

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ดิน เป็นผลผลิตของธรรมชาติที่มีจำนวนจำกัด ไม่สามารถนำมาทดแทนกันได้ ทั้งเป็นแหล่งกำเนิดปัจจัยสี่ที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีพของมนุษย์ เป็นรากฐานในการก่อให้เกิดเป็นรัฐชาติ ดังนั้นรัฐจึงมีความจำเป็นต้องวางกำหนดกฎเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อควบคุมการใช้การถือครองที่ดิน เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม รัฐจะกำหนดแบ่งกันพื้นที่บางส่วนไว้เป็นสมบัติกลางเพื่อใช้ประโยชน์ในทางการบริหารปกครอง การให้บริการทางสังคมและเพื่อสร้างความสมดุลย์ของสภาพแวดล้อม ซึ่งที่ดินที่รัฐแบ่งกันเหล่านี้รวมเรียกว่า ที่ดินของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประกอบด้วย ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทต่างๆ โดยมีหน่วยงานองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลปกครองดำเนินการ

ราชอาณาจักรไทย เป็นรัฐเอกราช ปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของชาติ ลักษณะของการปกครองประเทศเป็นไปในลักษณะรวมศูนย์ มีกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวง แบ่งการปกครองประเทศเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารปกครองส่วนกลาง การบริหารปกครองส่วนภูมิภาค และการบริหารปกครองส่วนท้องถิ่น และในแต่ละส่วนจะแยกย่อยออกเป็นส่วน ๆ ตามขอบเขตภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบหรือแบ่งตามเขตพื้นที่ทางการบริหารและทางภูมิศาสตร์ โดยในการบริหารปกครองส่วนภูมิกภาคนั้นจะแบ่งออกเป็นจังหวัด อำเภอ และตำบล มีหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดหรืออำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบ และมีสำนักงานราชการที่เป็นตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่รับผิดชอบภารกิจเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา รับผิดชอบในงานราชการฝ่ายบริหารของแต่ละจังหวัด

สำหรับสำนักงานราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด ส่วนใหญ่มีสถานที่ทำการอยู่รวมกันภายในอาคารศาลากลางจังหวัด ซึ่งสถานที่ที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดนั้นกฎหมายกำหนดให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลเมือง และกำหนดให้เรียกอำเภอที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดว่า อำเภอเมือง(กระทรวงมหาดไทย : 2522) ในบริเวณพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของอำเภอเมืองนั้นนอกจากอาคารศาลากลางแล้วยังมีอาคารที่ทำการของสำนักงานราชการอื่น ๆ ปลูกสร้างเป็นเอกเทศอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาคารที่ทำการของหน่วยงานราชการและที่ดินที่ตั้งของอาคารต่างๆเหล่านั้นกฎหมายได้กำหนดให้เป็น ที่ราชพัสดุ หรือ อสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดินที่มี กระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์

ที่ราชพัสดุ ในอดีตเรียกว่า ที่หลวง เดิมยังไม่มีการแบ่งแยกประเภทด้วยเป็นพระราชอำนาจสิทธิขาดของพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นผู้ครอบครอง รักษาและจัดการตามแต่พระราชประสงค์ จะทรงพระราชทานหรือเรียกคืนจากผู้ใดได้ตามแต่พระราชวินิจฉัย ครั้นถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงนำรูปแบบและวัฒนธรรมตะวันตกเข้ามาใช้ในการปรับปรุงระเบียบการปกครองแผ่นดินใหม่ โดยแบ่งการปกครองออกเป็นส่วน ๆ พร้อมจัดตั้งกระทรวง กรม ขึ้นรับผิดชอบกิจการงานราชการตามภาระหน้าที่แยกจากกัน พร้อมทั้งกำหนดแบ่งแยกการถือครองที่ดินว่าส่วนใดมอบให้เอกชนถือครอง ส่วนใดเป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์หรือที่หลวง ซึ่งในส่วนที่เป็นที่หลวงนี้ยังคงเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการบริหารจัดการโดยมอบหมายให้กระทรวง กรมต่างๆ เป็นผู้ครอบครอง ดูแล และบริหารจัดการอย่างอิสระ จนกระทั่งต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้รวบรวมเอาบรรดาที่หลวงหรือที่ราชพัสดุที่กระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวง กรมต่างๆ มาขึ้นไว้กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพียงแห่งเดียว พร้อมทั้งตั้งกรมรักษาที่หลวงและกัลปนาขึ้นดูแลที่หลวงหรือที่ราชพัสดุและที่ดินศาสนสมบัติแยกออกจากที่ดินที่เป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ ทำหน้าที่รวบรวมขึ้นทะเบียน จัดการดูแล และจัดสรรการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้แก่กระทรวง กรมต่างๆ เพื่อนำไปใช้ในราชการ ตลอดจนนำไปจัดหาผลประโยชน์ ครั้นต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงระเบียบการปกครองแผ่นดินใหม่ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2506 ได้มีการแก้ไขอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังใหม่ประกอบกับได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2505 อำนาจหน้าที่ในการปกครอง ดูแล การถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ใช้มาแต่เดิมได้เปลี่ยนแปลงไป โดยกระทรวงการคลังมีอำนาจเพียงดูแลทรัพย์สินที่มีอยู่ในครอบครองกรรมสิทธิ์เท่านั้น ส่วนที่ดินที่กระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ใช้ประโยชน์กลับไปเป็น

อำนาจสิทธิขาดของเจ้ากระทรวง ทบวง กรม ก่อให้เกิดปัญหาข้อพิพาทในระหว่างหน่วยงานราชการในที่สุดก็ได้มีการแก้ไขโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เคยมีอยู่ลงได้ระดับหนึ่ง โดยกำหนดให้กระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือกรรมสิทธิในที่ดินที่เป็นที่ตั้งและใช้ประโยชน์ในราชการแต่เพียงผู้เดียว โดยมีคณะกรรมการที่ราชพัสดุที่ประกอบด้วยปลัดกระทรวงต่าง ๆ เป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุและมีกรมธนารักษ์ เป็นฝ่ายปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการฯ กำหนด

จังหวัดนครราชสีมา เป็นหนึ่งใน 18 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นจังหวัดที่มีความสำคัญมากสำหรับภูมิภาคทั้งในด้าน ภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ ประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรม มีความพร้อมในการรองรับการพัฒนาในด้านต่างๆ ที่จะช่วยลดความแออัดออกจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เนื่องจากมีความพร้อมด้านทรัพยากร แรงงาน ทุนและศักยภาพของผู้ประกอบการ ทั้งยังมีความพร้อมที่จะเป็นประตูเชื่อมโยงในการพัฒนาอุตสาหกรรมกับกรุงเทพมหานครและพื้นที่ชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก ตลอดจนด้านการค้า การท่องเที่ยวเกี่ยวกับภูมิภาคอินโดจีนและจังหวัดใกล้เคียง จากความสำคัญดังกล่าวจังหวัดนครราชสีมาจึงได้ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักในการพัฒนาเมืองหลักกระจายไปสู่ภูมิภาคมาตั้งแต่ครั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ต่อเนื่องมาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ซึ่งตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ดังกล่าวได้กำหนดแนวทางการพัฒนา จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมของภาคที่เชื่อมโยงกับพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และเมืองศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเหนือตอนล่าง ตลอดจนเป็นเมืองศูนย์กลางการพาณิชย์กรรม บริการและการปกครอง

ผลจากการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมาทำให้ จังหวัดนครราชสีมา พัฒนาเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วจนมีระดับการพัฒนาสูงสุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง โดยเฉพาะการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและการบริการมีการขยายตัวอย่างมากและทวีบทบาทมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เกิดการขยายตัวของชุมชนออกไปยังพื้นที่รอบนอกซึ่งเดิมเป็นพื้นที่การเกษตรกรรมอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภค สาธารณูปการและการบริการพื้นฐาน ไม่เพียงพอทั้งการดำเนินการตามโครงการพัฒนาโครงข่ายระบบสาธารณูปโภคก็ไม่เป็นไปตามผังเมืองรวม ปัญหาการใช้ที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพไม่เหมาะสม

สมชาตความเป็นระเบียบ เนื่องจากรูปแบบการใช้ที่ดินในเมืองเป็นแบบลักษณะผสมไม่มีการจัดแบ่งแยกการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกิจกรรมและศักยภาพของพื้นที่ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การเจริญเติบโตของชุมชนเมืองและการรุกรานพื้นที่ชนบท ปัญหาการตั้งถิ่นฐาน ปัญหาสังคม และสภาพแวดล้อมเป็นต้น

จากการศึกษาเกี่ยวกับที่ราชพัสดุในเขตผังเมืองรวมเมืองนครราชสีมาที่ผ่านมาซึ่งได้ กำหนดให้ใช้ประโยชน์เพื่อประเภท สถาบันราชการ กิจกรรมสาธารณูปโภค สาธารณูปการ (สีน้ำเงิน) นั้นคงอยู่ในพื้นที่เดิมมาโดยตลอดไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ โดยไม่มีการเคลื่อนย้าย ที่ตั้งให้เหมาะแก่กิจกรรมหรือภาระหน้าที่ของหน่วยงาน ก่อให้เกิดปัญหาในการให้บริการของรัฐ ในด้านต่างๆทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข การเกษตร และความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน และอื่นๆ ที่ควรเป็นหน้าที่ของรัฐพึงอำนวยความสะดวก ทั้งยังก่อให้เกิด การสูญเสียทาง เศรษฐกิจและเวลาของประชาชนซึ่งจะทวีเพิ่มมากขึ้นในอนาคต อันเนื่องมาจากการขยายตัวทาง เศรษฐกิจและกายภาพของเมืองเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้นการศึกษาที่ราชพัสดุเพื่อวาง แนวทางการใช้ที่ราชพัสดุของอำเภอเมืองนครราชสีมาอาจจะก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงต่อ หน่วยงานของรัฐและประชาชนได้เป็นอย่างดี

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาลักษณะที่ตั้ง การใช้ประโยชน์ การกระจายตัวและปัญหาที่ราชพัสดุ
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างกิจกรรมตามภาระหน้าที่กับ ที่ตั้งสำหรับการให้บริการ
3. เพื่อศึกษาถึงขนาดพื้นที่ต่อกิจกรรมที่เหมาะสมต่อการให้บริการ ตามกฎเกณฑ์ มาตราฐานของหน่วยงานราชการที่ควร

สมมติฐาน

1. ทำเลที่ตั้ง และการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุมีผลต่อการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ที่ให้บริการแก่ผู้มาขอรับบริการ
2. การวางแผนการใช้ที่ราชพัสดุที่เหมาะสม สามารถก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม ทั้งในด้านผังเมือง การพัฒนา การให้บริการและการยอมรับจากชุมชน

ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตทางด้านเนื้อหาการศึกษา ประกอบด้วย การนำเสนอแนวทางและผลการศึกษาวិเคราะห์ด้านต่าง ๆ ดังนี้

1.1. การศึกษา วิเคราะห์ภาพรวมการใช้ที่ราชพัสดุของหน่วยงานราชการ ด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ศึกษาภายใต้กรอบการศึกษาวิเคราะห์ 2 กรณี คือ

1.1.1. การศึกษา วิเคราะห์สภาพการณ์เชิงเปรียบเทียบระหว่างลักษณะงานในหน้าที่กับความเหมาะสมกับการให้บริการต่อพื้นที่ของชุมชนภายในภาค

1.1.2. การศึกษา วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ ระหว่างการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุกับกฎเกณฑ์มาตรฐานที่ทางราชการกำหนดและองค์ประกอบพื้นที่

1.2. การวิเคราะห์และการจัดลำดับศักดิ์ชุมชนย่านกลาง กฎของอันดับและขนาดของชุมชน โดยใช้เกณฑ์การพิจารณาความซับซ้อนทางด้านหน้าที่ศูนย์กลาง การเข้าถึง (Access) และสาธารณูปการ (Facility) ในชุมชน

1.3. การกำหนดตำแหน่งที่ตั้งของหน่วยงานราชการต่างๆ โดยอาศัยผลการวิเคราะห์ย่านกลางและกฎของอันดับและขนาดของชุมชน เป็นพื้นฐานสำคัญในการพิจารณา

พร้อมทั้งทำคำอธิบายผลร่วมกับผลการศึกษาวិเคราะห์ภาพรวมทั่วไปด้านต่างๆ และทำการวิเคราะห์พื้นที่บริการของหน่วยงานราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนทำการจำแนกพื้นที่ที่อยู่อาศัยที่มีบริการให้บริการของชุมชนในระดับต่างๆ กัน เพื่อนำผลการศึกษาทั้งหมดที่ได้มาเป็นพื้นฐานในการวางแผนกำหนดแหล่งที่ตั้งหน่วยงานราชการที่เหมาะสมต่อไป

2. ขอบเขตทางด้านพื้นที่ศึกษา ใช้ขอบเขตพื้นที่อำเภอเมืองนครราชสีมา เป็นพื้นที่ภาคในการศึกษา โดยมีเหตุผลในการพิจารณาคัดเลือกพื้นที่ดังกล่าวเป็นกรณีศึกษา ดังนี้

2.1. พื้นที่ดังกล่าว เป็นบริเวณที่มีสภาพเป็นศูนย์กลางทางการปกครองในระดับภาคที่ได้รับการกำหนดให้เป็นเมืองหลักมาตั้งแต่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ

2.2. เป็นพื้นที่ที่มีอัตราการเกิดและการขยายตัวของกิจการอุตสาหกรรม ศูนย์รวบรวมผลผลิตทางการเกษตรกรรม ที่มีศักยภาพสูงสามารถพัฒนาต่อไปในอนาคต

2.3. เป็นพื้นที่ที่มีข้อมูลสะสมจากแหล่งต่าง ๆ มากเพียงพอสำหรับการศึกษาคั้งนี้ ซึ่งมีลักษณะการใช้ข้อมูลในขอบเขตกว้างขวาง

วิธีการดำเนินการศึกษา

1. ศึกษาทฤษฎี แนวความคิด และเทคนิคการวางแผน ตลอดจนผลงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการศึกษา

2. เก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่เกี่ยวกับลักษณะทางกายภาพ ชีวภาพ และเศรษฐกิจ สังคม จากเอกสารและหน่วยงานต่างๆ

3. เก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ซึ่งไม่สามารถเก็บรวบรวมได้จากส่วนกลาง โดยใช้วิธีการสุ่มคัดเลือกสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key Information)

4. การวิเคราะห์ข้อมูลโดยอาศัยหลักวิชาการ เช่น เทคนิคการจัดลำดับและขนาด

(Ranking and Scaling Techniques) การวิเคราะห์โครงข่ายการบริการตามกฎเกณฑ์
มาตรฐานของทางราชการ

5. กำหนด จำแนก ที่ตั้งและขนาดพื้นที่ของหน่วยงานราชการในการให้บริการ และ
เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน

6. แสดงผลการศึกษาในลักษณะ การบรรยาย ตาราง แผนภูมิ และแผนที่

ข้อมูลและแหล่งข้อมูล

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ มีลักษณะการใช้ข้อมูลในขอบเขตกว้างขวางโดยพิจารณาถึง
ข้อมูลระดับตำบลซึ่งปัจจุบันได้มีการพัฒนาการจัดเก็บข้อมูลไว้ค่อนข้างเป็นระบบ อาทิข้อมูล
สำมะโนประชากรของกระทรวงมหาดไทย ข้อมูลทะเบียนที่ดินราชพัสดุ กรมธนารักษ์ กรมการ
ผังเมือง สำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นต้น ที่ได้รวบรวมข้อมูลไว้เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆกันไป

ดังนั้นการศึกษานี้จึงพยายามที่จะใช้ประโยชน์จากข้อมูลดังกล่าวให้มากที่สุด โดย
จะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิเพิ่มเติมในเฉพาะบางประเด็นที่มีความสำคัญต่อ
การศึกษาและทำการสุ่มตรวจสอบความถูกต้องแม่นยำของข้อมูลเหล่านั้นด้วย สำหรับฐาน
ข้อมูลสำคัญในการศึกษาวิเคราะห์จะใช้ปี 2530 -2537 เป็นหลัก

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะการกระจายตัวของที่ราชพัสดุ หน่วยงานที่ใช้ประโยชน์
ปัญหาและอุปสรรคที่พบในปัจจุบัน
2. ทำให้แนวคิดการบริหารที่ราชพัสดุมีความสมบูรณ์มีประสิทธิภาพ สามารถให้บริการ
ต่อชุมชนทั้งในภาคเมืองและภาคชนบทได้ครบถ้วน ทั้งเป็นการกระจายโอกาสทางสังคมให้มี
ความเสมอภาค เมื่อผนวกกับข้อเสนอในเรื่องพื้นที่ทางกายภาพและบทบาทชุมชนในระดับต่างๆ

3. เป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์การใช้ที่ราชพัสดุในลักษณะประสานสอดคล้องต่อการพัฒนาชุมชนเมืองและภาคอย่างสอดคล้องเป็นระบบเดียวกัน

4. เป็นการเสนอแนะแนวทางและเทคนิควิธีการศึกษา วิเคราะห์ วางแผนที่สามารถจัดทำได้ในระยะเวลาที่รวดเร็วและต่อเนื่อง เพื่อประโยชน์สำหรับการศึกษาวิเคราะห์การใช้ที่ราชพัสดุในพื้นที่อื่นๆ ต่อไป

ข้อจำกัดในการศึกษา

1. เนื่องจากแนวทางในการศึกษา วิเคราะห์และวางแผนการใช้ที่ราชพัสดุของอำเภอเมืองนครราชสีมา เท่าที่ศึกษารวบรวมได้ในปัจจุบันมีลักษณะเป็นการดำเนินการหลายขั้นตอน และต้องมีการรวบรวมข้อมูลเพื่อวิเคราะห์อย่างกว้างขวาง ขณะที่เทคนิคการวิเคราะห์อย่างกลาง การจัดลำดับศักดิ์ชุมชนมีการเสนอไว้หลากหลาย แต่ทว่าทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินสำหรับรัฐนั้นไม่ปรากฏเป็นเอกภาพ ดังนั้นการศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งหมายที่จะเสนอแนวทางและกระบวนการศึกษาวางแผนแต่ละขั้นตอน โดยเลือกใช้เทคนิควิธีการศึกษาที่เห็นว่าเหมาะสมกับลักษณะพื้นที่และชุมชนของประเทศไทย

2. ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางหรือข้อกำหนดกฎเกณฑ์ มาตรฐานการใช้การจัดตั้งหน่วยงานราชการที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับระเบียบ ข้อบังคับของแต่ละหน่วยงานขาดความเป็นเอกภาพและบางส่วนมีความขัดแย้งกันเอง

3. ด้วยข้อจำกัดทางด้านการดำเนินการ เวลา งบประมาณ และฐานข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทำให้การศึกษาครั้งนี้ต้องใช้ข้อมูลในขอบเขตจำกัดอยู่ในระดับที่เห็นว่าเหมาะสมสอดคล้องต่อเงื่อนไขของการศึกษาที่มุ่งแสดงกระบวนการ (Process) มากกว่าผลลัพธ์ (Product) ที่เป็นตัวแผนงาน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ที่ราชพัสดุ (State Property) หมายถึง ที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือความครอบครองของกระทรวงการคลัง เฉพาะที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งสำนักงาน ที่ดินสงวนไว้ใช้ในราชการและทำนํามาจัดหาประโยชน์ และให้บริการ ไม่รวมถึงที่ดินเพื่อการชลประทาน

2. ย่านกลาง (Central Places) หมายถึง ชุมชนต่าง ๆ ที่มีองค์ประกอบในการเป็นศูนย์กลางที่สำคัญจำนวนหนึ่ง

3. พื้นที่บริการ (Service Area or Hinterland) หมายถึง บริเวณซึ่งเป็นแหล่งความต้องการที่จะใช้บริการของย่านกลางจุดใดจุดหนึ่ง (Core Area) สำหรับสินค้าหรือการบริการชนิดใดชนิดหนึ่งหรือหลายชนิดรวมกัน ซึ่งขอบเขตพื้นที่บริการหรือพื้นที่ตลาดส่วนใหญ่จะถูกกำหนดโดยระยะทาง ค่าใช้จ่ายในการเดินทางและพิสัยในการให้บริการที่อยู่ในย่านกลาง

4. ลำดับศักดิ์ (Hirachy) หมายถึง ลำดับลดหลั่นของชุมชนที่ถูกกำหนดโดยระดับความเป็นศูนย์กลาง โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาจาก ขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร ความเหมาะสมในแง่ทำเลที่ตั้งหรือสภาพภูมิศาสตร์ การเข้าถึง และระดับแนวโน้มในการพัฒนา