอบของการเป็นสวนสาธารณะ (Garden City Concept) ที่เข้ากับลักษณะภูมิประเทศ ภายในศูนย์ราชการ มีการแบ่งศูนย์กลางออกเป็นกลุ่มๆ (nodal) มีถนนเป็นแกนกลางเชื่อมระหว่างกลุ่มภายในแต่ละกลุ่ม จะมีกิจกรรมที่ถูกควบคุมให้มีและกิจกรรมที่ปล่อยให้ได้อย่างอิสระ องค์ประกอบของแต่ละกลุ่มประกอบด้วย

1. ศูนย์ราชการ ประกอบด้วย กระทรวงและตัวแทนของหน่วยงาน
2. ย่านพาณิชย์กรรม เป็นศูนย์กลางการค้า และศูนย์กลางของเทคโนโลยี
3. ย่านที่มีกิจกรรมบริการสาธารณะ พิพิธภัณฑ์ ห้างสรรพสินค้า
4. ย่านที่มีกิจกรรมหลายประเภทรวมกัน เป็นที่พักอาศัย ย่านการค้า

5. สวนสาธารณะ สนามกีฬา
6. ย่านที่พักอาศัยของชุมชน (Residential neighborhoods)
7. พื้นที่ระบบคมนาคม สามารถเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ระหว่างกลุ่มในศูนย์ราชการ และระหว่างเมืองหลวง และเมืองต่างๆ ด้วยระบบทางด่วน และรถไฟความเร็วสูง

Yasoshima (1996) ได้เสนอแนวความคิดการย้ายกรุงโตเกียว ว่าควรรหาพื้นที่รองรับของเมืองที่จะย้ายไปใหม่และลักษณะของเมือง ที่ตั้งของเมืองใหม่ควรเป็นเกาะที่มีพื้นที่ขนาดเหมาะสมที่ไม่ใหญ่ หรือเล็กเกินไป และต้องมีปัจจัยอื่นๆ ที่เหมาะสมรองรับ ระยะทางห่างจากเมืองโตเกียว 60-300 กิโลเมตร เดินทางไปกลับกรุงโตเกียว ใช้เวลา 1-2 ชั่วโมง และต้องไม่ทำให้เกิดชุมชนต่อเชื่อมกันกับเมืองหลวง มีสนามบินนานาชาติ เพื่อรองรับเครื่องบินจากประเทศทางยุโรป และอเมริกา พื้นที่ตั้งเมืองหลวงใหม่จะต้องเป็นที่ดินที่จะได้มาโดยง่าย จะต้องเป็นพื้นที่ราบปลอดภัยจากการเกิดแผ่นดินไหว และภัยธรรมชาติต่างๆ มีภูมิประเทศที่เอื้ออำนวย และมีน้ำเพียงพอสำหรับรองรับประชากรในเมือง 600,000 คน

การออกแบบเมืองใหม่เพื่อให้เกิดมีความสวยงามและการพักอาศัยที่ดี อาคารให้มีลักษณะเฉพาะที่ทำให้เกิดความประทับใจ มีพื้นที่เปิดโล่ง ต้นไม้ สระน้ำ เป็นเอกลักษณ์ของเมือง มีศูนย์กลางของระบบการขนส่งมวลชนต้องจัดให้กลมกลืนกับสิ่งแวดล้อม มีระบบการสื่อสารเทคโนโลยีที่ทันสมัย ส่วนศูนย์กลางที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ต้องประกอบด้วยพื้นที่เปิดโล่ง มีสวนสาธารณะ ล้อมรอบด้วยสระน้ำ

