

# บทที่ 1

## บทนำ



### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยก่อนการปฏิรูประบบราชการ ในสมัยรัชกาลที่ 5 มีโครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดิน เช่นเดียวกับ ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ.1991-พ.ศ.2031) แห่งกรุงศรีอยุธยา การบริหารราชการส่วนกลางใช้โครงสร้างการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ภายใต้ระบบจตุสดมภ์ ใช้ลักษณะระบบ " กินเมือง " ในการบริหารราชการภูมิภาค และใช้ระบบราชาธิราช หรือจักรวรรดิในการปกครองหัวเมืองประเทศราช มีโครงสร้างทางสังคม ประกอบด้วย พระมหากษัตริย์ เป็นสมมติเทพเป็นเจ้าของแผ่นดิน มีเจ้านาย ขุนนาง ไพร่ และทาส ลดหลั่นตามลำดับ มีวัดและโรงเรียนเป็นศูนย์กลางทางสังคมและวัฒนธรรม มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจ แบบศักดินา ประชาชนเป็นแรงงานของรัฐ และเจ้านายราชสำนักและขุนนางเป็นฝ่ายผูกขาดการค้า และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไว้ที่ศูนย์กลาง

จนถึงรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 ได้เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองแบบเก่า เนื่องจากมีความไม่เหมาะสมหลายประการ คือ รัฐบาลกลางไม่สามารถรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ส่วนกลางได้อย่างแท้จริง หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานทำงานซ้ำซ้อน และไม่มีมาตรฐานในการบริหาร ซึ่งทำให้หัวเมืองมีความล่าช้าและอ่อนแอ ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศตะวันตกกำลังขยายลัทธิล่าอาณานิคมเข้ามาในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ระบบบริหารราชการและการปกครองขณะนั้น จึงมีความล่อแหลมต่อการตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศตะวันตก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดความเหมาะสมขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2431 ได้แบ่งการบริหารราชการในส่วนกลางเป็นกระทรวงต่างๆ ทั้งหมด 12 กระทรวง และในปี พ.ศ. 2437 ได้จัดระบบการบริหารราชการแบบมณฑลเทศาภิบาลขึ้นในส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อแบ่งอำนาจทางการปกครอง จากส่วนกลางออกไป ควบคุมเมืองต่างๆ ได้อย่างใกล้ชิด

มณฑลเทศาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นในระยะแรกๆ มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัย การเก็บภาษี ฯลฯ โดยมีศูนย์รวมการบริหารราชการเรียกว่าที่ทำการมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย ที่ทำการของหน่วยราชการจากกระทรวงต่างๆ ที่เห็นว่ามีอำนาจ

เป็นในการให้บริการแก่เมือง หรือเพื่อประโยชน์ของรัฐตามการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นอก  
จากนี้บริเวณที่ทำการมณฑลเทศาภิบาลยังใช้สำหรับเป็นบ้านพักให้กับตัวแทนจากส่วนกลางที่  
ไปปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค ซึ่งในเวลาดังกล่าวสถานที่ของที่ทำการมณฑลเทศาภิบาลยังมี  
พื้นที่เพียงพอสำหรับรองรับหน่วยงานราชการที่ทำการและที่จะมาตั้งใหม่

ในปี พ.ศ. 2475 มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบ  
สมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตย และได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน  
ขึ้นใหม่ โดยแบ่งการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราช  
การบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการสั่งงานปฏิบัติราชการ โดย  
ตรงระหว่างกระทรวง ทบวง กรม กับจังหวัด จึงได้มีการเพิ่มหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคมาก  
ขึ้น ทำให้แต่ละจังหวัดต่างเพิ่มการสร้างสถานที่ราชการสำหรับใช้ในการปฏิบัติราชการของแต่ละ  
หน่วยงานจากส่วนกลาง และโดยจัดตั้งศาลากลางจังหวัดเป็นศูนย์ราชการในภูมิภาค จากการ  
เพิ่มขึ้นของหน่วยงานราชการในส่วนภูมิกษณนี้เอง พื้นที่ศาลากลางจังหวัด และสถานที่ราชการ  
เดิมเริ่มคับแคบและไม่เพียงพอต่อความต้องการสถานที่ราชการหลายแห่งไม่สามารถขยายพื้นที่  
เนื่องจาก ส่วนใหญ่มีข้อจำกัดทางด้านที่ตั้งจากการที่หน่วยราชการส่วนใหญ่อตั้งอยู่ในพื้นที่ใ  
กลางเมืองและล้อมรอบไปด้วยชุมชนหนาแน่น หน่วยงานราชการจึงเริ่มจัดหาพื้นที่นอกเขตชุม  
ชนเมืองเพื่อก่อสร้างสถานที่ราชการใหม่ ดังนั้น รูปแบบขอ การใช้พื้นที่ของส่วนราชการจึงเริ่มมี  
การขยายออกไป และกระจายออกจากที่ตั้งศาลากลางเดิม และเมื่อมีการพัฒนาประเทศตาม  
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2501) เป็นต้นมา ทำให้รัฐต้องจัด  
หน่วยงานใหม่และเพิ่มกำลังคนมากขึ้น จึงเกิดปัญหาความแออัดในพื้นที่ส่วนราชการต่างๆ  
เนื่องจากสถานที่เดิมคับแคบ พื้นที่จอดรถไม่เพียงพอ ซึ่งปัญหาดังกล่าวของสถานที่ราชการได้  
ส่งผลกระทบ ก่อให้เกิดปัญหาของเมืองตามมา เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาด้านสภาพแวด  
ล้อมของเมือง หรือปัญหาการทำลายโบราณสถานหรือพื้นที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ เป็นต้น

การใช้พื้นที่ของหน่วยงานราชการต่างๆ ที่ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารที่  
หน่วยงานนั้นตั้งอยู่ มีการใช้อาคารและที่ดินอย่างไม่เป็นระเบียบ และขาดประสิทธิภาพ  
อาคารที่ทำการบางหน่วยตั้งอยู่ในที่ตั้งไม่เหมาะสม ขาดการรวมกลุ่มอย่างเป็นระบบ ทำให้การ  
บริหารราชการและการให้บริการต่อประชาชนมีประสิทธิภาพลดลง หน่วยงานราชการบางหน่วย  
ต้องขยายสถานที่จากที่ตั้งเดิมไปยังพื้นที่ชานเมือง ทำให้เป็นปัญหาต่อการบริหารราชการ และ

การบริการประชาชน ดังนั้น รัฐบาลจึงมีนโยบายเกี่ยวกับการจัดระบบสถานที่ราชการขึ้นมาโดยให้ทุกจังหวัดจัดหาพื้นที่เพื่อสร้างศูนย์ราชการของจังหวัด เพื่อวางแผนจัดระเบียบสถานที่ราชการในระดับจังหวัดและภาคขึ้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการใช้ที่ดินสถาบันราชการ เกิดขึ้นจากการขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ขาดการศึกษาถึงนโยบายและผลที่เกิดจากนโยบายในการวางตัวของสถาบันราชการ ว่ามีผล ต่อสภาพการพัฒนาเมืองอย่างไร เพื่อให้เป็นแนวความคิดในการใช้ที่ดินสถาบันราชการ จึงมีการแก้ปัญหาโดยเพียงแต่มุ่งเน้นการตั้งศูนย์ราชการ โดยขาดการศึกษาถึงที่มาที่ไปของปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการใช้ที่ดินสถาบันราชการอย่างแท้จริง

ในขณะที่ภาพรวมและทิศทาง การบริหารการปกครองของประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน มุ่งสู่การพัฒนาประชาธิปไตยแบบก้าวไกล ทหารการเมืองและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและชุมชน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ในมาตรา 78 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งพาตนเองได้ และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค-สาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน ล้วนเกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินสถาบันราชการ และมาตรา 282-290 สรุปได้ว่ารัฐต้องให้ความสำคัญสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารราชการ ทั้งการบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง โดยมีอำนาจของตนเองโดยเฉพาะ ซึ่งรัฐจะเป็นผู้กำกับดูแลเท่าที่จำเป็น ภายใต้กรอบของกฎหมาย

ทิศทางการบริหารการปกครองของไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มุ่งสู่การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ปัจจุบันประเทศไทยมี องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนทั้งสิ้น 6,369 แห่ง พ.ศ. 2542 และมีเทศบาลตำบล 981 แห่งทั่วประเทศ สถานการณ์การขยายตัวของสถาบันราชการ หน่วยงานต่างๆ มีรูปแบบการใช้ที่ดินขยายตัวออกไปมากขึ้นตามท้องถิ่นต่างๆ อย่างต่อเนื่อง (ประมวล รุจนเสรี, 2539: 124 -125)

ผลจากการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการของประเทศ ตั้งแต่อดีตสู่ปัจจุบัน ทำให้ในแต่ละเมืองมีความต้องการศูนย์ราชการในการบริหารและบริการให้กับเมือง โดยขาดการศึกษาอย่างถูกต้องและเหมาะสมในเรื่องการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ทำให้ในหลายๆเมืองมีศูนย์ราชการเกิดขึ้น แต่กลับไม่ได้ใช้ให้เกิดประโยชน์ขึ้นอย่างแท้จริง อยู่ในที่ที่ตั้งที่ไม่เหมาะสมต่อการให้บริการ ปัญหาที่ตามมาจากการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ส่งผลกระทบต่อสภาพการพัฒนาเมือง ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาของเมืองตามมา เช่นปัญหาการจราจรแออัด ปัญหาด้านสภาพแวดล้อมของเมือง หรือปัญหาการทำลายโบราณสถาน ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ เนื่องจากขาดการศึกษา ขาดความรู้ ความเข้าใจ ถึงพัฒนาการการใช้ที่ดินสถาบันราชการ และขาดการศึกษาการใช้ที่ดินสถาบันราชการเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของหน่วยงานราชการที่จะเพิ่มมากยิ่งขึ้นเนื่องจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในอนาคต

ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาพัฒนาการใช้ที่ดินสถาบันราชการ เพื่อเป็นแนวคิดและองค์ความรู้ ในเรื่องการใช้ที่ดินสถาบันราชการในแต่ละช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการ โดยศึกษาถึงนโยบายการบริหารและการเลือกที่ตั้งหน่วยงานราชการ ความคิดเห็นในการใช้ที่ดินสถาบันราชการในแต่ละช่วงยุคสมัยว่ามีผลกับสภาพการพัฒนาเมือง และรูปแบบการใช้ที่ดินสถาบันราชการในเมืองมีความสัมพันธ์กับชุมชนเมืองอย่างไร และทำการประเมินผลและวิเคราะห์การใช้ที่ดินสถาบันราชการในแต่ละช่วงยุคสมัย เพื่อเป็นแนวความคิดองค์ความรู้ ในเรื่องการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ควรมีการจำแนกประเภทการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ตามลักษณะการบริหาร การบริการว่ามีความสัมพันธ์กับเมืองอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น

จังหวัดพิษณุโลก เป็นเมืองที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานมาตั้งแต่สมัยโบราณนับจากชนชาติขอม มีอำนาจการปกครองดินแดนภาคเหนือ เมื่อพุทธศตวรรษที่ 16 ราว พ.ศ. 1505 จนถึงสมัยพระมหาธรรมราชาลิไท ทรงย้ายเมืองมาตั้งที่เมืองพิษณุโลกปัจจุบัน ราว พ.ศ. 1900 เรียกว่า “ เมืองสองแคว ” (สมเด็จพระนเรศวรมหาราชานุภาพ , 2498 : 60-61) เมืองพิษณุโลกเป็นเมืองที่มีความสำคัญ ด้านประวัติศาสตร์ ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และการปกครอง เมืองพิษณุโลกได้แสดงความสำคัญในการเป็นศูนย์กลางให้แก่บริเวณโดยรอบ โดยเริ่มจากการเป็นเมืองหน้าด่านการป้องกันการรุกรานของข้าศึกตั้งแต่สมัยสุโขทัย เป็นเมืองยุทธศาสตร์ทางการทหารตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (ในสมัยอยุธยา เมืองพิษณุโลกเป็นเมืองที่มีความ

สำคัญทั้งทางด้านการบริหารการปกครองและทางการทหาร ในทุกยุคทุกสมัย ตั้งแต่อดีตจวบจนปัจจุบัน)

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) เมืองพิษณุโลกได้ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักของภาคเหนือตอนล่างและในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ได้ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลัก ลำดับรอง และต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) พิษณุโลกได้ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักที่จะเริ่มพัฒนา โดยพัฒนาต่อเนื่องมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ทั้งนี้ เนื่องจากพิษณุโลกมีศักยภาพหลายประการ กล่าวคือ เป็นศูนย์กลางของการคมนาคมขนส่ง การพาณิชย์ และศูนย์กลางของการบริหารการปกครองโดยเป็นที่ตั้งของศูนย์ราชการระดับเขต ระดับภาค ของกระทรวงต่างๆ

จากการกำหนดให้พิษณุโลกเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการทั้งในระดับเขตและภาคนั้น มีผลทำให้มีหน่วยงานต่างๆตั้งอยู่ในเมืองเป็นจำนวนมาก จนสามารถกล่าวได้ว่าเป็น "เมืองข้าราชการ" เมืองพิษณุโลกจึงมีความเหมาะสมต่อการศึกษาค้นคว้านี้ เนื่องจากเป็นศูนย์ราชการระดับเขตและภาค และมีลักษณะความหลากหลายของการใช้ที่ดินประเภทสถาบันราชการ เนื่องจากการใช้ที่ดินของสถาบันราชการ เมืองพิษณุโลก อยู่ในลักษณะทั้งที่รวมตัวและกระจายตัวใน เขตเทศบาลเมืองพิษณุโลกทั้งหมด และบางส่วนในชุมชนชานเมือง (Suburb) ที่สถานที่ราชการไปตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ อ.เมืองและเขต ต.วังทอง อ.เมือง จ.พิษณุโลก

## 1.2 วิตุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของการใช้ที่ดินสถาบันราชการในแต่ละยุคสมัย ว่ามีผลต่อสภาพการพัฒนาเมืองและสภาพชุมชนใกล้เคียงเมืองอย่างไร
2. เพื่อศึกษาสภาพการกระจายตัวของหน่วยงานราชการ ที่มีผลต่อสภาพการให้บริการประชาชน ว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร
3. เพื่อศึกษาถึงสภาพการกระจายตัวของหน่วยงานราชการ กับสภาพการติดต่อเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานราชการ รวมทั้งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของข้าราชการ ว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร

4. เพื่อเป็นแนวความคิด องค์ความรู้เกี่ยวกับการใช้ที่ดินสถาบันราชการกับการพัฒนาเมือง และเป็นแนวทางในการพัฒนาและแก้ปัญหาการใช้ที่ดินสถาบันราชการในอนาคต

### 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

#### 1. ขอบเขตพื้นที่ทางกายภาพ

ศึกษาครอบคลุมพื้นที่เขตเทศบาลนครพิษณุโลกทั้งหมดและบางส่วนของชุมชนชานเมือง(Suburb) ที่สถานที่ราชการไปตั้งอยู่ในเขตพื้นที่อำเภอเมือง และ อำเภอวังทอง จังหวัดพิษณุโลก

#### 2. ขอบเขตเนื้อหาที่ศึกษา

เน้นการศึกษาการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ศึกษาวิวัฒนาการ การใช้ที่ดินสถาบันราชการ กับสภาพการพัฒนาเมืองโดยศึกษาถึงนโยบายการบริหาร การปกครอง การใช้ที่ดินสถาบันราชการ และแนวความคิดในแต่ละยุคสมัยว่ามีผลต่อการพัฒนาเมืองอย่างไร ปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัย เกิดจากสาเหตุใด และทำการประเมินการใช้ที่ดินสถาบันราชการและวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ของการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ในการศึกษาครั้งนี้ ทำการศึกษาในช่วงยุคสมัยต่างๆ ตามลักษณะการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการของไทย คือช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ,ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน โดยศึกษาพัฒนาการการใช้ที่ดินสถาบันราชการ แนวความคิดในแต่ละยุคสมัยว่ามีผลต่อสภาพการพัฒนาเมืองอย่างไร

### 1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

1. ศึกษาค้นคว้าทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินสถาบันราชการ
2. ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะทั่วไปของจังหวัดพิษณุโลก การใช้ที่ดินสถาบันราชการวิวัฒนาการการปกครอง การปฏิรูประบบราชการ ที่ส่งผลต่อการใช้ที่ดินและการพัฒนาเมืองในยุคสมัยต่างๆ และนโยบายและแนวความคิด ที่ส่งผลเกี่ยวกับการใช้ที่ดินสถาบันราชการเมืองพิษณุโลก

3. ศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่างๆ โดยการสำรวจภาคสนาม (Field Survey) และการออกแบบสอบถามบุคคลที่เกี่ยวข้อง (Questionnaire) ได้แก่ ประชาชน ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ

4. ทำการประมวลผลข้อมูล และวิเคราะห์ วิวัฒนาการการใช้ที่ดินสถาบันราชการ กับสภาพการพัฒนาเมือง

5. สรุปผลการศึกษา และนำเสนอ ในลักษณะการบรรยาย แผนที่ แผนภูมิ ตาราง และอื่นๆ

### 1.5 แหล่งที่มาของข้อมูล

1. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้แก่ สถิติและเอกสารจากหน่วยงานต่างๆ รายงานงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากการสำรวจภาคสนาม การออกแบบสอบถามและสัมภาษณ์บุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงพัฒนาการการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ว่ามีผลต่อสภาพการพัฒนาเมืองและชุมชนเมือง

2. เพื่อให้ทราบถึงนโยบายและแนวความคิด ที่มีผลต่อการใช้ที่ดินสถาบันราชการในแต่ละช่วงยุคสมัย

3. เพื่อเป็นแนวความคิด องค์ความรู้ เกี่ยวกับการใช้ที่ดินสถาบันราชการ ได้ต่อไปในอนาคต

4. เพื่อเป็นแนวทางในการป้องกันปัญหา ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้ที่ดินของหน่วยงานราชการในอนาคต

5. ผลจากการศึกษานี้สามารถใช้เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง รวมทั้งหน่วยงานอื่นๆ สามารถใช้เป็นข้อมูลสำหรับการใช้ที่ดินสถาบันราชการได้ต่อไป

## 1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

1. สถาบันราชการ เป็นคำที่มีความหมายกว้าง รวมถึงองค์การบริหารของรัฐทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในฝ่ายบริหารยังครอบคลุมถึง องค์การการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เทศบาลตำบล นอกจากนี้ยังอาจรวมถึงองค์การของรัฐบาลบางประเภทที่ไม่รวมอยู่ในระบบราชการ เช่น รัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของกิจการรัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทจำกัด

โดยในการศึกษาครั้งนี้ จำแนกสถาบันราชการออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ หน่วยงานราชการ สถาบันการศึกษา สถาบันราชการทหาร

2. หน่วยงานราชการ เป็นคำที่ใช้แทนสถาบันราชการได้ แต่ไม่รวมถึงองค์การของรัฐที่ไม่อยู่ในระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การของรัฐที่มีกฎหมายพิเศษของตนเอง มีพนักงานและลูกจ้างที่ไม่อยู่ใต้กฎหมายข้าราชการพลเรือน และมีการบริหารงบประมาณของตนเองไม่อยู่ใต้กฎหมายงบประมาณประจำปี

3. สถานที่ราชการ หมายถึง ที่ดินและอาคารอันเป็นสถานที่ทำงานของหน่วยงานราชการหรือใช้ในราชการ ไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ก็ตาม

4. ศูนย์ราชการ หมายถึง สถานที่ราชการหรือที่ทำการของหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานโดยในจังหวัดหนึ่งอาจมีศูนย์ราชการเพียงแห่งเดียว หรือถ้ามีความจำเป็นอาจมีหลายแห่งก็ได้

5. หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง หมายถึง สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตั้งอยู่ในส่วนกลาง และตัวแทนของหน่วยงานจากส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในจังหวัด ส่วนภูมิภาคต่างๆ ซึ่งมีส่วนงานและอำนาจในการควบคุม บังคับ ขึ้นตรงต่อหน่วยงานในส่วนกลาง



6. หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง หน่วยงานที่เป็นตัวแทนจากส่วนกลาง มาตั้งอยู่ในจังหวัดส่วนภูมิภาคต่างๆ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา

7. หน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบบริหารราชการ ตามหลักกระจายอำนาจ จากส่วนกลางในท้องถิ่นมีการปกครองตนเอง ได้แก่ เทศบาล เทศบาลนคร เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร

8. ลักษณะงานในหน่วยงานราชการที่ทำการศึกษา จำแนกเป็น

8.1 งานบริหาร หมายถึง งานที่มีลักษณะเป็นงานอำนวยการประสานงาน ตรวจสอบ ดำเนินงานระดับนโยบาย เป็นหลัก

8.2 งานบริการ หมายถึง งานที่หน่วยงานให้บริการประชาชนและหน่วยงานราชการด้วยกัน

8.3 งานปฏิบัติการ หมายถึง งานที่มีลักษณะออกไปปฏิบัติงานนอกสำนักงาน โดยใช้เครื่องจักร และเครื่องมือต่างๆ ในการปฏิบัติงาน งานที่มีห้องปฏิบัติการหรือทดสอบ

8.4 งานลักษณะพิเศษ หมายถึง หน่วยงานที่มีลักษณะนอกเหนือจากลักษณะดังกล่าวข้างต้น หรืออาจมีลักษณะงาน มากกว่า 1 ลักษณะงาน