พงศ์สิทธิ์ ชุมสาย ณ อยุธยา (2534) ได้ศึกษาถึงการพัฒนาเมืองและแนวความคิดของการวางผังเมืองในตอนต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ของประเทศสหรัฐอเมริกา มีประชากรเพียง 5 ล้านคน แรงผลักดันซึ่งเป็นบ่อเกิดการพัฒนาเมืองในสหรัฐอเมริกาในศตวรรษที่ 19 ได้ถูกสร้างสรรค์ขึ้นจากแรงผลักดันหลายอย่างที่สำคัญ ได้แก่ ส่วนเกินของแรงงานที่เกิดจากแรงผลักดันหลายอย่างที่สำคัญ ได้แก่ ส่วนเกินของแรงงานที่เกิดจากการปฏิบัติการเกษตร ระบบโรงงานซึ่งได้เกิดจากทฤษฎีทุนนิยมของอดัม สมิท และแรงผลักดันอีกประการคือ พื้นที่ที่มีขนาดใหญ่และความไม่มั่นคงในเสถียรภาพของรัฐบาล การวางผังเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ในศตวรรษที่ 19 ประกอบไปด้วย 3 ขบวนการ ซึ่งเป็นแนวความคิดสำหรับการวางผังเมืองทางกายภาพให้มีสภาพสวยงาม ถูกสุขลักษณะอนามัย และมีบรรยากาศของธรรมชาติ

1. **ขบวนการเพื่อสุขภาพพลานามัยของสาธารณชน (The Public Health Movement)** คือ ความพยายามในการแก้ปัญหาความเป็นอยู่ที่มีสภาพที่เลวร้ายของคนงานในเมือง โดยการตรา

กฎหมายพัฒนาเมืองเพื่อนำไปสู่การกำหนดความต้องการในด้านความปลอดภัย กฎหมายอาคาร กำหนดมาตรฐานต่ำสุดของที่อยู่อาศัย ข้อกำหนดของแสงสว่างและอากาศในเมือง และการพัฒนาพื้นที่เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจสำหรับคนงาน

2. **ขบวนการเนรมิตเมืองอุทยาน** (Garden City Movement) ขบวนการนี้มีพื้นฐานของการนำแนวความคิด Agrarian-Romantic มาผสมผสานในการสร้างบ้านเมือง โดยเน้นถึงธรรมชาติแวดล้อม

3. **ขบวนการเพื่อสุนทรียภาพของเมือง** (The City Beautiful Movement) เป็นขบวนการเพื่อสร้างสรรคงานสถาปัตยกรรมแห่งความหรูหรา ความสง่างาม และความยิ่งใหญ่ให้กับเมืองโดยเฉพาะศูนย์ราชการ (Civic Center) การออกแบบและก่อสร้างศูนย์ราชการมีลักษณะสถาปัตยกรรม Neo-Classic ซึ่งมีอิทธิพลจากสถาปัตยกรรมสมัย Renaissance การตัดถนนขนาดกว้างมีต้นไม้สองข้างทาง (Boulevard) มีตัวอาคารสำคัญเป็นแนวแกน คำนึงถึงสัดส่วน (Proportion) และการรวมกลุ่มของอาคาร (Composition) ที่มีความสมดุลย์เท่ากัน (Symmetrical Balance) และเรียงแถวเป็นระเบียบ (Formal) มีลานโล่ง อนุสาวรีย์

แนวความคิดการให้ภาคเอกชนเข้ามามีการบริหารงานแทนภาครัฐ

จากแนวโน้มและการพัฒนาปัจจุบันผลักดันให้รูปแบบและบทบาทการบริหารงานราชการจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในอนาคต โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทให้เอกชนมาดำเนินงาน โดยภาครัฐการเป็นผู้ประสานงาน จากลักษณะดังกล่าวนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ได้มีการกำหนดแนวทางที่ชัดเจน โดยลดบทบาทงานของภาครัฐการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ จนมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540-2544) ได้กำหนดแนวทางดังกล่าว คือ ลดบทบาทของภาครัฐจากการเป็นผู้กำกับดูแล และดำเนินการด้านการผลิต การค้า และการบริการ มาเป็นผู้ประสานงาน โดยให้ธุรกิจเอกชนและองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น มีการพัฒนารัฐวิสาหกิจ และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดย

- เพิ่มบทบาทภาคเอกชน เพื่อให้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง

- สนับสนุนรัฐวิสาหกิจให้มีสถานะเป็นบริษัทมหาชน และจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อให้สามารถระดมเงินทุนจากประชาชนได้อย่างกว้างขวาง

- จัดตั้งองค์กรกลางเป็นรูปแบบดาวเพื่อบริหารนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน และประสานการปฏิบัติกับรัฐวิสาหกิจต่างๆ อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งองค์กรกำกับรอยสาขา รัฐวิสาหกิจที่มีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งแก่ภาครัฐ และเอกชน (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 : 2539)



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย