

การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนในสมัชชา 18

นายกิตติพิศ พุทธิวินิช

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2561
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

THE REFORM OF CHINA'S FOREIGN POLICY-MAKING PROCESS UNDER THE 18TH CCP
CONGRESS

Mr. Kittipos Phuttivanich

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy in Political Science

Common Course

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2018

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนใน สมัชชา 18
โดย	นายกิตติพิศ พุทธิวินิช
สาขาวิชา	รัฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทิพย์รัตน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล)

..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์วรงค์ศักดิ์ มหัทธโนบล)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สิทธิพล เครือรัฐติกาล)

กิตติพิศ พุทธิวินิช : การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนในสมัชชา 18.
(THE REFORM OF CHINA'S FOREIGN POLICY-MAKING PROCESS UNDER THE
18TH CCP CONGRESS) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสนอว่า เหตุผลสำคัญที่ทำให้สมัชชา 18 ต้องทำการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนที่แต่เดิมเป็นแบบกระจายตัวให้มีการรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้น คือ แบบแผนใหม่ทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ และนโยบายหันกลับสู่เอเชียของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของสมัชชา 18 เป็นการปฏิรูปอย่างรอบด้าน ทั้งในระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และกองทัพ โดยในระดับรัฐบาลกลาง ความเปลี่ยนแปลงสำคัญคือการเปลี่ยนแปลงบทบาทของกลุ่มผู้นำน้อย การประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านการต่างประเทศ และการสร้างกรอบความร่วมมือใหม่ทับลงไปในการอบความร่วมมือเดิม ในระดับรัฐบาลท้องถิ่น ความเปลี่ยนแปลงสำคัญคือ การใช้มาตรการทางการคลัง การใช้ระบบการแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่ และการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของสำนักการต่างประเทศส่วนท้องถิ่น และในระดับกองทัพ ความเปลี่ยนแปลงสำคัญคือ การปฏิรูปกองทัพให้คณะกรรมการทหารส่วนกลางมีอำนาจที่แท้จริงในการบัญชาการกองทัพ และการใช้แนวคิดยุทธศาสตร์สามสงครามเพื่อบูรณาการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ทั้งหมดนี้ ทำให้กระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น เพื่อที่สมัชชา 18 จะสามารถจัดการกับปัญหาทั้งสามข้อข้างต้นได้อย่างรอบด้าน

สาขาวิชา รัฐศาสตร์
ปีการศึกษา 2561

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5681351524 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORD: China's foreign policy process, Belt and Road Initiative, China's politics and government, The 18th CCP Congress

Kittipos Phuttivanich : THE REFORM OF CHINA'S FOREIGN POLICY-MAKING PROCESS UNDER THE 18TH CCP CONGRESS. Advisor: Asst. Prof. TEEWIN SUPUTTIKUN, Ph.D.

This thesis argues that the main reasons why the 18th CCP Congress decided to reform its foreign policy process are the new normal economy, the technological advance, and the U.S. Pivot to Asia. The foreign policy process reform under the 18th CCP Congress inclusively took place at the central, local and military levels. At the central level, the reform included the functional changes of the Small Leading Groups, the declaration of the national grand strategy for foreign policy, and the creation of new international cooperation frameworks overshadowing the old ones. At the local level, the fiscal measure and the Functional Zoning System have been used to increase the local governments' dependency toward the central government. Moreover, the functions of the Local Foreign Affairs Offices have been changed. At the military sector, the People's Liberation Army has been reformed in order to allow the Chairman of the Central Military Committee to exercise his full power, and the logic of "Three Warfare Strategies" has also been applied to advocate the civilian-military integration. All of these measure contribute to the increasing unity of China in conducting its foreign policy so that the 18th CCP Congress could manage those three problem more inclusively.

Field of Study: Political Science

Student's Signature

Academic Year: 2018

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

ขอบคุณเอกลักษณ์ มิตรสหายที่เชื่อใจข้าพเจ้าและคอยช่วยเหลือเกื้อกูลกันมาตลอด ขอขอบคุณคุณธัญญาดา คุณนิรุตต์ พี่เจ้าหน้าที่ภาควิชาที่อำนวยความสะดวกและเป็นแรงใจในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบคุณ ศ.ดร.สุรชาติ ดร.สุทธิพงศ์ และเหล่าเพื่อนพ้องน้องพี่ที่จัดคลินิกป.เอก ชี้นำให้ข้าพเจ้าทำวิทยานิพนธ์เรื่องจีน และทำให้ข้าพเจ้าเข้มแข็งขึ้น ขอขอบคุณ ผศ.ดร.ธีวินท์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ให้คำปรึกษาและคำชี้แนะอย่างดี และยังช่วยส่งเสริม passion ทางวิชาการของข้าพเจ้าตลอดมา ขอขอบคุณ ศ.กิตติคุณ ดร.ไชยวัฒน์, ศ.ดร.ไชยันต์, รศ.ดร.วีระ, รศ.ดร.ชลิดาภรณ์, รศ.ดร. ชูเกียรติ, รศ.ดร. ฐิตินันท์, รศ.ดร.สิริพรรณ, ผศ.ดร.ม.ล. พิณจพันธ์, รศ.พิพัฒน์, รศ.สุรัตน์, ผศ.ดร.ศุภชัย และ อ.ดร.เพิ่มศักดิ์ ที่คอยถามไถ่ถึงความคืบหน้าและช่วยกระตุ้นให้ข้าพเจ้าทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ ขอขอบคุณ รศ.ดร.ศุภมิตร ผู้ปลุก passion ทางวิชาการให้แก่ข้าพเจ้า และยังเป็นต้นแบบที่ข้าพเจ้านับถือเสมอมา ขอขอบคุณ รศ. วรศักดิ์ รศ.ดร.สิทธิพล และพี่ ๆ ศูนย์จีนศึกษาทุกคนที่ให้คำช่วยเหลือข้าพเจ้าอย่างเต็มที่ แม้ว่าข้าพเจ้าจะไม่คุ้นชินกับแวดวงและความรู้ด้านจีนศึกษามาก่อน ขอขอบคุณ ผศ.ดร.ปราณี ที่เชื่อมั่นและมั่นใจว่าข้าพเจ้าจะสามารถทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จได้ และยังให้กำลังใจข้าพเจ้าในทุก ๆ ด้าน และขอบคุณ คุณสุพจน์และคุณพันธ์ภา บุพการีที่ยังเชื่อมั่นและมั่นใจในตัวข้าพเจ้ามาตลอด 28 ปี

กิตติพิศ พุทธิวินิช

สารบัญ

	หน้า
.....ค	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....ค	ค
.....ง	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....ง	ง
กิตติกรรมประกาศ.....จ	จ
สารบัญ.....ฉ	ฉ
สารบัญตาราง.....ฉ	ฉ
สารบัญรูปภาพ.....ฉ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ: การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนในสมัชชา 18..... 1	1
1. สภาพปัญหา..... 1	1
2. คำถามวิจัย..... 7	7
3. สมมุติฐาน..... 8	8
4. ทบทวนวรรณกรรม..... 8	8
4.1 กลุ่มวรรณกรรมที่ศึกษานโยบายต่างประเทศจีนผ่านกรอบทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ..... 8	8
4.2 กลุ่มวรรณกรรมที่ศึกษานโยบายต่างประเทศจีนผ่านกรอบสถาบันทางการเมืองภายใน..... 14	14
4.3 กลุ่มวรรณกรรมที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของจีนภายใต้สมัชชา 18..... 20	20
5. กรอบการวิเคราะห์..... 26	26
6. ขอบเขตงานวิจัย..... 33	33
7. ระเบียบวิธีวิจัย..... 34	34
8. ลำดับการนำเสนอ..... 35	35

บทที่ 2	กระบวนการนโยบายต่างประเทศสามระดับในจีน.....	36
2.1	กระบวนการนโยบายต่างประเทศแบบกระจายตัวกับสามตัวแสดงในกระบวนการนโยบาย ต่างประเทศของจีน	37
2.2	กระบวนการนโยบายต่างประเทศระดับรัฐบาลกลาง.....	42
	<i>โครงสร้างพรรค</i>	43
	<i>โครงสร้างรัฐ</i>	48
2.3	กระบวนการนโยบายต่างประเทศระดับรัฐบาลท้องถิ่น	54
2.4	อิทธิพลของกองทัพปลดแอกประชาชนในกระบวนการนโยบายต่างประเทศ.....	62
2.5	สรุป.....	73
บทที่ 3	นโยบายต่างประเทศแบบกระจายตัวกับความจำเป็นที่นำไปสู่การปฏิรูปกระบวนการนโยบาย ต่างประเทศภายใต้สมัชชา 18	74
3.1	ปัญหาภายในอันเกิดจากกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัวซึ่งส่งผลต่อ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของจีน	75
3.1.1	ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลกลาง	76
3.1.2	ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลท้องถิ่น...85	
	<i>กรณีที่ 1: มณฑลไห่หนานกับโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว</i>	86
	<i>กรณีที่ 2: มณฑลยูนนานและเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วงกับการเป็นตัวเชื่อม ต่อไปยังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้</i>	93
3.1.3	ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนโยบายต่างประเทศของกองทัพ	100
	<i>กรณี 1: การทดลองขีปนาวุธต่อต้านดาวเทียม</i>	101
	<i>กรณี 2: การแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์</i>	104
3.2	ปัญหาภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อประเทศจีน	108
3.2.1	<i>เศรษฐกิจวิถีใหม่กับแนวทางแก้ปัญหาของพรรคคอมมิวนิสต์ส่วนกลาง</i>	109
3.2.2	<i>ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศกับความต้องการปฏิรูปโครงสร้างรัฐบาล กลาง</i>	119

3.2.3 นโยบายहनกลัปลู่เอเซีย (Pivot to Asia) ของสหรัฐอเมริกากับการแย่งชิงพื้นที่ ด้านการต่างประเทศของจีน	124
3.3 สรุป: ความจำเป็นต้งปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลางจีน....	133
บทที่ 4 การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศ ในระดับรัฐบาลกลาง	134
เกริ่นนำ: ความพยายามจากระดับรัฐบาลกลางในการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศก่อน หน้าความริเริ่มแถบ-ทาง (2006-2012).....	136
4.1 คณะกรรมการชุดใหม่ของสมัชชา 18 และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรทางการเมือง ในระดับรัฐบาลกลาง.....	140
4.1.1 การจัดการระบบผู้นำแบบผลมระหว่างผู้นำร่วมกับผู้นำหนึ่งเดียวในคณะกรรมการ ประจำกรมการเมือง.....	141
4.1.2 การปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลกลาง.....	147
4.1.3 การเปลี่ยนแปลงบทบาทและจำนวนของกลุ่มผู้นำย่อยในระดับรัฐบาลกลาง.....	154
4.2 แผนยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านการต่างประเทศฉบับใหม่.....	164
4.2.1 การประชุมส่วนกลางด้านงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศครั้งที่ 4.....	164
4.2.2 วิสัยทัศน์และแผนการเพื่อสร้างแถบเศรษฐกิจทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทาง ทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ร่วมกัน.....	171
4.3 การเสนอกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศใหม่ ๆ ภายใต้ความริเริ่มแถบ-ทางโดยมีรัฐบาล กลางเป็นผู้นำ.....	177
4.3.1 ระเบียงเศรษฐกิจ บังคลาเทศ-จีน-อินเดีย-เมียนมา.....	179
4.3.2 ระเบียงเศรษฐกิจจีน-ปากีสถาน	183
4.3.3 กรอบความร่วมมือล้านชาง-แมโขง.....	187
4.3.4 ธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย.....	191
4.4 สรุป.....	196
บทที่ 5 การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลท้องถิ่น	197
5.1 การใช้มาตรการทางการคลังกับรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อจัดการวาระด้านนโยบายต่างประเทศ...	198

5.2 ระบบการแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่ (Functional Zoning System).....	207
5.2.1 ยุทธศาสตร์การประสานงานการพัฒนาภูมิภาคปักกิ่ง-เทียนจิน-เหอเป่ย์	210
5.2.2 ยุทธศาสตร์แถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี	215
5.2.3 ยุทธศาสตร์ความริเริ่มแถบ-ทาง	220
2.3.1 กลุ่มภูมิภาคตะวันตกเฉียงเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ.....	222
2.3.2 กลุ่มภูมิภาคตะวันตกเฉียงใต้.....	225
2.3.3 กลุ่มภูมิภาคแถบชายฝั่ง	227
2.3.4 กลุ่มภูมิภาคส่วนใน	230
5.3 การเปลี่ยนแปลงบทบาทของสำนักงานการต่างประเทศส่วนท้องถิ่น	232
5.4 สรุป	243
บทที่ 6 การปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับ กองทัพปลดแอกประชาชน.....	245
6.1 การปฏิรูปโครงสร้างกองทัพ.....	247
6.1.1 การปฏิรูปโครงสร้างของกองทัพปลดแอกประชาชน	250
6.1.2 การปฏิรูปนโยบายของกองทัพปลดแอกประชาชน	256
6.2 การบูรณาการการปฏิบัติการระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนกับการเสนอแนวคิด ยุทธศาสตร์สงครามใหม่.....	259
2.1 วิวัฒนาการของแนวคิดยุทธศาสตร์สามสงคราม.....	260
2.2 ยุทธศาสตร์สามสงคราม กับการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศ	268
6.3 สรุป	275
บทที่ 7 สรุป.....	277
บรรณานุกรม	282
ประวัติผู้เขียน	284

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 จำแนกประเภทของตัวแสดงในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีน	38
ตารางที่ 2 ตัวแสดงกับคุณลักษณะที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัว	76
ตารางที่ 3 การใช้เงินเหินหมินปีในการนำเข้า-ส่งออกในตลาดโลกระหว่างปี 2010-2017	195
ตารางที่ 4 การใช้จ่ายงบประมาณด้านการต่างประเทศระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นตั้งแต่ปี 2004-2016 (หน่วย 100 ล้านหยวน)	198
ตารางที่ 5 การใช้จ่ายงบประมาณด้านการต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่ปี 2008-2016 (หน่วย 100 ล้านหยวน)	200
ตารางที่ 6 จำนวนและสัดส่วนการใช้จ่ายเงินจัดสรรจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นระหว่างปี 2012-2015 (หน่วย: พันล้านหยวน)	205
ตารางที่ 7 รายชื่อเอกสารที่รัฐบาลกลางประกาศออกมาเพื่อส่งเสริมการพัฒนาแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซีระหว่างปี 2014-2017	216
ตารางที่ 8 ยุทธศาสตร์และจุดเน้นของรัฐบาลท้องถิ่นทางด้านตะวันตกเฉียงเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ	224
ตารางที่ 9 ยุทธศาสตร์และจุดเน้นของรัฐบาลท้องถิ่นทางตะวันตกเฉียงใต้	226
ตารางที่ 10 ยุทธศาสตร์และจุดเน้นของรัฐบาลท้องถิ่นแถบชายฝั่ง	228
ตารางที่ 11 ยุทธศาสตร์และจุดเน้นของรัฐบาลท้องถิ่นส่วนในที่ไม่มีอาณาเขตติดทะเล	231

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 กระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลกลาง.....	43
ภาพที่ 2 กระบวนการนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่น	57
ภาพที่ 3 กระบวนการนโยบายต่างประเทศของกองทัพปลดแอกประชาชน	64
ภาพที่ 4 สนามบินและสิ่งปลูกสร้างบนเกาะหย่งชิ่งโดยมณฑลไห่หนาน (ภาพถ่ายในปี 2014)	89
ภาพที่ 5 เกาะหย่งฉู้.....	91
ภาพที่ 6 อาณาเขตของเมืองซานซา (三沙市) ที่ได้รับการรับรองจากคณะมนตรีในเดือน กรกฎาคม 2012	92
ภาพที่ 7 ประธานาธิบดีหูจิ่นเทาพูดคุยกับประชาชนผ่านระบบอินเทอร์เน็ตของสำนักข่าว เھرินหมิ นรื่อป่าว วันที่ 20 มิถุนายน 2008	121
ภาพที่ 8 ซ้าย: จางเกาสีเดินทางเยือนนครซีอาน มณฑลช่านซี วันที่ 10 ตุลาคม 2014	159
ภาพที่ 9 ขวา: การประชุมว่าด้วยการพัฒนาประเทศจีน ณ กรุงปักกิ่ง วันที่ 22 มีนาคม 2015	159
ภาพที่ 10 จางเกาสีและกลุ่มผู้นำย่อยว่าด้วยการผลักดัน “หนึ่งแถบหนึ่งทาง” ในการประชุมประชุม จัดตั้งวาระให้แก่ความริเริ่มแถบ-ทาง ณ กรุงปักกิ่ง วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2015	160
ภาพที่ 11 แม่น้ำล้านชาง-แม่น้ำโขง.....	188
ภาพที่ 12 ที่ตั้งของเมืองเสี่ยวกาน	214
ภาพที่ 13 PLA's Military Regions' Division.....	253
ภาพที่ 14 New PLA's Theater Commands' Division	254

บทที่ 1

บทนำ: การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนในสมัยชา 18

“话说天下大势, 分久必合, 合久必分。”

(ความเป็นไปของใต้หล้าคือ การแตกแยกกันนาน ๆ ย่อมต้องกลับมารวม
และการรวมกันนาน ๆ ย่อมต้องแตกแยก)

อารัมภบทจากเรื่องสามก๊ก¹

(Romance of the Three Kingdoms: 三国演义)

1. สภาพปัญหา

การศึกษานโยบายต่างประเทศจีนมีความไม่ลงรอยกันในประเด็นเรื่อง “ความเป็นเอกภาพของรัฐบาลจีน” ในฐานะผู้กระทำการ (actor) ระหว่างกลุ่มนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่หันมาศึกษาจีนกับกลุ่มนักจีนศึกษาที่หันมาศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยพวกแรกมีแนวโน้มจะอธิบายนโยบายต่างประเทศของจีนบนพื้นฐานการมองจีนว่าเป็น “รัฐ” ที่มีความเป็นเอกภาพ และมีหน้าที่เช่นเดียวกับกับรัฐอื่น ๆ คือ ความจำเป็นต้องรักษาความอยู่รอดของตัวเอง ในขณะที่สิ่งที่ทำให้จีนแตกต่างจากรัฐอื่น ๆ คือ จีนกำลังมีขีดความสามารถมากยิ่งขึ้น การศึกษาภายใต้กรอบนี้จึงมักจะนำไปสู่ข้อถกเถียงที่ว่า จีนจะเป็นมหาอำนาจที่กำลังผงาดขึ้นอย่างสันติ หรือจะผงาดขึ้นมาด้วยความก้าวร้าว ในขณะที่กลุ่มหลังจะมองนโยบายต่างประเทศของจีนในฐานะส่วนขยายของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศ ซึ่งทำให้เห็นว่า ภายหลังจากการปฏิรูปและเปิดประเทศในทศวรรษที่ 1980 รัฐบาลกลางของจีนไม่มีเอกภาพในการจัดการด้านนโยบายต่างประเทศตามที่นักวิชาการกลุ่มแรกเข้าใจ เนื่องจากรัฐบาลกลางมีการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ให้มีอัตตาณัติในการมีนโยบายต่างประเทศเป็นของตนเองระดับหนึ่ง จนทำให้กระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนกระจายตัว (fragmented foreign policy process) นำมาสู่ข้อถกเถียงที่ว่า ผู้นำประเทศมีความสามารถจัดการความไม่มีเอกภาพดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ จึงทำให้ประเด็นเรื่องความเป็นเอกภาพของรัฐบาลจีนในทางการต่างประเทศเป็นปัญหาเชิงกรอบทฤษฎีที่ในการศึกษานโยบายต่างประเทศจีนนับตั้งแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมา²

อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงสำคัญในช่วงปี 2012-2017 ซึ่งเป็นช่วงเวลาของสมัยชา พรรคคอมมิวนิสต์แห่งชาติสมัยที่ 18 (18th National Congress of the Communist Party of

¹ G. Luo and M. Roberts, *Three Kingdoms* (Foreign Languages Press, 1995).
https://books.google.co.th/books?id=u-b0BxQi_5AC.

² โปรดดูในส่วนบททวนวรรณกรรม

China) หรือที่เรียกอย่างย่อว่า “สมัชชา 18”³ คือ การเสนอว่าจะปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศให้มีการรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้น พร้อม ๆ กันกับการเสนอ “ความริเริ่มแถบ-ทาง” (Belt and Road Initiative) หรือ “ได้ลู่ต่อชะงอี่” (带路的倡议)⁴ ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศขนาดใหญ่ที่จีนเสนอต่อประชาคมโลก นับได้ว่าทั้งสองเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้นท่ามกลางข้อถกเถียงเรื่องความเป็นเอกภาพของรัฐบาลจีนในการศึกษานโยบายต่างประเทศจีน โดยพวกที่มองว่ารัฐบาลจีนเป็นตัวแสดงที่มีเอกภาพออกมาตอบโต้ทันทีว่า นโยบายดังกล่าวเป็นแผนการที่จะขยายอิทธิพลจีนออกสู่ภายนอกประเทศ เพื่อที่จะคานอำนาจกับสหรัฐอเมริกา ในขณะที่กลุ่มที่มองว่ารัฐบาลจีนไม่มีเอกภาพกลับให้ความสนใจไปที่การปรับโครงสร้างอำนาจภายในรัฐบาลภายใต้ นโยบายดังกล่าว และยังตั้งข้อสงสัยถึงความสามารถในการบูรณาการผลประโยชน์ของส่วนกลางกับผลประโยชน์ส่วนท้องถิ่นในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ

ด้วยเหตุนี้ คำอธิบายของนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางในการศึกษาต่างประเทศจีนจึงมีอยู่สองกระแสใหญ่ และนำไปสู่การทำความเข้าใจวัตถุประสงค์และพฤติกรรมของรัฐบาลจีนที่แตกต่างกัน และนำมาซึ่ง ความสับสนในการใช้ชื่อเรียก ความไม่ชัดเจนทั้งในขอบเขตของความริเริ่มแถบทาง และสถานะความริเริ่มแถบ-ทางว่าเป็นนโยบายต่างประเทศ กรอบความร่วมมือระหว่าง

³ สมัชชาพรรคคอมมิวนิสต์แห่งชาติเป็นองค์กรสูงสุดในพรรคคอมมิวนิสต์จีน มีที่มาจาก การเลือกตั้งตัวแทนจากพรรคคอมมิวนิสต์สาขาย่อยและองค์กรต่าง ๆ ของพรรค ในแต่ละสมัยจะมีวาระ 5 ปี และจะมีการเรียกประชุมสมัชชาพรรคเพียงแค่ 1 ครั้ง คือการประชุมครั้งแรกของสมัชชาสมัยนั้น ๆ โดยจะทำหน้าที่ในการรับฟังและตรวจสอบรายงานของคณะกรรมการกลาง (Central Committee) และ คณะกรรมาธิการกลางสำหรับการตรวจสอบวินัย (Central Commission for Discipline Inspection) ของสมัยก่อนหน้า ทบพจนธรรมนูญพรรคคอมมิวนิสต์ และเลือกตั้งคณะกรรมการกลางและ คณะกรรมาธิการสำหรับตรวจสอบวินัยของสมัยประชุมนั้น ๆ ทั้งนี้ การประชุมสมัชชา 18 เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 8-14 พฤศจิกายน 2012 มีสมาชิกพรรคถูกเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกของสมัชชาจำนวน 2,270 คน และได้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการกลางจำนวน 205 คน และคณะกรรมาธิการกลางสำหรับการตรวจสอบวินัยจำนวน 130 คน

ทั้งนี้ ภายหลังจากเลือกตั้งสมาชิกขององค์กรทั้งสองแล้ว จะไม่มีการประชุมสมัชชาอีกจนกว่าจะเปลี่ยนสมัย โดยในช่วงระหว่างที่ไม่มีการประชุมสมัชชา คณะกรรมการกลางจะทำหน้าที่แทนสมัชชา โดยจะมีการประชุมเต็มคณะ (Plenary session) อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง (ปัจจุบันหนึ่งสมัยจะมีการประชุมคณะกรรมการกลางเต็มคณะ 7 ครั้ง) ซึ่งในขณะที่ยังไม่มีวาระการประชุม คณะกรรมการกลางจะเลือกตั้งสมาชิกพรรคให้ดำรงตำแหน่งกรมการเมือง (Politburo) จำนวน 25 คน เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณานโยบายพรรค และตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ เมื่อไม่มีการประชุมคณะกรรมการกลาง นอกจากนั้น สมาชิกกรมการเมืองจำนวน 5-11 คนในจำนวน 25 คน จะได้รับเลือกตั้งให้เป็นคณะกรรมการประจำกรมการเมือง (Politburo Standing Committee) ซึ่งจะทำหน้าที่แทนกรมการเมืองเมื่อไม่มีการเรียกประชุม และเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของพรรคคอมมิวนิสต์จีนคือ บุคคลที่จะได้รับเลือกตั้งให้เป็นเลขาธิการพรรคส่วนกลางจะต้องดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการประจำกรมการเมืองนี้ด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการประจำกรมการเมืองคือผู้นำสูงสุดที่แท้จริงของพรรคคอมมิวนิสต์

⁴ ก่อนหน้านี้มีชื่อเรียกว่า “หนึ่งแถบ-หนึ่งทาง” (One Belt One Road)

ประเทศ หรือยุทธศาสตร์การพัฒนาภายใน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงจะศึกษาว่า ทำไมสมาชิก 18 จึงเสนอให้มีการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศ? และจะศึกษาการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนที่เกิดขึ้นในช่วงสมาชิก 18 เพื่อประเมินว่าการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศส่งผลอย่างไรต่อความเป็นเอกภาพทางด้านนโยบายต่างประเทศ?

ทั้งนี้ “นโยบายต่างประเทศ” กับ “กระบวนการนโยบายต่างประเทศ” มีความแตกต่างกันในแง่ที่ว่า นโยบายต่างประเทศจะมีสถานะเป็นแนวทาง ยุทธศาสตร์ หรือเป้าหมายในเชิงเนื้อหา ซึ่งจะปรากฏอย่างชัดเจนในบรรดาเอกสารทางการหรือถ้อยแถลงทางการทูต ในขณะที่กระบวนการนโยบายต่างประเทศหมายถึง วิธีการหรือการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งระหว่างภายในรัฐด้วยกันเองและกับภายนอกรัฐอื่นจะทำให้ได้มาซึ่งนโยบายต่างประเทศของประเทศนั้น ๆ รวมไปถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลลัพธ์ของนโยบายนั้น ๆ ด้วย เมื่อเป็นเช่นนั้น การเปลี่ยนแปลงของกระบวนการนโยบายต่างประเทศจึงหมายถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของรัฐรวมทั้งอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้รัฐบาลด้วย⁵

อย่างไรก็ตาม การจะทำความเข้าใจกระบวนการนโยบายต่างประเทศนั้น จำเป็นต้องรู้จักนโยบายต่างประเทศในช่วงเวลานั้น ๆ เสียก่อน โดยนโยบายต่างประเทศสำคัญของรัฐบาลจีนภายใต้สมาชิก 18 และสภา 12 (12th National People's Congress) คือ การเสนอและผลักดันความริเริ่มแถบ-ทางในระดับนานาชาติ ซึ่งความพยายามดังกล่าวเริ่มต้นจากการที่ สีจิ้นผิง (习近平) เลขาธิการพรรคและประธานาธิบดีของรัฐ เดินทางไปเยือนประเทศคาซัคสถานในเดือนกันยายน 2013 และเสนอให้จัดตั้งแถบเศรษฐกิจทางสายไหม (Silk Road Economic Belt)⁶ ต่อมา เขายังเสนอให้มีการจัดตั้งกรอบความร่วมมือทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 (Maritime Silk Road of the 21st Century) และธนาคารเพื่อการลงทุนในสาธารณูปโภคแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Development Bank—AIIB) ในระหว่างการประชุมสุดยอดรัฐสภาของอินโดนีเซีย⁷

หลังจากที่ได้เสนอกรอบความร่วมมือทั้งสามแล้ว รัฐบาลจีนภายใต้ประธานาธิบดีสีจิ้นผิงกับนายกรัฐมนตรีหลี่เค่อเฉียงได้นำข้อเสนอดังกล่าวไปเสนอต่อประเทศอื่น ๆ อีกมากมาย ไม่ว่าจะเป็น

⁵ Walter Carlsnaes, "Actors, structure, and foreign policy analysis," in *Foreign policy: theories, actors, cases*, ed. Steve Smith, Amelia Hadfield, and Tim Dunne, (Oxford: Oxford University Press, 2016). 113-129.

⁶ Xi Jinping, "President Xi Jinping delivers important speech and proposes to build a Silk Road Economic Belt with Central Asian countries," news release, 2013,

http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpfwzysiesgjtffhshzzfh_665686/t1076334.shtml.

⁷ Xi Jinping, "Speech by Chinese president Xi Jinping to Indonesian Parliament," news release, 10 February 2019, 2013,

https://eng.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?tm_id=139&cat_id=10103&info_id=2716.

รัสเซีย อินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ กลุ่มประเทศในอาเซียน ฯลฯ⁸ จนช่วงปลายปี 2014 กว่า 22 ประเทศในทวีปเอเชียมีการแสดงเจตจำนงที่จะเข้าร่วมจัดตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนในสาธารณูปโภคแห่งเอเชีย⁹ และในเวลาเดียวกันนั้นเอง สิ่งที่ไปได้ไปเสนอในหลายๆ ประเทศในช่วงสองปีที่เขาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีไม่ว่าจะเป็นแถบเศรษฐกิจเส้นทางสายไหม เส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 และธนาคารเพื่อการลงทุนในสาธารณูปโภคแห่งเอเชีย ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกรอบความร่วมมือใหญ่ภายใต้ชื่อ “หนึ่งแถบหนึ่งทาง” (One Belt One Road) ซึ่งถูกเรียกเป็นครั้งแรกโดยสีจิ้นผิงในการประชุมสุดยอดผู้นำเอเปค (APEC CEO Summit) วันที่ 9 พฤศจิกายน 2014 ภายใต้หัวข้อ “Seek Sustained Development and Fulfill the Asia-Pacific Dream”¹⁰

นับได้ว่าความริเริ่มแถบ-ทางเป็นสิ่งที่ผู้นำของสมัชชา 18 ใช้ในการสื่อสารกับทั้งภายนอกและภายใน กล่าวคือ ในส่วนของภายนอก รัฐบาลจีนใช้ความริเริ่มแถบ-ทางเพื่อตอบโต้นโยบาย “หมุนกลับสู่เอเชีย” (Pivot to Asia) ของสหรัฐอเมริกา ที่พยายามปิดล้อมจีนทางเศรษฐกิจในทุกทิศทาง ไม่ว่าจะเป็นการสร้างกรอบความริเริ่มเส้นทางสายไหมใหม่ (New Silk Road Initiative) ทางทิศตะวันตกของจีน ส่วนทางทิศใต้ก็มีกรอบความริเริ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง (Lower Mekong Initiative) และกรอบหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจในภูมิภาคแปซิฟิก (Trans-Pacific Partnership) ที่ปิดกั้นจีนทางฝั่งตะวันออก ด้วยเหตุนี้ การที่สีจิ้นผิงเริ่มต้นเสนอความริเริ่มแถบ-ทางในภูมิภาคเอเชียกลางและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงเปรียบเสมือนการทวงคืนพื้นที่ดังกล่าวจากสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ รัฐบาลจีนใช้ความริเริ่มแถบ-ทางเป็นเครื่องมือในการเพิ่มอำนาจของรัฐบาลกลางในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีน ผ่านการเป็นคำขวัญและเหตุผลในการรณรงค์วาระในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้ว่า หน่วยงานภายในของจีนมีความกระตือรือร้นเป็นอย่างมากในการผลักดันความริเริ่มแถบ-ทางทั้งเพื่อเตรียมความพร้อมภายในประเทศและการออกไปร่วมมือกับต่างประเทศ แต่ทว่าในช่วงแรกเริ่มคือ ระหว่างปี 2013-2014 กระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนยังมีความกระจายตัวอยู่มาก จึงส่งผลให้กรอบความริเริ่มแถบ-ทางยังมีความไม่ชัดเจนอยู่เป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นด้านสถานะของความริเริ่มแถบ-ทางระหว่างการเป็นนโยบายต่างประเทศหรือเป็นกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ ชื่อเรียกของสิ่งที่รัฐบาลจีนเสนอระหว่าง “เส้นทางสายไหมใหม่” หรือ “ซินสิ่วลู่” (新丝路) “หนึ่งแถบหนึ่งทาง” หรือ “อีไต้ฮือลู่” (一带一路) กับ “ความริเริ่มแถบ-

⁸ "Chronology of China's Belt and Road Initiative," Xinhua, 2015, http://news.xinhuanet.com/english/2015-03/28/c_134105435.htm.

⁹ "History of AIIB," <http://www.aiib.org/html/aboutus/introduction/history/?show=0>.

¹⁰ Xi Jinping, "Seek sustained development and fulfill the Asia-Pacific dream," news release, 10 February 2015, 2014, <http://www.apec-china.org.cn/41/2014/11/13/3@2580.htm>.

ทาง” หรือ “ได้ลู่ต่อชะงอ” (带路的倡议) และขอบเขตและพิสัยของสิ่งที่รัฐบาลจีนเสนอว่าครอบคลุมภูมิภาคใดบ้าง

ในขณะเดียวกัน ผู้นำของสมัชชา 18 ก็เริ่มมีความพยายามที่จะปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนให้มีการประสานงานและรวมศูนย์เข้าสู่ศูนย์กลางมากยิ่งขึ้น จึงนำมาสู่ความพยายามจัดระเบียบให้ความริเริ่มแถบ-ทางมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่หน่วยงานภายใต้สภาแห่งชาติของจีนได้แก่ คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงพาณิชย์แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ก็ได้ร่วมกันออกเอกสาร “วิสัยทัศน์และแนวปฏิบัติสำหรับการสร้างแถบเศรษฐกิจทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21” (Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road) ในวันที่ 27 มีนาคม 2015 ซึ่งมีการระบุถึงรายละเอียดของความริเริ่มแถบ-ทางว่า มีองค์ประกอบสำคัญได้แก่ 1) แถบเศรษฐกิจเส้นทางสายไหมทางบก (Silk Road Economic Belt) ซึ่งจะมุ่งเป้าหมายไปที่การสร้างเครือข่ายความเชื่อมโยง 3 เส้นทาง คือ ระหว่างจีน-เอเชียกลาง-รัสเซีย-ยุโรป ระหว่างจีน-อ่าวเปอร์เซีย-ทะเลเมดิเตอร์เรเนียนผ่านเอเชียกลางและเอเชียตะวันตก และระหว่างจีน-เอเชียตะวันออกเฉียงใต้-เอเชียใต้-มหาสมุทรอินเดีย และ 2) เส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 (21st Century Maritime Silk Road) ซึ่งประกอบด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐานในการคมนาคมทางน้ำสองเส้นทางหลักคือ เส้นทางเดินเรือจากจีนไปสู่ทวีปยุโรปโดยผ่านทะเลจีนใต้และมหาสมุทรอินเดีย และเส้นทางเดินเรือจากจีนผ่านทะเลจีนใต้ไปสู่มหาสมุทรแปซิฟิกทางตอนใต้ จึงเท่ากับว่า กรอบดังกล่าวประกอบด้วย 3 แถบ และ 2 ทาง นอกจากนั้น เอกสารดังกล่าวยังมีการระบุว่า หลักการสำคัญในการดำเนินกิจกรรมด้านต่างประเทศของจีนก็ยังคงยึดหลักความอยู่ร่วมกันอย่างสันติ 5 ประการ นอกจากนั้น ในเอกสารฉบับนี้ก็ยังมีการระบุถึงประเด็นที่กรอบความริเริ่มแถบ-ทางจะให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ ว่า ได้แก่ การประสานงานเชิงนโยบาย การสร้างระบบสาธารณูปโภคเพื่อความเชื่อมโยง การส่งเสริมการค้าอย่างต่อเนื่อง การบูรณาการทางการเงิน และการสร้างความผูกโยงระหว่างประชาชน¹¹

หลังจากจัดระบบความริเริ่มแถบ-ทางเป็นที่เรียบร้อยแล้ว รัฐบาลจีนได้ใช้กรอบความริเริ่มแถบ-ทางเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญสำหรับการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศ ไม่ว่าจะผ่านการปรับโครงสร้างของพรรคและรัฐบาล การจัดการทางด้านงบประมาณและการวางแผนเพื่อการ

¹¹ Ministry of Foreign Affairs National Development and Reform Commission, and Ministry of Commerce of the People's Republic of China, , "Vision and actions on jointly building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road," ed. National Development and Reform Commission (Beijing: National Development and Reform Commission, 28 March 2015). http://en.ndrc.gov.cn/newrelease/201503/t20150330_669367.html.

พัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ ในจีนร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่น และการบูรณาการยุทธศาสตร์ของฝ่ายกองทัพกับฝ่ายพลเรือน ด้วยเป้าหมายที่จะลดความกระจายตัวของกระบวนการนโยบายต่างประเทศลง ซึ่งพอทำได้ในระดับหนึ่งแล้ว รัฐบาลจีนเป็นเจ้าภาพในการประชุม Belt and Road Forum ณ กรุงปักกิ่ง ในระหว่างวันที่ 14-15 พฤษภาคม 2017 โดยมีประเทศเข้าร่วมกว่า 130 ประเทศ และองค์การระหว่างประเทศกว่า 70 องค์การ เข้าร่วมในการประชุมครั้งนี้¹²

จากนั้น ในวันที่ 16 พฤษภาคม 2017 มีการออกแถลงการณ์ร่วมกันระหว่างผู้นำจากทั้งหมด 29 ประเทศ โดยในแถลงการณ์ฉบับดังกล่าว มีการระบุว่า หลักการสำคัญในการร่วมมือภายใต้ความริเริ่มแถบ-ทาง ได้แก่ การปรึกษาหารือบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน การได้ผลประโยชน์ร่วมกัน การผสมผสานและการยอมรับความแตกต่าง การดำเนินงานบนพื้นฐานของกลไกตลาด และสมดุลกับความยั่งยืน นอกจากนี้ ยังมีการวางกลไกสำหรับความร่วมมือดังกล่าวว่าจะประกอบด้วย 1) การปรึกษาหารือร่วมกันเพื่อสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนา 2) ขยายกรอบความร่วมมือเดิมเพื่อที่จะส่งเสริมโครงการความร่วมมือใหม่ ๆ ภายใต้ความริเริ่มแถบ-ทาง 3) ส่งเสริมแผนการสร้างนวัตกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น e-commerce เมืองอัจฉริยะ อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 4) ส่งเสริมการสร้างสาธารณูปโภคด้านการคมนาคม ไม่ว่าจะเป็น ถนน ทางรถไฟ ท่าเรือ การเดินเรือ แม่น้ำ การบิน ท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ไฟฟ้า และเครือข่ายใยแก้วนำแสง (fiber optic) 5) ส่งเสริมแผนการและการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้มีมาตรฐานเดียว ผ่านเทคโนโลยีและการรับความช่วยเหลือจากสถาบันทางการเงินระหว่างประเทศ 6) ส่งเสริมการค้าแบบพหุภาคี และการเปิดเสรีทางการลงทุน 7) ขยายการค้าโดยการทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่าง ๆ ที่สนใจ 8) พัฒนาห่วงโซ่ของการผลิตให้มีความเชื่อมโยงกันอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผ่านความร่วมมือกับประเทศอุตสาหกรรมใหม่ การสร้างอุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการจัดตั้งเขตการค้าข้ามชายแดน 9) ส่งเสริมความร่วมมือเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็น การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การใช้พลังงานทดแทนและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ 10) ส่งเสริมความร่วมมือทางด้านศุลกากร การทำระบบศุลกากรให้มีกระบวนการเดียวกัน (harmonization) และส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญา 11) สร้างความร่วมมือทางการเงินในระยะยาว รวมไปถึงการทำงานร่วมกันเพื่อสร้างสถาบันทางการเงินระหว่างประเทศที่มีเสถียรภาพและยั่งยืน 12) ส่งเสริมระบบการเงินที่แข็งแกร่ง ไม่ว่าจะเป็นผ่านการสร้างข้อตกลงด้านการจ่ายเงิน การส่งเสริมสถาบันทางการเงิน การทำข้อตกลงความร่วมมือด้านการแลกเปลี่ยนเงินตราในระดับท้องถิ่น ฯลฯ 13) ส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างประชาชน ผ่านความร่วมมือทางด้าน

¹² Xinhua, "Chinese president inaugurates Belt and Road forum," *Xinhua* (Beijing), 14 May 2017 2017, http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c_136281166.htm.

การศึกษา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี กีฬา สาธารณสุข การวิจัย สื่อมวลชน และ 14) ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม ผ่านการท่องเที่ยวและการร่วมมือกันปกป้องและรักษามรดกโลก¹³

เมื่อเป็นดังนี้จะเห็นได้ว่า ความริเริ่มแถบ-ทางมีความสัมพันธ์กับการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศอย่างแยกจากกันไม่ได้ การที่กลุ่มที่เชื่อว่ารัฐบาลจีนมีเอกภาพอธิบายว่า นโยบายความริเริ่มแถบ-ทางเป็นความพยายามของรัฐบาลจีนในการแผ่ขยายเขตอิทธิพลของตัวเองออกไปสู่ภายนอกนั้นอาจเป็นการริบเร้งอธิบายจนเกินไป เนื่องจากในช่วงแรก กรอบความริเริ่มแถบ-ทางที่รัฐบาลจีนเสนอยังมีความไม่ชัดเจนในหลาย ๆ ด้านดังที่กล่าวไปแล้ว และที่มากกว่านั้นคือ จีนดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเช่นนี้ไม่ว่าจะเป็นการออกไปสร้างโครงการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคในต่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ และการสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศมาตั้งแต่ก่อนหน้าที่จะมีนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางแล้ว

ในขณะที่ กลุ่มที่มองว่ารัฐบาลจีนไม่มีความเป็นเอกภาพและสงสัยความสามารถของรัฐบาลกลางในการรวมศูนย์อำนาจก็ยังไม่สามารถประเมินได้ว่า การความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่สอดคล้องกับการสนับสนุนความริเริ่มแถบ-ทางของผู้นำสมัชชา 18 นั้นประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด เนื่องจากการพิจารณาของกลุ่มนี้ยังคงอยู่ในลักษณะของการแยกพิจารณาในแต่ละหน่วยงานย่อยที่มีปฏิสัมพันธ์กับส่วนกลางในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีน

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงจะมุ่งศึกษาการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่เกิดขึ้นในช่วงสมัชชา 18 เพื่อศึกษาถึงสาเหตุที่สมัชชา 18 จำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศ และประเมินว่า ภายใต้การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศดังกล่าวสามารถทำให้ส่วนกลางมีความสามารถในการจัดการนโยบายต่างประเทศของตัวเองที่กำลังมีท่าทีเชิงรุกมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือนโยบายส่งเสริม “ความริเริ่มแถบ-ทาง” ได้หรือไม่?

2. คำถามวิจัย

อะไรเป็นปัจจัยผลักดันให้มีการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศในสมัชชา 18 และการปฏิรูปนี้ส่งผลต่อสถานะอำนาจของผู้นำส่วนกลางอย่างไร?

¹³ Xinhua, "Joint communique of leaders roundtable of Belt and Road forum," (Beijing) 2017, 16 May 2017, <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/13694.htm>.

3. สมมุติฐาน

การเปลี่ยนแปลงของบริบทระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็น แบบแผนใหม่ทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ และนโยบายหันกลับสู่เอเชียของสหรัฐอเมริกา ทำให้กระบวนการนโยบายต่างประเทศแบบกระจายตัวแบบเดิมกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการรักษาความอยู่รอดและผลประโยชน์ของระบอบพรรคคอมมิวนิสต์ จึงนำไปสู่ความจำเป็นที่จะต้องจัดการปัญหาการกระจายตัวของกระบวนการที่มีอยู่เดิม การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศภายใต้สมัชชา 18 หวังผลทำให้รัฐบาลกลางสามารถมีเอกภาพทางการต่างประเทศมากขึ้น เพราะการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทั้งในรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และกองทัพแล้วแต่ส่งผลให้อำนาจการตัดสินใจของส่วนกลางเพิ่มมากขึ้น

4. ทบทวนวรรณกรรม

งานวรรณกรรมที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของจีนสามารถแบ่งได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ โดยกลุ่มแรกคือกลุ่มที่ใช้วิธีการและทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International Relations Theories) มามองนโยบายต่างประเทศของจีน ส่วนกลุ่มที่สองคือกลุ่มนักจีนศึกษาที่ใช้องค์ความรู้ทางด้านสถาบันทางการเมืองของจีนมาอธิบายว่า นโยบายต่างประเทศจีนเป็นส่วนขยายของการเมืองภายในอย่างไร โดยทั้งสองกลุ่มทฤษฎีนี้จะมีความเห็นที่แตกต่างกันในประเด็นที่เกี่ยวกับความเป็นเอกภาพของรัฐบาลจีนในฐานะตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศ กล่าวคือ กลุ่มที่ใช้ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะมองว่าจีนเป็นตัวแสดงที่มีเอกภาพเช่นเดียวกันกับรัฐอธิปไตยอื่น ๆ ในขณะที่กลุ่มที่ตั้งต้นจากสถาบันทางการเมืองจีนจะเห็นตรงกันว่า รัฐบาลท้องถิ่นและองค์กรต่าง ๆ ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองจีนมีอิสระในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของตนเอง จึงทำให้รัฐบาลกลางไม่สามารถควบคุมทิศทางนโยบายต่างประเทศของจีนได้อย่างมีเอกภาพ ดังจะอธิบายต่อไปนี้

4.1 กลุ่มวรรณกรรมที่ศึกษานโยบายต่างประเทศจีนผ่านกรอบทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ลักษณะเด่นของวรรณกรรมที่ศึกษานโยบายต่างประเทศจีนผ่านกรอบทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศคือ การตั้งต้นคำอธิบายจากระบบระหว่างประเทศ จากนั้นค่อยนำมาสู่การอธิบายพฤติกรรมหรือแนวโน้มนโยบายต่างประเทศของจีน จึงอาจกล่าวได้ว่าการศึกษานโยบายต่างประเทศจีนตามกลุ่มวรรณกรรมนี้จะมีวิธีการอธิบายจากบนลงล่าง (top-down approach) โดยคำอธิบายในระดับระบบระหว่างประเทศที่มักมีการอ้างถึงกันมากที่สุดคือ “การผงาดขึ้นของจีน” (the rise of

China) ซึ่งหมายถึง การที่จีนมีขีดความสามารถทางด้านเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นนับตั้งแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมา จนมีแนวโน้มว่าจะทำให้โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศเกิดการเปลี่ยนแปลง โดยจีนจะเป็นประเทศที่ผงาดขึ้นมาเพื่อคานอำนาจกับสหรัฐอเมริกาที่เป็นมหาอำนาจสูงสุดในระบบระหว่างประเทศนับตั้งแต่สงครามเย็นสิ้นสุดเป็นต้นมา

ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญที่วรรณกรรมกลุ่มนี้จะให้ความสนใจคือ จีนจะมีนโยบายที่แข็งกร้าวและนำไปสู่ความรุนแรงเมื่อโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศเกิดการเปลี่ยนแปลงหรือไม่? Joshua Ramo ผู้ที่บัญญัติศัพท์คำว่า “ฉันทามติปักกิ่ง” (Beijing Consensus) ในปี 2004 มองว่า การที่รัฐบาลจีนมีการวางแผนจากส่วนกลางเพื่อเข้าแทรกแซงตลาดนั้นสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการอยู่ดีกินดี (well being) ของประชาชนได้ดีกว่าแนวทางเสรีนิยมใหม่ (neoliberalism) ของชาติตะวันตก ผวนกับวิธีการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เน้นการแสวงหาอำนาจเพื่อที่จะเป็นอิสระในการตัดสินใจ ไม่ใช่เพื่อที่จะครอบงำผู้อื่นแบบที่เสรีนิยมใหม่นิยมกระทำจะเป็นตัวช่วยให้จีนสามารถเติบโตขึ้นมาเป็นมหาอำนาจได้อย่างสันติ (peaceful rising) และมาแทนที่ระเบียบทางเศรษฐกิจโลกแบบเสรีนิยมใหม่ในที่สุด¹⁴

สอดคล้องกับคำอธิบายนโยบายต่างประเทศจีนของ Joseph Nye ในบทความ *The Rise of China Soft Power* ปี 2005 ที่ว่า รัฐบาลจีนมีความพยายามในการพัฒนาอำนาจละมุน (soft power) โดยด้านวัฒนธรรม อุตสาหกรรมภาพยนตร์ของจีนกำลังเติบโตและออกสู่สายตาชาวโลกมากขึ้น มีการก่อตั้งสถาบันขงจื้อในต่างประเทศเพื่อเผยแพร่วัฒนธรรมจีน ในขณะที่จำนวนนักศึกษาต่างประเทศที่เลือกเรียนต่อที่จีนก็มีเพิ่มมากขึ้นกว่า 3 เท่า สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความนิยมจีนในสายตาประชาคมโลก ในขณะที่ด้านคุณค่าทางการเมือง Nye ก็กล่าวถึงความนิยมใน “ฉันทามติปักกิ่ง” ในฐานะที่สามารถใช้เป็นแนวทางแก่ประเทศที่เป็นเผด็จการหรือกึ่งเผด็จการมองเป็นตัวอย่างในการสร้างความก้าวหน้าให้แก่ประเทศตนเองได้ และสุดท้ายคือด้านการดำเนินนโยบายการต่างประเทศนั้น จีนก็ได้มีส่วนร่วมในองค์การระหว่างประเทศมากขึ้นเช่นการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก การส่งทหารไปร่วมรบในภารกิจของสหประชาชาติ และยังเสนอตัวเป็นตัวกลางในการเจรจา 6 ฝ่าย ด้วยเหตุนี้ ถึงแม้ว่าหลักฐานเชิงประจักษ์จะแสดงให้เห็นว่าอำนาจทางเศรษฐกิจและทหารของจีนยังไม่อาจทัดเทียมอเมริกาได้ แต่อำนาจในมิตินี้ก็เป็นเรื่องที่น่าจับตามอง เพราะถึงความนิยมในอำนาจละมุนของจีนจะยังไม่เป็นที่นิยมในประเทศโลกตะวันตก แต่ก็กลับมีอิทธิพลเป็นอย่างมากในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา¹⁵

¹⁴ Joshua Cooper Ramo, *Beijing Consensus* (London: The Foreign Policy Centre, 2004). 7-25.

¹⁵ Joseph S. Nye, "The rise of China's soft power," *Wall Street Journal Asia* (2005), http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/1499/rise_of_chinas_soft_power.html.

มากไปกว่านั้น งานของ Martin Jacques ที่ชื่อว่า “*When China Rules the World: the End of the Western World and the Birth of New Global Order*” ซึ่งให้เห็นว่าการริเริ่มของจีนเป็นส่วนสำคัญต่อยุทธศาสตร์ที่จีนกำลังดำเนินในเวทีโลก เช่น ในปี 2001 รัฐบาลจีนเริ่มยุทธศาสตร์ออกไปสู่โลก (Going Global Strategy) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ การกระชับความสัมพันธ์กับประเทศที่เป็นฐานการผลิตสินค้าเช่นเดียวกันกับจีน รวมถึงประเทศที่เป็นแหล่งวัตถุดิบสำคัญที่ป้อนวัตถุดิบเข้าสู่ระบบการผลิตในจีน ผ่านการสร้างเครือข่ายการค้า การลงทุน และการกู้ยืมเพื่อการพัฒนาประเทศ ผลคือ จีนสามารถสร้างสายสัมพันธ์กับหลายประเทศในแอฟริกาและลาตินอเมริกาได้อย่างเหนียวแน่น รองลงมาคือกลุ่มประเทศในเอเชียกลาง เอเชียใต้ และตะวันออกกลาง นอกจากนี้ จีนยังมีบทบาทเป็นอย่างมากในการแก้ไขและป้องกันวิกฤติเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการทำข้อตกลงประกันค่าเงิน (Swap agreement) ในข้อริเริ่มเชียงใหม่ (Chiang Mai Initiative) หรือแม้กระทั่งการให้เงินกู้ยืมเพื่อการพัฒนาผ่านธนาคารเพื่อการพัฒนาของจีน (China Development Bank) และ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าของจีน (China Exim Bank) ทำให้จีนกลายเป็นทางเลือกที่น่าสนใจสำหรับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีความต้องการพึ่งพาสถาบันระหว่างประเทศที่ริเริ่มโดยชาติตะวันตกให้น้อยลงภายหลังจากที่ตนเองประสบวิกฤติเศรษฐกิจ ผลก็คือเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในโลกตะวันตกในปี 2008-2011 เอง ประเทศกำลังพัฒนาที่พึ่งพาสถาบันทางการเงินของจีนกลับมีสภาพทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง Jacques จึงมองว่า รัฐบาลจีนมีนโยบายอย่างแน่วแน่ที่จะเป็นตัวอย่างของระเบียบโลกใหม่ทางเศรษฐกิจและการเมือง¹⁶

ในประเด็นนี้ Joshua Kurlantzick ตั้งข้อสังเกตว่า เมื่อพิจารณากรณีอิทธิพลและการใช้อำนาจละมุนของจีนในแอฟริกาแล้ว จะพบว่า จีนจงใจใช้เครื่องมือด้านการพัฒนาประเทศผ่านการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและการลงทุน โดยแทบจะไม่มีเงื่อนไขอะไรเลยนอกจากการที่รัฐที่รับความช่วยเหลือจะต้องสนับสนุนการลงทุนของจีน ประเด็นนี้มีความแตกต่างไปจากการให้ความช่วยเหลือของชาติตะวันตกอย่างสิ้นเชิง ที่มักจะมีการให้เงินช่วยเหลือพร้อมกับเผยแพร่อุดมการณ์ของตนเอง และเข้ามาแทรกแซงการเมืองภายใน เมื่อเป็นดังนี้ ความช่วยเหลือต่างประเทศของจีนจึงเป็นที่นิยมมากในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งกำลังจะกลายเป็นฐานพันธมิตรให้กับประเทศที่กำลังผงาดขึ้นสู่ความเป็นมหาอำนาจเช่นจีน อย่างไรก็ตาม การขยายอิทธิพลของจีนก็ยังมีปัญหาในแง่ที่ว่ายังไม่มี การคำนึงถึงผลกระทบในระยะยาวที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายทั้งทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว¹⁷

¹⁶ Martin Jacques, *When China rules the world: the end of the western world and the birth of new global order*, second ed. (London: Penguin Books, 2012). 406-488.

¹⁷ Joshua Kurlantzick, "China's soft power in Africa," in *Soft power: China's emerging strategy in international politics*, ed. Mingjiang Li (Lanham: Lexington Books, 2011). 165-180.

อย่างไรก็ตาม John Mearsheimer ในหนังสือ *The Tragedy of Great Power Politics* กับ Jonathan Holslag ในหนังสือ *China's Coming War with Asia* กลับเห็นตรงกันว่า ในแง่ของความมั่นคงนั้น การดำเนินนโยบายต่างประเทศของพรรคคอมมิวนิสต์นั้นเป็นสิ่งที่ไม่ได้มีทางเลือกมากนัก เนื่องจากการตอบสนองความต้องการภายในของพรรคคอมมิวนิสต์จีนนั้นไม่สามารถประนีประนอมกับประเทศอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้เพราะปัญหาทางสองแพร่งทางความมั่นคง (security dilemma) ที่การเพิ่มความมั่นคงของจีนจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือสหรัฐฯ ที่เป็นผู้ค้ำยันระเบียบระหว่างประเทศที่เป็นอยู่แม้ว่าจะเป็นการทำเพื่อรักษาเสถียรภาพของพรรคคอมมิวนิสต์ก็ตาม โดยในแง่นี้ ความพยายามรักษาสถานะเดิม (status quo) จึงไม่ใช่ทางเลือกที่จีนควรที่จะเลือกเพื่อบรรลุเป้าหมายของตัวเอง เมื่อเป็นเช่นนั้น ทั้ง Mearsheimer และ Holslag จึงนำข้อสรุปว่า การบรรลุเป้าหมายของพรรคคอมมิวนิสต์นั้นจะส่งผลให้จีนต้องเลือกที่จะเป็นรัฐที่มีท่าทีต่อต้านโครงสร้างระหว่างประเทศที่เป็นอยู่ (revisionist) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้¹⁸

เช่นเดียวกันกับ Denny Roy ใน *Return of the Dragon: Rising China and Regional Security* ที่มีความเห็นพ้องไปในทางเดียวกันว่า ชาวจีนไม่ได้มองว่าตนเองเป็นมหาอำนาจที่กำลังผงาดขึ้น (Rising) หากแต่เป็นการหวนคืน (Returning) สู่สิ่งที่จีนควรจะเป็นภายหลังจากที่เสื่อมลงไปในช่วง “ศตวรรษแห่งความอับยศ” หรือ “ป่ายเหินยกว้อฉื่อ” (百年国耻) ซึ่งการมองเช่นนี้ก็เป็ปัญหาที่ทำให้ในบางกรณีจีนก็จำเป็นต้องแสดงพฤติกรรมที่ก้าวร้าวต่อภายนอกเพื่อตอบสนองเหตุผลทางจิตวิทยาของประชาชนภายในประเทศ¹⁹

ขณะที่ Geoff Wade ตั้งข้อสังเกตว่า ที่จริงแล้วการให้ความช่วยเหลือของจีนคือ การแบ่งแยกเพื่อปกครองดังจะเห็นได้จากการที่จีนมีบทบาทนำในความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Subregion—GMS) อันส่งผลให้ประเทศที่ยังล้าหลังทางด้านพัฒนาในอาเซียนอย่างเช่น กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม (CLMV) มีทิศทางที่โน้มเอียงไปยังจีนมากกว่าที่จะร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน (Association of South East Asian Nations—ASEAN) เพราะจีนให้ผลประโยชน์มากกว่า เช่นในกรณีของลาวที่มีสัดส่วนทางการค้าและการลงทุนในระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะด้านการคมนาคมกับจีนเป็นอันดับหนึ่ง หรือจะเป็นกัมพูชาที่มีความผูกพันทางเศรษฐกิจกับจีนรองลงมาแต่ที่น่าสนใจก็คือการมีสมาคมคนจีนในกัมพูชา (Chinese Council of Cambodia) อันทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับกัมพูชามีความแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ส่วนเมียนมาร์ก็กำลังมีการเพิ่มขนาดของการค้าให้มีความหลากหลายและปริมาณที่มากขึ้น

¹⁸John Mearsheimer, *Tragedy of the great power politics* (USA:: W.W. Norton & Company, 2014).; Jonathan Holslag, *China's coming war with Asia* (USA: Polity Press, 2015).

¹⁹ Denny Roy, *Return of the dragon: rising china and regional security* (New York: Columbia University Press, 2013).

นอกจากนั้นการลงทุนเพื่อสร้างความเชื่อมโยงด้านการคมนาคมระหว่างจีนกับเมียนมาร์อีกด้วย ในขณะที่เวียดนามเป็นเพียงประเทศเดียวที่มีความหวาดกลัวต่ออิทธิพลทางเศรษฐกิจของจีน แต่ถึงกระนั้นก็ตาม จีนกับเวียดนามก็ยังมีโครงการก่อสร้างทางรถไฟความเร็วสูงจากหนานหนิงสู่ฮานอยร่วมกัน และสำหรับไทยซึ่งมีระดับการพัฒนาสูงกว่ากลุ่มประเทศ CLMV ก็มีความสัมพันธ์กับจีนอย่างแน่นแฟ้นไม่ว่าจะเป็นทางด้านความมั่นคง การค้า และการลงทุนรวมถึงโครงการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงกับจีนอีกด้วย ด้วยเหตุเหล่านี้เอง Wade จึงมองว่า ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีความทับซ้อนกับกรอบความร่วมมือส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือแผนโครงข่ายความเชื่อมโยงแห่งอาเซียน (Master Plan of ASEAN Connectivity—MPAC) กล่าวคือ GMS ที่ไม่ได้ครอบคลุมกลุ่มประเทศที่เป็นเกาะจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ทัศนคติของรัฐบาลจะให้ความสนใจไปที่จีนมากกว่าที่จะสนใจกลุ่มรัฐสมาชิกอาเซียนด้วยกันเอง ดังนั้น ความต้องการสำคัญของจีนต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็คือการแผ่ขยายอิทธิพลเพื่อปกครองนั่นเองเมื่อเป็นเช่นนั้น ก็จะได้เห็นได้ว่าการขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจของจีนมีแนวโน้มที่ต้องการที่จะทำลายมากกว่าที่จะส่งเสริมกรอบความร่วมมือส่วนภูมิภาค ซึ่งทั้งหมดนี้ก็เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกเพื่อปกครอง (Divide and rule)²⁰

อย่างไรก็ตาม หากเราพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างครอบคลุมแล้ว จะพบได้ว่า พฤติกรรมของจีนที่แสดงออกในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่มีความต่อเนื่องกันเท่าใดนัก เช่น กรณีความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับเวียดนาม ที่เปลี่ยนแปลงกันไปมาระหว่างการเป็นศัตรูและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ซึ่งยังมีวรรณกรรมอีกจำนวนหนึ่งที่มองเห็นความไม่ต่อเนื่องของนโยบายต่างประเทศจีนเช่นนี้ เช่น Robert G. Sutter เสนอในหนังสือ *Chinese Foreign Relations* ว่า สาเหตุหลักที่ทำให้นโยบายต่างประเทศของจีนมีความไม่ต่อเนื่อง เพราะการตัดสินใจขึ้นอยู่กับพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีการคำนวณผลประโยชน์และเป้าหมายของจีนเป็นแบบแต่ละกรณี (case-by-case decision) มากกว่าที่จะมียุทธศาสตร์กลาง (grand strategy) ที่ครอบคลุมแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของจีนทั้งหมด²¹

ในขณะที่ Wu Guoguang และ Helen Lansdowne ในหนังสือ *China Turns to Multilateralism* กล่าวถึงลักษณะของการร่วมแบบพหุภาคีของจีนมีความเป็น “ลักษณะจีน” (Chinese Characteristics) เพราะรัฐบาลจีนมักจะเลือกเข้าร่วมกับกรอบความร่วมมือที่ไม่มีข้อผูกมัด

²⁰ Geoff Wade, "ASEAN divides," *New Mandala*, no. December (2010), <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala>.

²¹ Robert G. Sutter, *Chinese foreign relations: power and policy since Cold War*, third ed. (United Kingdom: Rowman & Littlefileld, 2012). 1-37.

มากจนเกินไปนัก และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในกรอบระดับภูมิภาคมากกว่าระดับโลก ซึ่งเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลจีนมองความอยู่รอดของพรรคคอมมิวนิสต์เป็นสำคัญ²²

นอกจากนี้ งานของ Henry Kissinger ที่ชื่อ “On China” ชี้ให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของผู้นำจีนในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในแต่ละช่วงเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือช่วงที่จีนมีความขัดแย้งกับสหภาพโซเวียตและหันมาร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ยังมีความขัดแย้งกันอยู่ โดย Kissinger อธิบายสาเหตุสำคัญที่ทำให้จีนกล้าที่จะขัดแย้งกับสหภาพโซเวียตว่า

ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ รัฐบุรุษมักจะตอบสนองเป้าหมายของตนเองด้วยการแสวงหาผลประโยชน์ที่ตรงกัน แต่هماเจอตอกับมีนโยบายที่ตรงกันข้ามคือ เขาเรียนรู้ที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากความขัดแย้ง...

ตามมุมมองทางการเมืองระหว่างประเทศ เหมามีความด้อยที่สุดที่สามารถหาอำนาจ (สหรัฐฯ โซเวียต และจีน) เขามีความอ่อนแอและเปราะบางมากที่สุด แต่ด้วยการเล่นเกมที่ทุกฝ่ายต่างเป็นศัตรูซึ่งกันและกัน...

...เขามีความมั่นใจที่จะทำลายทั้งสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียต เพราะเขาคำนวณแล้วว่า จะไม่มีมหาอำนาจโดยอมให้จีนแพ้ให้กับอีกฝ่าย²³

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาความคิดความอ่านของผู้นำจีนจึงมีความสำคัญในการทำความเข้าใจนโยบายต่างประเทศจีนที่มีเอกภาพ และในสมัยต่อ ๆ มา ไม่ว่าจะเป็นเติ้งเสี่ยวผิง เจียงเจ๋อหมิน และหูจิ่นเทา Kissinger ก็ยังให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านผู้นำประเทศหรือรัฐบุรุษนี้อยู่ จึงทำให้นโยบายต่างประเทศของจีนมีความเปลี่ยนแปลงไปตามวิสัยทัศน์และการประเมินสถานการณ์ระหว่างประเทศของผู้นำประเทศในแต่ละช่วงสมัย²⁴

ในแง่นี้ Lai Hongyi ในหนังสือ *The Domestic Sources of China's Foreign Policy* เสนอว่า ถึงแม้ว่าสิ่งแรกๆ ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องคำนึงถึงก็คือการรักษาสถานะทางการเมืองของตนเองให้อยู่รอด แต่ปัญหาสำคัญคือ ผู้นำแต่ละคนมักจะให้ความหมายต่อความอยู่รอดดังกล่าวไม่เหมือนกัน โดยความอยู่รอดในความหมายทั่วไปในกรณีของจีนนั้นคือการอยู่รอดของระบอบการเมืองและเศรษฐกิจควบคู่ไปพร้อมกับอุดมการณ์ชาตินิยม แต่ความเฉพาะเจาะจงของสิ่งที่ Lai อธิบายก็คือการมีวิสัยทัศน์ของผู้นำแต่ละคนจะนำองค์ประกอบเหล่านี้มาใช้ในระดับที่แตกต่างกัน

²² Guoguang Wu, and Lansdowne, Helen, "International multilateralism with Chinese characteristics: attitude changes, policy imperatives, and regional impact," in *China turns to multilateralism: foreign policy and regional security*, ed. Guoguang Wu, and Lansdowne, Helen, (New York: Routledge, 2008). 1-17.

²³ Henry Kissinger, *On China* (New York: Penguin, 2012).

²⁴ Ibid.

ออกไป เช่นในกรณีของเหมาเจ๋อตงที่มีนโยบายต่างประเทศที่เน้นการแข่งขันกับทั้งสหภาพโซเวียต และทำสงครามทางอ้อมกับสหรัฐฯ ผ่านเวียดนาม ซึ่ง Lai เห็นว่าการมองผ่านเพียงสถาบันทางการเมืองยังไม่สามารถอธิบายได้ เพราะนโยบายดังกล่าวเป็นผลมาจากอุดมการณ์และประสบการณ์ของเหมาที่ส่งผลต่อการมองโลกของเขาที่ว่า ทุกประเทศล้วนต้องการเอกราช ทุกชาติต้องการการปลดแอก และประชาชนทุกคนต้องการการปฏิวัติ ในขณะที่ตั้งเสี่ยวผิงนั้นกลับมีวิสัยทัศน์ที่แตกต่างกันออกไปคือการอยู่รอดของจีนจำเป็นที่จะต้องมีการผูกสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ให้ใกล้ชิดมากขึ้น²⁵

เช่นเดียวกันกับ Marc Lanteigne ที่เสนอไว้ใน *Chinese Foreign Policy* ว่า สิ่งหนึ่งที่ต้องพิจารณาในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนก็คือการที่มีตัวแสดงเพิ่มมากขึ้นเป็นอย่างมาก ภายหลังเหตุการณ์ที่จัตุรัสเทียนอันเหมินที่ผู้นำจีนในช่วงเวลาดังกล่าวคือ เจียงเจ๋อหมินเริ่มตระหนักว่าประเทศจีนจำเป็นต้องมีการปฏิรูปอย่างครอบคลุมทุกภาคส่วนรวมถึงด้านการต่างประเทศด้วย จึงทำให้มีกลุ่มรัฐบาลท้องถิ่นและบริษัทเอกชนต่าง ๆ เริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายต่างประเทศ แต่ทว่าการตัดสินใจเชิงนโยบายยังคงมีการรวมศูนย์อยู่มาก เพราะเข้าเป้าประสงค์สำคัญของการดำเนินนโยบายต่างประเทศก็คือการตอบสนองผลประโยชน์ภายใน ได้แก่ การทำให้ประชาชนมีความกินดีอยู่ดี ส่งเสริมความมีเสถียรภาพของรัฐบาล และสืบต่อกระบวนการปฏิรูปประเทศที่เริ่มมาตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1970 ซึ่งเป้าหมายทั้งหมดนี้จำเป็นต้องถูกจัดการโดยมีผู้นำทางการเมืองเป็นตัวผลักดัน ด้วยเหตุนี้เองทัศนคติการมองโลกของผู้นำจึงมีความสำคัญในการตัดสินใจเชิงนโยบาย โดย Lanteigne ได้แบ่งยุคของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของจีนเป็น 3 ยุคตามปฏิริยาของผู้นำรัฐบาลจีนที่มีต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้าตั้งแต่สมัยตั้งเสี่ยวผิงจนถึงสมัยหูจิ่นเทา ได้แก่ ยุคที่จีนเล่นเกมการเมืองระหว่างประเทศ (Realpolitik) ยุครักษาเสถียรภาพเพื่อการปฏิรูปภายใน (หลังเทียนอันเหมิน) และยุคหลังการปฏิรูปที่จีนเริ่มมีปฏิสัมพันธ์กับภายนอกมากขึ้น²⁶

4.2 กลุ่มวรรณกรรมที่ศึกษานโยบายต่างประเทศจีนผ่านกรอบสถาบันทางการเมืองภายใน

การศึกษานโยบายต่างประเทศจีนของวรรณกรรมกลุ่มนี้จะเริ่มต้นจากการวิเคราะห์โครงสร้างทางการเมืองภายในของจีนก่อน จากนั้นจึงค่อยขยายออกไปสู่การสร้างชุดคำอธิบายนโยบายต่างประเทศ บนพื้นฐานที่ว่านโยบายต่างประเทศของจีนเป็นส่วนขยายของการเมืองภายใน เมื่อเป็นดังนี้ กลุ่มวรรณกรรมนี้จึงศึกษานโยบายต่างประเทศของจีนแบบจากล่างขึ้นบน (bottom-up approach) ซึ่งตรงกันข้ามกับพวกวรรณกรรมกลุ่มแรก จึงแน่นอนว่าข้อสรุปของการศึกษาด้วยวิธีการ

²⁵ Hongyi Lai, *The domestic sources of China's foreign policy: regimes, leadership, priorities and process* (New York: Routledge, 2010). 19-41.

²⁶ Marc Lanteigne, *Chinese foreign policy* (New York: Routledge, 2009). 1-38.

นี้ย่อมนำไปสู่ข้อสรุปที่แตกต่างไปจากกลุ่มวรรณกรรมที่ศึกษานโยบายต่างประเทศจีนผ่านกรอบทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ ความแตกต่างที่สามารถสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจนคือ ความเป็นเอกภาพของรัฐบาลจีนในฐานะตัวแสดงหลักในการริเริ่มและดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยวรรณกรรมกลุ่มนี้มีการตั้งข้อสังเกตที่คล้าย ๆ กันว่า เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นของจีนมีความสามารถในการริเริ่มและดำเนินนโยบายต่างประเทศเป็นของตัวเอง จึงทำให้นโยบายต่างประเทศของจีนในภาพรวมไม่มีความเป็นเอกภาพ หรือที่เรียกว่าการมีนโยบายต่างประเทศแบบกระจายตัว ซึ่งเป็นภาพที่ขัดกับคำอธิบายของกลุ่มวรรณกรรมที่ศึกษานโยบายต่างประเทศของจีนบนพื้นฐานของทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งหมด ด้วยเหตุนี้ การทบทวนวรรณกรรมกลุ่มนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดในการทำ ความเข้าใจนโยบายต่างประเทศจีนอย่างรอบด้าน

ทั้งนี้ จีนไม่ได้มีนโยบายต่างประเทศแบบกระจายตัวตั้งแต่ต้น โดยในงานของ Yang Dali ที่ชื่อ *Patterns of China's Regional Development Strategy* ชี้ให้เห็นว่า แต่เดิมเหมาเจ๋อตงเห็นว่าประเทศจีนถูกแบ่งแยกจากภายนอกมาเป็นเวลากว่าศตวรรษ จึงมีนโยบายจากส่วนกลางพรรคให้ย้ายศูนย์กลางการพัฒนาประเทศจากเมืองตามแถบชายฝั่งให้เข้าสู่ประเทศส่วนในแผ่นดินใหญ่ โดยมีเหตุผลประการแรกคือ เมืองชายฝั่งที่ได้รับการพัฒนาอุตสาหกรรมมาก่อนนั้นอยู่ห่างไกลจากแหล่งทรัพยากรที่มีอยู่มากในแผ่นดินใหญ่ ซึ่งระบบการคมนาคมยังไม่สามารถตอบโจทย์การโยกย้ายทรัพยากรเหล่านั้นได้ ประการที่สอง ตามอุดมการณ์ของคอมมิวนิสต์แล้ว ทรัพยากรเหล่านี้ที่อยู่ในแผ่นดินใหญ่ไม่ควรถูกขูดรีด และประการที่สามคือเหตุผลในเชิงยุทธศาสตร์ที่เขตที่พัฒนาอุตสาหกรรมแถบชายฝั่งนั้นเป็นจุดที่ถูกบุกรุกจากต่างประเทศเสมอไม่ว่าจะเป็นอังกฤษในช่วงอาณานิคมและญี่ปุ่นในช่วงมหาสงครามเอเชียบูรพา ซึ่งในแง่นี้ พื้นที่แถบชายฝั่งจึงเป็นพื้นที่ที่เปราะบางและเสี่ยงต่อการถูกรุกราน ในขณะที่พื้นที่ส่วนในอยู่ติดสหภาพโซเวียตซึ่งเป็นประเทศคอมมิวนิสต์เหมือนกัน²⁷ ด้วยเหตุนี้ จึงจะเห็นได้ว่าในช่วงแรกก่อตั้งประเทศ จีนภายใต้เหมาเจ๋อตงยังคงมีความเป็นเอกภาพในการจัดการนโยบายต่างประเทศของตนเองอยู่

แต่ภายหลังจากการสิ้นสุดการปฏิวัติวัฒนธรรมพร้อมกับการถึงแก่กรรมของเหมาเจ๋อตงแล้ว ผู้นำรุ่นถัดมาคือ เติ้งเสี่ยวผิง กลับมีแนวคิดส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่แตกต่างไปจากในยุคเหมาโดยสิ้นเชิง โดย Friedman อธิบายว่า ในมุมมองของเติ้งนั้น เนื่องจากจีนเป็นประเทศใหญ่ การพัฒนาเมืองอย่างเท่าเทียมแบบเหมา นั้นจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ เขาจึงริเริ่มความคิดเรื่องการ

²⁷Dali Yang, "Patterns of China's regional development strategy," *The China Quarterly*, no. 122 (June 1990). 234.

พัฒนาแบบเป็นภาคส่วน (spatial gradual) ขึ้นมาเพื่อแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้า โดยในคลื่นนี้ รูปแบบการพัฒนาเมืองจะเน้นไปที่การกระจายอำนาจและการพัฒนาอย่างไม่เท่าเทียมกัน ด้วยความเชื่อที่ว่าหากการพัฒนาเมืองในจุดเล็ก ๆ ที่สำคัญประสบความสำเร็จแล้ว ความสำเร็จดังกล่าวจะเอื้อล้นออกมาสู่ภูมิภาค (พื้นที่ปกครอง) อื่น ๆ ทั่วทั้งประเทศ โดยแนวทางการพัฒนาเมืองในรูปแบบนี้จะมีทิศทางคือ จากตะวันออกสู่ตะวันตก จากใต้สู่เหนือ และจากชายฝั่งสู่แผ่นดินใหญ่²⁸ โดยนโยบายดังกล่าวมีรูปธรรมที่สำคัญคือ การตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone) เพื่อดึงดูดเงินทุนจากต่างชาติ และยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคชายฝั่ง (Coastal Region Development Strategy) ที่ให้ความสำคัญของการพัฒนาเมืองในแถบชายฝั่งก่อนเช่น สามเหลี่ยมแม่น้ำแยงซี (Yangtze River Delta) และสามเหลี่ยมไข่มุก (Pearl River Delta) เป็นต้น²⁹

ทั้งนี้ การเน้นประเด็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นลำดับแรกทำให้ตั้งเสียผิงเล็งเห็นว่า รัฐบาลกลางไม่ควรแสดงบทบาทมากเกินไปทางการเมืองระหว่างประเทศ จึงทำให้เกิดหลักการทางนโยบายต่างประเทศของจีนที่สำคัญคือ หลักการแปดอักษร หรือ “เทากงหย่างฮู่ โหยวซั่วจิวเว่ย” (韬光养晦 有所做为) ซึ่งหมายถึง การไม่ทำตัวโดดเด่นเพื่อซื้อเวลาในการทำบางอย่างให้ประสบความสำเร็จก่อน แต่เมื่อเวลาผ่านไป การให้บทบาทแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ทำให้รัฐบาลกลางไม่สามารถควบคุมหรือประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลด้านการต่างประเทศได้ เมื่อเป็นเช่นนั้น จะเห็นได้ว่ามันเป็นการยากที่จะกล่าวว่าประเทศจีนมีความเป็นเอกภาพในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ อีกนัยยะหนึ่งของเทากงหย่างฮู่ยจึงอาจไม่ใช่แค่การไม่ทำให้การต่างประเทศกลายเป็นเรื่องสำคัญ เพราะในความเป็นจริงแล้ว การต่างประเทศของจีนไม่สามารถถูกหยิบยกมาเป็นเรื่องสำคัญได้เนื่องจากการที่จีนมีลักษณะนโยบายต่างประเทศแบบกระจายตัวเช่นนี้ ดังจะเห็นได้จากนับตั้งแต่ยุคผู้นำเหมาเจ๋อตงเป็นต้นมา รัฐบาลกลางของจีนก็แทบจะไม่มียุทธศาสตร์แห่งชาติด้านการต่างประเทศแห่งชาติ (grand strategy) ที่เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด แม้แต่คำว่าเทากงหย่างฮู่เองนั้น แท้จริงก็เป็นเพียงการพูดคุยกันในแวดวงการเมืองจีนเท่านั้น ไม่ได้มีหลักฐานที่เป็นชิ้นเป็นอันที่สามารถนำมากล่าวอ้างได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์แห่งชาติ³⁰

ท้ายที่สุดแล้วรัฐบาลกลางที่ไม่สามารถรักษาเอกภาพในการดำเนินนโยบายต่างประเทศได้ ก็กลายมาเป็นปัญหาต่อการต่างประเทศของจีนเอง Sebastian Heilmann และ Dirk H. Schmidt ตั้ง

²⁸ John Friedmann, *China's urban transition* (USA: University of Minnesota Press, 2005).

²⁹ สามเหลี่ยมแม่น้ำแยงซีประกอบด้วย เซียงไฮ้ เจ้อเจียง และเจียงซู ในขณะที่สามเหลี่ยมไข่มุกประกอบด้วยเซินเจิ้น ดงกวน กวางโจว และ จงซอน

³⁰ Stig Stenslie, and Chen Gang, "Xi Jinping's grand strategy: from vision to implementation," in *China in the era of Xi Jinping: domestic and foreign policy challenges*, ed. Robert S. Ross, and Jo Inge Bekkevold, (Washington: Georgetown University Press, 2016). 120-121.

ข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศจีนซึ่งเป็นองค์กรที่สังกัดอยู่ภายใต้คณะรัฐมนตรีของรัฐบาลกลางว่า กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาททางด้านนโยบายต่างประเทศในความเป็นจริงน้อยกว่ารัฐบาลท้องถิ่นเสียอีก มากไปกว่านั้น รัฐบาลท้องถิ่นยังเคยมีการทำเรื่องร้องเรียน กระทรวงการต่างประเทศ โดยกล่าวหาว่าบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศของจีนนั้นไม่สอดคล้องต่อสภาพความเป็นจริงของประเทศ³¹ ในกรณีนี้จึงแสดงให้เห็นถึงความด้อยประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านนโยบายต่างประเทศของตัวเอง

ในแง่นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ งานของ Xu Xianxiang, Wang Xianbin, และ Gao Yuanhua มีการยกตัวอย่างหลายกรณีที่มีการกระจายอำนาจเพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นพัฒนาเศรษฐกิจของตัวเองแล้วกลายเป็นการกีดกันรัฐบาลท้องถิ่นอื่น ๆ ในการเข้าถึงทรัพยากรสำคัญ โดยส่วนใหญ่จะเกิดจากความต้องการรักษาระดับการพัฒนาของมณฑลตัวเองโดยไม่ให้มีมณฑลอื่น ๆ มาแข่งขันหรือทำลายในเรื่องอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงนำมาสู่ประเด็นที่ว่า การกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางในสมัยตั้งเสี่ยวผิงที่ให้อำนาจทางการคลังและการแต่งตั้งบุคลากรแก่รัฐบาลท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระประสบความสำเร็จได้แค่ในบางพื้นที่ ในขณะที่ในหลายพื้นที่ยังคงไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควรจะเป็นเนื่องด้วยการแข่งขันกันเองภายในเหล่านี้³²

สอดคล้องกันกับงานของ Gu Xiaosong ที่ชี้ให้เห็นในบท *The Planning and Challenge of the Pan-Beibu Gulf Economic Cooperation* ว่า การที่รัฐบาลกลางไม่สามารถควบคุมนโยบายต่างประเทศของตนเองได้ส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นแข่งขันกันเองในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยเขายกตัวอย่างการพัฒนารอบความร่วมมือ Pan-Beibu Gulf Economic Cooperation ว่าเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามแข่งขันกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นของจีน ซึ่งในกรณีนี้คือรัฐบาลของเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วงกับรัฐบาลมณฑลยูนนานในการแย่งกันเป็นสะพานสู่อาเซียนหรือกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตามที่รัฐบาลกลางดำริไว้ ทั้งนี้ Gu อธิบายว่า เนื่องจากในตอนแรกกว่างซีเข้ามาร่วมมือในกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion—GMS) ซ้ำกว่าประเทศอื่น ๆ คือในปี 2005 และกว่างซีไม่มีพื้นที่ติดแม่น้ำโขงแต่อย่างใด จึงทำให้เกิดความไม่พอใจในกรอบความร่วมมือที่เกิดขึ้น และออกไปตั้งกรอบความร่วมมือรอบอ่าว Pan-Beibu ในปี 2006 เพื่อที่จะแข่งกับมณฑลยูนนานที่ใช้ GMS ในการเข้าถึง

³¹ Sebastian Heilmann, and Dirk H. Schmidt, *China's foreign political and economic relations: an unconventional global power* (Maryland: Rowman & Littlefield, 2014). 18.

³² Xianxiang Xu, Wang Xianbin, and Gao Yuanhua, "The political economy of regional development in China," in *China's regional development: review and prospect*, ed. Ming Lu, et al., (New York: Routledge, 2013). 41-90.

ภูมิภาคดังกล่าว³³ เมื่อเป็นเช่นนั้น จะเห็นได้ว่าจีนไม่ได้ต้องการแบ่งแยกและปกครองภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดังที่ Wade กล่าวหาไว้³⁴ แต่เป็นรัฐบาลท้องถิ่นของจีนที่แบ่งแยกและแย่งชิงกันเอง

เช่นเดียวกันกับกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในทะเลจีนใต้ ตามรายงานของ International Crisis Group ที่ชื่อ *Stirring up the South China Sea (I)* ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ในความเป็นจริงแล้ว รัฐบาลจีนไม่มีเอกภาพในการจัดการพื้นที่ในน่านน้ำทะเลจีนใต้ โดยมีการเรียกกันในวงผู้กำหนดนโยบายทางทะเลของจีนว่า “มังกรเก้าตัวว่ายวนอยู่ในทะเล” เพื่อที่จะสื่อถึงการไม่ประสานงานกันเองระหว่างหน่วยงานภายในรัฐบาล โดยหน่วยงานเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่จัดการแต่เรื่องภายในและไม่มีประสบการณ์เกี่ยวกับด้านการต่างประเทศ แต่พยายามแข่งขันกันเพื่อให้ได้ส่วนแบ่งทางงบประมาณ ในขณะที่บางหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือรัฐบาลมณฑลไห่หนานก็มีบทบาทในเชิงรุกเป็นอย่างมากในการสร้างสิ่งก่อสร้างในทะเลจีนใต้ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความขัดแย้งกับต่างประเทศเพื่อผลประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของตนเอง ในแง่นี้ จะเห็นได้ว่า ความไม่มีเอกภาพของรัฐบาลจีนส่งผลกระทบต่อการค้าและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยที่รัฐบาลกลางไม่สามารถควบคุมได้³⁵

ความไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาลกลางนี้ไม่เพียงแต่จะจำกัดอยู่แค่ในประเด็นเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศเท่านั้น Ren Xuefei ได้ตั้งข้อสังเกตอย่างน่าสนใจใน *Urban China* ว่าแท้ที่จริงแล้ว บทบาทระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางที่ปักกิ่งในการสร้างความเจริญเติบโตแก่เมืองก็มีความสำคัญในการพิจารณามิติทางด้านธรรมาภิบาล ทั้งนี้เพราะว่าจริงอยู่ที่รัฐบาลกลางเป็นผู้ออกนโยบายแต่ผู้ปฏิบัติตัวจริงก็คือรัฐบาลท้องถิ่นที่แข่งขันกันเองเพื่อแย่งชิงผลประโยชน์และเป็นตัวแสดงหลักในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจทั้งภายในและระหว่างประเทศ ทั้งนี้ในแต่ละรัฐบาลท้องถิ่นก็ยังมีหน่วยย่อย ๆ ที่แข่งขันกันเองอีก หรือในบางกรณีรัฐบาลท้องถิ่นก็มีความขัดแย้งกับรัฐบาลกลางในประเด็นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเวนคืนที่ดิน การให้สิทธิพิเศษต่อบริษัทต่างชาติ และอีกหลายกรณีที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาธรรมาภิบาลในระบบการเมืองจีน ดังนั้น Ren จึงเห็นว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนมีพื้นฐานที่ซับซ้อน โดยมีรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ขับเคลื่อนหลัก ในขณะที่รัฐบาลกลางที่ปักกิ่งทำหน้าที่เป็นผู้รักษาเสถียรภาพเท่านั้น ดังนั้นในบางกรณีรัฐบาลกลางที่ปักกิ่งก็กลับดำเนินนโยบายที่ถ่วงรั้งความเจริญทางเศรษฐกิจเพื่อไม่ให้มีการพัฒนาที่เร็วจนเกินไปอย่างเช่นการเข้าไป

³³Xiaosong Gu, "The planning and challenge of the Pan-Beibu Gulf Economic Cooperation," in *China-ASEAN sub-regional cooperation: progress, problems and prospect*, ed. M KWA, Mingjiang Li, and Chong Guan, (Singapore: World Scientific, 2011).. 37-56.

³⁴ Wade, "ASEAN divides."

³⁵ International Crisis Group, *Stirring up the South China Sea (I)* (23 April 2012), <http://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/south-china-sea/stirring-south-china-sea-i>.

แทรกแซงรัฐบาลท้องถิ่นในประเด็นการใช้ที่ดิน การก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ และการบังคับใช้ธรรมาภิบาลเป็นต้น³⁶

อย่างไรก็ตาม ยังมีวรรณกรรมอีกกลุ่มหนึ่งที่มองว่า การมีนโยบายต่างประเทศแบบกระจายตัวเช่นนี้เป็นประโยชน์ต่อการต่างประเทศจีน เช่น Brantley Womack ในงาน *China between Region and World* วิเคราะห์ว่าลักษณะของการต่างประเทศที่แตกกระจายนั้นมีส่วนช่วยในการเกื้อหนุนต่อการที่จีนจะก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจในภูมิภาค เพราะสภาพดังกล่าวทำให้ประเทศจีนเปรียบเสมือนภูมิภาคขนาดย่อม กล่าวคือจีนประกอบไปด้วยมณฑลย่อยต่าง ๆ ซึ่งมีอัตตาณัติเป็นของตนเองจำนวนหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ จีนจึงเป็นตลาดใหญ่แต่ไม่ได้เป็นตลาดเดียว ซึ่งก็กลายเป็นข้อได้เปรียบของจีนในแง่ที่ว่า การเข้าถึงตลาดของจีนนั้นมีความยากลำบากในการที่จะต้องทำการเจรจาสองชั้น คือ การเจรจากับรัฐบาลกลางและการต่อรองกับที่ว่าการส่วนมณฑลหรือเขตปกครองอิสระอื่นๆ โดย Womack เห็นว่าจีนสามารถใช้ประโยชน์จากประเด็นนี้ในแง่ของการเป็นโล่ป้องกันประเทศภายนอกเข้ามามีอิทธิพลเหนือรัฐบาลกลางในประเทศจีน³⁷

ในขณะที่ Chen Zhimin, Jian Junbo, and Chen Diyu ในบทความ *The Provinces and China's Multi-Layered Diplomacy: The Cases of GMS and Africa* มองว่า การที่รัฐบาลท้องถิ่นสามารถมีนโยบายต่างประเทศของตนเองได้เป็นสาเหตุสำคัญของการที่จีนสามารถพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างรวดเร็ว และยังทำให้มณฑลในแถบตะวันตกที่ไม่มีพื้นที่ติดทะเลและไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลกลางในช่วงแรกของการปฏิรูปและเปิดประเทศสามารถพัฒนาตัวเองได้โดยไม่ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางมากนัก โดยมีการยกตัวอย่างนโยบายต่างประเทศของมณฑลยูนนานที่ออกไปสร้างความสัมพันธ์และร่วมมือทางเศรษฐกิจกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงจนทำให้สามารถพัฒนาเศรษฐกิจของมณฑลได้เป็นอย่างมาก ในขณะที่มหานครเซี่ยงไฮ้ที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่สูงอยู่แล้ว ก็ออกไปให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์กับการพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีต่าง ๆ ในทวีปแอฟริกา ในแง่นี้จึงทำให้เห็นได้ว่า ความร่วมมือที่เกิดขึ้นในระดับรัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้มีส่วนช่วยในการพัฒนาและส่งเสริมการต่างประเทศของจีนในภาพรวมอยู่ไม่น้อย³⁸

ดังนั้น ถึงแม้ว่าความไม่มีเอกภาพในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของจีนจะทำให้รัฐบาลกลางประสบปัญหาในการตัดสินใจเชิงนโยบายและการนำนโยบายต่างประเทศไปปฏิบัติ และอาจ

³⁶ Xuefei Ren, *Urban China* (Cambridge: Polity Press, 2013). 32-85.

³⁷ Brantley Womack, "China between region and world," *The China Journal*, no. 61 (January 2009). 1-20.

³⁸ Zhimin Chen, Jian Junbo and Chen Diyu, "The provinces and China's multi-layered diplomacy: the cases of GMS and Africa," *The Hague Journal of Diplomacy* 5 (2010). 331-356.

นำมาซึ่งการแข่งขันกันเองระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น แต่ข้อได้เปรียบสำคัญของการไม่มีเอกภาพคือความสามารถในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และในบางกรณี จีนยังใช้ความไม่มีเอกภาพดังกล่าวมาเป็นข้ออ้างทางการเมืองเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ตนเองในเวทีระหว่างประเทศ เช่นกรณีการให้ความช่วยเหลือแก่เกาหลีเหนือในขณะที่นานาชาติลงมติให้คว่ำบาตรเป็นต้น

4.3 กลุ่มวรรณกรรมที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของจีนภายใต้สมัชชา 18

ภายหลังจากที่เปลี่ยนมาสู่สมัชชา 18 แล้ว มีงานวรรณกรรมจำนวนมากพยายามสร้างคำอธิบายให้แก่ความริเริ่มแถบ-ทางที่ผู้นำของสมัชชา 18 นำเสนอ ซึ่งถ้าหากใช้เกณฑ์การแบ่งตามการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นจะพบได้ว่า งานวรรณกรรมที่อธิบายนโยบายต่างประเทศจีนบนพื้นฐานของทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีมากกว่างานวรรณกรรมที่อธิบายนโยบายต่างประเทศจีนจากสถาบันทางการเมืองภายใน โดยในกลุ่มแรกจะมองว่าสมัชชา 18 มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศครั้งใหญ่ เพื่อที่จะนำพาประเทศไปสู่สถานะมหาอำนาจของโลก หรือเพื่อการตอบสนองผลประโยชน์ภายในของจีนเอง ในขณะที่กลุ่มที่สองจะมองว่า สมัชชา 18 มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงกระบวนการนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการเมืองภายในที่สมัชชาก่อนหน้านี้ไม่สามารถจัดการได้

ในส่วนของงานที่มองว่ารัฐบาลจีนมีความเป็นเอกภาพบนพื้นฐานของทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บทความของ Helga Zepp-LaRouche ชื่อ *The New Silk Road Is Creating a New, Just World Economic Order* เสนอว่า พื้นฐานของนโยบายทางสายไหมใหม่ที่ผู้นำของสมัชชา 18 นำเสนอคือ โครงการของจีนสำหรับการเผยแพร่ตัวแบบการพัฒนาเศรษฐกิจของตนเองที่ประสบความสำเร็จมาตั้งแต่ยุคตั้งเสี่ยวผิงออกสู่ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ และยังเป็นความพยายามของฝั่งจีนในการสร้างทางเลือกใหม่ให้แก่ระเบียบโลกทางเศรษฐกิจ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการ “ความสัมพันธ์มหาอำนาจแบบใหม่” ที่ผู้นำของสมัชชา 18 เสนอมา โดยทางสายไหมใหม่นี้จะเป็นแก่นหลักสำคัญในการทำให้ประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะประเทศเล็กและมหาอำนาจในปัจจุบันสามารถก้าวข้ามกรอบความคิดแบบภูมิรัฐศาสตร์แบบเก่าที่มีแต่ความขัดแย้งและการแข่งขันช่วงชิงอำนาจแบบตะวันตกและสถาปนาระเบียบโลกแบบใหม่ตามแบบที่รัฐบาลจีนต้องการได้³⁹

นอกจากนั้น Ye Min ในบทความ *China's Silk Road Strategy* ก็เห็นว่า ผู้นำของสมัชชา 18 พยายามใช้เส้นทางสายไหมใหม่เป็นเครื่องมือในการแผ่ขยายอิทธิพลทางการค้าและอำนาจละมุน

³⁹ Helga Zepp-LaRouche, "The New Silk Road is creating a new, just world economic order," (19 July 2014). http://schillerinstitute.org/economy/2014/0719-hzl-silk_rd_nweo.html.

(soft power) ของจีนในภูมิภาคเอเชียกลางและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไม่ว่าจะผ่านการสร้างความเชื่อมโยงเส้นทางการค้า การลงทุน พลังงาน ระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และการทำค่าเงินของเงินให้เป็นสากล แต่ Ye เห็นว่าที่มากไปกว่านั้นคือ เราควรต้องพิจารณาการเสนอความริเริ่มของจีนนี้ในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาลปักกิ่งในการคานอำนาจในแง่ของเศรษฐกิจและสถาบันระหว่างประเทศกับกรอบความร่วมมือหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจข้ามแปซิฟิก (Trans-Pacific Partnership—TPP) ที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ริเริ่มอีกด้วย⁴⁰

Christopher K. Johnson ในงานวิจัยเรื่อง *Decoding China's Emerging 'Great Power' Strategy in Asia* ของสถาบัน Center for Strategic & International Studies (CSIS) มองว่านโยบายเส้นทางการสายไหมใหม่เป็นส่วนหนึ่งในภาพใหญ่หลายๆ ประการ ไม่ว่าจะเป็ ความฝันของประเทศจีน การเสนอรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจแบบใหม่ ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจีน จากเดิมคือนโยบายมีส่วนร่วมในกิจการของโลกให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ (keeping low profile on foreign policy หรือในภาษาจีนคือ “韬光养晦” 《韬光养晦》) ที่จีนดำเนินมาตั้งแต่สมัยการปฏิรูปประเทศโดยเติ้งเสี่ยวผิง กลายมาเป็นการปรับตัวเองให้กลายเป็นผู้นำคนใหม่ของโลก ที่สามารถทำเช่นนี้ได้เพราะพรรคและรัฐสามารถเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ภายใต้การเข้าสู่อำนาจของสีจิ้นผิง⁴¹

ในประเด็นนี้ Shannon Tiezzi ใน *China's 'New Silk Road' Vision Revealed* ยังคงแสดงความกังวลอยู่ว่า ถึงแม้ว่าเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงนโยบายครั้งนี้จะมีความชัดเจน คือการก้าวสู่ความเป็นมหาอำนาจของโลกดังที่เคยเป็นมาในยุคราชวงศ์ แต่ก็ยังไม่เห็นว่ารัฐบาลจีนจะใช้เครื่องมือใดในการนำไปสู่เป้าหมายดังกล่าว เพราะในช่วงเริ่มต้น รัฐบาลจีนยังไม่มีแนวทางการปฏิบัติอย่างชัดเจน⁴²

อย่างไรก็ตาม Sebastian Heilmann, Moritz Rudolf, Mikko Huotari และ Johannes Buckow ใน *China's Shadow Foreign Policy: Parallel Structures Challenge the Established International Order* กลับชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลจีนมีแนวปฏิบัติที่แน่นอนและชัดเจนอยู่แล้ว คือการเป็นเงาของสถาบันระหว่างประเทศที่มีอยู่ (shadow foreign policy) กล่าวคือ จีนจะทำตัวเป็นผู้สร้างทางเลือกใหม่จากช่องว่างของสถาบันระหว่างประเทศที่มีอยู่ ไม่ว่าจะเป็ กองทุนเงิน

⁴⁰ Min Ye, "China's Silk Road strategy," *Foreign Policy* (2015), <http://foreignpolicy.com/2014/11/10/chinas-silk-road-strategy/>.

⁴¹ Christopher K. Johnson, *Decoding China's emerging 'great power' strategy in Asia*, Center for Strategic & International Studies (CSIS) (2014), http://spifusa.org/wp-content/uploads/2014/05/140603_Johnson_DecodingChinasEmerging_WEB.pdf.

⁴² Shannon Tiezzi, "China's 'New Silk Road' vision revealed," (9 May 2014), <http://thedi diplomat.com/2014/05/chinas-new-silk-road-vision-revealed/>.

สำรองระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ธนาคารโลก (World Bank) และ องค์การการค้าโลก (World Trade Organization) ที่ไม่สามารถจัดการปัญหาทางเศรษฐกิจของโลกได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ เป็นที่น่าสนใจว่า Heilmann et. al. เสนอต่อโลกตะวันตก (สหรัฐฯ และยุโรป) ว่า ชาติตะวันตกไม่ควรมองการดำเนินนโยบายต่างประเทศเงาของจีนว่าเป็นความพยายามที่จะคานอำนาจ เพราะเมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้วการที่จีนทำเช่นนี้ได้ก็เป็นเพราะความไม่ครอบคลุมของสถาบันที่ออกแบบโดยชาติตะวันตกเอง⁴³

นอกจากนี้ ยังมีวรรณกรรมอีกบางกลุ่มที่มองว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของ สหประชาชาติ 18 เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ภายในจีนเอง เช่น ประเด็นด้านการจัดการกลุ่มชาติพันธุ์ ประเด็นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และการรักษาความอยู่รอดของพรรคคอมมิวนิสต์ โดยที่การวิเคราะห์ในกลุ่มนี้ยังคงอยู่บนพื้นฐานที่ว่า รัฐบาลจีนมีความเป็นเอกภาพในกระบวนการนโยบายต่างประเทศอยู่ ตัวอย่างเช่น James McBride ในงาน *Building the New Silk Road* ที่เห็นว่า เป้าหมายของ “นโยบายทางสายไหมใหม่” คือภูมิภาคเอเชียกลางที่มีชายแดนติดภาคตะวันตกของจีน ซึ่งในบริเวณดังกล่าวมีกลุ่มชาติพันธุ์ที่ต้องการแบ่งแยกดินแดนที่เป็นปัญหาอยู่ ไม่ว่าจะเป็นในเขตการปกครองตนเองซินเจียง และเขตการปกครองตนเองทิเบต ด้วยเหตุนี้ ภูมิภาคนี้จึงถือได้ว่าเป็น ยุทธศาสตร์สำคัญของจีน มากไปกว่านั้นในพื้นที่ดังกล่าวยังอุดมสมบูรณ์ไปด้วยแหล่งทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมาก ทั้งหมดนี้จึงทำให้ McBride นำไปสู่ข้อสรุปว่า การที่ประธานาธิบดีสีจิ้นผิงเลือกที่จะเริ่มเสนอกรอบความร่วมมือในภูมิภาคนี้เป็นที่แรก เพราะเขาต้องการที่จะจัดการปัญหาเรื่องกลุ่มแบ่งแยกดินแดนในภาคตะวันตก และการรักษาความมั่นคงทางด้านพลังงาน⁴⁴

ในทางเดียวกัน Thomas Zimmerman ใน *The New Silk Roads: China, the U.S., and the Future of Central Asia* ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การพัฒนาทางเศรษฐกิจภายในของจีนเองนั้นยังมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่มากระหว่างภูมิภาคฝั่งตะวันออกที่ติดทะเลกับภูมิภาคตะวันตกที่อยู่ภายในภาคพื้นทวีป ที่จริงแล้ว จีนมียุทธศาสตร์ในการพัฒนาภูมิภาคฝั่งตะวันตกมานานแล้ว แต่การพัฒนาดังกล่าวยังไม่สามารถไล่ทันกับการพัฒนาในเมืองแถบชายฝั่งตะวันออกได้ มากไปกว่านั้น ในการรับรู้ของสหประชาชาติ การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในเขตการปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์ โดยมีเป้าหมายเพื่อทำพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นสะพานเชื่อมระหว่างจีนกับ

⁴³ Sebastian Heilmann, Moritz Rudolf, Mikko Huotari, and Buckow, Johannes,, *China's shadow foreign policy: parallel structures challenge the established international order*, MERICS (2014), <http://www.merics.org/en/merics-analysis/analyseschina-monitor/merics-china-monitor-no-18.html>.

⁴⁴ James McBride, "Building the New Silk Road," (22 May 2015). <http://www.cfr.org/asia-and-pacific/building-new-silk-road/p36573>.

ประเทศในฝั่งตะวันตก เมื่อเป็นเช่นนั้น การเชื่อมระหว่างจีนกับภูมิภาคเอเชียกลางจึงเป็นประเด็นที่ Zimmerman ให้ความสนใจเป็นอย่าง เขาจึงสรุปว่า การเชื่อมโยงระหว่างจีนกับภูมิภาคเอเชียกลาง และเอเชียใต้เป็นปัจจัยสำคัญที่จีนจะสามารถแก้ไขปัญหาความรุนแรงของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนในซินเจียงได้ อย่างไรก็ตาม การที่สหรัฐฯ เข้ามาในภูมิภาคเอเชียกลางและเอเชียใต้ก่อนผ่านโครงการเส้นทางสายไหมใหม่ตั้งแต่ปี 2011 นั้น สมัชชา 18 กลับมองว่าเป็นความพยายามที่จะสกัดกั้นไม่ให้จีนสามารถทำบทบาทนี้ได้⁴⁵

ในทางเดียวกัน Chris Devonshire Ellis ใน *China's New Economic Silk Road* ก็มองว่าที่จริงแล้ว การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของสมัชชา 18 นั้นมีเป้าประสงค์หลักสามประการ คือ 1) การสร้างความมั่นคงและพัฒนาช่องทางกรนำเข้าพลังงานจากภายนอก ซึ่งเป็นส่วนต่อเนื่องมาจาก “ยุทธศาสตร์สร้อยไข่มุก” (string of pearls) ในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 2) การรื้อฟื้น “เกมมหาอำนาจในยูเรเชีย” (the Eurasia game) หรือการสร้างระบบคมนาคมให้เชื่อมโยงกันระหว่างทวีปยุโรปกับเอเชีย ซึ่งเป็นโครงการที่ริเริ่มโดยเจ้าอาณานิคมอย่างจักรวรรดิอังกฤษ และ 3) การรับประกันเงื่อนไขทางสังคมภายในของจีน ทั้งนี้ Ellis เห็นว่า ทั้งหมดนี้เกิดจากเส้นทางและขนาดของประเทศจีนที่ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในขั้นต่อไปจำเป็นต้องใช้พลังงานมหาศาล ซึ่งการอาศัยเพียงแต่ทรัพยากรภายในแต่เพียงอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพออีกต่อไป อย่างไรก็ตาม การจัดการความมั่นคงพลังงานของจีนก็หนีไม่พ้นข้อท้าทายเรื่องการจัดการความขัดแย้งทางด้านชาติพันธุ์ที่อยู่ทางภาคตะวันตก ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญต่อการรักษาความปลอดภัยของช่องทางลำเลียงพลังงาน⁴⁶

ในประเด็นช่องทางลำเลียงนั้น Michael D. Swaine ใน *Chinese View and Commentary on the “One Belt, One Road” Initiative* อธิบายจากหลายแง่มุมที่มีต้นนโยบายนี้ว่า หากเราพิจารณาการเปลี่ยนแปลงมาสู่นโยบายความริเริ่มแถบ-ทางในบริบทการเมืองภายในแล้ว จะพบว่านโยบายดังกล่าวถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิรูปและเปิดประเทศ โดย Swaine เห็นว่า เป็นการตอบสนองผลประโยชน์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือประเด็นเรื่องการที่จีนประสบปัญหาการเอ่อล้นของอุปทาน และปัญหาทางยุทธศาสตร์ ซึ่งที่สำคัญที่สุดก็คือช่องทางเดินเรือทางทะเล (Sea Line of Communications—SLOCs) ที่เป็นเส้นทางลำเลียงทรัพยากรพลังงานเข้าสู่เมืองในแถบชายฝั่งของจีน อย่างไรก็ตาม หากเรามองผ่านสายตาของประเทศอื่น ๆ นอกเหนือไปจากจีนแล้ว ประเทศเหล่านั้นมักจะมองว่า นโยบายนี้เป็นความพยายามที่จะลด

⁴⁵ Thomas Zimmerman, *The New Silk Roads: China, the U.S., and the future of Central Asia*, Center on International Cooperation (New York, 2015), https://cic.nyu.edu/sites/default/files/zimmerman_new_silk_road_final_2.pdf.

⁴⁶ Chris Devonshire Ellis, *China's New Economic Silk Road*, Asia Briefing (Hong Kong, 2015).

บทบาทของสหรัฐในฐานะประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคที่อยู่รอบ ๆ จีนให้น้อยลง ด้วยเหตุนี้ นโยบายดังกล่าวจึงได้ก่อให้เกิดความหวาดระแวงจากประเทศอื่น ๆ เป็นอย่างมาก⁴⁷

นอกจากนั้น David Dollar ในบทความ *China's rise as a regional and global power: The AIIB and the 'one belt, one road'* เห็นว่าการที่สมาชิก 18 เปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศมาสู่ความริเริ่มแถบ-ทางนั้น เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการที่จะรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจภายในประเทศ เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมาประเทศจีนประสบปัญหา 3 ประการคือ การพัฒนาเทคโนโลยีเติบโตช้าลง ผลผลิตหน่วยสุดท้ายของการลงทุนตกต่ำ และอัตราการบริโภคของประชาชนที่มีจำนวนน้อยลง ผนวกกับการที่โลกกำลังเผชิญปัญหาทางเศรษฐกิจ นโยบายดังกล่าวจึงถูกเลือกขึ้นมาเพื่อตอบสนองทั้งปัจจัยภายนอกและภายใน ซึ่งก็คือการถ่ายเทอุปสงค์ที่เอ่อล้นของจีนออกสู่ภายนอก ทั้งหมดนี้ก็เพื่อการรักษาระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจของตนเองและระบอบการปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์ไว้นั่นเอง⁴⁸

Zhao Minghao ใน *China's New Silk Road Initiative* เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศดังกล่าวเป็นการตอบสนองความท้าทายภายในและทิศทางการต่างประเทศของจีนเอง ประการแรก นโยบายใหม่คือความริเริ่มแถบ-ทางจะเป็นเครื่องมือในการช่วยพยุงระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจของจีน เพราะนโยบายนี้ส่งเสริมการเติบโตของเมืองและการสร้างงานให้แก่ประชาชนจีน ประการที่สอง นโยบายดังกล่าวเป็นการตอบรับต่อโครงการมุ่งสู่ตะวันตก (go west campaign) เพื่อส่งเสริมให้พื้นที่ฝั่งตะวันตกของจีนสามารถมีระดับการพัฒนาให้สามารถเทียบเท่าพื้นที่แถบชายฝั่งทิศตะวันออก ประการที่สาม นโยบายใหม่จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างเอกภาพระหว่างประเทศที่กำลังพัฒนาด้วยกัน ประการที่สี่ เนื่องจากจีนและมหาอำนาจอื่น ๆ มีความกังวลเช่นเดียวกันเกี่ยวกับเสถียรภาพในเขตพื้นที่ยูเรเชีย กับเส้นทางการเดินเรือต่าง ๆ รัฐบาลปักกิ่งจึงเชื่อว่าความริเริ่มดังกล่าวที่เน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเงื่อนไขความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนจะสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้⁴⁹

ในส่วนของกลุ่มวรรณกรรมที่มองไปที่การเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่เกิดขึ้นภายใต้สมาชิก 18 นั้น มีข้อสังเกตอยู่สองประการ ได้แก่ 1) เป็นงานที่ตีพิมพ์ภายหลังจากปี 2016 ไปแล้ว และ 2) ชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองภายในของจีน แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ใด ๆ เกี่ยวกับผลที่ตามมาของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างดังกล่าว ตัวอย่างเช่น บท

⁴⁷ Michael D. Swaine, "Chinese views and commentary on the "One Belt, One Road" initiative," *China Leadership Monitor*, no. 47 (2015).

<http://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/clm47ms.pdf>.

⁴⁸ David Dollar, "China's rise as a regional and global power: the AIIB and the 'one belt, one road,'" *Horizon*, no. 4 (2015). 162-167.

⁴⁹ Minghao Zhao, "China's New Silk Road Initiative," *IAI Working Papers* 37, no. 15 (October 2015).

ของ Stig Stenslie กับ Chen Gang ที่ว่าด้วย *Xi Jinping's Grand Strategy: From Vision to Implementation* ในหนังสือรวมบทความชื่อ *China in the Era of Xi Jinping* ที่มี Robert S. Ross กับ Jo Inge Bekkevold เป็นบรรณาธิการนั้น ระบุว่า สมัชชา 18 มีความพยายามที่จะสร้าง “ยุทธศาสตร์แห่งชาติ” (grand strategy) ที่มีความเป็นรูปธรรมและครอบคลุมนโยบายต่างประเทศทั้งหมด โดยมีการตั้งข้อสังเกตว่านับจาก “นโยบายเข้าข้างสหภาพโซเวียต” ในช่วงก่อตั้งประเทศในปี 1948-1949 ภายใต้อำนาจเด็ดขาดแล้ว ประเทศจีนก็แทบจะไม่มียุทธศาสตร์แห่งชาติที่ครอบคลุมอีกเลย เมื่อเป็นดังนี้ จึงเป็นที่น่าติดตามว่า ภายใต้อำนาจยุทธศาสตร์แห่งชาติจะสามารถรวมศูนย์กลับเข้าให้ ส่วนกลางมีอำนาจเต็มในการตัดสินใจและดำเนินนโยบายต่างประเทศหรือไม่⁵⁰

นอกจากนั้น ในหนังสือเล่มเดียวกัน บทของ Linda Jakobson ที่ชื่อ *Domestic Actors and the Fragmentation of China's Foreign Policy* เสนอว่า ความเปลี่ยนแปลงสำคัญที่อาจทำให้รัฐบาลกลางสามารถสร้างความเป็นเอกภาพในกระบวนการนโยบายต่างประเทศได้คือ การปฏิรูประบบราชการในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการทางทะเล และการจัดตั้งคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติ ในปี 2013 แต่ก็มีโอกาสที่สถาบันเหล่านี้จะก่อให้เกิดความแตกแยกของนโยบายด้วยเช่นกัน⁵¹ เช่นเดียวกันกับงานของ Yu Jie ที่ชื่อ *The belt and road initiative: domestic interests, bureaucratic politics and the EU-China relations* ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูประบบราชการภายในของจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการจัดตั้ง “กลุ่มผู้นำย่อยว่าด้วยงานผลักดัน “หนึ่งแถบหนึ่งทาง” ของคณะมุขมนตรี” (国务院推“一带一路”建设工作领导小组: 苟刘媛媛等 “一带一路” 推进领导小组) ในปี 2014 จะมีส่วนช่วยให้กระบวนการนโยบายต่างประเทศมีการรวมศูนย์และสามารถตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติทางด้านเศรษฐกิจ และช่วยยกระดับจีนในเวทีระหว่างประเทศได้มากขึ้น⁵²

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า งานวรรณกรรมที่ศึกษานโยบายต่างประเทศจีนผ่านกรอบสถาบันทางการเมืองภายในยังคงมีอยู่น้อย และยังไม่ได้ให้ภาพที่ครอบคลุมเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนทั้งหมด ซึ่งสาเหตุสำคัญคือการที่วรรณกรรมกลุ่มนี้ยังไม่มีชุดคำอธิบายรายละเอียดของกระบวนการนโยบายต่างประเทศแบบกระจายตัวที่เห็นพ้องต้องกัน จึงทำให้การพิจารณาการเปลี่ยนแปลงนโยบายยังคงเน้นไปในแต่ละจุดย่อยซึ่งท้ายที่สุดแล้วทำให้ไม่ถึงภาพรวม

⁵⁰ Stenslie, "Xi Jinping's grand strategy: from vision to implementation."120-121.

⁵¹ Linda Jakobson, "Domestic actors and the fragmentation of China's foreign policy," in *China in the era of Xi Jinping: domestic and foreign policy challenges*, ed. Robert S. Ross, and Jo Inge Bekkevold (Washington: Georgetown University Press, 2016). 137-158.

⁵² Yu Jie, "The Belt and Road Initiative: domestic interests, bureaucratic politics and the EU-China relations," *Asia Europe Journal* (2018), <http://eprints.lse.ac.uk/87500/>. 7-8.

ของการเปลี่ยนแปลง ประเด็นนี้ยังเป็นช่องว่างใหญ่ในทางทฤษฎีที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการเติมเต็มให้สมบูรณ์

5. กรอบการวิเคราะห์

การวิเคราะห์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะตั้งต้นจากสมมุติฐาน (hypothesis) ที่ว่า จีนมี “กระบวนการนโยบายต่างประเทศแบบกระจายตัว” (fragmented foreign policy) ตามแบบกลุ่มวรรณกรรมที่ศึกษานโยบายต่างประเทศจีนผ่านสถาบันทางการเมือง ทว่าเมื่อพิจารณารายละเอียดของวรรณกรรมกลุ่มนี้แล้วจะพบว่า ถึงแม้ทั้งหมดจะเห็นพ้องต้องกันว่ากระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนมีความกระจายตัว แต่กลับยังไม่มีกำหนดขอบเขตและตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายนี้อย่างชัดเจน กล่าวคือ วรรณกรรมแต่ละชิ้นจะพิจารณาความกระจายตัวดังกล่าวเพียงในมิติใดมิติหนึ่ง เช่น การกระจายตัวของกระบวนการนโยบายต่างประเทศ ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น ระหว่างส่วนกลางกับกองทัพ และระหว่างองค์กรของส่วนกลางด้วยกันเอง จึงทำให้องค์ความรู้ที่ก่อตัวมาจากพื้นฐานเช่นนี้ยังไม่สามารถหาข้อสรุปและการสร้างกรอบเพื่อมาอธิบายความกระจายตัวของกระบวนการนโยบายต่างประเทศจีนนี้ได้อย่างครอบคลุม จนอาจกล่าวได้ว่า กรอบการวิเคราะห์สำหรับการศึกษาความกระจายตัวของกระบวนการนโยบายต่างประเทศจีนยังมีความกระจายตัวอยู่มาก

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ งานที่ศึกษาความกระจายตัวของกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบันวิเคราะห์บนฐานคติ (assumption) ที่ว่า การที่มีตัวแสดงอื่นนอกเหนือไปจากรัฐบาลกลางสามารถมีกระบวนการและสามารถดำเนินนโยบายต่างประเทศของตนเองได้นั้นเป็นเรื่อง “ไม่ปกติ” จึงทำให้งานหลายชิ้นปรากฏออกมาในรูปแบบของกรณีศึกษา (case study) มากกว่าที่จะเป็นการสร้างกรอบการวิเคราะห์อย่างรอบด้านและครอบคลุม

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้กรอบความการวิเคราะห์เรื่อง “ธรรมนูญภูมิศาสตร์” (geographical constitution) ของ Su Li ในการวิเคราะห์และประเมินการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนภายใต้สมัชชา 18 โดยกรอบดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การแบ่งพื้นที่ภูมิศาสตร์การปกครองของจีนเป็นส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และกองทัพ เป็นปัจจัยสำคัญของการกระจายและรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลจีนทุกยุคทุกสมัย⁵³ ซึ่งคำว่า “ทุกยุคทุกสมัย” ในที่นี้สะท้อนให้เห็นถึงฐานคติ

⁵³ Li Su, *The constitution of ancient China*, trans. Edmund Ryden, ed. Yongle and Daniel A. Bell Zang (New Jersey: Princeton University Press, 2018). 16-137.

สำคัญของกรอบนี้ว่า การกระจายอำนาจและการรวมศูนย์อำนาจเป็นเรื่องที่ “ปกติ” ในทางการเมืองจีน

ทั้งนี้ กรอบ “ธรรมนูญภูมิศาสตร์” เป็นส่วนหนึ่งของ “ธรรมนูญจีนโบราณ” (Constitution of Ancient China) ซึ่งเป็นงานเขียนของ Su Li ภายใต้โครงการ Princeton-China Series ของ Princeton University Press ที่มี Daniel A. Bell เป็นบรรณาธิการ โดยความโดดเด่นของโครงการนี้คือ การสร้างสะพานเชื่อมระหว่างจีนในยุคโบราณกับจีนในยุคปัจจุบัน⁵⁴ ในหนังสือเล่มนี้ Su Li อธิบายความเป็นปกติของการเมืองจีนว่าเป็นพลวัตของการรวมศูนย์และกระจายอำนาจ ผ่านการใช้กรอบหน้าที่สถาบันนิยม (functional institutionalism) ในการวิเคราะห์การจัดโครงสร้างการปกครองร่วมกันของกลุ่มคนที่อาศัยอยู่บนแผ่นดินจีนตั้งแต่ยุคโบราณ ซึ่ง Su Li พบว่า อาณาจักรจีนโบราณมีความพิเศษอยู่ประการหนึ่งที่ไม่เหมือนที่ใดในโลกคือ “ต้าอี้ถ่ง” (大一统) หรือ “การสร้างเขตการปกครองขนาดใหญ่ที่มีเอกภาพ”

ถึงแม้ว่าจะมีหลายราชวงศ์จะเกิดขึ้นและล่มสลายบนพื้นที่ตรงนี้ รวมไปถึงมีการปฏิวัติจากระบบศักดินาจนถึงระบบฉนล และยาวไปถึงช่วงเวลาสงครามและกบฏ การแบ่งชนชั้นและการแบ่งแยก การมีพวกชนกลุ่มน้อยจากชายแดนเข้าสู่เมืองหลวงและนำมาสู่การอยู่ร่วมกันอย่างกลมกลืนกับชาวฮั่น ซึ่งก่อนหน้าราชวงศ์ฉิง พื้นที่ของประเทศจีนมีประมาณ 13 ล้านตารางกิโลเมตรกับจำนวนประชากรกว่า 450 ล้านคน ดังนั้น บนพื้นฐานของขนาดของเขตแดนและประชากร ผืนดินที่เรียกว่าจีนนับตั้งแต่สมัยราชวงศ์โจวเป็นต้นมาแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของการแสวงหารบบราชการที่อาณาจักรขนาดใหญ่ต้องการ และโดยทั่วไปแล้ว นับตั้งแต่การก่อตั้งจักรวรรดิโดยราชวงศ์ฉินและราชวงศ์ฮั่น จีนก็ไม่เคยสูญเสียสถานะของการเป็นอาณาจักรขนาดใหญ่ที่มีการรวมศูนย์อำนาจและสามารถทำให้ราษฎรมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้⁵⁵

กรณีนี้มีความแตกต่างไปจากอาณาจักรขนาดใหญ่อื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นจักรวรรดิขอม จักรวรรดิโรมัน จักรวรรดิฝรั่งเศส หรือแม้กระทั่งสหภาพโซเวียต ที่การล่มสลายของจักรวรรดินำไปสู่การแยกตัวเป็นอิสระของอาณาจักรเล็ก ๆ ในเวลาต่อมา ตรงข้ามกับจีนที่การแยกตัวดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อรวมแผ่นดินให้เกิดอาณาจักรขนาดใหญ่อีกครั้ง

ด้วยเหตุนี้ งานของ Su Li จึงตั้งต้นว่า โจทย์ใหญ่ในการเมืองการปกครองจีนคือเรื่อง “ต้าอี้ถ่ง” โดยเขาชี้ให้เห็นว่า มีปัจจัยสำคัญอยู่ 3 ประการที่ทำให้ความมีเอกภาพสามารถเกิดขึ้นได้ คือ ธรรมนูญทางภูมิศาสตร์ ธรรมนูญทางวัฒนธรรม และระบบการคัดสรรชนชั้นนำทางการเมือง แต่ใน

⁵⁴ "Browse princeton's series (by date) in Princeton-China series," Princeton University Press, accessed 17 April 2019, <https://press.princeton.edu/catalogs/series/date/the-princeton-china-series.html>.

⁵⁵ Su, *The constitution of ancient China*. 34-35.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะให้ความสำคัญไปที่ธรรมเนียมทางภูมิศาสตร์ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงพลวัตการรวมและกระจายอำนาจระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น และระหว่างพลเรือนกับกองทัพที่ถือได้ว่าเป็นเรื่องปกติในทางการเมืองจีนตั้งแต่ยุคโบราณถึงปัจจุบัน

ธรรมเนียมทางภูมิศาสตร์ หมายถึง วิธีการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ที่มีพัฒนาการมาตั้งแต่สมัยราชวงศ์โจวตะวันตกและถูกทำให้เป็นสถาบันที่ชัดเจนในสมัยราชวงศ์ฉิน ซึ่งมีองค์ประกอบสามประการคือ การใช้ระบบมณฑล การแบ่งฝ่ายการเมืองกับฝ่ายทหารบนพื้นฐานทางภูมิศาสตร์ และระบบเขตการปกครองตนเอง โดยในตอนนี้ Su Li ตั้งใจท้วงว่า ในยุคโบราณที่เต็มไปด้วยวิถีชีวิตแบบชนบท การสถาปนาอำนาจรัฐในพื้นที่ที่กว้างเป็นไปได้ยากมาก เนื่องจากระยะทางที่ไกลทำให้ชาวบ้านส่วนใหญ่มองว่า “สวรรค์นั้นสูงเกินไปและจักรพรรดิก็ยิ่งอยู่ไกลเกินเอื้อม”⁵⁶ และอีกเหตุผลหนึ่งคือการตั้งถิ่นฐานเป็นหมู่บ้านของชาวชนบทเหล่านี้มีความห่างไกลกันเป็นอย่างมาก การมีความขัดแย้งระหว่างกันจึงเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยเกิดบ่อยนัก จึงทำให้ด้วยธรรมชาติของการตั้งรกรากแบบนี้ ไม่จำเป็นต้องมีรัฐบาลกลางที่มีอำนาจรวมศูนย์ในการทำหน้าที่ปกครองหมู่บ้านเหล่านี้ ในแง่นี้ Su Li ชี้ให้เห็นต่อไปว่า มีปัจจัยที่พอเป็นไปได้สามประการที่เป็นสาเหตุให้อำนาจของรัฐบาลกลางที่อยู่เหนือหมู่บ้านเหล่านี้เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องมีการสถาปนาขึ้น โดยประการแรกคือ การเกิดความขัดแย้งระหว่างหมู่บ้านชนบทเหล่านี้ด้วยตัวเอง ซึ่งในประเด็นนี้ Su Li มองว่าเป็นสาเหตุของการเกิดรัฐรวมศูนย์ขึ้นทั่วโลก ผนวกกับลักษณะการตั้งถิ่นฐานดังที่ได้กล่าวไปแล้ว จึงทำให้เขาไม่ให้ความสำคัญต่ปัจจัยนี้เท่าใดนัก ประการที่สองคือ ความต้องการที่จะบริหารจัดการแม่น้ำเหลือง (黃河: หวงเหอ) เพราะแม่น้ำนี้มักจะก่อให้เกิดปัญหาน้ำท่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือทางตอนกลางและตอนปลายของแม่น้ำ ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ต่อผลผลิตทางการเกษตรของหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในบริเวณดังกล่าว และแน่นอนว่าเนื่องจากแม่น้ำเหลืองเป็นแม่น้ำใหญ่ การจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องใช้การประสานงานและร่วมมือกันของหลาย ๆ หมู่บ้าน ประเด็นนี้ อำนาจรวมศูนย์ที่เด็ดขาดจึงเป็นเรื่องที่จำเป็น ดังจะเห็นได้จากตำนานของกษัตริย์หยูว์ (大禹) ผู้สถาปนาราชวงศ์เซี่ย (夏, 2070-1600 ปีก่อนคริสตกาล) ซึ่งเป็นราชวงศ์แรกของจีน โดยที่หยูว์เป็นกษัตริย์องค์แรกที่ประสบความสำเร็จในการสร้างระบบผันน้ำ และการขยายทางน้ำที่เขาหลงเหมิน (龙门山) และภายหลังจากนั้น งานด้านการจัดการแม่น้ำได้กลายเป็นงานสำคัญของผู้ปกครองจีนในช่วงเวลาต่อมาทุกยุคสมัย และประการที่สามคือ การป้องกันการถูกรุกรานจากชนเผ่าทางตอนเหนือ อันเป็นผลมาจากการช่วงชิงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ในแถบที่ราบลุ่มแม่น้ำเหลือง โดยที่ Su Li เห็นว่า ปัจจัยประการที่สองและสามส่งผลอย่างมีนัยยะสำคัญต่อการสร้างธรรมเนียมจีนโบราณ

⁵⁶ Ibid. 34.

อย่างไรก็ตาม การสร้างอาณาจักรขนาดใหญ่เป็นบนพื้นฐานทางภูมิศาสตร์นั้นมีจุดเริ่มต้นที่ราชวงศ์โจวตะวันตก เนื่องจากราชวงศ์นี้มีการสถาปนาอาณาเขตการปกครองของตนเองที่ชัดเจน และมีการแบ่งสรรและสถาปนาพื้นที่เขตการปกครองเป็นหลายระดับ เพื่อมอบให้แก่ข้าราชการที่มีความสามารถหรือเครื่องญาติไปปกครอง นอกจากนี้ การแบ่งกลุ่มอานารยชนนอกขอบเขตอำนาจของอาณาจักรเป็น 4 เผ่าได้แก่ หรง ตี้ หมาน และอี ก็เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยราชวงศ์โจวเช่นกัน จึงถือได้ว่าการแบ่งที่ดินเพื่อการปกครองของราชวงศ์โจวนี้เป็นรากฐานสำคัญของธรรมเนียมทางภูมิศาสตร์และรวมไปถึงภูมิทัศน์ทางการเมืองของชาวจีนในเวลาต่อมาอีกด้วย

Su Li ชี้ให้เห็นว่าระบบการจัดการระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นที่กลายมาเป็นธรรมเนียมจีนโบราณที่ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่จนถึงปัจจุบัน คือ “ระบบมณฑล” หรือ “จวินเสี้ยนจื่อ” (郡县制) ที่มีการริเริ่มครั้งแรกในยุคชุนชิวจ้านกั๋ว (春秋战国, 475-221 ปีก่อนคริสตกาล) และถูกปรับปรุงและสถาปนาให้ใช้ทั้งอาณาจักรในสมัยราชวงศ์ฉิน (大秦, 221-206 ปีก่อนคริสตกาล) ทั้งนี้ เครื่องมือหลักของระบบดังกล่าวคือ การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งจากส่วนกลางให้ไปทำงานในระดับมณฑลหรือท้องถิ่น โดยมีกฎที่ห้ามเจ้าหน้าที่เหล่านั้นอยู่ในที่ใดที่หนึ่งนานจนเกินไป และไม่ให้ทำงานในถิ่นเกิดของตนเอง ซึ่งผลที่ตามมาคือ การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางกับเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่น และในบางครั้ง รัฐบาลส่วนกลางจะมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เข้าไปสังเกตการณ์ ตรวจสอบ และชี้้นำการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นอีกด้วย เพื่อให้ส่วนกลางสามารถเข้าถึงราษฎรได้โดยตรงและสามารถรับประกันความเป็นเอกภาพของตนเองได้ นอกจากนี้ การกระทำเช่นนี้ของส่วนกลางยังเป็นการป้องกันและป้องปรามไม่ให้เกิดการแบ่งแยกดินแดนได้อีกด้วย

ประวัติศาสตร์ในยุคต่อมาแสดงให้เห็นว่า หากรัฐบาลกลางไม่มีความสามารถ หรือไม่มีวิสัยทัศน์ในระยะยาว หรือมีการแก่งแย่งชิงอำนาจเกิดขึ้นภายในราชสำนัก หรือมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ หรือมีการรุกรานจากชนเผ่านอกเขตแดน หรือแม้กระทั่งการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติและคามอดอยากที่จะนำไปสู่การลุกฮือของราษฎร รัฐบาลกลางก็มักจะประสบกับความแตกแยก การแบ่งแยก และสงครามที่จะนำไปสู่กลียุค⁵⁷

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ไม่ว่าจะยุคหรือสมัยใดในช่วงเวลาต่อมา การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นในจีนยังคงยึดหลักการระบบมณฑลของรัฐฉินอยู่ เพียงแต่รายละเอียดอาจมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปตามยุคสมัยและตามความเข้มแข็งของรัฐบาลกลาง⁵⁸

⁵⁷ Ibid. 47.

⁵⁸ Ibid. 48.

อีกส่วนหนึ่งที่จัดได้ว่าเป็นแก่นหลักสำคัญของธรรมเนียมทางภูมิศาสตร์ คือ ในแต่ละพื้นที่จะมีการจัดพื้นที่ของกองทัพกับพื้นที่ของหน่วยการปกครองพลเรือนให้แยกออกจากกัน โดยมีพรมแดนทางธรรมชาติเป็นตัวแบ่ง ไม่ใช่การอยู่ทับซ้อนกันแบบในที่อื่น ๆ ในประเด็นนี้ Su Li เห็นว่า เป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจเช่นกัน เพราะจะทำให้การตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องปรึกษาหารือกันระหว่างฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหาร แต่ทั้งหมดนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า เจ้าหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายนี้จะต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกันทางสายเลือด ไม่มีความสัมพันธ์ส่วนบุคคล มิเช่นนั้นการแบ่งแยกเขตปกครองเช่นนี้ก็จะไม่มีความหมายอันใด แต่ก็ยังมีบางกรณีที่เจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวจะรับผิดชอบทั้งด้านงานข้าราชการพลเรือนและงานการทหาร โดยจะขึ้นกับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองของแต่ละพื้นที่เป็นสำคัญ ในแง่นี้ การแบ่งแยกระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายทหารในแต่ละท้องถิ่นจึงไม่เพียงแต่มีการถ่วงดุลกันเอง แต่ยังแสดงให้เห็นถึงการถ่วงดุลระหว่างอำนาจทางการเมืองกับอำนาจทางเศรษฐกิจในภาพกว้างอีกด้วย⁵⁹

นอกจากนั้น ในบางพื้นที่ยังมีการจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษ โดย Su Li ชี้ให้เห็นว่า ในกรณีนี้ เนื่องด้วยระยะทางที่ไกล (แถบชายแดน) และการมีจารีตที่แตกต่าง ทำให้ส่วนกลางในบางกรณีเลือกที่จะครองแต่ไม่ปกครอง โดยการให้คนท้องถิ่นปกครองตนเอง เพียงแค่เขตพื้นที่เหล่านั้นต้องส่งภาษี แรงงาน และมีความจงรักภักดีแก่ราชสำนักเท่านั้น ลักษณะการปกครองเช่นนี้มีการใช้อย่างแพร่หลายในสมัยราชวงศ์หยวน (大元, 1271-1368) ซึ่งเป็นชนเผ่ามองโกลที่ขาดประสบการณ์และความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดินที่กว้างใหญ่ได้ จึงมีการสร้างระบบหัวหน้าเผ่า (headman system) ขึ้นมา ต่อมาในสมัยราชวงศ์หมิง (大明, 1368-1644) มีการริเริ่มนโยบายการยกระดับอำนาจชนสู่ความมีอารยะ คือความพยายามที่จะเปลี่ยนระบบเขตการปกครองตนเองและใช้คนจากส่วนกลางเข้าไปปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยูนนานและก๊วยโจว แต่ท้ายที่สุดแล้วก็ประสบความล้มเหลว ต่อมาในสมัยราชวงศ์ชิง (大清, 1644-1911) ที่ถึงแม้โดยต้นกำเนิดแล้วจะเป็นชาวแมนจู ก็มีความพยายามที่จะยกระดับอำนาจชนสู่ความมีอารยะด้วยเช่นกัน ซึ่งแน่นอนว่าเมื่อราชวงศ์แมนจูล่มสลายในปี 1911 การสู้รบเพื่อเปลี่ยนแปลงวิถีการปกครองโดยชนเผ่าในยูนนานก็ยังไม่สำเร็จ⁶⁰

ถึงแม้ว่างานของ Su Li จะเน้นไปที่เรื่องสถาบันทางการเมืองภายในประเทศ แต่จากการวิเคราะห์องค์ประกอบของธรรมเนียมภูมิศาสตร์ทำให้เห็นได้ว่า ชุดความคิดหลักของรัฐบาลจีนในทุกยุคทุกสมัยคือเรื่อง “การสร้างเขตการปกครองขนาดใหญ่ที่มีเอกภาพ” และเมื่อตัวอ็องเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดตัวตนของรัฐบาลจีนในทุกยุคทุกสมัยแล้ว ตัวอ็องย่อมเป็นสิ่งที่กำหนดผลประโยชน์ของรัฐบาลจีนในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลางอีกด้วย ในประเด็นนี้ เมื่อเรานำมา

⁵⁹ Ibid. 51.

⁶⁰ Ibid. 60-61.

พิจารณานโยบายต่างประเทศในยุคจีนคอมมิวนิสต์แล้ว จะเห็นได้จากความสัมพันธ์ข้ามช่องแคบ (cross strait relations) โดยที่รัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์มี “นโยบายจีนเดียว” (One China Policy) ซึ่งหมายความว่า การที่ประชาคมโลกจะให้การยอมรับจีนนั้น ประเทศจีนจะต้องมีเพียงหนึ่งเดียว ถ้ายอมรับรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์ ต้องไม่ยอมรับรัฐบาลจีนคณะชาติที่เกาะไต้หวัน ในขณะที่ไต้หวันก็ยังคงรักษาโครงสร้างการปกครองของตนเอง (administrative Yuan) ที่เป็นมาตั้งแต่สมัยที่รัฐบาลจีนคณะชาติยังปกครองแผ่นดินใหญ่อยู่ และภายหลังจากที่เสียที่นั่งในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ รัฐบาลไต้หวันก็ได้พยายามแยกไปตั้งประเทศใหม่ขึ้นมา เช่นเดียวกับช่วงที่จีนคอมมิวนิสต์ยังไม่ได้รับการยอมรับในสหประชาชาติ ก็ไม่ได้มีความพยายามจัดตั้งประเทศภายใต้ชื่อใหม่ หรือการแบ่งประเทศแบบกรณีที่เกิดขึ้นกับประเทศเกาหลีแต่อย่างใด

ในส่วนของกรณีวิเคราะห์ ธรรมนูญทางภูมิศาสตร์นั้น Su Li แสดงให้เห็นถึงการถ่วงดุลในสองระดับ คือ การถ่วงดุลระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น กับการถ่วงดุลระหว่างข้าราชการพลเรือนกับข้าราชการทหาร โดยที่ในการถ่วงดุลระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นมีประเด็นสำคัญสองประการ คือ การควบคุมของส่วนกลางภายใต้ระบบมณฑล ซึ่งส่วนกลางอาจสามารถให้การแต่งตั้งบุคคลไปดำรงตำแหน่งในส่วนท้องถิ่น การส่งที่ปรึกษาทางการเมืองให้แก่ส่วนท้องถิ่น และการทำการตรวจสอบรัฐบาลท้องถิ่น ในขณะที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองพื้นที่ การจัดเก็บรายได้ และการตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ การจัดการส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะของการเป็นผู้นำคู่ (Dual Leadership) ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นที่ต้องปรึกษาและเจรจากันก่อนที่จะมีการตัดสินใจใด ๆ ในขณะเดียวกัน ระบบหัวหน้าเผ่าของราชวงศ์หยวน ซึ่งให้อำนาจแก่หัวหน้าระดับท้องถิ่นในการปกครองตนเองเป็นอย่างมาก เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าในสถานการณ์ที่ส่วนกลางมีทรัพยากรและประสบการณ์จำกัด เมื่อเป็นเช่นนั้น พลวัตการรวมศูนย์หรือการกระจายตัวในความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นจึงขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งและทรัพยากรจากส่วนกลางเป็นสำคัญ

ส่วนการถ่วงดุลระหว่างข้าราชการพลเรือนกับข้าราชการทหารมีพื้นฐานสำคัญอยู่ที่การแบ่งเขตการปกครองในระดับที่เล็กกว่ามณฑลซึ่งมีการจัดตั้งเขตของพลเรือนกับเขตของทหารที่แยกออกจากกันอย่างชัดเจน การแยกกันอยู่เช่นนี้ทำให้อำนาจการตัดสินใจในเรื่องสำคัญอยู่ในมือของส่วนกลาง ดังจะเห็นได้จากการประชุมที่มีจักรพรรดิเป็นองค์ประธาน จะต้องมีข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหารมาประชุมร่วมกันเพื่อปรึกษาหารือและยื่นข้อเสนอให้จักรพรรดิเป็นผู้ตัดสินใจ ในแง่นี้ การถ่วงดุลระหว่างข้าราชการพลเรือนกับข้าราชการทหารจึงเป็นเครื่องมือตอกย้ำถึงอำนาจการตัดสินใจที่เด็ดขาดของส่วนกลาง

จากการวิเคราะห์ของ Su Li ทำให้เห็นว่า ตัวแสดงหรือองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงนโยบายใด ๆ ตามธรรมนูญจีนโบราณนั้นประกอบด้วย ส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และฝ่ายทหาร ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้การแยกประเภทดังกล่าวมาใช้ในการวิเคราะห์การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศจีนที่เกิดขึ้นภายใต้สมัชชา 18 ว่าจะสามารถสร้างความเป็นเอกภาพในทางกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนได้อย่างไร

เมื่อถึงตรงนี้แล้ว ปัญหาสำคัญอีกประการที่ควรต้องพิจารณาก่อนที่จะนำกรอบนี้มาใช้ในการพิจารณาการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศจีนได้เริ่มความริเริ่มแถบ-ทาง คือ การกล่าวหาว่า “ธรรมนูญจีนโบราณ” ยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบันของ Su Li นั้น มีความน่าเชื่อถือและมีความถูกต้องเพียงใด ในแง่นี้ Zhao Xiaoli หนึ่งในผู้วิจารณ์กรอบแนวคิดธรรมนูญจีนโบราณของ Su Li ได้วิเคราะห์รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีนทั้ง 5 ฉบับ และชี้ให้เห็นถึงข้อสังเกตประการหนึ่งว่า โดยปกติแล้ว การมีรัฐธรรมนูญ (ใหม่) หมายถึงการแตกหักจากวิถีประวัติศาสตร์แบบเดิม ซึ่งรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีนทั้ง 4 ฉบับก่อนหน้านี้ต่างสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามแตกหักจากประวัติศาสตร์ดั้งเดิมของจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ General Program ปี 1949 ที่มองประวัติศาสตร์ของประเทศจีนว่าเริ่มจากการพ่ายแพ้สงครามฝิ่นในปี 1842 และมองเพียงการต่อสู้ของประชาชนว่าเป็นประวัติศาสตร์และรากเหง้าของสาธารณรัฐประชาชนจีน⁶¹

แต่ทว่า ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีนปี 1982 ระบุว่า “จีนเป็นประเทศหนึ่งที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานที่สุดในโลก ประชาชนของทุกกลุ่มชาติพันธุ์ชาวจีนร่วมกันสร้างวัฒนธรรมของความยิ่งใหญ่และมีประเพณีการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์”⁶² ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการย้อนกลับไปหาความต่อเนื่องของประวัติศาสตร์ นับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่มีการกล่าวถึงประวัติศาสตร์ที่ยาวนานของจีนในรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่มีการปฏิวัติโค่นล้มราชวงศ์ชิงมา ประเด็นนี้ Zhao Xiaoli ชี้ให้เห็นว่า

ถ้อยความในรัฐธรรมนูญปี 1982 คือชุดความคิดที่ว่า วัฒนธรรมจีนมีการเปลี่ยนแปลงและทดแทนอย่างสม่ำเสมอ และการปฏิวัติก็เป็นหนึ่งในส่วนของพลวัตนี้ นอกจากนี้ ยังเป็นการป้องกันการมีมุมมองที่คับแคบที่ว่า การปฏิวัติเป็นการแตกหักกับประวัติศาสตร์ ด้วยเหตุนี้ ประเทศจีนจึงเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานที่สุดใน

⁶¹ Xiaoli Zhao, "History, culture, revolution, and Chinese constitutionalism," in *The constitution of ancient China*, ed. Yongle and Daniel A. Bell Zhang (New Jersey: Princeton University Press, 2018). 198-201.

⁶² "Constitution of the People's Republic of China," ed. National People's Congress (Beijing, 2004). www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372962.htm.

โลก เราอาจกล่าวถึงชุดความคิดนี้อย่างรวบรัดได้ว่า “ถึงแม้ว่าโจวจะเป็นรัฐโบราณ แต่
อาณัติและการใช้อำนาจนั้นยังร่วมสมัยอยู่”⁶³

นอกจากนั้นแล้ว ข้อสังเกตอีกประการคือ รัฐธรรมนูญปี 1982 นี้ โดยเฉพาะในมาตรา 99 กับ
107 เป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจด้านการต่างประเทศให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นให้สามารถมี
นโยบายต่างประเทศของตนเองได้⁶⁴ ซึ่งลักษณะดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับระบบหัวหน้าเผ่าของ
ราชวงศ์หยวน ด้วยเหตุนี้ เราจึงอาจมองความพยายามรวมอำนาจด้านการต่างประเทศของรัฐบาลจีน
ภายใต้สมัชชา 18 ว่าเป็นกระแสนิ่งของแนวคิด “ตัวอึ่ง” ที่อยู่คู่กับประเทศจีนในทุกยุคทุกสมัยได้
เช่นกัน

6. ขอบเขตงานวิจัย

ขอบเขตด้านเวลา

งานวิจัยฉบับนี้จะศึกษาการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนโยบาย
ต่างประเทศของจีนในช่วงสมัชชาพรรคคอมมิวนิสต์แห่งชาติสมัยที่ 18 (2012-
2017)

ขอบเขตในการวิเคราะห์

งานวิจัยชิ้นนี้จะวิเคราะห์สาเหตุของการปฏิรูปกระบวนการนโยบาย
ต่างประเทศและความเปลี่ยนแปลงของกระบวนการนโยบายต่างประเทศใน 3 ตัว
แสดงหลักของการเมืองจีน ได้แก่ รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และกองทัพปลดแอก
ประชาชน ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่มีนโยบายต่างประเทศเป็นของตนเอง

พื้นที่ที่ศึกษา

การศึกษาจะเน้นไปที่ตัวแสดงที่เป็นรัฐบาลกลางของจีนในกระบวนการ
นโยบายต่างประเทศ ซึ่งก็จะมีพื้นที่ที่เกี่ยวข้องในสองระดับคือระดับการเมือง
ภายในประเทศและระดับการเมืองระหว่างประเทศ โดยที่ในระดับแรกก็จะพิจารณา
ไปที่ปฏิสัมพันธ์ 3 คู่กรณีระหว่าง รัฐบาลกลาง-รัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลกลาง-กองทัพ
ปลดแอกประชาชน และรัฐบาลท้องถิ่น-กองทัพปลดแอกประชาชน ส่วนในระดับที่

⁶³ Zhao Xiaoli, 'History, Culture, Revolution, and Chinese Constitutionalism', p. 202.

⁶⁴ "Constitution of the People's Republic of China."

สองจะพิจารณาพื้นที่การมีปฏิสัมพันธ์ขององค์กรทั้งสามที่มีต่อต่างประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลง/ไม่เปลี่ยนแปลงไปจากช่วงก่อนหน้านโยบายความริเริ่มแถบ-ทาง

7. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้จะใช้การวิจัยเอกสาร (documentary research) ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) จากเอกสารในระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเอกสารราชการและถ้อยคำจากการกล่าวสุนทรพจน์ในที่ต่าง ๆ ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นจาก

1. สภาประชาชนแห่งชาติ (<http://www.npc.gov.cn>) ซึ่งจะมีรายงานของคณะกรรมการธิการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวาระการบริหารประเทศไม่ว่าจะเป็นวาระทางด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจงบประมาณ และการทำงานของรัฐบาล เพื่อใช้วิเคราะห์พลวัตภายในของความริเริ่มแถบ-ทาง และเว็บไซต์ของคณะมุขมนตรีคือ <http://www.gov.cn>
2. คณะกรรมการกลางแห่งพรรคคอมมิวนิสต์ (<http://www.idcpc.org.cn>) ซึ่งจะรวบรวมความคืบหน้าในประเด็นต่าง ๆ ในการบริหารประเทศ รวมถึงทั้งการที่ต่างประเทศเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับรัฐบาลจีน เพื่อใช้วิเคราะห์ความคืบหน้าและความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการเศรษฐกิจการเมืองภายในและความริเริ่มแถบ-ทาง
3. กระทรวงการต่างประเทศของจีน (<http://www.fmprc.gov.cn>) ซึ่งจะมีการรวบรวมสุนทรพจน์ ความเคลื่อนไหวของจีนในการมีปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอกเพื่อใช้วิเคราะห์ความคืบหน้าและความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการเศรษฐกิจการเมืองภายใน และความริเริ่มแถบ-ทาง
4. ข้อมูลสถิติ (<http://www.stats.gov.cn>) เพื่อยืนยันและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล
5. รายงานข่าวจากแหล่งข่าวต่าง ๆ เช่น Xinhua, Caixin, Reuter และสำนักข่าวที่อยู่ในแถบภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียกลาง และยุโรปในช่วงเวลาที่ศึกษา เพื่อทบทวนความคืบหน้าของนโยบายความริเริ่มแถบ-ทาง

8. ลำดับการนำเสนอ

1. บทนำ: ปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนในสมัยซชา 18
2. กระบวนการนโยบายต่างประเทศสามระดับในจีน
3. นโยบายต่างประเทศแบบกระจายตัวกับความจำเป็นที่นำไปสู่การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศภายใต้สมัยซชา 18
4. การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลกลาง
5. การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลท้องถิ่น
6. การปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับกองทัพปลดแอกประชาชน
7. สรุป

บทที่ 2

กระบวนการนโยบายต่างประเทศสามระดับในจีน

ดังที่กล่าวไปแล้วในส่วนกรอบการวิเคราะห์ว่า ถึงแม้จะมีการศึกษากระบวนการนโยบายต่างประเทศจีนที่มีความกระจ่างตัวมาก่อนหน้านี้ แต่การศึกษาเหล่านั้นยังแยกศึกษาเป็นรายคู่สัมพันธ์อยู่ เช่น การกระจายตัวของกระบวนการนโยบายต่างประเทศระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น กับการกระจายตัวของกระบวนการนโยบายต่างประเทศระหว่างรัฐบาลกลางกับกองทัพ หรือเป็นการศึกษาการการไม่ประสานงานกันเองระหว่างหน่วยงานภายในของแต่ละส่วน เช่น บรรดา รัฐวิสาหกิจซึ่งอยู่ภายใต้คณะรัฐมนตรี หรือ กรมกองย่อย ๆ ในกองทัพปลดแอกประชาชน ทั้งหมดนี้ การแยกศึกษาเป็นคู่สัมพันธ์จึงส่งผลให้ยังไม่สามารถเห็นภาพของกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัวของจีนในภาพรวมได้ ซึ่งจะเป็นปัญหาต่อการพิจารณาการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนภายใต้สมัชชา 18

ทั้งนี้ กรอบการวิเคราะห์ของ Su Li ชี้ให้เห็นว่าการถ่วงดุลอำนาจในรัฐธรรมนูญทางภูมิศาสตร์ ประกอบด้วยการถ่วงดุลในสองทาง คือ ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น และระหว่างพลเรือนกับทหาร ด้วยเหตุนี้ ในบทนี้จึงจะใช้กรอบดังกล่าวมามองกระบวนการของตัวแสดงภายในจีนที่สามารถมีนโยบายต่างประเทศของตนเองได้ โดยกรอบแนวคิด “รัฐธรรมนูญจีนโบราณทางภูมิศาสตร์” ชี้ให้เห็นว่าการถ่วงดุลอำนาจเพื่อสร้างอาณาจักรใหญ่ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั้น มีสามตัวแสดงที่จำเป็นต้องพิจารณา ได้แก่ รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และกองทัพปลดแอกประชาชน

ข้อเสนอของบทนี้คือ ตัวแสดงทั้งสามระดับ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และกองทัพปลดแอกประชาชน ต่างมีกระบวนการนโยบายต่างประเทศเป็นของตนเอง โดยสาเหตุสำคัญของการที่รัฐบาลท้องถิ่นสามารถมีกระบวนการนโยบายต่างประเทศของตนเองได้คือ นโยบายปฏิรูปและเปิดประเทศของเติ้งเสี่ยวผิงที่ปรากฏแนวทางปฏิบัติในรัฐธรรมนูญปี 1982 ที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งรวมไปถึงการมีนโยบายต่างประเทศเป็นของตนเองด้วย ในขณะที่เหตุผลทางประวัติศาสตร์การต่อสู้ของพรรคคอมมิวนิสต์เป็นสาเหตุสำคัญของการที่กองทัพปลดแอกประชาชนสามารถมีอิสระในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของตนเอง นอกจากนั้น บทนี้จะอธิบายและชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อการริเริ่ม ตัดสินใจ และการนำนโยบายไปปฏิบัติของแต่ละตัวแสดง เพื่อเป็นการปูทางไปสู่เงื่อนไขที่ต้องพิจารณาในการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และกองทัพปลดแอกประชาชน

ข้อมูลที่ใช้ในบทนี้จะ เป็นข้อมูลของโครงสร้างรัฐและพรรคของจีนในช่วงก่อนสมัยชาพรรคคอมมิวนิสต์สมัยที่ 18 และสภาประชาชนแห่งชาติสมัยที่ 12 เพื่อเป็นพื้นฐานของการทำความเข้าใจโครงสร้างของกระบวนการนโยบายต่างประเทศแบบกระจายตัวของจีนก่อนที่สมัยชา 18 จะริเริ่มการปฏิรูปเพื่อรวมศูนย์กระบวนการนโยบายต่างประเทศ

2.1 กระบวนการนโยบายต่างประเทศแบบกระจายตัวกับสามตัวแสดงในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีน

อาจกล่าวได้ว่าจีนเป็นประเทศเดียวในโลกที่ รัฐบาลท้องถิ่นและกองทัพสามารถสร้างและดำเนินนโยบายต่างประเทศของตนเองได้โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง และไม่ผิดกฎหมาย ดังจะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกาซึ่งมีการแบ่งลำดับชั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่คล้าย ๆ กับจีน แต่รัฐบาลมลรัฐซึ่งมีสถานะเทียบเท่ากับหน่วยการปกครองระดับมณฑลของจีนกลับไม่สามารถกำหนดหรือดำเนินนโยบายต่างประเทศของตนเองได้ กรณีที่เด่นชัดที่สุดของสหรัฐฯ ก็คือคำตัดสินคดี *Crosby v. National Foreign Trade Council* (530 U.S. 363) ของศาลสูงในปี 2000 ที่ว่า การที่มลรัฐแมสซาชูเซตส์ (Massachusetts) ประกาศกฎหมายว่าบาตรบริษัทหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพม่า (Massachusetts Burma Law) นั้นเป็นเรื่องที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเพราะอำนาจการจัดการกับเรื่องต่างประเทศเทศนั้นจะต้องอยู่กับรัฐบาลกลางสหรัฐฯ (U.S. Federal Government) เท่านั้น⁶⁵ ในขณะที่เมื่อประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald J. Trump) มีคำสั่งถอนตัวออกจากกรอบความร่วมมือในข้อตกลงปารีส ซึ่งเป็นข้อตกลงในการจัดการกับปัญหาโลกร้อน ในเดือนมิถุนายน 2017 การที่รัฐบาลระดับมลรัฐอย่างเช่นแคลิฟอร์เนียและฮาวายจะออกมาประท้วงการกระทำดังกล่าวของรัฐบาลทรัมป์ก็ยังสามารถทำได้เพียงแค่การออกข้อกฎหมายใหม่ในระดับมลรัฐที่สอดคล้องกับข้อตกลงปารีสเท่านั้น ไม่สามารถออกไปลงนามในข้อตกลงฉบับดังกล่าวในนามของมลรัฐได้⁶⁶ ในขณะที่การที่กองทัพสหรัฐฯ จะมีการดำเนินการต่างประเทศของตนเองโดยไม่ผ่านประธานาธิบดีนั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้อยู่แล้วตามที่รัฐธรรมนูญ และรัฐบัญญัติด้านการสงคราม⁶⁷

⁶⁵ "Crosby v. National Foreign Trade Council ", ed. United States Supreme Court (19 June 2000). <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/530/363/>.

⁶⁶ *Constitutional limits on states' efforts to "uphold" the Paris Agreement*, Congressional Research Service (USA, 27 June 2017), <https://fas.org/sgp/crs/misc/uphold.pdf>.

⁶⁷ *The war powers resolution: concepts and practice*, Congressional Research Service (8 March 2019), <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42699.pdf>.

ขณะที่ในกรณีของจีน การที่รัฐบาลท้องถิ่นกับกองทัพปลดแอกประชาชนสามารถมีกระบวนการและตัวนโยบายต่างประเทศเป็นของตนเองได้นั้น มีการกำหนดไว้ในส่วนที่ 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับปี 1982⁶⁸ และในส่วนของบทบาทกองทัพในรัฐธรรมนูญแห่งพรรคคอมมิวนิสต์จีน⁶⁹ ดังปรากฏในตารางที่ 1 ที่แสดงให้เห็นว่า ทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และกองทัพต่างมีแหล่งความชอบธรรมและหน้าที่เฉพาะในการมีกระบวนการนโยบายต่างประเทศของตนเองทั้งสิ้น

ตารางที่ 1 จำแนกประเภทของตัวแสดงในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีน

ตัวแสดง	รัฐบาลกลาง	รัฐบาลท้องถิ่น	กองทัพ
ขอบเขตอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ	<ul style="list-style-type: none"> การประกาศสงคราม (มาตรา 62 (14)) การดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูต (มาตรา 81) การร่างและบังคับใช้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มาตรา 89 (5,6)) การทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ (มาตรา 89 (9)) การปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของชาวจีนในต่างประเทศ (มาตรา 89 (12)) 	<ul style="list-style-type: none"> การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมส่วนท้องถิ่น (มาตรา 99) การกำหนดงบประมาณของตนเอง (มาตรา 99) การกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจส่วนท้องถิ่น (มาตรา 107) การกำหนดนโยบายด้านการเงินส่วนท้องถิ่น (มาตรา 107) 	<ul style="list-style-type: none"> การทำให้การป้องกันประเทศมีความเข้มแข็ง (บททั่วไป) การรักษาเกียรติยศของมาตุภูมิ (บททั่วไป) การมีส่วนร่วมในการทำให้ประเทศเป็นสังคมนิยมสมัยใหม่ (บททั่วไป)
องค์กรที่เกี่ยวข้อง	<ul style="list-style-type: none"> สภาประชาชนแห่งชาติและคณะกรรมการประจำ ประธานาธิบดี 	<ul style="list-style-type: none"> สภาประชาชนระดับท้องถิ่น (มณฑล, เขต การปกครองตนเอง, เขตการปกครองพิเศษ และมหานคร) 	<ul style="list-style-type: none"> คณะกรรมการทหารส่วนกลาง สำนักงานทั่วไปแห่งกองทัพปลดแอกประชาชน

⁶⁸ "Constitution of the People's Republic of China."

⁶⁹ "Full text of Constitution of Communist Party of China ", ed. Communist Party of China (29 March 2013). <http://english.cpc.people.com.cn/206972/206981/8188065.html>.

	<ul style="list-style-type: none"> • คณะมุขมนตรี และกระทรวงต่าง ๆ 	<ul style="list-style-type: none"> • ที่ว่าการส่วนท้องถิ่น • หน่วยงานย่อยในระดับท้องถิ่น 	<ul style="list-style-type: none"> • กองทัพปลดแอกประชาชน
ที่มาของอำนาจในการมีนโยบายต่างประเทศ	<ul style="list-style-type: none"> • รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ปี 1982 	<ul style="list-style-type: none"> • รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ปี 1982 	<ul style="list-style-type: none"> • ธรรมนูญพรรคคอมมิวนิสต์ ปี 1982

ประเด็นแรก รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีอำนาจเต็มในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศตั้งแต่การอำนาจในการประกาศสงคราม การดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูต การทำสนธิสัญญา ซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องปกติที่รัฐบาลของประเทศ นอกจากที่ระบุไว้ไปแล้ว ยังมีบางหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศด้วยอีกเช่นกัน คือ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจะมีสองส่วน คือแผนระยะยาว 5 ปีที่จะออกคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์ในการประชุมเต็มคณะครั้งที่ 5 (The Fifth Plenum of The CCP Central Committee) กับแผนระยะสั้นที่จัดทำโดยคณะมุขมนตรี (State Council) ซึ่งจะทำออกมาเป็นรายงานและแผนการแบบปีต่อปี ทั้งนี้ เนื้อหานโยบายต่างประเทศสำคัญ ๆ ของส่วนกลางจะถูกบรรจุไว้ในเอกสารทั้งสองดังกล่าวด้วย โดยผู้ที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมักจะทำให้เหตุผลของการบรรจุวาระด้านการต่างประเทศไว้ในเอกสารทั้งสองว่า นโยบายต่างประเทศเป็นตัวเร่งให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในมีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

ประเด็นที่สอง รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละส่วนของภูมิภาคด้วยเช่นกัน เพราะรัฐธรรมนูญปี 1982 ร่างขึ้นมาภายใต้กระแสการปฏิรูปและเปิดประเทศของเติ้งเสี่ยวผิง โดยปัจจัยสำคัญของความสำเร็จในการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาประเทศนั้น นอกเหนือจากนโยบายที่ทันสมัยที่มักจะมีกล่าวถึงกันอยู่บ่อยครั้งแล้ว อีกปัจจัยหนึ่งก็คือการริเริ่ม “แผนการขั้นบันได” (Ladder-Step Doctrine) ที่ปรับมาจากข้อเสนอของมณฑลกว่างตงในช่วงปี 1979⁷⁰ โดยแผนการนี้มีตรรกะว่าเนื่องจากประเทศจีนเป็นประเทศที่ใหญ่โตเกินกว่าที่จะพัฒนาประเทศไปพร้อม ๆ กันได้ การพัฒนา

⁷⁰ สี่จ้งซุน (刁仲勋) บิดาของสี่จ้งผิงมีบทบาทสำคัญในการดำเนินแผนการขั้นบันไดนี้ในช่วงระหว่างที่เขาดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคสาขากว่างตง โดยการโน้มน้าวเติ้งเสี่ยวผิงในปี 1979 เพื่อให้รัฐบาลกลางยอมให้มณฑลกว่างตงสามารถมีนโยบายทางการค้าระหว่างประเทศเป็นของตนเอง เพื่อเป็นต้นแบบในการดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศ ซึ่งถือว่าการริเริ่มดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่น้ำจู (Pearl River Delta Special Economic Zone) ที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาของมณฑลกว่างตงในเวลาต่อมา

ประเทศจึงควรเริ่มในพื้นที่บางส่วนเสียก่อน และเมื่อพื้นที่ที่พัฒนาไปก่อนมีความเจริญถึงจุดหนึ่งแล้ว การพัฒนาในพื้นที่อื่นๆ จะ “เอ่อล้น” (spillover) มาสู่พื้นที่อื่น ๆ ที่เหลือ⁷¹ ดังนั้น หลักการสำคัญ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเน้นไปที่การกระจายอำนาจไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น เพื่อให้สามารถทำงาน และพัฒนาขีดความสามารถของตนเองได้อย่างรวดเร็ว

แนวความคิดการพัฒนาประเทศแบบนี้แตกต่างไปจากแนวคิดด้านการพัฒนาประเทศในยุคก่อน หน้า เพราะในสมัยเหมาเจ๋อตง การพัฒนาประเทศจะเน้นการรวมศูนย์อำนาจทุกอย่างให้อยู่ภายใต้ การควบคุมของรัฐบาลกลางเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากการที่ ไม่ว่าจะป็นนโยบายก้าวกระโดดไกลและ การปฏิวัติวัฒนธรรมต่างก็เน้นไปที่การเพิ่มอำนาจและอิทธิพลของรัฐบาลกลางให้มากขึ้น ซึ่งเมื่อ พิจารณาจากประสบการณ์ของเหมาเจ๋อตงในช่วงสงครามกลางเมืองแล้วก็เป็นสิ่งที่สามารถเข้าใจได้ เพราะหากไม่นับการมีอุดมการณ์รวมศูนย์อำนาจแบบสหภาพโซเวียตแล้ว จุดเปราะบางที่สำคัญของ จีนคือ การมีระบบแบ่งแยกการปกครอง ทำให้ต่างชาติสามารถเข้ามารุกรานแผ่นดินจีนได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือกลุ่มภูมิภาคแถบชายฝั่งตะวันออกที่มักจะถูกรุกรานเป็นจุดแรกนับตั้งแต่สมัย สงครามฝิ่นมาจนถึงช่วงสงครามมหาเอเซียบูรพา⁷²

ด้วยเหตุนี้ การกระจายอำนาจเพื่อการพัฒนาประเทศจึงต้องมีความระมัดระวัง และต้องมี การกำหนดกฏกติการวมไปถึงโครงสร้างของรัฐให้มีความชัดเจนด้วยเช่นกัน การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ แทนที่ฉบับเก่าที่ประกาศใช้ในเดือนมีนาคม 1978 จึงกลายเป็นประเด็นสำคัญภายหลังจากที่เติ้งเสี่ยว ผิงประสบความสำเร็จในการกุมอำนาจการปกครองประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีการประกาศใช้ อย่างเป็นทางการในวันที่ 4 ธันวาคม 1982 โดยมีการระบุถึงการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ ท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนในมาตราที่ 99 ว่า

สภาประชาชนส่วนภูมิภาคในระดับเขตขึ้นไปสามารถตรวจสอบและอนุมัติ แผนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมไปถึงแผนงบประมาณของตนเองได้ และ สามารถตรวจสอบและอนุมัติรายงานการปฏิบัติงานของแผนดังกล่าว สภาประชาชน ส่วนภูมิภาคสามารถปรับแก้การตัดสินใจที่ไม่เหมาะสมของคณะกรรมการกลางของ ตนเองได้อีกเช่นกัน⁷³

และในมาตรา 107 ย่อหน้าที่สองยังระบุไว้อีกว่า

⁷¹ Friedmann, *China's urban transition*. 21-26.

⁷² Yang, "Patterns of China's regional development strategy." 234.

⁷³ "Constitution of the People's Republic of China," ed. National People's Congress (23 August 2014). http://english.gov.cn/archive/laws_regulations/2014/08/23/content_281474982987458.htm.

รัฐบาลท้องถิ่นในระดับเขตขึ้นไปสามารถกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจ การศึกษา วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม สาธารณสุข วัฒนธรรมเชิงวัตถุ การพัฒนาชนบท และเมือง การเงิน งานด้านการสาธารณสุข การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ ตูลาการ การจัดการสำมะโน ภายใต้กรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ รวมไปถึงการ กำหนดวาระและคำสั่งของรัฐบาลในเขตการปกครองของตนเอง การแต่งตั้งและโยกย้าย การฝึกอบรม การให้คำชี้แจงและการลงโทษเจ้าพนักงานแห่งรัฐภายใต้ขอบเขตของ รัฐบาลท้องถิ่น⁷⁴

จะเห็นได้ว่า สองมาตราดังกล่าวทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทคล้ายคลึงกับรัฐบาลกลาง ที่สามารถ กำหนดยุทธศาสตร์หรือนโยบายต่างประเทศของตัวเอง เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับ ภูมิภาคสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว โดยรัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้จะต้องออกไปแสวงหาตลาด แหล่ง เงินทุน และความร่วมมือจากภายนอกประเทศเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ ข้อกฎหมาย รัฐธรรมนูญสองมาตรานี้จึงเป็นช่องทางที่ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถมีกระบวนการนโยบาย ต่างประเทศเป็นของตนเองได้

ประเด็นที่สาม ธรรมนูญพรรคคอมมิวนิสต์ระบุว่า “หน้าที่ของกองทัพปลดแอกประชาชนคือ การเสริมสร้างการป้องกันประเทศมีความเข้มแข็ง การรักษาเกียรติยศของมาตุภูมิ และการมีส่วนร่วม ในการทำให้ประเทศเป็นสังคมนิยมสมัยใหม่”⁷⁵ ซึ่งสะท้อนให้ว่า กองทัพจะต้องถูกขับเคลื่อนด้วย อุดมการณ์ของพรรค และด้วยเจตจำนงนี้เอง พรรคคอมมิวนิสต์จึงเป็นช่องทางสำคัญในการอนุญาตให้ กองทัพสามารถเข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของจีน ไม่ว่าจะเป็น การเข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองผ่านการดำรงตำแหน่งสำคัญในพรรคคอมมิวนิสต์ และในกระทรวง การต่างประเทศของรัฐบาลกลาง การที่กองทัพมีบทบาทในการกดดันรัฐบาลกลางให้มีท่าทีที่แข็งกร้าว ในความสัมพันธ์ระหว่างจีน-ไต้หวัน รวมไปถึงความขัดแย้งที่เกี่ยวกับพื้นที่ทับซ้อนในทะเลจีน ตะวันออกและทะเลจีนใต้ และการปราบปรามชนกลุ่มน้อยอยู่ภายในเขตการปกครองตนเองซินเจียง กับชาวทิเบตในเขตการปกครองตนเองทิเบตทางฝั่งตะวันตกของประเทศ นอกจากนี้ กองทัพยังมี กิจกรรมและโครงการต่าง ๆ เป็นของตนเองอีกด้วย เช่น การส่งออกเทคโนโลยีด้านการทหาร และการ ให้ความช่วยเหลือด้านยุทธโศปกรณ์แก่ต่างประเทศ⁷⁶

ดังนั้น การที่ตัวแสดงทั้งสองนอกเหนือไปจากรัฐบาลกลางสามารถมีนโยบายต่างประเทศเป็น ของตนเองได้จึงเป็นสิ่งที่เกิดจากเหตุผลการเมืองภายใน ในส่วนต่อไปจะเป็นการเปิดกล่องตัวแสดง

⁷⁴ *ibid.*

⁷⁵ "Full text of Constitution of Communist Party of China".

⁷⁶ Richard Fisher, *China's military modernization: building for regional and global reach* (California: Stanford University Press, 2010). 24-26.

เหล่านั้ให้เห็นถึงกระบวนการนโยบายต่างประเทศของทั้งสามระดับ คือ รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และกองทัพปลดแอกประชาชน เพื่อให้ภาพของกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัวของจีนมีความชัดเจนมากขึ้น ซึ่งในการอธิบายกระบวนการเหล่านี้ก็จำเป็นต้องอธิบายถึงหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้โครงสร้างทั้งสามระดับ ควบคู่ไปกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเหล่านั้น ในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย

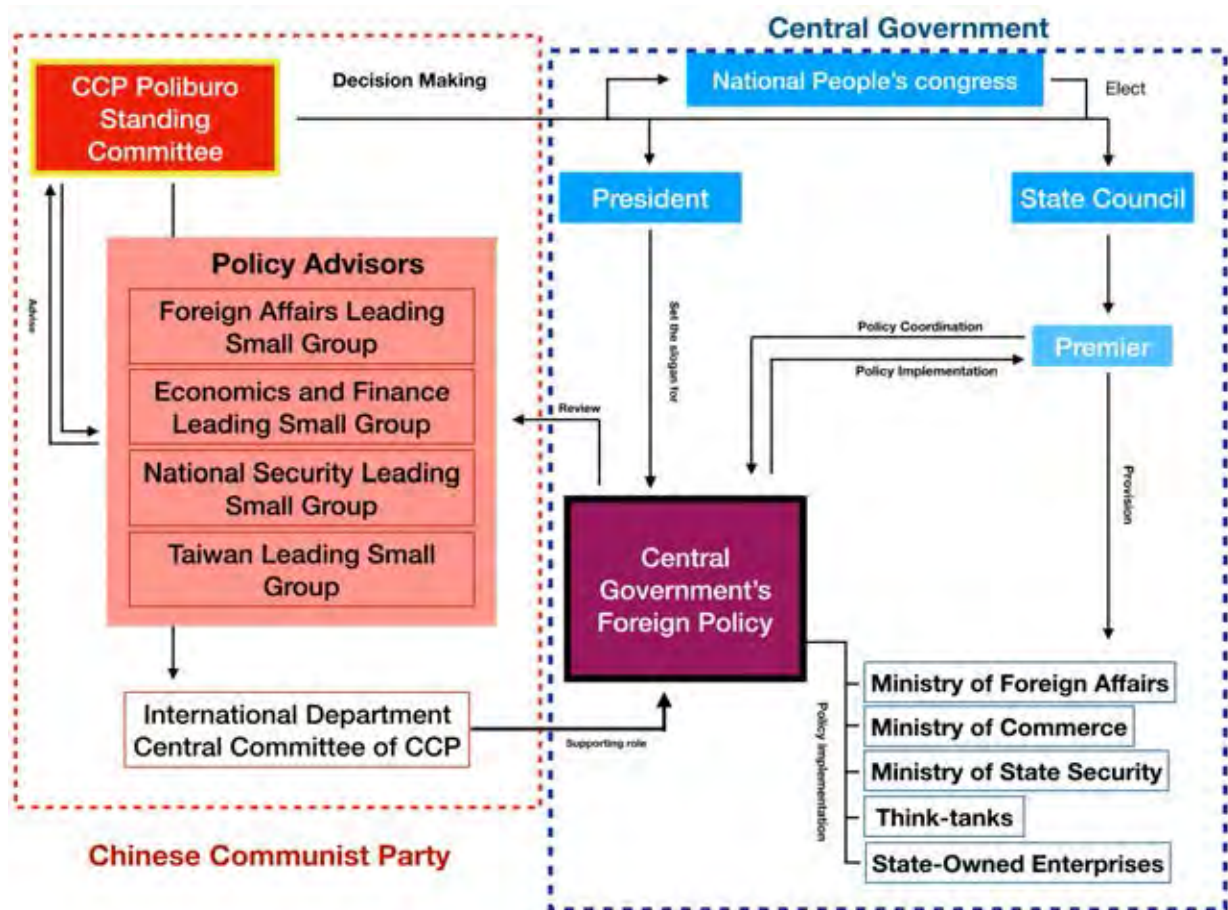
2.2 กระบวนการนโยบายต่างประเทศระดับรัฐบาลกลาง

คำว่ารัฐบาลกลางเป็นคำที่ใช้เรียกหน่วยการปกครองระดับสูงสุดของประเทศ โดยปกติแล้วจะใช้กับประเทศที่มีระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ ทว่าในกรณีของจีน ถึงแม้ว่าจีนจะเป็นรัฐเดี่ยว แต่ในโครงสร้างการปกครองก็มีการแบ่งเป็นรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นเช่นกัน โดยรัฐบาลกลางจะประกอบด้วยสถาบันทางการเมืองหลัก 2 สถาบัน คือ พรรคคอมมิวนิสต์ส่วนกลางกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยที่พรรคคอมมิวนิสต์มีหน้าที่กำหนดทิศทางนโยบาย ส่วนรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ⁷⁷ แน่แน่นอนว่าหากเรามองเพียงแค่รัฐบาลจีนเพียงอย่างเดียวจะทำให้ไม่สามารถมองเห็นได้ว่า กระบวนการริเริ่มและการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศมีที่มาและเป็นไปเช่นไร ในขณะที่ถ้าเรามองเพียงแค่พรรคคอมมิวนิสต์เพียงส่วนเดียวก็จะทำให้ไม่เห็นถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในโลกแห่งความเป็นจริง

ด้วยเหตุนี้ การที่จะทำความเข้าใจภาพรวมของกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลกลางนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาโครงสร้างและกลไกของทั้งพรรคคอมมิวนิสต์และรัฐบาล รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองทั้งสองทั้งในเชิงโครงสร้างและตัวบุคคล แผนภาพที่ 1 แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์และรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และปฏิสัมพันธ์ระหว่างบรรดาองค์กรย่อยภายใต้สถาบันทางการเมืองทั้งสองที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลาง

⁷⁷ เซียน ธีระวิทย์, นโยบายต่างประเทศจีน (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541). 40.

ภาพที่ 1 กระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลกลาง⁷⁸



โครงสร้างพรรค

จากแผนภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่า องค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายต่างประเทศคือ “คณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์” (CCP Central Committee) ซึ่งมีจำนวนประมาณ 200 คน นับว่าเป็นองค์กรสูงสุดของพรรคคอมมิวนิสต์ โดยคณะกรรมการกลางพรรคมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกพรรคที่จะจัดประชุมทุก ๆ 5 ปี และคณะกรรมการกลางพรรคจะมีการจัดประชุมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ทั้งนี้ คณะกรรมการกลางพรรคจะมีการเลือกตั้ง “กรมการเมือง” (Politburo) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 25 คน เพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ เมื่อไม่มีสมัยประชุมคณะกรรมการกลางพรรค และในจำนวนนี้ คณะกรรมการกลางพรรคจะเลือก

⁷⁸ ผู้เขียนดัดแปลงแผนภาพนี้มาจาก Heilmann, *China's foreign political and economic relations: an unconventional global power.* 17.

“คณะกรรมการประจำกรมการเมืองของพรรคคอมมิวนิสต์” (CCP Politburo Standing Committee) อีกจำนวนประมาณ 5-11 คน (สมัยเจียงเจ๋อหมินมี 7 คน หูจิ้นเทามี 9 คน และสีจิ้นผิงมี 7 คน) เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้นำพรรคและตัดสินใจในประเด็นสำคัญเมื่อไม่มีสมัชชากรมการเมือง จึงทำให้อาจนับได้ว่า ในทางปฏิบัติแล้ว คณะกรรมการประจำกรมการเมืองเป็นผู้บริหารสูงสุดของพรรค

ทั้งนี้ การตัดสินใจของส่วนกลางพรรคจะใช้หลักการ “ประชาธิปไตยรวมศูนย์” (Democratic Centralism) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญตั้งแต่สมัยเริ่มก่อตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ โดยเป็นการนำเข้ามาจากโครงสร้างของพรรคบอลเชวิค (Bolshevik) ของสหภาพโซเวียต หลักการดังกล่าวมีการกล่าวถึงอย่างเป็นทางการในธรรมนูญพรรคคอมมิวนิสต์จีนปี 1982 โดยระบุว่า

ภายในพรรค ประชาธิปไตยเป็นหลักการสำคัญ การรวมศูนย์ก็ต้องถูกนำมาปฏิบัติบนพื้นฐานของประชาธิปไตย และความเป็นองค์กรและวินัยของพรรคต้องถูกทำให้เข้มแข็ง เพื่อที่จะรับประกันความเป็นเอกภาพของการตัดสินใจและการปฏิบัติงานที่ครอบคลุม รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ในวิธีการเมืองภายในของพรรค จะมีการจัดการวิพากษ์วิจารณ์ และการวิจารณ์ตนเองในทางที่ถูกต้อง มีการต่อสู้ถกเถียงทางอุดมการณ์ และหลักการ ยอมรับความจริงและแก้ไขความผิดพลาดให้ถูกต้อง จะมีการใช้หลักการที่ว่าสมาชิกพรรคทุกคนเท่าเทียมกันต่อหน้าวินัยพรรค พรรคจะวิจารณ์หรือลงโทษสมาชิกที่ทำผิดวินัย และจะขับไล่สมาชิกที่ยืนยันที่จะต่อต้านและทำลายพรรคออกไป⁷⁹

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักการประชาธิปไตยรวมศูนย์ คือการที่สมาชิกพรรคสามารถมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของพรรคได้อย่างเต็มที่ และเมื่อมีการตัดสินใจ จะนับเอาแนวทางของเสียงข้างมากมายึดถือปฏิบัติ โดยที่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยหรือเสียงข้างน้อยก็ต้องยึดตามแนวทางของเสียงข้างมากเป็นสำคัญ และนำมาปฏิบัติอย่างเต็มที่ แต่หากว่าการตัดสินใจดังกล่าวได้รับการพิสูจน์แล้วว่า เป็นการตัดสินใจที่ผิด แนวทางของเสียงข้างน้อยที่ถูกตีตกไปในการตัดสินใจครั้งแรก จะถูกนำกลับมาพิจารณา

ในขณะที่การตัดสินใจในคณะกรรมการประจำกรมการเมืองจะใช้หลักการ “ผู้นำร่วม” (collective leadership) ซึ่งหมายถึงการลงคะแนนเสียงของสมาชิกประจำกรมการเมืองทั้งหมด โดยในระดับนี้ สมาชิกทุกคนต้องเห็นพ้องต้องกันเสียก่อน การตัดสินใจในเชิงนโยบายจึงสามารถออกมา

⁷⁹ "Constitution of the Communist Party of China," (12th National Congress of the Communist Party of China, 6 September 1982). http://www.bjreview.com.cn/90th/2011-04/12/content_357495.htm.

ได้⁸⁰ ธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวถูกทำให้เป็นสถาบันในช่วงการเปลี่ยนผ่านผู้นำจากเติ้งเสี่ยวผิงมาสู่เจียงเจ๋อหมินในช่วงปี 1989-1993 เนื่องจากภายหลังจากที่จ้าวจื่อหยางผู้ที่เติ้งเจตนาจะให้สืบทอดอำนาจต่อจากตนได้แสดงให้เห็นว่าไม่มีความเด็ดขาดเพียงพอในการจัดการกับเหตุการณ์ประท้วงรัฐบาลที่จัตุรัสเทียนอันเหมินในปี 1989 แต่เจียงเจ๋อหมินซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคสาขาเซี่ยงไฮ้กลับมีผลงานโดดเด่นในการรับมือกับกลุ่มขบวนการต่อต้านรัฐบาลและสามารถทำให้เกิดผลกระทบน้อยมากต่อเศรษฐกิจของเซี่ยงไฮ้ จึงทำให้เติ้งตัดสินใจเปลี่ยนตัวผู้สืบทอดอำนาจจากจ้าวมาเป็นเจียง แต่ปัญหาคือ การที่เจียงไม่เคยมีประสบการณ์ทั้งในการเมืองระดับชาติและในกองทัพ จึงทำให้เป็นการยากที่บุคคลในพรรคและกองทัพจะให้การยอมรับ ดังนั้นในช่วงเวลา 4 ปีดังกล่าว เติ้งจึงได้ผลักดันให้เจียงเจ๋อหมินเข้าสู่ศูนย์กลางของพรรค พร้อม ๆ กับการริเริ่มหลักการผู้นำร่วม ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การตัดสินใจของผู้นำคนใหม่เป็นที่ยอมรับจากพรรคและกองทัพในเวลาที่ดีที่สุด และหลักการนี้ก็ได้รับการปฏิบัติเรื่อยมาตั้งแต่เจียงเจ๋อหมิน หูจิ้นเทา และสีจิ้นผิง⁸¹

ทั้งนี้ ในสมัยหูจิ้นเทาจะมีการแบ่งความรับผิดชอบให้แก่คณะกรรมการประจำกรมการเมืองทั้ง 9 คนให้แยกกันบริหารจัดการงานรัฐการแผ่นดินแต่ละด้าน แล้วมาประชุมปรึกษาหารือกันทั้งทางการและไม่เป็นทางการ ด้วยความมุ่งหวังว่าจะสามารถทำให้การตัดสินใจจากส่วนกลางของพรรคสามารถมีประสิทธิภาพสูงสุดได้ แต่ผลที่ตามมาคือ การที่สมาชิกกรมการเมืองแต่ละคนต่างแยกกันทำแต่เฉพาะเรื่องที่ตนเองรับผิดชอบโดยไม่มีการประสานงานซึ่งกันและกัน ผลกระทบจึงตกอยู่กับคณะมุขมนตรี (State Council) ในส่วนของโครงสร้างรัฐ ที่ต้องรับผิดชอบรวบรวมเรื่องต่าง ๆ และพิจารณาให้เห็นถึงภาพรวมก่อนที่จะมีการตัดสินใจ แต่ปัญหาสำคัญคือ ในบางกรณีประเด็นเหล่านั้นก็อยู่เกินขอบเขตอำนาจของคณะมุขมนตรี จึงทำให้การตัดสินใจมักจะไม่มีความล่าช้าไม่ทันท่วงที⁸²

นอกจากองค์กรหลักข้างต้น คณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จะมีการจัดตั้ง “กลุ่มผู้นำย่อย” หรือ “หลังตัวเสี่ยวจู” (领导小组) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำปรึกษาเชิงนโยบายและการปฏิบัติงานแก่ทั้งคณะกรรมการกลาง กรมการเมือง และคณะกรรมการประจำกรมการเมือง เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจต่าง ๆ ทั้งนี้ ภายใต้คณะกรรมการกลางจะมีกลุ่มผู้นำย่อยอยู่หลายคณะ โดยแต่ละกลุ่มจะรับผิดชอบประเด็นเฉพาะต่าง ๆ ตามการมอบหมายของคณะกรรมการกลาง ทั้งนี้ ภายใน

⁸⁰ *China's 2017 Communist Party leadership structure & transition*, U.S.-China Business Council (June 2017), <https://www.uschina.org/sites/default/files/LeadershipReport.pdf>.

⁸¹ Cheng Li, *Chinese politics in the Xi Jinping era: reassessing collective leadership* (Washington: Brookings Institution, 2016). 12-14.

⁸² Yongnian Zhang, and Wang Cuifen, "The development of China's formal political structures," in *China in the era of Xi Jinping: domestic and foreign policy challenges*, ed. Robert S. Ross, and Jo Inge Bekkevold, (USA: Georgetown University Press, 2016). 34-37.

กลุ่มผู้นาย่อยจะประกอบด้วยบุคคลทั้งที่เป็นสมาชิกคณะกรรมการกลางพรรค และ/หรือบุคคลอื่น ๆ ภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน⁸³ โดยกลุ่มผู้นาย่อยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศ ประกอบด้วย กลุ่มผู้นาย่อยด้านการต่างประเทศ กลุ่มผู้นาย่อยด้านการเงินและเศรษฐกิจ และกลุ่มผู้นาประเด็นได้หวั่น

แต่เดิม พรรคคอมมิวนิสต์เริ่มมีการจัดตั้งกลุ่มผู้นาย่อยต่าง ๆ มาตั้งแต่ปี 1958⁸⁴ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ ความพยายามสร้างผู้นำแถวที่หนึ่งและแถวที่สอง เพื่อที่จะให้ผู้นำที่อยู่มานานสามารถถอยไปอยู่เบื้องหลังและทำหน้าที่ชี้แนะทางการเมืองได้ และยังทำให้ผู้นำรุ่นที่จะสืบทอดสามารถมีประสบการณ์ตรงด้านการบริหารกิจการพรรคอีกด้วย โดยในส่วนของกลุ่มผู้นำด้านการต่างประเทศนั้น เป็นกลุ่มที่มีบทบาทเป็นอย่างมากในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีน กล่าวคือ เป็นกลุ่มที่ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาด้านการต่างประเทศที่ชี้แนะทั้งพรรคคอมมิวนิสต์และกระทรวงการต่างประเทศของจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือช่วงหลังทศวรรษ 1990 ที่ระบบผู้นำมีความเป็นสถาบันมากขึ้น จึงยิ่งทำให้บทบาทของกลุ่มผู้นำด้านการต่างประเทศมีความชัดเจนมากขึ้น กล่าวคือ ตั้งแต่ยุคของเจียงเจ๋อหมินเป็นต้นมา บุคคลที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในรัฐบาล จะดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคและตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มผู้นาย่อยด้านการต่างประเทศนี้ด้วย⁸⁵ นอกจากนี้ บุคคลต่าง ๆ ที่อยู่ในกลุ่มนี้ก็จะเป็นผู้ที่มีตำแหน่งสำคัญในรัฐบาลด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าอิทธิพลของกลุ่มนี้ในกระบวนการต่างประเทศของจีนนั้นจะมีความชัดเจนอยู่มาก แต่กระบวนการทำงานของกลุ่มย่อยเหล่านี้จะไม่เป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณชนเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ๆ ภายใต้ระบบพรรคคอมมิวนิสต์ กระนั้น นับตั้งแต่เริ่มศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมา พรรคคอมมิวนิสต์จีนเริ่มมีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวออกมาบ้างว่า กลุ่มผู้นำด้านการต่างประเทศมีบทบาทเป็นอย่างมากในการวางแผนคิดที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศหลักๆ ของรัฐบาลกลาง ไม่ว่าจะป็นนโยบายออกสู่ภายนอกของเจียงเจ๋อหมินหรือนโยบายโลกสมานฉันท์ของหูจิ่นเทา⁸⁶

นอกจากนี้ พรรคคอมมิวนิสต์ยังมีอีกหนึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่นำการตัดสินใจของคณะกรรมการประจำกรมการเมืองไปปฏิบัติและส่งเสริมนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลาง คือ “กระทรวงวิเทศสัมพันธ์ภายใต้คณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์” (International Department Central Committee of CPC) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี 1951 เพื่อทำหน้าที่ด้านการต่างประเทศในนามของ “พรรคคอมมิวนิสต์” โดยในช่วงเหมาเจ๋อตง องค์กรนี้จะมีหน้าที่เพียงทำตาม

⁸³ Alice Miller, "The CCP Central Committee's Leading Small Groups," *China Leadership Monitor*, no. 26 (2008). 1-21.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

คำสั่งของผู้นำสูงสุด อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่การประชุมคณะกรรมการกลางเต็มคณะครั้งที่ 3 ของสมัชชา 11 ในเดือนธันวาคม 1978 องค์กรดังกล่าวมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ และมีการระบุหน้าที่ที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น กล่าวคือ สำนักงานต่างประเทศภายใต้คณะกรรมการกลางมีหน้าที่ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์กับพรรคการเมืองอื่น ๆ ในต่างประเทศ (party-to-party relations) ทั้งนี้ องค์กรดังกล่าวจะไม่ได้เพียงแค่เชื่อมความสัมพันธ์กับแค่พรรคการเมืองฝ่ายซ้ายในต่างประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงพรรคการเมืองอื่น ๆ ที่มีอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยหรืออุดมการณ์อื่นใด และทั้งที่ได้รับการเลือกตั้งและที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งด้วย จึงทำให้ในปัจจุบัน องค์กรดังกล่าวมีการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองนี้แล้วถึงกว่า 400 พรรคการเมืองในกว่า 140 ประเทศทั่วโลก⁸⁷ และยังรวมไปถึงการเข้าถึงและการรักษาช่องทางสื่อสารกับผู้นำทางการเมืองรุ่นใหม่ในแต่ละประเทศอีกด้วย

หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของกระทรวงวิเทศสัมพันธ์ของพรรคคอมมิวนิสต์คือ การให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในพรรคคอมมิวนิสต์ โดยโครงสร้างของสำนักงานต่างประเทศภายใต้คณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์นั้นประกอบด้วยหน่วยย่อยต่าง ๆ ที่จะทำหน้าที่วิจัยและร่างต้นแบบแผนทางยุทธศาสตร์การต่างประเทศตามพื้นที่ที่รับผิดชอบ เช่น สำนักวิจัย กรมเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กรมเอเชียตะวันออกและอินโดจีน กรมเอเชียตะวันตกและแอฟริกาเหนือ กรมแอฟริกา กรมลาตินอเมริกา กรมยุโรปตะวันออกและเอเชียกลาง กรมยุโรปตะวันตก และกรมสนธิสัญญา⁸⁸ เพื่อนำเสนอเป็นทางเลือกเชิงนโยบายต่อคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์ นอกจากนั้นแล้ว องค์กรนี้ยังจัดตั้งสถาบันวิจัยด้านการต่างประเทศในประเด็นต่าง ๆ เช่น ศูนย์ศึกษาโลกร่วมสมัย (China Center for Contemporary World Studies) ที่ปักกิ่ง เป็นต้น โดยทั้งหมดนี้จะทำงานอยู่ภายใต้สำนักงานใหญ่ที่จะทำหน้าที่รวบรวมงานวิจัยต่าง ๆ แล้ววิเคราะห์แนวทางที่เป็นไปได้เพื่อช่วยในการตัดสินใจของคณะกรรมการประจำกรมการเมืองและคณะกรรมการชุดอื่น ๆ ในพรรคคอมมิวนิสต์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกด้วย⁸⁹

⁸⁷ "Department profile," International Department Central Committee of CPC, accessed 25 July 2017, <http://www.idcpc.org.cn/eng/Profile/profile/index.html>.

⁸⁸ โปรดดูรายละเอียดใน http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjlb_663304/zzjg_663340/

⁸⁹ "The outstanding results of CPC's international relations," International Department Central Committee of CPC, accessed 25 July 2017, <http://www.idcpc.org.cn/english/inrelations/outstandingresults/index.html>.

โครงสร้างรัฐ

เมื่อคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์ประกาศแนวทางนโยบายในการบริหารประเทศ และนโยบายต่างประเทศแล้ว⁹⁰ รัฐบาลจะเป็นกลไกที่นำนโยบายของพรรคไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ในกลไกนี้มีสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศในส่วนของรัฐบาลกลาง 3 องค์กร ได้แก่ สภาประชาชนแห่งชาติ ประธานาธิบดี และคณะมุขมนตรี โดยที่ในแต่ละองค์กรจะมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบแตกต่างกัน

องค์กรแรกคือ สภาประชาชนแห่งชาติ (National People's Congress) อันเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน มีวาระ 5 ปีเช่นเดียวกับวาระของ สหประชาชาติพรรคคอมมิวนิสต์ แต่สมาชิกของสภาประชาชนจะต้องมาร่วมประชุมกันปีละหนึ่งครั้ง ซึ่งมักจะใช้เวลาประมาณ 2 สัปดาห์ โดยองค์ประกอบของสมาชิกของสภาจะมีที่มาจาก 1) การเลือกตั้งโดยสภาในเขตการปกครองต่าง ๆ ได้แก่ มณฑล เขตการปกครองพิเศษ และมหานคร 2) บุคคลที่เป็นตัวแทนจากกองทัพ และ 3) ตัวแทนจากกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ซึ่งในแต่ละส่วนจะมีจำนวนไม่เท่ากันตามสัดส่วนประชากร แต่สมาชิกทั้งหมดจะต้องไม่เกิน 3,000 คน⁹¹ เมื่อพิจารณาในแง่ของ กระบวนการนโยบายต่างประเทศ สภามีหน้าที่สำคัญคือ การให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ รัฐบาลไปลงนามไว้ รวมถึงการมีอำนาจประกาศสงครามในนามของประเทศ⁹²

ทั้งนี้ ประเด็นที่น่าสนใจคือ นับตั้งแต่มีการประชุมสภาประชาชนแห่งชาติสมัยแรกในปี 1954 เป็นต้นมา นอกจากพรรคคอมมิวนิสต์ที่เป็นเสียงส่วนใหญ่แล้ว ในสภาจะมีกลุ่มพรรคการเมืองอื่น ๆ ที่ เรียกว่า “กลุ่มแนวร่วม” (united front) เป็นสมาชิกด้วย โดยกลุ่มแนวร่วมจะประกอบด้วยพรรคการเมืองเล็ก ๆ ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในประเทศจีน ตัวอย่างเช่นเช่น พรรค China Democratic League, พรรค China Democratic National Construction Association, พรรค China Association for Promoting Democracy, พรรค Chinese Peasants' and Workers' Democratic Party, พรรค China Party for Public Interest, พรรค September 3 Society และ พรรค Revolutionary Committee of the Kuomintang เป็นต้น ซึ่งภายใต้การประชุมสภาสมัยที่ 11 (ตุลาคม 2007-กุมภาพันธ์ 2008) มีสมาชิกทั้งหมด 2,987 คน ประกอบด้วยคนจากพรรคคอมมิวนิสต์ 2,099 คน และกลุ่มแนวร่วม 888 คน ในขณะที่การประชุมสภาสมัยที่ 12 (ตุลาคม 2012-กุมภาพันธ์ 2013) มีสมาชิกทั้งหมด 2,987 คน โดยมีสมาชิกจากพรรคคอมมิวนิสต์

⁹⁰ ในยุคหลังจากตั้งเสี่ยวผิง การประกาศนโยบายของคณะกรรมการกลางมักจะทำการประชุมเต็มคณะครั้งที่ 3 เนื่องจากที่เพิ่งใช้การประชุมเต็มคณะครั้งที่ 3 ของสมาชิก 11 ในการประกาศนโยบายปฏิรูปและเปิดประเทศ

⁹¹ "NPC deputy election," National People's Congress, 2001, accessed 23 December 2016, http://npc.gov.cn/englishnpc/about/2001-11/20/content_1373252.htm.

⁹² "Constitution of the People's Republic of China."

2,157 คน และกลุ่มแนวร่วมอีก 830 คน⁹³ ถือได้ว่าสัดส่วนระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์กับพรรคอื่น ๆ ในสภาอยู่ที่ประมาณ 1 ต่อ 3 ซึ่งถือได้ว่าเป็นจำนวนที่สูงมากในระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ จึงทำให้น่าสนใจว่า การที่มีพรรคการเมืองจำนวนมากในสภาประชาชนแห่งชาติเช่นนี้ จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการนโยบายต่างประเทศในส่วนนี้หรือไม่

คำตอบคือ ไม่ เพราะ พรรคเล็กเหล่านี้จำเป็นต้องอยู่ภายใต้การจัดการของ “กระทรวงงานกลุ่มแนวร่วม” (United Front Work Department) ซึ่งเป็นหน่วยงานย่อยภายใต้คณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์ และเป็นองค์กรเดียวกันกับที่ควบคุม “การประชุมที่ปรึกษาทางการเมือง” (Chinese People’s Political Consultative Conference—CPPCC) ซึ่งทำหน้าที่เหมือนสภาสูงในส่วนของรัฐบาล และมีหน้าที่ในการสร้างมิตรภาพกับต่างประเทศและสร้างบรรยากาศการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพรรคต่าง ๆ ในจีนตามอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ⁹⁴ และจะต้องมีสมาชิกระดับสูงของพรรคคอมมิวนิสต์นั่งเป็นประธานของการประชุมที่ปรึกษาทางการเมืองนี้ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การมีพรรคที่หลากหลายย่อมไม่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนมากนัก จากระบบการจัดการพรรคอื่น ของพรรคคอมมิวนิสต์จีน

องค์กรที่สองคือ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (主席, จูสี) มีสถานะเป็นประมุขแห่งรัฐ บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนี้จะต้องได้รับการเลือกตั้งจากสภาประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ตามรัฐธรรมนูญแล้ว อำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีคือการทำงานตามมติของสภาประชาชนแห่งชาติ นอกจากนี้ ประธานาธิบดียังต้องมีหน้าที่เป็นตัวแทนของสาธารณรัฐประชาชนจีนในการแต่งตั้งทูตจีนเพื่อไปประจำที่ต่างประเทศ และต้อนรับทูตจากต่างแดน รวมถึงการเยี่ยมชมเยือนบรรดามิตรประเทศและการลงนามในสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ทำในนามสาธารณรัฐประชาชนจีน จึงอาจกล่าวได้ว่า หน้าที่หลักของประธานาธิบดีนี้คือหน้าที่ในเชิงสัญลักษณ์เท่านั้น โดยจะต้องปฏิบัติงานต่าง ๆ ภายใต้ขอบเขตของสภาประชาชนแห่งชาติ⁹⁵

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่หลังยุคเติ้งเสี่ยวผิงเป็นต้นมา ผู้นำสูงสุด (最高领导人, จู๋กาวหลิงเต่า เหวิน) ของประเทศจะต้องดำรงตำแหน่ง 3 ตำแหน่ง ได้แก่ เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ ประธานาธิบดี และประธานคณะกรรมการทหารส่วนกลาง โดยตำแหน่งแรกคือการยืนยันความมีอำนาจสูงสุดในพรรคคอมมิวนิสต์ ตำแหน่งที่สองคือการยืนยันการเป็นประมุขในรัฐบาลกลาง และตำแหน่งที่สามคือการยืนยันหลักการพรรคเป็นผู้ควบคุมกองทัพด้วยเหตุนี้ จึงสามารถกล่าวได้ว่า

⁹³ Tony Saich, *The National People’s Congress: functions and membership*, Ash Center for Democratic Governance and Innovation (Massachusetts, 2015).

⁹⁴ "Constitution of the People’s Republic of China."

⁹⁵ Ibid.

ในทางปฏิบัติแล้ว ประธานาธิบดีเป็นผู้นำสูงสุดที่ทำหน้าที่ทั้งการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจเชิงนโยบาย และการดำเนินนโยบาย

องค์กรสุดท้ายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลางคือ คณะมุขมนตรี (State Council) ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายต่างประเทศไปปฏิบัติมากที่สุด โดยในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนปี 1982 ระบุไว้ว่า คณะมุขมนตรีประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ รัฐมนตรีประจำคณะกรรมการ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และเลขาธิการมุขมนตรี ซึ่งตำแหน่งทั้งหมดนี้จะต้องมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยสภาประชาชนแห่งชาติ ทั้งนี้ คณะมุขมนตรีเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจสูงสุดในฝ่ายบริหาร มีอำนาจและหน้าที่สำคัญที่เกี่ยวกับการต่างประเทศคือการดำเนินนโยบายต่างประเทศ การเจรจาเพื่อทำข้อตกลงและสนธิสัญญากับต่างประเทศ การเสริมสร้างความมั่นคงแก่ประเทศ และการปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานและผลประโยชน์ของชาวจีนที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศ กระนั้น การกระทำทุกอย่างของคณะมุขมนตรีจะต้องมีการทำเรื่องเพื่อเสนอและรายงานต่อสภาประชาชนแห่งชาติหรือคณะกรรมการประจำสมัชชาในกรณีที่ไม่มีสมัชชาประชุม⁹⁶

ตำแหน่งที่สำคัญและมีอำนาจมากที่สุดในคณะมุขมนตรีคือตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (总理, จ้งหลี่) ซึ่งมักจะเป็นบุคคลที่มีรายชื่ออยู่ในลำดับต้น ๆ (1-4) ของคณะกรรมการประจำกรมการเมืองพรรคคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีจะมีสถานะเป็นหัวหน้าของคณะมุขมนตรีและมีอำนาจในการผลักดันนโยบายต่าง ๆ และเป็นตัวแทนของประเทศในการเจรจาระดับระหว่างประเทศ ในสมัยเหมาเจ๋อตงจนถึงเติ้งเสี่ยวผิง บุคคลที่อยู่ในตำแหน่งนี้จะได้รับการคาดหวังว่าจะเป็นผู้สืบทอดอำนาจคนต่อไป ตัวอย่างเช่น โจวเอินไหล ฮั่วกว๋อเฟิง และจ้าวจื่อหยาง เป็นต้น แต่เมื่อเจียงเจ๋อหมินกลายเป็นผู้สืบทอดอำนาจจากเติ้งแทนที่จ้าวจื่อหยางอย่างกระทันหันในปี 1989 ความคาดหวังที่มีต่อตำแหน่งนี้ก็มีการเปลี่ยนแปลงไป คือ กลายเป็นประมุขของรัฐในแง่การบริหารรัฐการแผ่นดิน และผู้นำคนสำคัญร่วมกับผู้นำสูงสุดที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี

นอกจากนั้น องค์กรสำคัญภายใต้คณะมุขมนตรีอีกกลุ่มหนึ่งคือ บรรดากระทรวงต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่งานราชการและรับผิดชอบในแต่ละประเด็นในการบริหารประเทศของคณะมุขมนตรี โดยที่จำนวนและโครงสร้างของแต่ละกระทรวงจะมีการปรับเปลี่ยนไปตามเงื่อนไข สถานการณ์ และความจำเป็นตามแต่ละช่วงเวลาตามความเห็นชอบของการประชุมสภาประชาชนแห่งชาติแต่ละสมัยประชุม ทั้งนี้ กระทรวงภายใต้คณะมุขมนตรีที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการต่างประเทศของรัฐบาลกลางได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงความมั่นคงแห่งรัฐ

⁹⁶ Ibid.

กระทรวงการต่างประเทศ มีหน้าที่ในการปฏิบัตินโยบายต่างประเทศ งานการทูต ปกป้องอธิปไตยและผลประโยชน์แห่งชาติด้วยวิธีการทางการทูต เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้ดำเนินไปด้วยดี ทำการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐบาล ให้ข้อเสนอแนะและคำปรึกษาเชิงนโยบายต่อรัฐบาลและพรรคคอมมิวนิสต์จีน เป็นตัวแทนในการประกาศจุดยืนของประเทศต่อสถานการณ์ใด ๆ ในระดับระหว่างประเทศ และเป็นศูนย์กลางที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์กรภาครัฐต่าง ๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศ เช่นเดียวกันกับกระทรวงการต่างประเทศในหลายๆ ประเทศ⁹⁷ ภายในกระทรวงการต่างประเทศของจีนจะประกอบด้วยกรม (departments) ต่าง ๆ ที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบในประเด็นเฉพาะ เช่น กรมนโยบายและแผน กรมสนธิสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศ กรมยุโรป กรมเอเชีย กรมแอฟริกา กรมอเมริกาและโอเชียเนีย กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเขตแดนและมหาสมุทร กรมฮ่องกงมาเก๊าและไต้หวัน กรมความสัมพันธ์พรรคการเมือง เป็นต้น

กระทรวงพาณิชย์ เป็นหน่วยงานภายใต้คณะมนตรี มีขอบเขตอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงนี้ในปัจจุบันคือการวางยุทธศาสตร์ แนวทาง และนโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาการค้าทั้งภายในและระหว่างประเทศและการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ การทำข้อตกลงทางการค้า การลงทุน ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และพลังงานทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ซึ่งกระทรวงพาณิชย์นี้จะต้องประสานงานกับหน่วยการเมืองภายในต่าง ๆ เพื่อสร้างจุดยืนร่วมกันในการเจรจากับต่างประเทศในประเด็นเหล่านี้ด้วย นอกจากนี้กระทรวงพาณิชย์ยังเป็นผู้จัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลจีนกับองค์การการค้าโลก (WTO) ในนามของรัฐบาลจีน และในด้านการวางนโยบายการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศและหน้าที่ด้านการควบคุมกฎการค้าภายในและระหว่างประเทศ การลงทุนในจีน การลงทุนในต่างประเทศ และมาตรการในการควบคุมการนำเข้าและส่งออก รวมตลอดถึงการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อให้มีการกระจายความมั่งคั่งที่เท่าเทียมกัน การประสานงานเพื่อสร้างมาตรฐานแก่ระเบียบในตลาดและภาคอุตสาหกรรม และการจัดการตลาดเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงของอุปทาน (supplies) สอดคล้องต่ออุปสงค์ (demands) ในแต่ละช่วงเวลา⁹⁸

อีกประเด็นที่น่าสนใจของกระทรวงพาณิชย์ คือ การจัดโครงสร้างภายในซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับกระทรวงการต่างประเทศเป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่น กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

⁹⁷ "Main responsibilities of the Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China," Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, accessed 30 December 2016, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zyzz_663306/.

⁹⁸ "Mission of the Ministry of Commerce, People's Republic of China," Ministry of Commerce of the People's Republic of China, accessed 30 December 2016, <http://english.mofcom.gov.cn/column/mission2010.shtml>.

ระหว่างประเทศ กรมการค้าระหว่างประเทศ กรมความช่วยเหลือระหว่างประเทศ กรมการค้าและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมองค์การการค้าโลก กรมเอเชีย กรมเอเชียตะวันตกและแอฟริกา กรมยุโรป กรมยูเรเชีย กรมอเมริกาและโอเชียเนีย กรมไต้หวัน-ฮ่องกง-มาเก๊า กรมความสัมพันธ์ต่างประเทศ เป็นต้น และที่สำคัญก็คือ กระทรวงพาณิชย์จะมีคณะกรรมการประจำหรือหน่วยงานย่อยอยู่ในแต่ละหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ กระทรวงพาณิชย์จึงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ด้านการต่างประเทศพอๆ กันกับกระทรวงการต่างประเทศ

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ ในช่วงการปฏิรูปและเปิดประเทศ รัฐบาลกลางมีนโยบาย “สนับสนุนการส่งออกผ่านการนำสินค้าเข้าประเทศ” (promoting exports through importation: 通过进口促进出口, ทงกั๋วจิ้นโข่วชู่จิ้นชู่โข่ว) กล่าวคือ ตามมาตรการการส่งเสริมการส่งออกโดยการนำเข้าที่ได้รับการรับรองโดยคณะมนตรีในวันที่ 26 มีนาคม 1979 ระบุไว้ว่า “ทุกภาคส่วนของจีนควรจะพยายามใช้ทรัพยากรที่มีอย่างเต็มกำลังในการพัฒนาการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก ในการนี้วัตถุดิบและเทคโนโลยีจากภายนอกก็ควรถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่เช่นกันเพื่อที่จะทำให้การผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกนั้นสามารถทำให้อย่างเต็มกำลังความสามารถ”⁹⁹ ภายใต้นโยบายนี้ กระทรวงการค้าต่างประเทศ รวมไปถึงหน่วยงานการค้าต่างประเทศภายใต้รัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ (กระทรวงพาณิชย์ในปัจจุบัน) ได้กลายมาเป็นผู้มีบทบาทหลักในการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงบทบาทในการทำข้อตกลงและการวางกฎเกณฑ์กติกาด้านการนำเข้าและส่งออกกับประเทศคู่ค้าหลายประเทศ จึงทำให้กระทรวงการค้าต่างประเทศหรือกระทรวงพาณิชย์ในปัจจุบันมีบทบาทด้านการต่างประเทศไม่น้อยไปกว่ากระทรวงการต่างประเทศ

สุดท้ายคือ *กระทรวงความมั่นคงแห่งรัฐ* (Ministry of State Security) ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญที่ทำหน้าที่ด้านข่าวกรองของรัฐบาลจีน ในช่วงการปฏิวัติวัฒนธรรม งานด้านข่าวกรองได้ถูกผลักไปให้กระทรวงการต่างประเทศและใช้สถานทูตในการสืบและค้นหาข่าวกรองให้กับรัฐบาลกลางอย่างไรก็ตาม เมื่อตั้งเสี่ยวผิงกลับเข้ามามีอำนาจในรัฐบาลกลางอีกครั้ง เขาเล็งเห็นว่า ควรต้องแยกงานข่าวกรองออกจากงานของสถานทูต ด้วยเหตุนี้ในปี 1983 จึงได้มีการปฏิรูปโครงสร้างของกระทรวงและจัดตั้งกระทรวงความมั่นคงแห่งรัฐขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ “จัดการความมั่นคงของรัฐผ่านการมีมาตรการป้องกันไม่ให้ศัตรู หน่วยสอดแนม และกลุ่มผู้ต่อต้านการปฏิวัติที่ต้องการบั่นทอนหรือเข้ามาแทนที่ระบบสังคมนิยมของจีน”¹⁰⁰

⁹⁹ "Trial measures concerning the promotion of export by importation," (Beijing: State Council, 26 March 1979). <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/tmctpoebi689/>.

¹⁰⁰ John Pike, *History of PRC's Ministry of State Security*, Federation of American Scientists (26 November 1997), www.fas.org/irp/world/china/mss/history.htm.

กระทรวงความมั่นคงแห่งรัฐมีหน่วยงานย่อยทั้งหมด 12 หน่วย ซึ่งแต่ละหน่วยจะรับผิดชอบ ในประเด็นที่แตกต่างกันออกไป โดยจะแบ่งเป็น 1) ประเด็นภายใน 2) ประเด็นต่างประเทศ 3) ประเด็นฮ่องกง มาเก๊า และไต้หวัน 4) ประเด็นด้านเทคโนโลยี 5) ประเด็นข่าวกรองท้องถิ่น 6) ประเด็นต่อต้านข่าวกรองจากภายนอก 7) ประเด็นการไหลเวียนของข้อมูล 8) ประเด็นการวิจัย 9) ประเด็นต่อต้านการสอดแนม 10) ประเด็นวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ 11) ประเด็นด้าน คอมพิวเตอร์ และ 12) ประเด็นด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงจะเห็นได้ว่า ความรับผิดชอบ ของกระทรวงความมั่นคงแห่งรัฐจะครอบคลุมงานที่เกี่ยวกับกระบวนการนโยบายต่างประเทศอยู่ หลายส่วนด้วยกัน ซึ่งการได้มาซึ่งข่าวกรองในส่วนที่เกี่ยวกับการต่างประเทศก็มักจะเป็นในรูปแบบ ของการส่งบุคลากรสอดแทรกเข้าไปอยู่ในองค์กรสื่อมวลชนทั้งที่อยู่ภายใต้หน่วยงานของรัฐและ เอกชน ไม่ว่าจะเป็น Xinhua, Renmin Ribao, Guangming Ribao, Jingji Ribao, Zhongguo Qingnian Bao ฯลฯ และเมื่อได้ข่าวกรองมาแล้ว ข้อมูลดังกล่าวก็จะถูกส่งให้คณะรัฐมนตรีเพื่อ พิจารณาแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อไป

นอกจากนั้น บรรดารัฐวิสาหกิจ (State-Owned Enterprises) ที่อยู่ภายใต้คณะรัฐมนตรีก็มี บทบาทในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลางเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือกลุ่ม รัฐวิสาหกิจด้านพลังงาน ไม่ว่าจะเป็น ถ่านหิน ไฟฟ้า และปิโตรเลียม กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการ ก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค เช่น รถไฟ ถนน เป็นต้น และกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่เป็นธนาคาร ทั้งนี้ ในเชิง โครงสร้างแล้ว รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะมีบทบาทในการนำเอานโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลางไป ปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือในประเด็นที่เกี่ยวกับการส่งออกทุนจีนสู่ภายนอก เพราะเมื่อรัฐบาลกลาง ได้ทำการเจรจาความร่วมมือหรือโครงการให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ กับรัฐบาลต่างประเทศแล้ว กลุ่ม รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะเป็นผู้สานต่อให้เป็นรูปธรรม และเป็นผู้ได้ผลประโยชน์สำคัญ ไม่ว่าจะเป็น โครงการสร้างเขื่อนในลาว การสร้างท่อก๊าซในพม่าและปากีสถาน การสร้างทางรถไฟในภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียกลาง แอฟริกา และยุโรป เป็นต้น กระนั้น ประเด็นที่ต้องพิจารณาสำหรับตัว แสดงนี้คือ การที่รัฐบาลกลางไม่สามารถควบคุมและจัดการกับบรรดารัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้ อันส่งผล ให้ท้ายที่สุดแล้วโครงการความร่วมมือของจีนในต่างประเทศจำนวนมากต้องประสบกับปัญหา ไม่ว่าจะ เป็นการมีข้อพิพาทกับคนท้องถิ่น การดำเนินการที่ล่าช้า และการฉ้อราษฎร์บังหลวง¹⁰¹ เพราะ เหล่านี้สามารถอ้างได้ทั้งผลประโยชน์ของรัฐบาลในการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบและการให้ข้อมูล และ ผลประกอบการของเอกชนในการไม่ทำตามแนวนโยบายของรัฐบาลกลาง

¹⁰¹ Zhaofeng Wang, "Corporate governance under state control: the Chinese experience," *Theoretical Inquiries in Law* 13 (2012). 487-502.

กล่าวโดยสรุป ภาพรวมของกระบวนการนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลางจีนโดยสังเขปข้างต้น แสดงให้เห็นถึงหน้าที่และตำแหน่งแห่งหนของแต่ละสถาบันและองค์กรย่อยต่าง ๆ ในรัฐบาลจีนที่มีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายต่างประเทศ ซึ่งองค์ประกอบสำคัญของแผนภาพดังกล่าวคือความสัมพันธ์ระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์จีนกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐตั้งที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลางที่ผ่านกระบวนการเหล่านี้ ยังต้องประสบปัญหาการนำไปปฏิบัติของรัฐบาลท้องถิ่น เพราะแต่ละรัฐบาลท้องถิ่นต่างก็มีกระบวนการและตัวนโยบายต่างประเทศเป็นของตนเอง ดังนั้น ประเด็นที่ต้องมีการพิจารณาต่อไปคือ กระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งมีความหลากหลายมากที่สุด และยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนมีลักษณะกระจายตัวจนรัฐบาลกลางไม่สามารถกำหนดทิศทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ทั่วประเทศ

2.3 กระบวนการนโยบายต่างประเทศระดับรัฐบาลท้องถิ่น

รัฐบาลท้องถิ่น (Local Governments: 地方政府, ตี้ฟางเจิ้งฝู่) หมายถึงหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ระดับ โดยระดับแรกคือหน่วยการปกครองระดับมณฑล (provincial level: 省级, เจิงจี) ซึ่งมี 33+1 (ไต้หวัน) หน่วย ประกอบด้วย มณฑล เขตปกครองตนเอง มหานคร และเขตปกครองพิเศษ โดยตามลำดับชั้นแล้วถือว่าเป็นหน่วยการปกครองสูงสุดในบรรดารัฐบาลท้องถิ่น และขึ้นกับรัฐบาลกลาง (คณะรัฐมนตรี) โดยตรง ระดับที่สองคือระดับจังหวัด (prefecture level: 地级, ตี้จี) มี 334 หน่วย แบ่งเป็นเมืองระดับจังหวัด จังหวัด จังหวัดปกครองตนเอง และกลุ่มสันนิบาต (เฉพาะในเขตปกครองตนเองมองโกเลียใน) ระดับที่สามคือระดับเขต (county level: 县级, เสี่ยนจี) ประกอบไปด้วย 2,852 หน่วย ระดับที่สี่คือระดับเมือง (township level: 乡级, เซียงจี) 40,466 หน่วย และระดับที่ห้าคือระดับหมู่บ้าน (village level: 村级, ชุนจี) อีก 704,386 หน่วย¹⁰²

ทั้งนี้ กระบวนการบริหารและนโยบายสาธารณะของแต่ละหน่วยการปกครองตั้งแต่ระดับที่สองไปจนถึงห้าจะอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจของหน่วยการปกครองในระดับมณฑลเป็นส่วนใหญ่ ด้วยเหตุนี้ ในส่วนนี้จะกล่าวถึงเฉพาะนโยบายต่างประเทศในระดับมณฑล ซึ่งประกอบด้วย 23 มณฑล (provinces: 省, เจิง), 5 เขตปกครองตนเอง (autonomous regions: 自治区, ลี้จื่อชวี), 4 มหานคร (municipalities: 直辖市, เทอเปี่ยชือ) และ 2 เขตปกครองพิเศษ (special administrative regions: 特别行政区, เทอเปี่ยสิงเจิ้งชวี) ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนปี 1982

¹⁰² "Chinese cities and provinces ", ChinaToday, 11 November 2016, <http://www.chinatoday.com/city/chinese-city-province-information.htm>.

แบ่งหน่วยการปกครองในระดับนี้เป็นสองประเภทคือ กลุ่มที่อยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจของรัฐบาล ได้แก่บรรดามณฑลและมหานคร กับกลุ่มเขตปกครองตนเองของกลุ่มชาติพันธุ์¹⁰³

กลุ่มแรกจะมีโครงสร้างการปกครองเหมือนกับรัฐบาลกลางของจีน กล่าวคือ ตามข้อบัญญัติในส่วนที่ 5 ของรัฐธรรมนูญ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสภาประชาชนในแต่ละระดับ แบบเดียวกับที่รัฐบาลกลางมีสภาประชาชนแห่งชาติ โดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งในสภาประชาชนท้องถิ่นใด ๆ จะต้องมาที่มาจากสภาท้องถิ่นในระดับที่ต่ำกว่า ตัวอย่างเช่น สมาชิกสภาประชาชนระดับมณฑลจะต้องได้รับการเลือกตั้งมาจากสภาประชาชนระดับจังหวัด ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 99-100 กำหนดว่า สภาประชาชนส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและที่เหนือกว่าระดับจังหวัดสามารถกำหนดกฎกติกาด้านกิจกรรมต่าง ๆ ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมรวมถึงการจัดการงบประมาณของตัวเองอย่างอิสระราบไต่เท่าที่อยู่ในขอบเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และมีการรายงานต่อคณะกรรมการประจำแห่งสภาประชาชนแห่งชาติเพื่อบันทึกข้อมูล¹⁰⁴ และสภาในแต่ละระดับจะต้องเลือกตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร เช่นในระดับมณฑล คือ ผู้ว่าการมณฑล ในระดับจังหวัด คือ ผู้ว่าการจังหวัด หรือในระดับเมือง คือ ผู้ว่าการเมือง โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารนี้จะมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 107 คือการจัดการและตัดสินใจในประเด็นด้านเศรษฐกิจ การศึกษา วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม สาธารณสุข การพัฒนาเมืองและชนบท การเงิน วิเทศสัมพันธ์ ความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตุลาการ และการจัดการวางแผนครัวเรือน¹⁰⁵ ซึ่งในกรณีนี้เราจะเห็นได้ว่าขอบเขตอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นคาบเกี่ยวกับการมีนโยบายต่างประเทศโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มเขตปกครองตนเองของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ หมายถึง รัฐบาลท้องถิ่นที่ปกครองโดยชาติพันธุ์อื่นที่ไม่ใช่ชาวจีน (ชาวจีนไม่ใช่คนส่วนมากในพื้นที่ดังกล่าว) โดยจะมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่คล้ายกันกับรัฐบาลท้องถิ่นปกติ แต่สิ่งที่แตกต่างกันคือ รัฐบาลเขตการปกครองตนเองสามารถออกกฎหมายเพื่อควบคุมทางการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ตามแต่ลักษณะและอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ตนเอง โดยการที่จะออกกฎหมายเช่นนี้ได้จะต้องมีการรายงานในสภาประชาชนแห่งชาติหรือรัฐบาลท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าให้ทราบก่อนการประกาศใช้ นอกจากนี้ รัฐบาลเขตการปกครองตนเองยังอาจมีการใช้ภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ของตัวเองเป็นภาษาทางการภายในเขตการปกครองนั้น ๆ ได้เช่นกัน ส่วนนี้สะท้อนให้เห็นประเด็นชนกลุ่มน้อยในจีน ซึ่งมีชาติพันธุ์ที่

¹⁰³ ส่วนเขตปกครองพิเศษของจีน คือ ฮองกั่งและมาเก๊า ซึ่งกลับมาเป็นของจีนในปี 1997 โดยการจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษนั้นจะอาศัยขอบเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญปี 1982 มาตรา 31 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการ "หนึ่งประเทศ สองระบบ"

¹⁰⁴ "Constitution of the People's Republic of China."

¹⁰⁵ Ibid.

หลากหลายกว่า 56 กลุ่มชาติพันธุ์ โดยแต่ละกลุ่มมีภาษา วัฒนธรรม และอัตลักษณ์เป็นของตนเอง บางกลุ่มมีขนาดใหญ่พอที่จะตั้งเขตการปกครองของตนเองที่เทียบเท่ากับระดับมณฑลได้ เช่น จ้วง ทิเบต มองโกล และอุยกูร์ แต่บางกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีจำนวนมากแต่ไม่มากถึงระดับมณฑล ก็อาจถูกจัดตั้งในระดับรองลงมาตั้งแต่หน่วยการปกครองระดับที่สองถึงระดับที่ห้าที่อยู่ภายใต้หน่วยการปกครองที่เป็นมณฑล แต่ถ้าเป็นหน่วยการปกครองในระดับแรกจะมีอิทธิพลในการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะรวมไปถึงนโยบายต่างประเทศของตนเองได้เช่นเดียวกับมณฑล¹⁰⁶

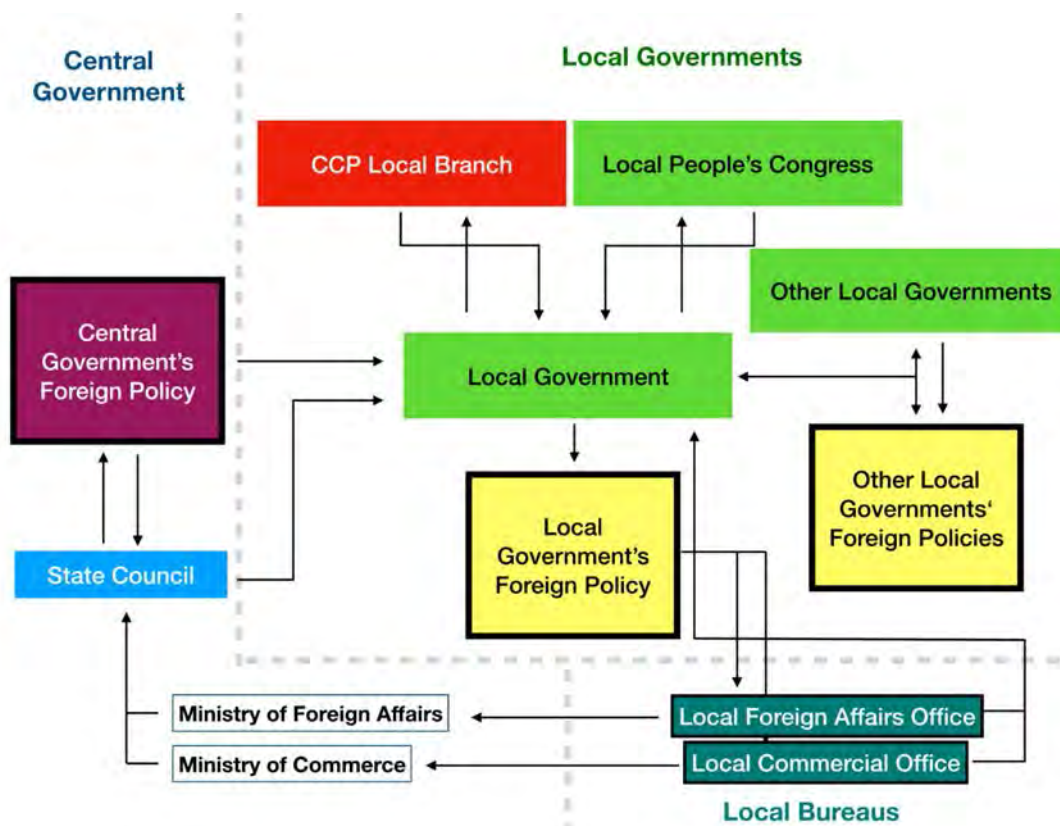
ประเด็นที่ต้องพิจารณาในส่วนนี้คือ กระบวนการนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างไรกับกระบวนการนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลาง และมีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นมีความแตกต่างไปจากนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นของจีนมีอยู่จำนวนมาก และในแต่ละแห่งต่างมีกระบวนการนโยบายที่เป็นแบบเฉพาะของตนเอง เช่น ในกรณีของที่ว่ากรมมหานครเซี่ยงไฮ้มีการมอบหมายภารกิจพิเศษให้แก่สำนักงานต่างประเทศของตนเอง เช่น การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่ทำในนามของมหานครเซี่ยงไฮ้¹⁰⁷ หรือในกรณีของมหานครฉงชิ่ง การตัดสินใจด้านนโยบายต่างประเทศทั้งหมดขึ้นอยู่กับผู้ว่ากรมมหานครเพียงอย่างเดียว¹⁰⁸ ด้วยเหตุนี้ การพิจารณากระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนในระดับท้องถิ่นจึงยังมีความกระจายตัวเป็นอย่างมาก แต่เพื่อทำให้กระบวนการดังกล่าวมีความชัดเจนมากขึ้น แผนภาพที่ 2 จะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและสถาบันทางการเมืองที่อยู่ในกระบวนการนโยบายต่างประเทศระดับภูมิภาคแบบพื้นฐานที่เป็นลักษณะร่วมกันของทุกรัฐบาลท้องถิ่นในจีน

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Chen, "The provinces and China's multi-layered diplomacy: the cases of GMS and Africa." 331-356.

¹⁰⁸ "Chongqing rolls on," 2012, <https://www.economist.com/china/2012/04/28/chongqing-rolls-on>.

ภาพที่ 2 กระบวนการนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่น¹⁰⁹



แผนภาพข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคกับรัฐมีความสำคัญในระดับท้องถิ่นเช่นเดียวกับกับส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีความแตกต่างกันในแง่ที่ว่า พรรคสาขาที่รัฐบาลท้องถิ่นจะทำงานแบบถ่วงดุลกันมากกว่าการแบ่งงานกันทำของส่วนกลาง ดังจะกล่าวถึงต่อไป และอีกส่วนที่สามารถสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจนคือ ในกระบวนการนโยบายต่างประเทศระดับมณฑลนี้ จะมีนโยบายที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 นโยบาย คือ นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลาง นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นอื่น ๆ และนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น ๆ โดยตัวแสดงที่อยู่ตรงกลางระหว่างนโยบายต่างประเทศทั้งสามคือ รัฐบาลท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของนโยบายต่างประเทศ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ รัฐบาลท้องถิ่นต้องรับเอานโยบายจากส่วนกลางเพื่อสร้างผลงานที่โดดเด่นเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ในการเมืองระดับชาติ ในขณะที่

¹⁰⁹ ผู้เขียนดัดแปลงมาจากเนื้อหาของ Chen, "The provinces and China's multi-layered diplomacy: the cases of GMS and Africa."

ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่เป็นของเฉพาะภูมิภาคตนเอง รวมไปถึงความสามารถในการแข่งขันกับท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอีกด้วย

อนึ่ง การรับนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติให้เห็นผลถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐบาลท้องถิ่น เพราะการนำนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงนั้นย่อมหมายถึงการที่จะได้รับความสนใจจากรัฐบาลกลางมากขึ้น ซึ่งจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นได้ประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การได้งบประมาณหรือการออกกฎหมายที่เอื้อต่อการแสวงหาผลประโยชน์จากส่วนกลาง ทั้งนี้ การทำตัวเองให้เป็นจุดสนใจของรัฐบาลกลางในหลายกรณีก็ทำให้รัฐบาลกลางต้องรับฟังข้อเสนอของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น ๆ (โดยเฉพาะกลุ่มรัฐบาลท้องถิ่นแถบชายฝั่งตะวันออกที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในประเทศ) มากกว่าที่จะฟังข้อเสนอจากกระทรวงการต่างประเทศที่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี และเป็นผู้รับผิดชอบประเด็นนี้โดยตรงเสียอีก¹¹⁰ ด้วยเหตุนี้ การพยายามทำให้นโยบายของรัฐบาลกลางบรรลุผลจึงเป็นหนึ่งในลำดับความสำคัญในการตัดสินใจเชิงนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย

นอกจากนั้น การที่รัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ พยายามที่จะตอบสนองและทำให้นโยบายต่างประเทศจากส่วนกลางสัมฤทธิ์ผลขึ้นมานั้น ทำให้แต่ละรัฐบาลต่างมีความคิดและวิธีการเป็นของตนเองเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายตามนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลาง และในบางกรณี รัฐบาลท้องถิ่นก็อาจมีนโยบายต่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ใกล้เคียง เช่น การกีดกันทางการค้าและการกักตุนทรัพยากร เพราะฉะนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องพิจารณานโยบายต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นอื่น ๆ ในเชิงการแข่งขันกันก่อนที่จะตัดสินใจในเชิงนโยบายของตนเองด้วย ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นเช่นนี้จะอยู่ในลักษณะของปฏิสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ (strategic interaction) ที่การตัดสินใจของฝ่ายหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อตัดสินใจของอีกฝ่ายหนึ่งเสมอ และแน่นอนว่าตรรกะที่ใช้ในการตัดสินใจ คือ การที่ท้องถิ่นของตนเองจะต้องได้รับผลประโยชน์สูงสุด

สุดท้ายคือ การพิจารณากระบวนการนโยบายต่างประเทศส่วนภูมิภาคของตนเอง อันเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้กระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนมีลักษณะที่กระจายตัวไม่สามารถรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางได้ เพราะกระบวนการนโยบายต่างประเทศส่วนภูมิภาคจะบังคับให้รัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องมีนโยบายที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นให้ได้มากที่สุด ทั้งนี้ 4 ตัวแสดงหลักในกระบวนการดังกล่าวที่ต้องพิจารณา คือ สภาพประชาชนส่วนท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่น สมัชชาพรรค

¹¹⁰ Zhao Chen, "The political economy of urban and rural development in China," in *China's regional development: review and prospect*, ed. Ming Lu, Chan Zhao, Zhu Xiwei, and Xu XianXiang (New York: Routledge, 2013). 91-129.

คอมมิวนิสต์สาขาท้องถิ่น และกลุ่มองค์กรส่วนท้องถิ่น (local bureaus/local offices) ซึ่งสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ของส่วนกลาง

ส่วนแรก สภาประชาชนส่วนภูมิภาค เป็นองค์กรสำคัญที่ทำหน้าที่ในการริเริ่มแผนและนโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละท้องถิ่น กำหนดการใช้จ่ายงบประมาณส่วนท้องถิ่น โดยในระดับมณฑล สภาประชาชนของมณฑลมีที่มาจาก การเลือกตั้งของสภาประชาชนระดับจังหวัด และที่มาก็จะไล่ลงไปตามลำดับชั้นการปกครองของจีน¹¹¹ ทั้งนี้ หลักการสำคัญของการจัดลำดับชั้นการปกครองเช่นนี้คือ สมาชิกที่มีที่นั่งในสภาประชาชนระดับสูงกว่าจะต้องเป็น “ตัวแทน” ของสภาประชาชนในระดับต่ำกว่าที่เลือกเขาขึ้นมา มิเช่นนั้น สมาชิกที่ต่ำกว่ามีสิทธิ์ถอดถอนตัวแทนของพวกเขาในสภาประชาชนระดับสูงกว่าได้ เช่น สภาประชาชนระดับจังหวัดสามารถถอดถอนความเป็นสมาชิกของสภาประชาชนส่วนมณฑลของตนเองได้ ทั้งนี้ เพื่อให้โครงสร้างของบรรดาสมาชิกเหล่านี้สามารถตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสภาประชาชนส่วนมณฑล คือ การเลือกตั้งและถอดถอนตำแหน่งผู้ว่าการมณฑล¹¹² ดังนั้น การที่สภาประชาชนของมณฑลจะยึดถือผลประโยชน์ใดนั้น จะต้องฟังเสียงของสภาประชาชนในระดับจังหวัดที่เลือกพวกเขาเป็นสำคัญ

ส่วนที่สอง คือ รัฐบาลท้องถิ่นหรือที่ว่าการมณฑลที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ตามโครงสร้างการปกครองจีน องค์กรนี้จะขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ ตำแหน่งผู้ว่าการมณฑลจะต้องได้มาจากการเลือกตั้งของสภาประชาชนของมณฑลดังที่กล่าวไปแล้ว จึงทำให้ที่ว่าการมณฑลต้องมีการจัดทำรายงานการทำงานของตนเองเพื่อส่งให้คณะกรรมการประจำสภาประชาชนของมณฑลพิจารณาด้วยเช่นกัน ดังนั้น องค์กรที่มีสิทธิ์ขาดในการปลดผู้ว่าระดับมณฑลจึงเป็นสภาประชาชนของมณฑลนั้น ๆ นั่นเอง ด้วยเหตุนี้ ในการตัดสินใจเชิงนโยบายตามของรัฐบาลท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนมาตรา 107 จึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของสภาประชาชนส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ลำดับชั้นการปกครองแล้ว ผู้ว่าการมณฑลถือว่าเป็นผู้นำท้องถิ่นลำดับที่สองเท่านั้น เพราะลำดับที่หนึ่งคือ เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์สาขาท้องถิ่น ดังจะกล่าวถึงต่อไป

ส่วนที่สาม ดังที่กล่าวไปแล้วว่า พรรคคอมมิวนิสต์จีนมีโครงสร้างการปกครองเช่นเดียวกันกับโครงสร้างการปกครองของรัฐบาล ซึ่งถ้าหากประเทศมีการแบ่งการปกครองเป็นส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น พรรคคอมมิวนิสต์ก็มีการแบ่งโครงสร้างเป็นส่วนกลางกับท้องถิ่นอีก 5 ระดับเช่นเดียวกัน โดยหน้าที่สำคัญของสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์สาขาท้องถิ่นในกระบวนการนโยบายคือ การตรวจสอบรายงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่น รวมไปถึงการอภิปรายและการรับแนวทางการจัดการ

¹¹¹ "Constitution of the People's Republic of China."

¹¹² Ibid.

ประเด็นต่าง ๆ ในระดับภูมิภาค¹¹³ และเช่นเดียวกันกับรัฐบาลท้องถิ่นในระดับอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เขตมณฑลที่สมาชิกพรรคสาขาท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้เลือกเลขาธิการให้มาดำรงตำแหน่งผู้นำพรรคในระดับท้องถิ่น

ทั้งนี้ กระบวนการสรรหาผู้นำพรรคในโครงสร้างระดับมณฑลจะมีความแตกต่างไปจากระดับอื่น ๆ กล่าวคือ ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคส่วนมณฑลจะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยพรรคส่วนกลาง ในทางหนึ่ง คือ เพื่อจะรับประกันให้ได้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นจะเชื่อฟังคำสั่งจากส่วนกลาง เพราะผู้ว่าการมณฑลต้องปรึกษากับเลขาธิการพรรคอย่างใกล้ชิดก่อนที่จะมีนโยบายใด ๆ ไม่ว่าจะป็นนโยบายภายในมณฑลหรือนโยบายต่างประเทศ ซึ่งวิธีการปกครองเช่นนี้เป็นมาตั้งแต่ก่อนที่พรรคคอมมิวนิสต์จะก้าวขึ้นมาครองแผ่นดินจีนแล้ว ดังที่งานของ Su Li ระบุไว้ว่าเป็นการถ่วงดุลอำนาจที่สำคัญระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น¹¹⁴ อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างจากกรอบทฤษฎีของ Su Li คือ ภายใต้ระบอบพรรคคอมมิวนิสต์ ส่วนกลางแทบจะไม่ได้แต่งตั้งคนจากส่วนกลางเพื่อเข้าไปปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ส่วนกลางจะเลือกสมาชิกพรรคในระดับท้องถิ่นที่มีตำแหน่งต่ำกว่าหรือเทียบเท่าตำแหน่งเลขาธิการพรรคสาขามณฑล เพื่อให้มาดำรงตำแหน่งดังกล่าว และโดยปกติแล้วส่วนกลางมักจะแต่งตั้งบุคคลที่มาจากมณฑลอื่นในการดำรงตำแหน่งดังกล่าว เพื่อเป็นการป้องกันการสร้างอิทธิพลส่วนบุคคลในการเมืองระดับท้องถิ่น¹¹⁵

อย่างไรก็ตาม หากผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์สาขาท้องถิ่นสามารถทำให้ภูมิภาคนั้นมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและมีการพัฒนาขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ก็จะเป็นการปูทางให้แก่บุคคลนั้น ๆ เข้าสู่ศูนย์กลางของพรรคในฐานะผู้นำประเทศต่อไป ถือได้ว่าตำแหน่งนี้เป็นรางวัลที่พรรคให้แก่บุคคลนั้น ๆ ดังจะเห็นได้ว่าทั้ง เจียงเจ่อหมิน หูจิ้นเทา บัวซีไหล และสีจิ้นผิง ต่างก็เป็นผู้ที่มีผลงานโดดเด่นในช่วงที่พวกเขาดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคสาขาท้องถิ่นทั้งสิ้น ด้วยเหตุเช่นนี้แน่นอนว่า การก้าวเข้าสู่การเมืองส่วนกลางเป็นความใฝ่ฝันของสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ส่วนใหญ่เมื่อโอกาสมาถึง ถึงแม้ว่าเลขาธิการพรรคสาขามณฑลนั้นจะได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง แต่การเข้าสู่ส่วนกลางจำเป็นต้องมีผลงานที่โดดเด่น จึงเป็นช่องว่างใหญ่ที่ทำให้เลขาธิการพรรคสาขาท้องถิ่นมีพื้นที่และความอิสระเป็นอย่างมากในการกำหนดนโยบายและการตีความเพื่อมาใช้ในการปฏิบัติเป็นของตนเอง ซึ่งจัดได้ว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ทำให้กระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนมีความกระจายตัว

ดังนั้น ผลประโยชน์ที่หน่วยการปกครองระดับมณฑลจำเป็นต้องพิจารณาจึงมีอยู่หลากหลาย โดยประเด็นสำคัญอยู่ที่การประสานประโยชน์ระหว่างผู้ว่าการมณฑล ซึ่งสะท้อนถึงความต้องการของ

¹¹³ "Full text of Constitution of Communist Party of China ".

¹¹⁴ Su, *The constitution of ancient China*. 47.

¹¹⁵ Kerry Dumbaugh, and Michael F. Martin, *Understanding China's political system*, Congressional Research Service (31 December 2009), <http://www.refworld.org/pdfid/4b73cd512.pdf>. 15-16.

กลุ่มผลประโยชน์ท้องถิ่น กับเลขาธิการพรรคสาขามณฑล ที่มีผลประโยชน์สำคัญคือการสร้างความริเริ่มสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมส่วนภูมิภาคให้เป็นที่ประจักษ์ต่อส่วนกลาง นอกจากนี้รัฐบาลท้องถิ่นยังต้องรับนโยบายมาจากส่วนกลางพร้อม ๆ ไปด้วยการติดตามนโยบายของรัฐบาลส่วนมณฑลอื่น ๆ เพื่อที่จะวางทิศทางและกำหนดนโยบายของรัฐบาลท้องถิ่นของตนเอง กระบวนการนโยบายต่างประเทศส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่ซับซ้อน และจำเป็นต้องมีการพิจารณาบริบทการเมืองภายในระหว่างท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางของจีนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ส่วนที่สี่ ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางนั้น นอกจากรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้รับนโยบายมาจากรัฐบาลกลางแล้ว จะยังมีหน่วยงานเฉพาะที่ตั้งขึ้นเพื่อให้บริการและนำนโยบายต่างประเทศไปสู่การปฏิบัติ คือ *สำนักการต่างประเทศส่วนท้องถิ่น (the Provincial Foreign Affairs Office—FAO)* ซึ่งนอกจากงานที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว ยังเป็นหน่วยงานสำคัญที่เชื่อมระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง โดยสำนักการต่างประเทศส่วนท้องถิ่นจะต้องส่งรายงานที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของท้องถิ่นนั้น ๆ ให้แก่กระทรวงการต่างประเทศ เพื่อที่กระทรวงการต่างประเทศจะได้รายงานต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการประจำแห่งสภาประชาชนแห่งชาติต่อไป นอกจากนี้ บางท้องถิ่นยังมีการตั้ง *คณะกรรมการการค้าและความร่วมมือระหว่างประเทศ (Foreign Trade and Economic Cooperation Commission—FTEC)* ที่ทำหน้าที่เฉพาะด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนระหว่างประเทศด้วย โดยจะมีการประสานงานกับหน่วยงานส่วนภูมิภาคของกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งกระทรวงพาณิชย์จะนำประเด็นต่าง ๆ ส่งต่อไปให้คณะมนตรีอีกทอดหนึ่งเช่นเดียวกันกับกรณีกระทรวงการต่างประเทศ¹¹⁶

เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในสมการของกระบวนการนโยบายต่างประเทศส่วนท้องถิ่นเพิ่งจะมาปรากฏให้เห็นในขั้นตอนสุดท้าย ทั้ง ๆ ที่กระทรวงการต่างประเทศควรต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจและความรับผิดชอบสูงสุดในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ ประเด็นนี้สะท้อนถึงปัญหาความทับซ้อนของขอบเขตอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น ดังที่ได้มีการกล่าวมาก่อนหน้านี้ว่า หากรัฐบาลท้องถิ่นใดที่สามารถดึงดูดความสนใจของรัฐบาลกลางได้ ก็จะสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายของส่วนกลางได้มากกว่าบรรดากระทรวงที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางเอง จึงจะเห็นได้ว่า บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศที่เป็นองค์กรของรัฐบาลกลางกลับมาอยู่ในส่วนชายขอบของกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ บ่อยครั้งที่รัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้เคยมีการวิพากษ์วิจารณ์บทบาทด้านการต่างประเทศของกระทรวงการ

¹¹⁶ Chen, "The provinces and China's multi-layered diplomacy: the cases of GMS and Africa."

ต่างประเทศว่า ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ¹¹⁷ ซึ่งประเด็นนี้ยังเป็นการตอกย้ำว่า รัฐบาลกลางและองค์กรที่อยู่ภายใต้สังกัดขาดความสามารถในการจัดการกระบวนการนโยบายต่างประเทศของตนเอง

2.4 อิทธิพลของกองทัพปลดแอกประชาชนในกระบวนการนโยบายต่างประเทศ

ในบรรดากระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนทั้งสาม กระบวนการต่างประเทศของกองทัพปลดแอกประชาชน (People's Liberation Army) มีข้อจำกัดในการศึกษามากที่สุด เพราะนอกจากจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านความมั่นคงของประเทศ ซึ่งมักจะไม่ได้เปิดเผยข้อมูลแล้ว กองทัพยังมีการจัดโครงสร้างใหม่อยู่หลายครั้ง ซึ่งถ้านับตั้งแต่ปี 1952 จนถึงช่วงก่อนสมัชชา 18 กองทัพปลดแอกประชาชนเคยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครั้งใหญ่ถึง 10 ครั้งด้วยกัน¹¹⁸ จึงทำให้เป็นการยากที่จะอธิบายถึงกระบวนการนโยบายที่มีความชัดเจนและแน่นอน อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว ยังมีหลักการสำคัญของกองทัพที่อาจทำให้เราสามารถเข้าใจกระบวนการนโยบายต่างประเทศของกองทัพปลดแอกประชาชน คือ “หลักการพรรคคุมปืน” (党指挥枪: ต่างจื่อฮุยเซียง)¹¹⁹ ซึ่งหมายถึง การที่กองทัพจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของพรรคคอมมิวนิสต์เสมอ ซึ่งผู้นำจีนในแต่ละรุ่นก็ยังพยายามรักษาแนวทางความสัมพันธ์ระหว่างพรรคกับกองทัพดังกล่าวเรื่อยมา

ด้วยเหตุนี้ ประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงสำคัญเกี่ยวกับกองทัพปลดแอกก็คือ กองทัพจีนยังไม่มีความเป็นทหารมืออาชีพ (professional army) เนื่องจากทหารมืออาชีพในความหมายทั่วไปคือทหารที่จงรักภักดีต่อรัฐและต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ¹²⁰ แต่การที่กองทัพปลดแอกประชาชนยึดหลักการให้พรรคคอมมิวนิสต์เป็นผู้นำทำให้ช่องว่างความเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกลางกับกองทัพมีอยู่น้อยมาก จนอาจกล่าวได้ว่าบุคคลในรัฐบาลกลางที่มีความสัมพันธ์กับกองทัพนั้นมีเพียงแค่นักการเมืองทหารส่วนกลางกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเท่านั้น สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะว่า คณะกรรมการชุดดังกล่าวเป็นชุดเดียวกันกับคณะกรรมการทหารส่วนกลางของพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นองค์กรภายใต้พรรคคอมมิวนิสต์ที่มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมกองทัพ จึงทำให้คณะกรรมการชุดนี้ของรัฐบาลกลางมีอำนาจเหนือกองทัพทั้งหมดไปด้วยโดยปริยาย

¹¹⁷ Heilmann, *China's foreign political and economic relations: an unconventional global power*. 18.

¹¹⁸ Kenneth W. Allen, Dennis J. Blasko, and John F. Corbett, Jr., *The PLA's new organizational structure: what is known, unknown and speculation (part 1)*, Jamestown Foundation (February 2016), https://jamestown.org/wp-content/uploads/2016/02/The_PLA_s_New_Organizational_Structure_Part_1.pdf?x87069. 1.

¹¹⁹ Fisher, *China's military modernization: building for regional and global reach*. 22-23.

¹²⁰ Ibid.

นอกจากนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมักจะเป็นตำแหน่งที่มอบให้แก่คนที่มีหรือเคยมีรายชื่อในคณะกรรมการประจำกรมการเมืองของพรรคคอมมิวนิสต์ หรือเคยเป็นหนึ่งในคณะกรรมการทหารส่วนกลาง เมื่อเป็นเช่นนั้น จะเห็นได้ว่าการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจในกองทัพนั้น ไม่ใช่เพราะเป็นภาระหน้าที่ของตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพียงอย่างเดียว หากแต่เพราะตำแหน่งที่มาควบคุมกันของบุคคลนั้น ๆ จึงจะเห็นได้ว่า ลำพังเพียงตำแหน่งในรัฐบาลกลางนั้นไม่สามารถควบคุมกองทัพได้ จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่รัฐบาลกลางจะไม่ได้รับรู้พฤติกรรมต่าง ๆ ของกองทัพที่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น กรณีความวุ่นวายที่เกิดขึ้นกับกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อกองทัพทดลองยิงขีปนาวุธไปทำลายดาวเทียมพยากรณ์อากาศ SC-19 ในเดือนมกราคม 2007 แต่เมื่อรัฐบาลต่างชาติถามมายังกระทรวงการต่างประเทศของจีน กระทรวงกลับไม่สามารถออกแถลงการณ์ ตอบคำถาม หรือแม้กระทั่งยืนยันว่าเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจริงได้¹²¹

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ก่อนหน้าสมัชชา 18 ผู้นำพรรค 2 รุ่นก่อนหน้าคือเจียงเจ๋อหมิน กับหูจิ่นเทาแล้วแต่เติบโตมาจากฝ่ายการเมือง ซึ่งไม่เคยมีประสบการณ์การทำงานร่วมกับกองทัพมาก่อน ด้วยเหตุนี้ การดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการทหารส่วนกลางของผู้นำสูงสุดที่มาจากฝ่ายการเมืองนั้น จึงไม่สามารถทำหน้าที่บัญชาการกองทัพได้อย่างเต็มที่ ตัวอย่างเช่นในสมัยหูจิ่นเทาที่ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการทหารส่วนกลางเพียงแต่ในนาม เพราะในความเป็นจริงแล้ว การตัดสินใจที่เกี่ยวกับกองทัพทั้งหมดจะตกอยู่ที่ ก้าวป๋อสง (郭伯雄) รองประธานคณะกรรมการทหารส่วนกลาง ซึ่งเติบโตมาจากสายงานทหารบก จนมีการขนานนามคณะกรรมการชุดนี้ว่าเป็น “ระบบรองประธาน”¹²²

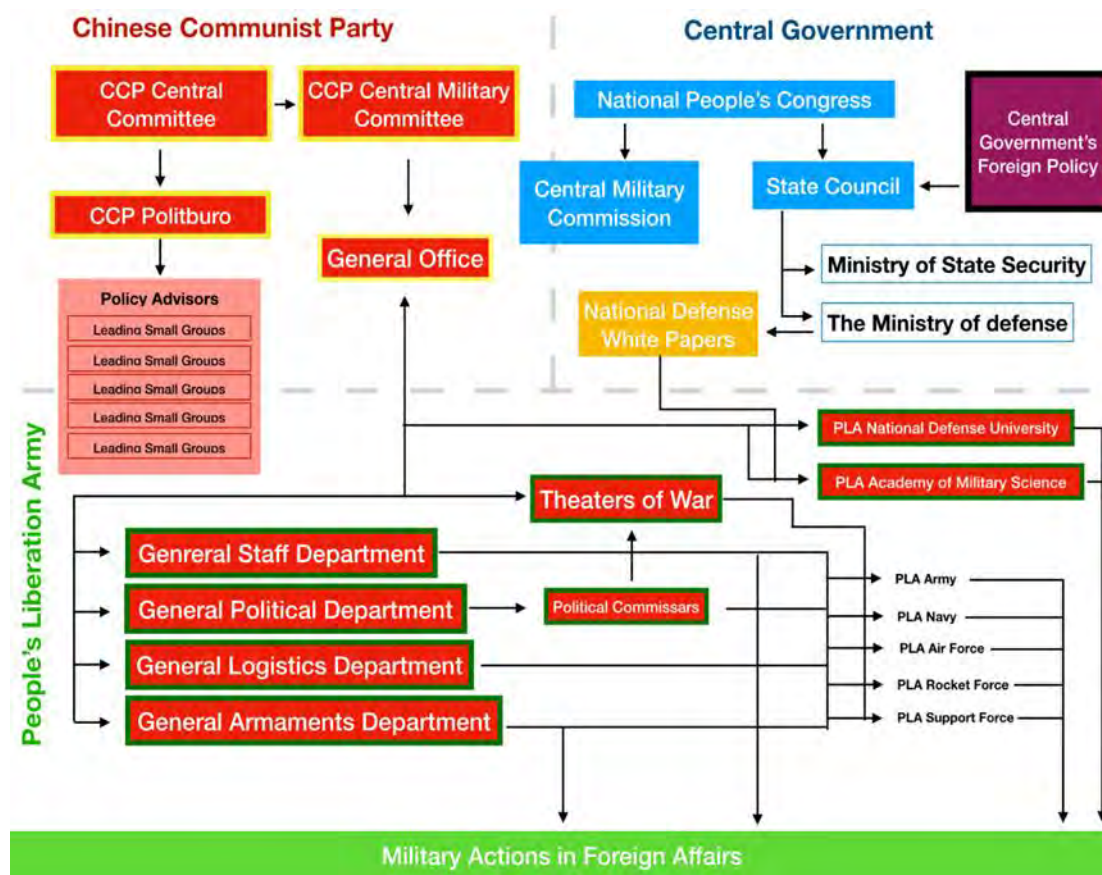
ส่วนนี้จะอธิบายกระบวนการนโยบายต่างประเทศของกองทัพปลดแอก โดยจะเริ่มจากการอธิบายกลไกที่เชื่อมระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์กับกองทัพปลดแอกภายใต้หลักการพรรคนำกองทัพควบคู่ไปกับการพิจารณาบทบาทในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของกองทัพ ซึ่งจากแผนภาพที่ 3 จะเห็นได้ว่ากองทัพสามารถมีบทบาทในกระบวนการดังกล่าวได้ในทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยทางตรงหมายถึง การที่องค์กรต่าง ๆ ภายใต้กองทัพปลดแอกประชาชนจัดตั้งภารกิจทางการทหารขึ้นมาเอง ไม่ว่าจะเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพของกองทัพ การรักษาอธิปไตยเหนือดินแดน หรือการสร้างความสัมพันธ์ทางการทหารที่แน่นแฟ้นกับประเทศอื่น ๆ ส่วนทางอ้อมคือ การที่บุคลากรของ

¹²¹ โปรดดูรายละเอียดของเหตุการณ์ดังกล่าวในบทที่ 3 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

¹²² Joel Wuthnow, and Phillip C.Saunders, "Chinese military reforms in the age of Xi Jinping: drivers, challenges, and implications," *China Perspective*, no. 10 (2017), <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratperspective/china/ChinaPerspectives-10.pdf?ver=2017-03-21-152018-430>. 33.

กองทัพเข้าไปมีบทบาทหรืออิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจของพรรคคอมมิวนิสต์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลาง

ภาพที่ 3 กระบวนการนโยบายต่างประเทศของกองทัพปลดแอกประชาชน¹²³



ในส่วนแรกจะอธิบายถึงกลไกที่เชื่อมพรรคคอมมิวนิสต์ให้สามารถควบคุมทุกระดับในกองทัพปลดแอกประชาชนได้ โดยกลไกนี้มี 3 ระดับ ได้แก่ 1) *กลไกระดับบน* คือคณะกรรมการทหารส่วนกลางแห่งพรรคคอมมิวนิสต์ และสำนักงานใหญ่ (General Office) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการตัดสินใจเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดการด้านความมั่นคงของประเทศ 2) *กลไกระดับกลาง* ประกอบด้วยหน่วยงานวิชาการ และกรมงานทั้ง 4 ของกองทัพ โดยที่หน่วยงานเหล่านี้จะขึ้นต่อคณะกรรมการทหารส่วนกลางผ่านการประสานงานของสำนักงานใหญ่ และ 3) *กลไกระดับล่าง* คือบรรดาหน่วยรบภาคสนาม ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการภาคสนาม ทั้งนี้ เนื่องจากกองทัพปลดแอกประชาชนเป็นองค์กรที่มี

¹²³ ผู้เขียนดัดแปลงมาจาก Fisher, *China's military modernization: building for regional and global reach*. 18-22, 66-79.

หน้าที่รักษาความมั่นคงของประเทศจากภัยคุกคาม ในระดับกรมต่าง ๆ ของกองทัพจึงมักจะมึนงานที่เกี่ยวกับการต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยอยู่เสมอ ซึ่งกิจกรรมด้านการต่างประเทศของกองทัพนั้น มักจะเป็นความลับ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การเคลื่อนไหวของกองทัพด้วยเหตุผลทางความมั่นคงของประเทศมักจะไม่มีการรายงานให้หน่วยงานอื่น ๆ ทราบ จนกระทั่งเกิดปัญหาจนเป็นประเด็นที่ต่างชาติหรือประชาชนให้ความสนใจขึ้นมา กิจกรรมดังกล่าวจึงถึงเป็นที่รับรู้กัน ฉะนั้น ในส่วนนี้จะอธิบายเพิ่มเติมในส่วนหน้าที่ของหน่วยงานและกรมต่าง ๆ ของกองทัพปลดแอกประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการต่างประเทศโดยตรงไปในคราวเดียวกัน

ในส่วนของกลไกระดับบน องค์กรสำคัญที่เป็นตัวแทนของพรรคคอมมิวนิสต์ในการควบคุมกองทัพคือคณะกรรมการทหารส่วนกลางแห่งพรรคคอมมิวนิสต์ (CCP Central Military Commission) ซึ่งมีหน้าที่บัญชาการและควบคุมกองกำลังติดอาวุธทั้งหมดของจีน ไม่ว่าจะเป็นกองทัพปลดแอกประชาชน ตำรวจ และกองทหารอาสาสมัคร คณะกรรมการชุดนี้จะได้รับการคัดเลือกโดยคณะกรรมการกลางของพรรคคอมมิวนิสต์ โดยโครงสร้างของคณะกรรมการชุดนี้จะประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 11 คน มีประธานคณะกรรมการ 1 คน รองประธาน 2 คน และสมาชิกอีก 8 คน ทั้งนี้ หลังจากสมัยตั้งเสี่ยวผิงเป็นต้นมา ประมุขของรัฐทุกรุ่นจะต้องดำรงตำแหน่งประธานของคณะกรรมการชุดนี้ ส่วนตำแหน่งรองประธานมักจะเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงของพรรคคอมมิวนิสต์เช่นกัน แต่ก็มักจะเป็นบุคคลที่มีที่มาจากกองทัพ ในขณะที่อีก 8 คนที่เหลือ จะเป็นส่วนผสมระหว่างบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญในพรรคคอมมิวนิสต์กับบรรดาผู้นำระดับสูงในกองทัพปลดแอกประชาชน

ในความเป็นจริงแล้ว ธรรมเนียมการผสมสมาชิกคณะกรรมการทหารส่วนกลางแห่งพรรคคอมมิวนิสต์เพิ่งจะเริ่มขึ้นในสมัยเจียงเจ๋อหมินและสืบนี้อาจมาจนถึงหูจิ่นเทา เพราะทั้งสองคนนี้เติบโตมาจากสายการเมืองส่วนภูมิภาคโดยไม่เคยมีประสบการณ์ในกองทัพมาก่อน จึงทำให้พวกเขามักจะประสบความยากลำบากในการจัดการหรือควบคุมกองทัพ เมื่อเป็นเช่นนั้น พวกเขาจึงใช้วิธีการแต่งตั้งตำแหน่งระดับสูงและการให้งบประมาณทหารแก่บุคลากรของกองทัพปลดแอกให้มาดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมือง โดยแลกกับการควบคุมกองทัพให้อยู่ภายใต้ฝ่ายการเมือง เพื่อที่จะรับประกันให้ได้ว่าหลักการ “พรรคคุมกองทัพ” จะยังคงอยู่¹²⁴

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการทหารส่วนกลางมีหน้าที่เพียงการกำหนดนโยบาย แต่ด้านแรกของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ “สำนักงานใหญ่” ซึ่งมีทำหน้าที่หลักในการประสานงานกับกรมงานหน่วยงาน และหน่วยรบต่าง ๆ ของกองทัพปลดแอกประชาชน นอกจากนั้น สำนักงานใหญ่ยังมีหน้าที่

¹²⁴ Fisher, *China's military modernization: building for regional and global reach*. 21.

ในการกำกับทิศทางการมีปฏิสัมพันธ์กับกระทรวงกลาโหมของรัฐบาลกลางด้วย และหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การรวบรวมประเด็นต่าง ๆ จากหน่วยงานซึ่งเป็นกลไกระดับกลางและหน่วยรบซึ่งเป็นกลไกระดับล่างของกองทัพปลดแอกประชาชนเพื่อนำมาเป็นประเด็นในเชิงนโยบายที่เกี่ยวกับกองทัพและนำเสนอต่อคณะกรรมการทหารส่วนกลางของพรรคคอมมิวนิสต์¹²⁵ ด้วยเหตุนี้สำนักงานใหญ่ของกองทัพจึงมีบทบาทที่สำคัญมาก ซึ่งจากอดีตจนถึงช่วงก่อนสมัชชา 18 บุคลากรในสำนักงานใหญ่จะมีบุคลากรจากกองทัพบุกเข้าไปทำงานจำนวนมากที่สุด จึงมักจะส่งผลให้การปฏิบัติงานในช่วงที่ผ่านมา จะเน้นไปที่กองทัพบุกเป็นส่วนใหญ่¹²⁶

ในส่วนของกลไกระดับกลาง หน่วยงานประเภทแรกที่สำนักงานทั่วไปภายใต้คณะกรรมการทหารส่วนกลาง ได้แก่ วิทยาลัยเสนาศาสตร์ (Academy of Military Science) กับมหาวิทยาลัยป้องกันประเทศ (National Defense University) มีพันธกิจในการวิจัยและสร้างองค์ความรู้ด้านการทหารเพื่อใช้ในการอบรมและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรของกองทัพ รวมไปถึงให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะทางด้านยุทธศาสตร์และนโยบายต่อคณะกรรมการทหารส่วนกลางแห่งพรรคคอมมิวนิสต์เพื่อที่จะสามารถนำมาใช้ได้อย่างทั่วถึงในกองทัพปลดแอกประชาชน¹²⁷ และอีกกิจกรรมหนึ่งที่น่าสนใจคือ องค์กรด้านวิชาการของกองทัพปลดแอกประชาชนทั้งสองมักจะมีโครงการแลกเปลี่ยนกับวิทยาลัยการทหารของประเทศอื่น ๆ เพื่อเป็นการสร้างสายสัมพันธ์ที่ดีกับผู้นำทางการทหารของต่างประเทศ พร้อม ๆ กับการแสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถของกองทัพจีนอีกด้วย

หน่วยงานประเภทที่สองที่สำนักงานทั่วไปทำหน้าที่ในการประสานงานด้วย คือ บรรดากรมงานต่าง ๆ (General Departments) ของกองทัพปลดแอกประชาชนซึ่งขึ้นตรงต่อคณะกรรมการทหารส่วนกลางแห่งพรรคคอมมิวนิสต์ โดยถือได้ว่ากรมงานเหล่านี้เป็นส่วนยอดของสายการบังคับบัญชาในกองทัพปลดแอกประชาชน กรมงานเหล่านี้ประกอบด้วย กรมงานเสนาธิการ กรมงานการเมือง กรมงานขนส่ง และกรมงานยุทธโศปกรณ์ โดยที่แต่เดิมนั้น ผู้อำนวยการกรมงานเหล่านี้จะมีที่นั่งในคณะกรรมการกลางแห่งพรรคคอมมิวนิสต์ด้วย¹²⁸ แต่เมื่อเข้าสู่สมัชชา 18 กรมงานใหญ่ทั้งสี่ถูกยุบและมีการจัดตั้งองค์กรอื่นมาแทนที่ ประเด็นนี้จะพิจารณาโดยละเอียดในบทที่ 6

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Wuthnow, "Chinese military reforms in the age of Xi Jinping: drivers, challenges, and implications." 17.

¹²⁷ James C. Mulvenon, Andrew N.D. Yang, *The People's Liberation Army as organization* (Pittsburg: RAND Corporation, 2002). 7.

¹²⁸ Ibid.

กรมงานเสนาธิการ (General Staff Department) เป็นหน่วยงานที่เป็นตัวแทนของ คณะกรรมการทหารส่วนกลางในกองทัพ ทำหน้าที่ออกคำสั่งและดูแลการปฏิบัติตามนโยบายของ บุคลากรในกองทัพ ที่ทำการของกรมงานที่ปักกิ่งจึงเป็นสำนักงานใหญ่ของกองทัพปลดแอกประชาชน ด้วย ความรับผิดชอบสำคัญของกรมงานเสนาธิการคือ การเกณฑ์ทหารเข้ากองทัพ การโยกย้าย บุคลากร การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ การวางแผนเชิงปฏิบัติการ และการฝึกทหาร นอกจากนี้ บรรดา เหล่าทัพต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกองทัพบก (PLA Ground Force—PLAGF) กองทัพเรือ (PLA Navy—PLAN) กองทัพอากาศ (PLA Air Force—PLAAF) กองทัพอากาศ (PLA Rocket Force—PLARF) และกองทัพสนับสนุนเชิงยุทธศาสตร์ (PLA Strategic Support Force—PLASSF) ต่างก็ขึ้นตรงต่อ กรมงานเสนาธิการเช่นกัน กรมงานเสนาธิการมีหน้าที่สำคัญที่เกี่ยวกับการต่างประเทศคืองานด้านการ ข้าราชการทหาร ซึ่งหน่วยงานที่สอง (Second Bureau) ของกรมงานเสนาธิการเป็นผู้ที่มีความ รับผิดชอบในเรื่องนี้โดยตรง¹²⁹

กรมการเมือง (General Political Department) มีหน้าที่เสมือนมันสมองของกองทัพ คือ การปลูกฝังอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ในกองทัพ การตรวจสอบวินัยกองทัพ งานด้านความยุติธรรม การโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda) การเชื่อมความสัมพันธ์กับกองทัพของต่างประเทศ รวมไปถึงงาน ด้านสื่อของกองทัพ เช่น PLA Daily, PLA press เป็นต้น หรืออีกนัยหนึ่ง กรมการเมืองแห่งกองทัพ ปลดแอกประชาชนเป็นเสมือนผู้ริเริ่มวาระ (agenda setter) ในเชิงนโยบายของกองทัพเพื่อให้ความ สอดคล้องกับแนวทางของพรรคคอมมิวนิสต์ ในปี 2007 กรมการเมืองของกองทัพได้ออกเอกสาร แนวทางสำหรับการศึกษาเชิงอุดมการณ์และการเมืองของกองทัพปลดแอกประชาชนจีน (Guideline for the Ideological and Political Education of the Chinese People's Liberation Army) ที่ เน้นการฝังรากอุดมการณ์ 6 ประการ¹³⁰ แก่ทหารในกองทัพ; การเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ต้นทุน ในกิจกรรมลอจิสติก (Logistic) ของกองทัพ; บูรณาการยุทธปัจจัยของกองทัพอันได้แก่การเพิ่ม ศักยภาพของอาวุธและระบบยุทโธปกรณ์; การเพิ่มความเร็วในระบบการสื่อสารผ่านการใช้ เทคโนโลยีและหน่วยงานข่าวกรอง; ให้การสนับสนุนพัฒนาศักยภาพส่วนบุคคล และยืนยันการปฏิบัติ ตามกระบวนการและขั้นตอนตามกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ¹³¹ นอกจากนั้น หน้าที่สำคัญอีก ประการหนึ่งคือ การดูแลระบบผู้ตรวจการการเมือง (political commissars) ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีอยู่ ในกองทัพทุกระดับ โดยจะทำหน้าที่เสมือนผู้ตรวจวินัยและบังคับใช้กฎระเบียบในกองทัพและรายงาน

¹²⁹ Fisher, *China's military modernization: building for regional and global reach*. 21.

¹³⁰ อันได้แก่ ผู้นำด้วยทฤษฎีเชิงวิทยาศาสตร์, ประชาชนสำคัญที่สุด, งานของส่วนกลางและส่วนรวมต้องมาก่อน, หวังผลใน ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม, ศึกษาด้วยการปฏิบัติ และ สนับสนุนความคิดริเริ่มและการพัฒนา

¹³¹ "PLA," Ministry of Defense, <http://eng.mod.gov.cn/Database/AboutPLA/index.htm>.

ต่อพรรคคอมมิวนิสต์ได้โดยตรง¹³² ด้วยเหตุนี้ การทำงานของกรมการเมืองในกองทัพปลดแอกประชาชนจึงเป็นการหยั่งลึกหลักการพรรคคอมมิวนิสต์อย่างรอบด้าน ในขณะที่งานด้านการต่างประเทศของกรมงานการเมืองที่สำคัญคือ งานด้านการโฆษณาชวนเชื่อ แต่เนื่องจากภาวะความรับผิดชอบของกรมงานการเมืองมีหลากหลาย จึงทำให้งานด้านการโฆษณาชวนเชื่อของกองทัพยังไม่มี ความโดดเด่นเท่าที่ควร

กรมงานลำเลียง (General Logistics Department) ดูแลประเด็นเรื่องสถานะความเป็นอยู่ทั่วไปของบุคลากรในกองทัพ อาทิ การขนส่ง การลำเลียงทรัพยากร การจัดการด้านที่พักพิง การบริการด้านการแพทย์ การจ่ายเงินเดือน และสวัสดิการต่าง ๆ ของกองทัพ ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมการประสานงานเพื่อรวมเอาสรรพกำลังทางการรบของแต่ละเหล่าทัพของกองทัพปลดแอกประชาชนให้สามารถร่วมมือกันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด งานส่วนใหญ่ของกรมงานลำเลียงเป็นงานทั่วไปของกองทัพเช่นเดียวกับกรมงานการเมือง กรมงานนี้จึงไม่ค่อยมีประเด็นด้านการมีปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศเท่าใดนัก

กรมงานยุทโธปกรณ์ (General Armaments Department) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในปี 1998 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือการแยกงานที่เป็นสายธุรกิจออกจากกองทัพ ซึ่งกรมยุทโธปกรณ์จะเข้ามาเป็นตัวกลางในความพยายามถ่ายโอนกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมทหาร (military-industrial complex) ให้แก่รัฐบาลกลาง กรมยุทโธปกรณ์จึงมีขอบเขตอำนาจครอบคลุมการพัฒนาและการผลิตอาวุธให้แก่กองทัพปลดแอกประชาชน และมีบทบาทสำคัญในการซื้อ-ขายอาวุธกับต่างประเทศอีกด้วย จากการศึกษาของ Richard D. Fisher Jr. พบว่า อาวุธที่กรมนี้ขายให้แก่ต่างประเทศนั้นครอบคลุมตั้งแต่อาวุธนิวเคลียร์ เทคโนโลยีชิปนาอูท ไปจนถึงอาวุธเบา โดยบริษัทค้าอาวุธสำคัญของจีนอย่างเช่น Norinco, Poly, China Xinshiai ต่างก็อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมยุทโธปกรณ์นี้ทั้งสิ้น¹³³ และอีกประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ผู้อำนวยการกรมยุทโธปกรณ์จะได้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโครงการอวกาศของจีนอีกด้วย¹³⁴

จากนั้น กลไกระดับล่างลงมาก็คือ กลุ่มผู้ปฏิบัติการในภาคสนาม ซึ่งองค์กรที่สูงที่สุดในระดับนี้ก็คือ เขตบัญชาการทหารระดับภูมิภาค (Military Regions) ซึ่งเป็นองค์กรที่บังคับบัญชาหน่วยรบภาคสนามอย่างแท้จริง โดยที่ขนาดและจำนวนของเขตปฏิบัติการสงครามในประเทศจีนจะมีการปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์และแนวคิดในการขึ้นากองทัพของผู้นำ โดยช่วงที่มีเขตปฏิบัติการสงครามมากที่สุดคือในปี 1956 จนถึงปี 1960 ที่มีทั้งหมด 13 เขต แต่ในช่วงก่อนสมัชชา 18 เขตบัญชาการทหารของ

¹³² Fisher, *China's military modernization: building for regional and global reach*. 21.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Mulvenon, *The People's Liberation Army as organization*.

จีนมีอยู่ 7 เขต อันเป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกองทัพในปี 1985-1988 ได้แก่ กองบัญชาการแห่งหลานโจว กองบัญชาการแห่งเฉิงตู กองบัญชาการแห่งหนานจิง กองบัญชาการแห่งปักกิ่ง กองบัญชาการแห่งเสิ่นหยาง กองบัญชาการแห่งกว่างโจว และกองบัญชาการแห่งจีหนาน¹³⁵

สาเหตุที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งเพราะว่า เขตปฏิบัติการสงครามมีหน้าที่หลักคือการบังคับบัญชาหน่วยรบจากเหล่าทัพต่าง ๆ ให้ประสานงานกัน (joint-command) ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของกองทัพปลดแอกประชาชนในภาคสนาม เนื่องจากบรรดาเหล่าทัพต่างแยกกันฝึกและแยกกันพัฒนาขีดความสามารถทางการรบของแต่ละเหล่าทัพของตนเอง จึงทำให้การประสานความร่วมมือระหว่างเหล่าทัพยังคงเป็นปัญหาว่า เมื่อถึงเวลาปฏิบัติการจริงแล้วจะไม่สามารถประสานงานกันได้อย่างเช่นกรณีการยิงชิปนาวาร์ DF-15 ให้ไปตกบริเวณใกล้เกาะไต้หวันในปี 1995 และปี 1996 เพื่อกดดันไต้หวันและสหรัฐอเมริกา แต่เนื่องจากขาดการประสานงานกับหน่วยรบที่รับผิดชอบในส่วนอื่น ๆ จึงทำให้การปฏิบัติการชะงักงันอยู่แค่นั้น ทำให้กองทัพปลดแอกประชาชนของจีนประสบกับความล้มเหลวในการกดดันรัฐบาลไต้หวันและสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก¹³⁶ และปมดังกล่าวก็ยังคงเป็นแรงผลักดันสำคัญในการสร้างแนวทางการปฏิบัติการร่วมของกองทัพปลดแอกประชาชนของบรรดาเขตปฏิบัติการสงครามต่าง ๆ จนถึงปัจจุบัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในทางทฤษฎีแล้ว พรรคคอมมิวนิสต์จีนมีหน่วยงานที่เป็นแขนขาแทรกอยู่ในกองทัพปลดแอกประชาชนในแทบจะทุกระดับ แต่จากข้อเท็จจริงคือ บุคลากรที่ทำหน้าที่เหล่านั้นล้วนแล้วแต่เป็นคนของกองทัพ ไม่ใช่คนจากฝ่ายการเมือง และมากไปกว่านั้นในประวัติศาสตร์นับตั้งแต่ก่อตั้งประเทศมาจนถึงวิกฤติการณ์เทียนอันเหมินในปี 1989 ปรากฏว่า บุคลากรของกองทัพเข้ามามีบทบาทในฝ่ายการเมืองมากกว่า ดังจะเห็นได้ว่าหนึ่งในผลลัพธ์ของการปฏิวัติวัฒนธรรมซึ่งเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจของเหมาเจ๋อตงในช่วงปี 1966-1976 ก็คือ ในปี 1971 มีการแต่งตั้งบุคคลจากกองทัพมาดำรงตำแหน่งผู้นำในรัฐบาลกลางกว่า 50% และในรัฐบาลท้องถิ่นกว่า 60-70%¹³⁷ และหลังจากนั้น เต็งเสี่ยวผิงก็ใช้เครือข่ายจากกองทัพเพื่อทำการเปลี่ยนผ่านอำนาจจากฮั่วกว๋อเฟิงและเย่เจี้ยนอิงซึ่งเป็นผู้ที่เหมาวางตัวไว้ให้เป็นผู้นำรุ่นต่อไปมาสู่มือของตนจนสามารถขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการทหารส่วนกลางได้สำเร็จในช่วงปี 1981-1989 และตำแหน่งดังกล่าวก็ได้ถูกส่งผ่านมาให้แก่เจียงเจ๋อหมินในเดือนพฤศจิกายน 1989 และเมื่อเจียงเจ๋อหมินและหูจิ่นเทาขึ้นมาเป็นผู้นำประเทศ เนื่องจากทั้งคู่ไม่ได้เติบโตมาจากสายกองทัพแบบผู้นำคนก่อน ๆ จึงต้องมีการให้งบประมาณและแต่งตั้งผู้นำระดับสูงจากกองทัพมาดำรงตำแหน่งสำคัญทั้งในรัฐบาลกลางและ

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Fisher, *China's military modernization: building for regional and global reach*. 71.

¹³⁷ Ibid, p. 23.

กองทัพเพิ่มมากขึ้นไปอีก เพื่อเป็นการรักษาฐานอำนาจของตนเอง ในแง่นี้ นอกจากที่บรรดาหน่วยงาน และกรมต่าง ๆ ในกองทัพจะสามารถมีปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศในประเด็นที่เกี่ยวกับการทหารและความมั่นคงแห่งชาติได้โดยตรงแล้ว กองทัพยังสามารถเข้ามาชี้นำรัฐบาลกลางผ่านกระบวนการตัดสินใจในพรรคคอมมิวนิสต์ได้อีก กล่าวคือ

แม้ว่าพรรคคอมมิวนิสต์มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางนโยบายของรัฐบาลกลาง แต่เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างพรรคกับกองทัพแล้วจะพบว่า กองทัพมีบทบาทในการเรียกร้องให้พรรคมีแนวทงนโยบายต่างประเทศที่แข็งกร้าวในประเด็นที่เกี่ยวกับความขัดแย้งด้านเขตแดน ไม่ว่าจะเป็กรณีไต้หวัน ญี่ปุ่น อินเดีย หรือกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และยังรวมไปถึงนโยบายที่แสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถของกองทัพ ตั้งแต่การขยายอาวุธ การพัฒนาขีดความสามารถในการทำลายล้างของอาวุธยุทโธปกรณ์ ไปจนถึงการต่อต้านกลุ่มพันธมิตรของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ กองทัพจะสามารถเรียกร้องและกดดันพรรคให้มินโยบายต่างประเทศตามแนวทางที่ต้องการได้ผ่านสองช่องทาง ได้แก่

ช่องทางแรก คือ การที่บุคลากรของกองทัพดำรงอยู่ในตำแหน่งสำคัญของพรรคคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือตำแหน่งคณะกรรมการกลาง กรมการเมือง และคณะกรรมการประจำกรมการเมือง ซึ่งเป็นองค์กรสำคัญในการตัดสินใจเชิงนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์ ตัวอย่างเช่น กรมการเมืองซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางนโยบายของประเทศมากที่สุดก็จะมี ผู้นำจากกองทัพอยู่ด้วยอย่างน้อย 2 คนจาก 25 คน ซึ่งทั้ง 2 คนนี้จะดำรงตำแหน่งรองประธานของคณะกรรมการทหารส่วนกลางด้วย ทั้งนี้ ยังไม่ได้นับรวมบรรดาบุคลากรที่เติบโตมาจากสายกองทัพและมาทำงานในพรรคคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะผู้ตรวจการการเมืองที่มักจะมีบทบาทในคณะกรรมการย่อย ๆ ภายใต้อคณะกรรมการกลางอยู่มากเช่นกัน

ทั้งนี้ ถือได้ว่าบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งดังกล่าวมีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายของพรรคโดยตรง เพราะตำแหน่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นตำแหน่งระดับสูงของพรรค แต่สิ่งที่ต้องพิจารณาคือ การตัดสินใจของพรรคจะต้องยึดหลัก “ผู้นำร่วม” ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ดังนั้น เมื่อมีวาระที่ต้องตัดสินใจเข้ามา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง บุรณภาพเหนือดินแดน และการป้องกันประเทศ ผู้นำกองทัพเหล่านี้ก็จะต้องทำหน้าที่เป็นล็อบบี้ยิสต์ (lobbyists) โดยเจรจาต่อรองผลประโยชน์กับคนของพรรคคอมมิวนิสต์ เพื่อให้นโยบายที่ออกมาจากส่วนกลางสอดคล้องกับความต้องการของกองทัพปลดแอกประชาชนได้ ตัวอย่างเช่น การมีท่าทีต่อต้านรัฐบาลไต้หวันอย่าง

ซึ่งกร้าวจนเกิดวิกฤติในปี 1995-1996 หรือจะเป็นการอนุมัติให้กองทัพเข้าไปถมทะเลสร้างเกาะหย่งฉู่ ในหมู่เกาะสแปรตลี ทะเลจีนใต้ ในช่วงราวปี 2012 เป็นต้น¹³⁸

ช่องทางที่สอง คือ การที่บุคคลากรในกองทัพปลดแอกประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทสำคัญในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของพรรคคอมมิวนิสต์จีนผ่าน “กลุ่มผู้นำน้อย” (Leading Small Groups)¹³⁹ ตามประเด็นต่าง ๆ ดังที่กล่าวไปแล้วในส่วนของกระบวนการนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลางว่า หน้าที่ของกลุ่มผู้นำน้อยเหล่านี้คือการให้คำปรึกษาเชิงนโยบายต่อคณะกรรมการกลางและกรมการเมืองโดยตรง เพื่อเป็นข้อเสนอแนะสำคัญในการตัดสินใจในนามของพรรค เมื่อพิจารณาบทบาทของกองทัพควบคู่กันแล้วจะพบว่า ในกลุ่มเหล่านี้ มักจะมีบุคลากรของกองทัพเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย และมักจะมีข้อเสนอในเชิงนโยบายที่แข็งแกร่งในประเด็นต่าง ๆ ที่กลุ่มผู้นำน้อยนั้น ๆ รับผิดชอบ โดยที่กลุ่มผู้นำน้อยที่มักจะมีบุคลากรของกองทัพเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย เช่น

1. กลุ่มผู้นำน้อยประเด็นไต้หวัน (Leading Group on Taiwan Work)
2. กลุ่มผู้นำน้อยประเด็นฮ่องกง-มาเก๊า (Hong Kong-Macao Leading Group)
3. กลุ่มผู้นำน้อยอุดมการณ์และโฆษณาชวนเชื่อ (Leading Group on Ideology and Propaganda) และ
4. กลุ่มผู้นำน้อยด้านความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Leading Group)

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้รัฐบาลกลางในช่วงก่อนหน้าสัปดาห์ 18 จะดำเนินการต่างประเทศโดยยึดหลักการไม่ทำตัวโดดเด่นในการเมืองระหว่างประเทศเพื่อเร่งพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้มากขึ้นเพียงใด แต่ทั้งสี่ประเด็นนี้ ต่างก็เป็นผลประโยชน์แห่งชาติของจีนที่ไม่อาจประนีประนอมได้ และจีนก็มักจะมีท่าทีที่แข็งแกร่งในประเด็นดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นความตึงเครียดระหว่างจีน-ไต้หวัน ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้และทะเลจีนตะวันออก รวมไปถึงการจัดการหรือปราบปรามการประท้วงระบอบคอมมิวนิสต์ในพื้นที่ต่าง ๆ ในประเทศเช่น ฮ่องกง ทิเบต และซินเจียง เป็นต้น

มากไปกว่านั้น ภายในพรรคคอมมิวนิสต์จีน ยังมีกลุ่มผู้นำน้อยที่มีเพียงแค่มูลนิธิจากกองทัพปลดแอกประชาชนเพียงฝ่ายเดียว เช่น

1. กลุ่มผู้นำน้อยของกองทัพเพื่อสนับสนุนโอลิมปิก (PLA Leading Group on Providing Support for Olympics)
2. กลุ่มผู้นำน้อยของกองทัพเพื่อการให้ความช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัยแผ่นดินไหว (PLA Leading Group on Earthquake Rescue and Relief Work)

¹³⁸ โปรดดูบทที่ 3 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

¹³⁹ Miller, "The CCP Central Committee's Leading Small Groups."

3. กลุ่มผู้นำย่อยด้านการมีส่วนร่วมของกองทัพในการส่งเสริมและพัฒนาฝั่งตะวันตก (PLA Leading Group on Military Unit Participation and Support for Large-Scale Development of the Western Region)
4. กลุ่มผู้นำย่อยของกองทัพเพื่อการวางแผนครอบครัว (PLA Leading Group on Family Planning)
5. กลุ่มผู้นำย่อยของกองทัพเพื่อการควบคุมกองทัพในยามฉุกเฉิน (PLA Leading Group of Armed Forces Emergency Control) และ
6. กลุ่มผู้นำย่อยของกองทัพเพื่อการตรวจสอบบัญชีและความรับผิดชอบของผู้นำกองทัพ (PLA Leading Group on Auditing PLA Leaders' Financial Responsibilities)

แน่นอนว่า เมื่อมีประเด็นหรือวาระด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเหล่านี้ คณะกรรมการกลางและกรมการเมืองแห่งพรรคคอมมิวนิสต์ก็จะเรียกกลุ่มผู้นำย่อยที่เกี่ยวข้องเข้าไปเพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินนโยบายด้วย และการที่กองทัพปลดแอกประชาชนมีกลุ่มผู้นำย่อยเป็นของตนเองซึ่งประกอบด้วยบุคคลากรจากกองทัพทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่า กองทัพมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลกลางในประเด็นใดบ้าง

นอกจากนั้น ในทางการทูต ถือได้ว่าเป็นนโยบายของกองทัพตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ที่ในสถานทูตและสถานกงสุลของจีนในต่างประเทศจะต้องมีผู้แทนจากกองทัพปลดแอกไปนั่งประจำอยู่ โดยจะทำหน้าที่สังเกตการณ์และให้คำปรึกษาแก่เจ้าพนักงานและนักการทูตซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ทางด้านทหาร ให้การสนับสนุนงานต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ รวมไปถึงการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพจีนกับกองทัพของประเทศที่ประจำอยู่¹⁴⁰ ในแง่นี้ทำให้เห็นว่า นอกจากกองทัพปลดแอกจะสามารถควบคุมการจัดตั้งวาระด้านการต่างประเทศจากภายในระดับรัฐบาลส่วนกลางได้แล้ว ยังสามารถควบคุมนักการทูตในทางปฏิบัติได้อีกด้วย ในแง่นี้ อิทธิพลของกองทัพปลดแอกจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ความสามารถในการจัดการของรัฐบาลกลางทางด้านนโยบายต่างประเทศยิ่งลดน้อยลง และยิ่งทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศดูมีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้นจากแนวทางสายเหยี่ยวของกองทัพ

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาในส่วนนี้ทำให้พบว่า กองทัพปลดแอกประชาชนมี “บทบาท” สำคัญในการต่างประเทศของจีนในสองทาง กล่าวคือ การที่กรมงานหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของกองทัพมีการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศโดยตรงไม่ว่าจะเป็นการแลกเปลี่ยนบุคลากรกับกองทัพของต่างประเทศโดยหน่วยงานด้านวิชาการ งานข่าวกรองและการสอดแนมโดยกรมงานเสนานิการ หรือการค้าขายและการแพร่กระจายอาวุธโดยกรมยุทธโธปกรณ์ ซึ่งกองทัพสามารถกระทำตัวเองโดยไม่ผ่าน

¹⁴⁰ จูลีฟ ชินวรโรณ, กรงเล็บมังกร: แสนยานุภาพและบทบาทของกองทัพจีน (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560).

มติพรรค ในขณะที่บทบาทอีกด้านหนึ่งก็คือ การที่กองทัพเข้าไปมีบทบาทสำคัญในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลาง ไม่ว่าจะผ่านการส่งบุคลากรของกองทัพเข้าไปมีตำแหน่งในพรรคคอมมิวนิสต์ และการเข้าไปมีส่วนร่วมในกลุ่มผู้นำย่อยต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ บทบาทของกองทัพปลดแอกประชาชนจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้กระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนนั้นมีความกระจายตัว และยังคงแสดงให้เห็นถึงปัญหาของรัฐบาลกลางที่ไม่สามารถควบคุมทิศทางหรือถ่วงดุลการต่างประเทศของตนเองขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญในการเมืองระดับชาติได้

2.5 สรุป

จากการศึกษากระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนในช่วงก่อนสมัชชา 18 พบว่า การที่สถาบันทางการเมืองสำคัญต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และกองทัพปลดแอกประชาชนต่างมีกระบวนการนโยบายต่างประเทศเป็นของตนเองนั้น ทำให้การต่างประเทศของจีนมีความกระจายตัว ในขณะที่รัฐบาลกลางกลับไม่สามารถกำหนดยุทธศาสตร์กลางให้ตัวแสดงอื่น ๆ ทำตามได้ เพราะการที่สมัชชาตั้งเสี้ยวฝิงกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและตัวแสดงเหล่านั้นสามารถดำเนินนโยบายตามวิถีของตนเองได้นั้นจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อท้องถิ่นหรือองค์กรนั้น ๆ และเมื่อได้ประโยชน์สูงสุดได้แล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทำตามยุทธศาสตร์จากส่วนกลาง ด้วยเหตุนี้หลักการเหากวงหย่างอยู่ที่จีนใช้มาก่อนสมัชชา 18 จึงมีความหมายตามที่ Linda Jakobson กล่าวไว้ว่า “ไม่ใช่แค่การไม่ทำให้การต่างประเทศเป็นเรื่องไม่สำคัญ แต่เป็นว่ารัฐบาลกลางไม่สามารถทำให้วาระเรื่องการต่างประเทศเป็นประเด็นที่สำคัญได้”¹⁴¹

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลกลางจะไม่สามารถทำให้วาระเรื่องการต่างประเทศเป็นประเด็นสำคัญได้ แต่สิ่งหนึ่งที่ควรต้องกล่าวถึงในที่นี้คือ ตั้งแต่ตั้งเสี้ยวฝิงมาจนถึงหูจิ่นเทา รัฐบาลกลางไม่ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังเท่าใดนัก และในบางกรณีรัฐบาลกลางกลับมีความพึงพอใจที่จะรักษาสถานภาพดังกล่าวไว้ ซึ่งอาจทำให้ข้อเสนอของกลุ่มนักวิชาการที่มองว่า “เหากวงหย่างอยู่” หรือการไม่ทำตัวโดดเด่นทางด้านการเมืองระหว่างประเทศเพื่อซื้อเวลามาพัฒนาเศรษฐกิจของตัวเองไปก่อนนั้น เป็นความจงใจของรัฐบาลกลางเองนั้นก็ไม่ได้ผิดไปหมดเสียทีเดียว ในบทต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียจากการที่ประเทศจีนมีกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัว พร้อม ๆ กับการค้นหาสาเหตุที่รัฐบาลกลางภายใต้สมัชชา 18 ตัดสินใจปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศให้มีความเป็นเอกภาพมากขึ้น

¹⁴¹ Jakobson, "Domestic actors and the fragmentation of China's foreign policy." 137-164.

บทที่ 3

นโยบายต่างประเทศแบบกระจายตัวกับความจำเป็นที่นำไปสู่การปฏิรูปกระบวนการ นโยบายต่างประเทศภายใต้สมัชชา 18

จากการที่มีตัวแสดงหลากหลายที่สามารถกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของตนเอง ได้แก่ รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และกองทัพปลดแอกประชาชน จนทำให้รัฐบาลกลางไม่สามารถทำให้นโยบายต่างประเทศกลายเป็นประเด็นสำคัญระดับชาติได้ดังที่กล่าวไว้ในบทก่อนนั้น บทนี้จะพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นจากลักษณะเฉพาะดังกล่าว โดยแบ่งเป็นสองส่วนคือ 1) ปัญหาภายในที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัวซึ่งส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภาพรวมของจีน และ 2) ปัญหาจากภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อจีน เพื่อค้นหาทำไมรัฐบาลจีนภายใต้สมัชชา 18 จึงจำเป็นต้องริเริ่มการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศเพื่อรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง

ข้อเสนอของบทนี้คือ ในช่วงก่อนสมัชชา 18 ถึงแม้ว่าปัญหาภายในที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัวจะทำให้เกิดปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของจีนไม่น้อย แต่สมัชชาก่อนหน้านีกลับไม่เห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ควรต้องมีการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ในทางตรงข้าม รัฐบาลกลางของจีนตั้งแต่ยุคของเติ้งเสี่ยวผิงจนถึงหูจิ่นเทากลับใช้ประเด็นจากกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัวเช่นนี้ในการเป็นข้ออ้างทางการเมืองหรือเป็นข้อแก้ตัวของจีนในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งสะท้อนว่า ตลอดเวลาที่ผ่านมามาจนถึงก่อนสมัชชา 18 รัฐบาลจีนเห็นประโยชน์ของการรักษากระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัวนี้ไว้เพื่อการเอาตัวรอดในเวทีระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อปัญหาจากภายนอกเริ่มถาโถมเข้าหาจีนนับตั้งแต่ช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2008 ไม่ว่าจะเป็นการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ถดถอย ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ และการปรับนโยบายต่อจีนและเอเชียแปซิฟิกของสหรัฐอเมริกา ทำให้สมัชชา 18 เริ่มรับรู้ว่าการกระจายตัวกลายเป็นปัญหาสำคัญของรัฐบาลกลางในการที่จะแก้ไขและตอบโต้ประเด็นปัญหาระหว่างประเทศเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ประเด็นเรื่องการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศจึงกลายมาเป็นประเด็นสำคัญของประเทศจีนในช่วงที่สมัชชา 18 เข้ามารับช่วงต่อจากสมัชชา 17 พอดี

3.1 ปัญหาภายในอันเกิดจากกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัวซึ่งส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของจีน

กระบวนการนโยบายต่างประเทศจีนที่มีความกระจายตัวในแต่ละระดับนั้น ได้สร้างปัญหาให้แก่ภาพลักษณ์ของรัฐบาลจีนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างความเข้าใจผิดในมุมมองของประชาคมระหว่างประเทศ อาทิ การถูกมองว่าเป็นรัฐที่นิยมความรุนแรงชอบคุกคาม จีนพยายามขยายอำนาจออกสู่ภายนอกเพื่อแข่งขันกับประเทศมหาอำนาจเดิม และแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองเพียงฝ่ายเดียว โดยสามารถแยกประเภทของสาเหตุของปัญหาดังกล่าวได้เป็นสามประการคือ 1) ตัวแสดงของรัฐบาลแต่ละระดับแยกกันดำเนินนโยบายโดยไม่ได้มีการปรึกษาหารือกัน (no consultation) 2) มีการแข่งขันกันเองระหว่างองค์กรทั้งสามประเภทนี้ (competition) และ 3) การบริหารจัดการที่ผิดพลาด (mismanagement) ซึ่งตัวแสดงแต่ละระดับที่สามารถมีนโยบายต่างประเทศจะมีส่วนผสมของลักษณะดังกล่าวที่แตกต่างกันออกไป ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 3.1 ซึ่งแสดงถึงประเภทของปัญหาและตัวแสดงในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีน

ในการอธิบายประเด็นปัญหาภายในที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัวนั้น จะพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นในมิติการต่างประเทศของจีนในช่วงก่อนที่จะมีการเปลี่ยนผ่านอำนาจการปกครองประเทศไปสู่กลุ่มผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์รุ่นที่ 5 ของสมัชชา 18 โดยจะแบ่งประเภทของปัญหาตามตัวแสดงแต่ละระดับในกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัวของจีน ได้แก่ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากระดับรัฐบาลกลางเอง ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการควบคุมองค์กรที่อยู่ภายใต้ตนเองโดยตรงไม่ได้ เช่นพวกรัฐวิสาหกิจ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากระดับรัฐบาลท้องถิ่นคือ การไม่ปรึกษาหารือและประสานงานเชิงนโยบายระหว่างกัน และในบางกรณี คือมีนโยบายในการร่วมมือกับต่างประเทศที่แข่งขันกันเพื่อเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งในประเด็นนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนจากการที่รัฐบาลท้องถิ่นของจีนแข่งขันกันเองเพื่อแย่งกันสร้างกรอบความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาค (sub-regional cooperation) กับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน สุดท้ายคือปัญหาที่เกิดขึ้นจากระดับกองทัพ ซึ่งได้แก่การขาดการประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ ภายในประเทศ ซึ่งประเด็นนี้เคยทำให้รัฐบาลกลางเสียหายและถูกกระแสดต่อต้านจากต่างประเทศอยู่หลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นกรณีการแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ และการพัฒนาขีดความสามารถในการทำสงครามอวกาศ การไม่สามารถควบคุมทิศทางของแนวการปฏิรูปกองทัพให้มีความทันสมัย (military modernization) ฯลฯ

ตารางที่ 2 ตัวแสดงกับคุณลักษณะที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัว

	รัฐบาลกลาง	รัฐบาลท้องถิ่น	กองทัพ
ไม่ปรึกษาหารือ		/	/
แข่งขันกันเอง		/	
ไม่สามารถจัดการ องค์กรของตนเองได้	/		/

3.1.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลกลาง

กรณีกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลกลางนั้น นอกจากส่วนกลางจะไม่สามารถควบคุมการกำหนดนโยบายในส่วนของหน่วยงานที่กระจายอำนาจไปแล้ว ในส่วนของหน่วยงานที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางเอง ยังประสบปัญหาการไม่สามารถจัดการองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายต่างประเทศของตนเองได้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ กลุ่มรัฐวิสาหกิจ (State-Owned Enterprises—SOEs) ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเรื่องพลังงาน การก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และการธนาคาร ดังที่กล่าวไปแล้วว่า รัฐวิสาหกิจเหล่านี้เป็นหนึ่งในผู้ปฏิบัติการสำคัญในนโยบายต่างประเทศของส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือกลุ่มนโยบายด้านความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ โดยปัญหาประการแรกก็คือ การที่รัฐวิสาหกิจมีช่องทางให้เลือกในการอ้างเหตุผลปั้งในฐานะบริษัทแสวงหากำไรกับองค์กรรัฐที่ต้องรักษาผลประโยชน์แห่งชาติเพื่อสนับสนุนการแสวงหาประโยชน์เข้าสู่ตนเอง เช่นการอ้างถึงกำไรและการประกอบการแบบเอกชนเมื่อรัฐบาลพยายามเข้ามาจัดระเบียบหรือบังคับใช้กฎหมาย ในขณะที่เมื่ออยู่ในแวดวงเอกชน ก็จะใช้ข้ออ้างในเรื่องความลับทางราชการหรือประเด็นการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ทำให้องค์กรเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูล และไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพ-ประสิทธิผลในการประกอบธุรกิจ

กรณีที่ว่าด้วยผลประโยชน์ทับซ้อนนี้ มีตัวอย่างปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในกลุ่มรัฐวิสาหกิจพลังงานปิโตรเลียม เมื่อตอนที่รัฐบาลกลางมีนโยบายเพิ่มปริมาณน้ำมันสำรองในปี 2002 อันเป็นผลมาจากการเกิดสงครามต่อต้านการก่อการร้ายในอิรัก คณะกรรมการผู้อำนวยการของบริษัท Sinopec (China Petroleum & Chemical Corporation) ได้ออกมาแสดงความหวาดหวั่นต่อการเข้าร่วมนโยบายสำรองน้ำมันดังกล่าว เพราะเชื่อว่าจะทำให้สูญเสียความเชื่อมั่นจากนักลงทุน และอาจส่งผลต่อราคาหุ้นของบริษัทในตลาดหุ้นด้วย ซึ่งบริษัท Sinopec ยังกล่าวต่อไปว่า การจะกล่าวหาว่าบริษัททำให้ชาติต้องสูญเสียความมั่นคงนั้นไม่ถูก เพราะที่จริงแล้วประเด็นนี้เป็นเรื่องความรับผิดชอบของ

รัฐบาล¹⁴² ท้ายที่สุดแล้ว รัฐบาลกลางต้องจ่ายเงินสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจน้ำมันเพิ่มขึ้นอีกกว่า 11 ล้านล้านหยวน เพื่อให้บริษัทรัฐวิสาหกิจปิโตรเลียมอย่าง Sinopec และ CNPC เข้ามาดูแลการสำรวจน้ำมันดังกล่าว¹⁴³

ขณะที่รัฐวิสาหกิจปิโตรเลียมบางรายอย่างเช่น บริษัท CNOOC (China National Offshore Oil Corporation) ก็อ้างถึงการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางของจีนในการเข้าแข่งขันกับบริษัท Chevron เพื่อประมูลซื้อกิจการ Unocal ของสหรัฐอเมริกาในปี 2005 ทั้งนี้ ในตอนแรก บริษัท CNOOC ได้เสนอราคาซื้ออยู่ที่ 1.3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่เมื่อบริษัท Chevron เสนอซื้ออยู่ที่ 1.6 พันล้านดอลลาร์ฯ บริษัท CNOOC ก็ได้เสนอราคาใหม่ถึง 1.85 หมื่นล้าน พร้อมทั้งคำสัญญาว่าจะจัดการหนี้สินของภาคปิโตรเลียมสหรัฐฯ ต่อเงินอีกจำนวนกว่า 1.6 พันล้านดอลลาร์ฯ¹⁴⁴ ซึ่งจากข้อเสนอนี้ก็ทำให้เกิดกระแสความหวาดระแวงและความต้องการปกป้องทางการค้าในสังคมอเมริกันเป็นอย่างมาก โดยมีสมาชิกสภาองเกรส (Congress) ได้หยิบยกเรื่องนี้เป็นประเด็นในการประชุมสภาว่าการกระทำของบริษัทนี้อาจเป็นภัยคุกคามต่อชาติเพราะชาวอเมริกันมองว่ารัฐบาลจีนเป็นผู้อยู่เบื้องหลังทั้งหมด¹⁴⁵ ในการนี้ นายฟูเฉิงอิว (傅城玉) ผู้บริหารสูงสุดของบริษัท CNOOC จากนั้นได้ให้สัมภาษณ์กับ Wall Street Journal ว่า “การสนับสนุนของรัฐบาลจีนนั้นไม่ใช่การสนับสนุนทางตรง แต่เป็นการได้รับการสนับสนุนหรือการได้รับอนุมัติจากหน่วยงานงบประมาณของภาครัฐที่ให้เงินกู้ยืมต่อ CNOOC”¹⁴⁶ ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศจีนได้ออกมากล่าวว่า “ประเด็นนี้เป็นเรื่องของบริษัท ซึ่งอยากให้การตกลงดังกล่าวปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง”¹⁴⁷ ซึ่งในเดือนถัดมาบริษัท CNOOC ก็ถอนตัวออกจากการประมูลด้วยเหตุผลที่ว่าสหรัฐฯ ใช้การเมืองเข้าแทรกแซงการทำสัญญา ในขณะที่ไม่ได้มีการกล่าวถึงปัจจัยด้านการสนับสนุนของ

¹⁴² Michal Meidan, *The structure of China's oil industry: Past trends and future prospects*, Oxford Institute for Energy Studies (Great Britain, 2016), <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/05/The-structure-of-Chinas-oil-industry-past-trends-and-future-prospects-WPM-66.pdf>.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Dick K. Nanto, James K. Jackson, Wayne M. Morrison, and Lawrence Kumins, *China and the CNOOC Bid for Unocal: issues for Congress*, Congressional Research Service (15 September 2005).

¹⁴⁵ Jonathan Weisman, and Peter S. Goodman, "China's oil bid riles congress," *Washington Post*, 24 June 2005, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/06/23/AR2005062302065.html>.

¹⁴⁶ Russell Gold, Matt Pottinger and Dennis K. Berman, "China's CNOOC lobs in rival bid to acquire Unocal," *Wall Street Journal*, 23 June 2005, <https://www.wsj.com/articles/SB111946772267766700>.

¹⁴⁷ David Barboza, and Andrew Ross Sorkin, "Chinese oil company offers \$18.5 billion for unocal," *The New York Times*, 22 June 2005, <http://www.nytimes.com/2005/06/22/business/worldbusiness/chinese-oil-company-offers-185-billion-for-unocal-2005062291368816095.html>.

รัฐบาลกลางจีนแต่อย่างใด และประเด็นดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของรัฐบาลกลางจีนในแง่ของการเข้าแทรกแซงทางการเมืองเป็นอย่างมาก

ความจริงแล้ว รัฐบาลกลางของจีนเองก็ตระหนักถึงปัญหานี้เป็นอย่างดี และมีความพยายามที่จะปรับปรุงแก้ไขหรือแม้กระทั่งปฏิรูประบบดังกล่าวอยู่หลายรอบ แต่ *ปัญหาประการที่สอง* ที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดการกับองค์กรภายใต้สังกัดของตนเองเหล่านี้ได้ คือ วิธีการจัดการแก้ไขปัญหา โดยการสร้างรัฐวิสาหกิจใหม่ขึ้นมาเพื่อแข่งขัน แบ่งงาน และ/หรือแทนที่รัฐวิสาหกิจเดิมที่มีปัญหา ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว มักจะก่อให้เกิดปัญหาการทำงานทับซ้อนกันตามมา ในขณะที่ปัญหาเดิมก็ไม่เคยถูกแก้ไขแต่อย่างใด

ตัวอย่างที่ชัดเจนของกรณีนี้คือ ความพยายามของรัฐบาลกลางในการปฏิรูประบบธนาคารพาณิชย์ตั้งแต่ช่วงก่อตั้งประเทศ เนื่องจากปัญหาการปล่อยกู้เกินวงเงินและการดำเนินกิจการโดยไม่สอดคล้องต่อสภาวะการณ์ของตลาด ทั้งนี้ เนื่องจากเรื่องกิจการธนาคารพาณิชย์ของจีนเป็นประเด็นที่ใหญ่มาก ในการยกตัวอย่างนี้จึงต้องกล่าวถึงพื้นเพเกี่ยวกับที่มาของกิจการธนาคารพาณิชย์ในจีนเสียก่อน เพราะแต่เดิมนั้น บทบาทของธนาคารพาณิชย์และธนาคารกลางนั้นจะรวมศูนย์อยู่ที่ “ธนาคารกลางแห่งประเทศจีน” (People’s Bank of China) ซึ่งก่อตั้งในปี 1948 จากการควบรวมธนาคารใหญ่ของจีนในช่วงเวลาดังกล่าวคือ ธนาคารหัวเป่ย์ (Huabei Bank) ธนาคารเป่ย์ไห่ (Beihai Bank) และธนาคารเพื่อการเกษตรซีเป่ย์ (Xibei Farmer Bank) แต่จากผลของการปฏิรูปและเปิดประเทศของเติ้งเสี่ยวผิงทำให้ในเดือนกันยายน 1983 คณะมุขมนตรีตัดสินใจให้ธนาคารแห่งประเทศจีนทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางแห่งชาติเพียงอย่างเดียวภายใต้แนวทางการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งได้รับการอนุมัติผ่านการประชุมสภาประชาชนแห่งชาติสมัยที่ 8 ครั้งที่ 3 ในปี 1985 ทำให้หน้าที่ของธนาคารพาณิชย์ถูกถ่ายโอนไปสู่ธนาคารรัฐวิสาหกิจสี่แห่ง คือ ธนาคารจีน (Bank of China) ธนาคารเพื่อการก่อสร้าง (China Construction Bank) ธนาคารเพื่ออุตสาหกรรมและการพาณิชย์แห่งประเทศจีน (Industrial and Commercial Bank of China) และธนาคารเพื่อการเกษตรแห่งประเทศจีน (Agricultural Bank of China) ซึ่งทั้งหมดนี้จะถูกเรียกรวมกันว่าเป็น “สี่ยักษ์ใหญ่” (The Big Four Banks: 四大商业银行, ชื่อตั๋ซางเยว่หฺยินหาง) หน้าที่ของธนาคารเหล่านี้จะเหมือนกับธนาคารพาณิชย์ทั่วไป คือ รับฝากเงินและปล่อยเงินกู้โดยมีเป้าหมายหลักไปที่ภาคเอกชน ซึ่งในบางกรณีก็จะให้เงินกู้แก่บริษัทที่ทำการค้าการลงทุนระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากธนาคารทั้งสี่แห่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่รายได้ส่วนใหญ่มาจากงบประมาณแผ่นดิน จึงทำให้ประสบปัญหาด้านการจัดการอยู่พอสมควร เพราะธนาคารทั้งสี่มักปล่อยเงินกู้ในปริมาณที่มากกว่าจำนวนเงินที่ประชาชนนำมาฝากไว้ จึงทำให้ธนาคารอยู่ในสถานะที่ขาดทุนและมีหนี้เสียจำนวนมากซึ่ง

เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ธนาคารยักษ์ใหญ่ทั้งสี่ไม่สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁴⁸

ในปี 1994 รัฐบาลกลางจึงได้จัดตั้งธนาคารเพิ่มขึ้นอีกสามแห่ง ได้แก่ ธนาคารเงินเพื่อการพัฒนาด้านการเกษตร (Agricultural Development Bank of China) ธนาคารเงินเพื่อการพัฒนา (China Development Bank) และ ธนาคารเงินเพื่อส่งเสริมการส่งออกและนำเข้า (Export-Import Bank of China) เพื่อทำหน้าที่แทนสี่ยักษ์ใหญ่ในการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล รวมไปถึงกิจกรรมด้านการต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือธนาคารสองแห่งหลัง ที่ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ สนับสนุนโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ (สาธารณูปโภคต่าง ๆ) ในต่างประเทศ และการให้เงินกู้แก่ภาคเอกชนเพื่อการทำธุรกิจหรือการลงทุนในต่างประเทศ ซึ่งรวมถึงภาคธุรกิจการนำเข้าและส่งออกกับต่างประเทศตามนโยบายการสนับสนุนของคณะมนตรี¹⁴⁹ โดยปล่อยให้สี่ธนาคารยักษ์ใหญ่ยังคงทำงานแบบเดิมและยังคงปัญหาแบบเดิมไว้ต่อไป

จากปัญหาทั้งสองประการข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการที่รัฐวิสาหกิจสามารถเปลี่ยนข้ออ้างด้านผลประโยชน์ของตนเองได้ตามแต่สถานการณ์ และการแก้ไขปัญหาก็ไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลกลางเอง เป็นการเปิดช่องทางสู่ปัญหาข้อที่สาม คือ การฉ้อราษฎร์บังหลวง (corruption) ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดซึ่งส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและการบริหารรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลกลางมากที่สุดอีกด้วย เพราะปัญหานี้สะท้อนถึงสายสัมพันธ์อย่างแนบแน่นระหว่างเครือข่ายผู้บริหารบริษัทกับบุคคลระดับสูงในรัฐบาล จึงทำให้การตรวจสอบการทำงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปได้ยาก แล้วยิ่งถ้าในส่วนที่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ออกไปทำธุรกิจกับภายนอกในนามของรัฐบาลกลางแล้ว ก็ยิ่งเป็นไปได้ไม่ได้เลยที่รัฐบาลกลางจะสามารถตรวจสอบได้ และจึงทำให้เกิดการประท้วงของประชาชนในหลายพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นในประเทศจีนเอง ที่ประชาชนจำนวนมากออกมาประท้วงการดำเนินโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ของบริษัทปิโตรเคมีที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของพวกเขา¹⁵⁰ หรือกรณีที่เกิดกระแสต่อต้านบริษัทจีนในหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือในทวีปแอฟริกา ที่รัฐวิสาหกิจ

¹⁴⁸ Allen N. Berger, Iftekhar Hasan, Mingming Zhou, "Bank ownership and efficiency in China: What will happen in the world's largest nation?," *Journal of Banking and Finance* (2007), doi:10.1016/j.jbankfin.2007.05.016.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Analects, "Environmental protest in China: volatile atmosphere," *The Economist*, 4 April 2014, <http://www.economist.com/blogs/analects/2014/04/environmental-protest-china>.; William Ide, "Chinese environmental protesters demand transparency," *Voice of America*, 17 May 2013, <http://www.voanews.com/a/Chinese-environmental-protesters-demand-transparency/1662908.html>.

ของจีนดำเนินกิจการโดยมุ่งเน้นเพียงแต่ผลกำไรแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่สนใจความแตกต่างทางวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมทั้งทางธรรมชาติและทางการเมือง¹⁵¹

กรณีโต้แย้งเกี่ยวกับเครือข่ายการฉ้อราษฎร์บังหลวงระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลกับรัฐวิสาหกิจในช่วงก่อนการเปลี่ยนผ่านจากผู้นำรุ่นที่ 4 ไปสู่ผู้นำรุ่นที่ 5 และเกี่ยวข้องกับการปูทางไปสู่นโยบายความริเริ่มแถบ-ทางของประธานาธิบดีสีจิ้นผิง คือการฉ้อราษฎร์บังหลวงของนายหลิวจื้อจวิน (刘志军) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงรถไฟระหว่างช่วงปี 2003-2011 ในการพัฒนาเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูง (高铁, เกาเถี่ยว) ซึ่งหนึ่งในผลของการฉ้อราษฎร์บังหลวงในครั้งนี้คือ ความล้มเหลวในการส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงของจีนออกสู่ต่างประเทศในช่วงแรกคือระหว่างปี 2008-2010 และนำไปสู่การปรับโครงสร้างกิจการรถไฟขบวนใหญ่ในจีนระหว่างปี 2013-2014

นายหลิวจื้อจวิน เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงรถไฟ (Ministry of Railway) ในปี 2003 แทนนายฟู่จื้อฮวน (傅志寰) ซึ่งการเข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่นี้มีนัยยะสำคัญคือการสานต่อโครงการพัฒนารถไฟความเร็วสูงที่นายฟู่จื้อฮวนได้ริเริ่มไว้ แต่แทนที่หลิวจื้อจวินจะสานต่องานตามแนวทางของฟู่จื้อฮวน เขากลับเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงของจีนแบบพลิกฟ้าพลิกแผ่นดิน กล่าวคือ แนวทางการพัฒนารถไฟของนายฟู่จื้อฮวนจะเน้นไปที่การพึ่งพาตนเอง และใช้เทคโนโลยีที่คิดค้นและพัฒนาขึ้นเองโดยคนจีน ซึ่งในช่วงก่อนที่เขาจะออกจากตำแหน่งโครงการไชน่าสตาร์ (China's Star Project) ของเขาประสบความสำเร็จในการสร้างรถไฟความเร็วสูงรุ่น DJJ2 ที่สามารถทำความเร็วได้ 270 กิโลเมตรต่อชั่วโมง และนำมาวิ่งในเส้นทางจริง คือทางรถไฟสายฉินหวงเต่า-เสียนหยาง (Qinhuangdao-Shenyang) ในปี 2003 อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงรถไฟ รัฐมนตรีคนใหม่ นายหลิวจื้อจวินก็ได้โจมตีแนวทางของนายฟู่จื้อฮวนว่าเป็นการสิ้นเปลืองเวลาและทรัพยากรอย่างเสียเปล่า เพราะประเทศจีนไม่เคยมีประสบการณ์ในการพัฒนาเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงมาก่อน¹⁵²

ด้วยเหตุนี้ สิ่งแรกที่นายหลิวจื้อจวินทำภายหลังจากการเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงรถไฟคือ การจัดประชุมผู้เชี่ยวชาญด้านการอุตสาหกรรม (Industrial Expert Forum) ในปี 2003 โดยการประชุมดังกล่าวได้ข้อสรุปว่า เทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงของจีนนั้นยังมีจุดอ่อนเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นด้านเทคนิค การผลิต และความมีเสถียรภาพเมื่อเทียบกับของต่างประเทศ¹⁵³

¹⁵¹ Richard Aidoo, "Why anti-chinese sentiment in Africa is on the rise," 18 July 2016, <http://www.sixthtone.com/news/1076/why-anti-chinese-sentiment-africa-rise>.

¹⁵² Wang Chen, "Railroaded into a fast-train technology," *Caixin*, 11 July 2012, <http://www.caixinglobal.com/2012-07-11/101015464.html>.

¹⁵³ Ibid.

จากการสอบสวนผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประชุม ปรากฏว่า ในการประชุมครั้งนั้น นายหลิวจงใจเฉียน เฉพาะผู้ที่สนับสนุนแนวทางของเขา จึงดูเหมือนว่าจะเป็นการตัดสินใจทางการเมืองเสียมากกว่า¹⁵⁴

หลังจากการจัดการประชุมดังกล่าว นายหลิวก็ได้นำผลของการประชุมเสนอแก่คณะรัฐมนตรี พร้อม ๆ กับการนำเสนอโครงการให้รัฐวิสาหกิจรถไฟจีนสามารถเจรจา ทำสัญญา และจัดซื้อ เทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงจากต่างประเทศได้โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการว่า ด้วยการพัฒนาและการปฏิรูปแห่งชาติ (National Development and Reform Committee— NDRC) ซึ่งคณะรัฐมนตรี ณ ขณะนั้นก็ได้อนุมัติข้อเสนอของนายหลิวพร้อมกับให้งบประมาณแก่ กระทรวงรถไฟเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 1 พันล้านหยวน เพื่อดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะ ขณะนั้น กระทรวงรถไฟเป็นหน่วยงานภายในรัฐบาลกลางที่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองมากที่สุด ภายใต้โครงการเร่งความเร็ว (Speed-Up Campaign) ของรัฐบาลกลาง¹⁵⁵ หลังจากนั้น นายหลิวก็ได้ ดำเนินการตามแผนโดยปล่อยให้บรรดารัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ภายใต้กระทรวงรถไฟทำการเจรจาทำ สัญญาร่วมสร้างหัวจักรรถไฟความเร็วสูงกับบริษัทผลิตรถไฟของต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น หัวจักรรุ่น CRH1 ผลิตโดยบริษัทจดทะเบียนร่วม Bombardier Sifang Power Transportation Ltd ที่นำเข้า เทคโนโลยีจากแคนาดา หัวจักรรุ่น CRH2 ผลิตโดยบริษัท CSR ที่ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีมาจาก บริษัท Kawasaki ที่ผลิต Shinkansen ของญี่ปุ่น หัวจักรรุ่น CRH3 ผลิตโดยบริษัท CNR Tangshan Locomotive and Rolling Stock Work ที่ได้รับเทคโนโลยีมาจากบริษัท Siemens ของเยอรมนี หัว จักรรุ่น CRH5 ผลิตโดยบริษัท CNR ที่ทำสัญญาร่วมกับบริษัท Alstom ของฝรั่งเศส

ทั้งนี้ หัวจักรรถไฟความเร็วสูงตระกูลนี้เปิดให้บริการครั้งแรกในวันที่ 1 สิงหาคม 2008 ใน สายปักกิ่ง-เทียนจิน ด้วยความเร็วสูงสุด 350 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ซึ่งต่อมาในปีเดียวกัน หลิวจื่อจวินก็ ได้มีโครงการต่อยอดจากการนำเข้าเทคโนโลยีดังกล่าวคือ โครงการ CRH380 ซึ่งหมายถึงการเร่ง ความเร็วของหัวรถจักรให้ขึ้นได้สูงสุดถึง 380 กิโลเมตรต่อชั่วโมง และโครงการดังกล่าวประสบความสำเร็จในเชิงเป้าหมายอย่างรวดเร็วในปี 2010¹⁵⁶

ความสำเร็จของการพัฒนาเทคโนโลยีหัวรถจักรความเร็วสูงภายใต้การชี้นำของหลิวจื่อจวิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงรถไฟทำให้ช่วงระหว่างปี 2009-2013 รัฐวิสาหกิจด้านการก่อสร้างของจีน ได้รับประโยชน์จากการก่อสร้างรางรถไฟกว่า 10,000 กิโลเมตรเพื่อรองรับระบบรถไฟความเร็วสูง

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ กระทรวงรถไฟมีตำรวจและศาลเป็นของตัวเอง นอกจากนี้ ภายใต้โครงการเร่งความเร็ว (Speed-Up Campaign) ยังทำ ให้กระทรวงรถไฟได้งบประมาณจำนวนมหาศาลต่อปี

¹⁵⁶ "CRH380A high speed train," Railway Technology, <https://www.railway-technology.com/projects/crh380a-high-speed-china/>.

อย่างไรก็ตาม การให้สัมปทานแก่รัฐวิสาหกิจก่อสร้างภายใต้โครงการเหล่านี้กลับกระจุกตัวอยู่กับบรรดาคนที่อยู่ในเครือข่ายของหลิวจื่อจวินทั้งสิ้น กรณีที่โด่งดังที่สุดเกี่ยวกับโครงการนี้คือ กรณีของนางปิงอิวซิน (Bing Yuxin) ที่เริ่มภายหลังจากที่สำนักตรวจสอบบัญชีพบความผิดปกติ โดยพบว่าบริษัทตงหฺรฺน (Dongrun Company) ของปิงอิวซินที่ชนะการประมูลเพื่อก่อสร้างรางรถไฟความเร็วสูงในมณฑลซานตงไม่เคยมีประสบการณ์ในการก่อสร้างรางรถไฟมาก่อน ผนวกกับความผิดปกติเกี่ยวกับการจ่ายภาษีของบริษัทที่น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด สำนักตรวจสอบบัญชีจึงได้นำเรื่องดังกล่าวส่งต่อไปให้คณะกรรมการตรวจสอบวินัยแห่งพรรคคอมมิวนิสต์ (Communist Party's Central Commission for Discipline Inspection) ซึ่งภายหลังจากการตรวจสอบแล้ว ก็พบว่านางปิงอิวซินได้รับเงินกว่า 2 พันล้านหยวนจากการให้ความช่วยเหลือบริษัท 23 แห่งเพื่อเข้าไปทำสัญญาก่อสร้างรางรถไฟความเร็วสูงกว่า 57 โครงการ ซึ่งพบว่ามี 53 โครงการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนายหลิวจื่อจวินในช่วงที่ยังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงรถไฟ¹⁵⁷ ด้วยเหตุนี้ นางปิงจึงถูกศาลตัดสินให้จำคุก 20 ปี และจ่ายค่าปรับอีก 2.5 พันล้านหยวนในปี 2014

การฉ้อราษฎร์บังหลวงในโครงการพัฒนารถไฟความเร็วสูงทำให้เกิดปัญหาต่อกระทรวงรถไฟและกิจการรถไฟของจีน เช่น ภาระหนี้สินจำนวนมหาศาลในปี 2011 กระทรวงรถไฟมีรายได้เพียง 4.29 พันล้านหยวน ในขณะที่มีหนี้ทั้งหมด 2.84 ล้านล้านหยวน¹⁵⁸ ซึ่งสามารถจำแนกสาเหตุของการมีหนี้ดังกล่าวได้สามปัจจัย คือ ประการแรก หนี้ที่เกิดจากการไม่ศึกษาความเป็นไปได้ในเชิงพาณิชย์ของการเดินรถไฟในพื้นที่ที่จะมีโครงการก่อสร้างเสียก่อน ซึ่งปัญหาข้อนี้ถือว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาการบริหารเศรษฐกิจของบรรดารัฐบาลท้องถิ่นด้วย เพราะเมื่อมีข่าวและมีโครงการว่าจะมีการก่อสร้างสถานีรถไฟความเร็วสูงในหลายๆ พื้นที่ อย่างเช่น เมืองเถินกั่งในมณฑลยูนนาน เมืองยู่เว่เจียผู้ในเทียนจิน และเมืองหยิงโจ้วในมณฑลเหลียวหนิง บรรดารัฐบาลท้องถิ่นก็ได้มีการลงทุนเพิ่มในการก่อสร้างเมืองเพื่อรองรับกับความเชื่อมโยงและการเดินทางโดยรถไฟความเร็วสูงในพื้นที่ดังกล่าว แต่สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือบรรดาเมืองที่รัฐบาลท้องถิ่นสร้างกลับกลายเป็นเมืองร้าง (ghost town) ที่มีผู้คนอาศัยอยู่น้อยมาก และธุรกิจของเมืองก็ไม่ได้มีการเติบโตตามที่คาดการณ์ไว้ เพราะเส้นทางรถไฟความเร็วสูงที่ตัดผ่านนั้นไม่ค่อยมีผู้โดยสารใช้บริการมากนัก¹⁵⁹ นอกจากนี้ ยังมีอีกหลายโครงการที่เกิดความล่าช้าในการก่อสร้าง เช่น ทางรถไฟสายเซี่ยเหมิน-เซินเจิ้น, หนานหนิง-กวางโจว, กุ้ย

¹⁵⁷ Jinran Zheng, "Female billionaire sentenced to 20 years' prison," *China Daily*, 16 December 2014, http://www.chinadaily.com.cn/china/2014-12/16/content_19097713.htm.

¹⁵⁸ Nicholas Borst, "The Ministry of Railway debt burdens," 2014, no. 20 November (22 August 2011). <http://blogs.piie.com/china/?p=151>.

¹⁵⁹ Nouriel Roubini, "Beijing's empty bullet trains: is China investing way too much in its infrastructure?," *Slate*, 14 April 2011, http://www.slate.com/articles/business/project_syndicate/2011/04/beijings_empty_bullet_trains.html.

หยาง-กว้างโจว, เจิ้งโจว-ซู่โจว และ เซียงไฮ้-คุนหมิง ด้วยเหตุที่ว่า กระทรวงการรถไฟต่างชำระค่าก่อสร้างต่อบริษัทรับเหมาที่ได้รับสัมปทานอย่าง Chinese Railway Engineering Corporation¹⁶⁰ ซึ่งก็เป็นอีกประเด็นที่ทำให้กิจการรถไฟความเร็วสูงของจีนในช่วงแรกมีปัญหาเป็นอย่างมาก

ประการที่สอง การผลักภาระให้แก่ผู้โดยสาร ซึ่งเป็นอีกหนึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้รถไฟความเร็วสูงไม่เป็นที่นิยมสำหรับประชาชนชาวจีนในช่วงแรกๆ ทั้งนี้ เพราะว่า ราคาตั๋วโดยสารของรถไฟความเร็วสูงแพงกว่าค่าตัวของรถไฟธรรมดาถึง 4-5 เท่า¹⁶¹ การตั้งราคาที่สูงเช่นนี้เป็นเพราะกระทรวงรถไฟไม่ได้มีงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของรถไฟความเร็วสูง ภาระดังกล่าวจึงต้องตกไปอยู่กับผู้ใช้บริการ ซึ่งประเด็นนี้ทำให้รายได้ของกระทรวงรถไฟน้อยลงไปมาก เพราะแทนที่จะจ่ายเงินจำนวนมากเพื่อขึ้นรถไฟความเร็วสูง ผู้โดยสารมักจะหันไปใช้บริการระบบขนส่งอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นรถไฟด่วน รถไฟธรรมดา รถโดยสาร หรือแม้กระทั่งเครื่องบิน

ประการที่สาม หลิวจื้อจวินก็ตระหนักดีถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและพยายามแก้ไขโดยการส่งเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงที่ผลิตและพัฒนาในจีนรวมไปถึงบรรดาโครงการก่อสร้างรางรถไฟความเร็วสูงออกสู่ต่างประเทศ โดยที่ในช่วงแรกคือประมาณปี 2009 นั้น เป้าหมายสำคัญในการส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงของจีนคือ ประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยกระทรวงการรถไฟมีความพยายามที่จะเจรจากับพม่า ลาว ไทย และแอฟริกาใต้ในการร่วมลงทุนเพื่อก่อสร้างระบบรถไฟความเร็วสูง อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เกิดขึ้นคือ โครงการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงในพม่ามีความล่าช้า ในลาวก็มีปัญหาด้านการเจรจาเรื่องเขตงานก่อสร้าง ที่จีนมีเงื่อนไขให้แรงงานจีนเข้าไปอาศัยในพื้นที่ดังกล่าวชั่วคราว ผนวกกับปัญหาการคอร์รัปชันในลาวอันทำให้การก่อสร้างนั้นสำเร็จเพียงแค่ 3.5 กิโลเมตรเท่านั้น¹⁶² ไทยก็มีปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองที่ทำให้โครงการดังกล่าวยังไม่สามารถออกมาเป็นรูปธรรมได้ ซึ่งโครงการทั้งหมดภายใต้หลิวจื้อจวินนี้ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อเขาพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงรถไฟในปี 2011 เพราะนายเซิ่งกวงจู่ (盛光祖) รัฐมนตรีคนใหม่ที่เข้ามาแทนที่หลิวจื้อจวินมองว่า การส่งออกโครงการรถไฟความเร็วสูง

¹⁶⁰Simon Rabinovitch, China High Speed Railway Plans Falter, *Financial Times*, last modified 27 October 2011, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/a9337b06-fe20-11e0-a1eb-00144feabdc0.html#axzz3KYOCi5hM>.

¹⁶¹Xinhua, "Faster but costly, high-speed train sparks controversy," *China Daily*, 18 January 2011, http://www.chinadaily.com.cn/business/2011-01/18/content_16046640.htm.

¹⁶²Jake Maxwell Watts, "Laos high-speed rail: China's ticket to Southeast Asia and beyond," *Financial Times*, 9 April 2013, <https://www.ft.com/content/8fd5ed45-ca71-3f42-a513-0152c749e2b4>.

เป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุเท่านั้น ซึ่งไม่เพียงแต่จะไม่สามารถแก้ปัญหาที่มีอยู่แล้ว จะยิ่งทำให้หนี้ที่ตามมาจากการเจรจากับต่างประเทศเหล่านี้มีมากขึ้นอีกด้วย¹⁶³

กรณีการฉ้อราษฎร์บังหลวงของนายหลิวจื่อจวินทั้งหมดนี้ แสดงให้เห็นถึง การที่รัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานในรัฐบาลซึ่งในที่นี่คือกระทรวงรถไฟอาศัยช่องว่างที่ไม่มีการตรวจสอบจากรัฐบาลกลางสร้างเครือข่ายและทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของรัฐบาลกลางเอง ทั้งต่อสายตาของประชาชนจีนและต่อสายตาประชาคมโลก ทั้งนี้ กรณีของนายหลิวจื่อจวินเป็นกรณีที่โด่งดังในประเทศจีนเป็นอย่างมาก รองจากกรณีของบู่ซีไหล (薄熙来) ที่เป็นแคนดิเดตแข่งกับสีจิ้นผิงในการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้นำประเทศ¹⁶⁴ ในช่วงก่อนการเปลี่ยนผ่านอำนาจไปสู่สมัชชา 18 เมื่อมีการตัดสินคดีในชั้นศาลในปี 2013 โทษที่เขาได้รับคือโทษประหารชีวิต แต่มีการรอลงอาญา 2 ปี¹⁶⁵

กล่าวโดยสรุป ปัญหาของกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัวของเงินในระดับรัฐบาลกลางคือการไม่สามารถควบคุมหน่วยงานย่อยในสังกัดตนเองได้ การศึกษาพบว่า ปัญหาข้อนี้เกิดจากการที่รัฐบาลจีนภายใต้พรรคคอมมิวนิสต์มีความพยายามแทรกแซงตลาดโดยการใช้บริษัทรัฐวิสาหกิจที่มีรัฐเป็นผู้สนับสนุน ซึ่งผลที่ตามมาคือ การที่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้สามารถเลือกที่จะอ้างเหตุผลระหว่างเหตุผลของตลาดกับเหตุผลของรัฐเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์สูงสุดได้ ในขณะที่รัฐบาลกลางก็ทราบดีมาโดยตลอดถึงปัญหาที่เกิดขึ้น จึงมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่การแก้ไขของรัฐบาลกลางก็ไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสุดท้าย การที่รัฐบาลกลางไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ เป็นการเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มนักการเมืองและนักธุรกิจที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนเข้ามาครอบงำผลประโยชน์ผ่านการฉ้อราษฎร์บังหลวงทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นกรณี CNOOC ที่เข้าประมูลในสหรัฐอเมริกา กรณีการปฏิรูประบบธนาคารที่ยังมีสองมาตรฐาน และกรณีการพัฒนารถไฟความเร็วสูงของกระทรวงรถไฟ ล้วนแล้วแต่ส่งผลต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของรัฐบาลจีนในสายตาประชาคมโลกทั้งสิ้น

¹⁶³ Gabrielle Paluch, "China-backed railway expansion stalls in Myanmar," *Voice of America*, 1 August 2014, <https://www.voanews.com/a/china-backed-railway-expansion-stalls-in-myanmar/1969392.html>.

¹⁶⁴ Pinghui Zhuang, "The contract that brought down China's rail minister Liu Zhijun," *South China Morning Post*, 21 July 2015, <http://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/1842275/contract-brought-down-chinas-rail-minister-liu-zhijun>.

¹⁶⁵ "Former railway minister gets suspended death sentence," *Caixin*, 8 July 2013, <http://english.caixin.com/2013-07-08/100552849.html>.

3.1.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลท้องถิ่น

ปัญหาของกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัวของเงินในส่วนที่เกิดในระดับรัฐบาลท้องถิ่นคือ การไม่ประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ และการแข่งขันกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งส่งผลกระทบต่อภายในและภายนอกประเทศ กล่าวคือ ทำให้การพัฒนาประเทศในแต่ละพื้นที่ในแต่ละภูมิภาคมีความเหลื่อมล้ำเป็นอย่างมาก ในขณะที่เดียวกัน การมีลักษณะเช่นนี้ทำให้ถูกมองว่าเงินเป็นภัยคุกคามและมีความพยายามที่จะแบ่งแยกและปกครอง (divide and rule) ต่างประเทศผ่านการสร้างกรอบความร่วมมือย่อย ๆ และการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ¹⁶⁶

ในความเป็นจริงแล้ว ต้นตอของปัญหาเหล่านี้เกิดจากโครงสร้างการปกครองในระดับท้องถิ่นของระบอบพรรคคอมมิวนิสต์เอง ดังที่ได้กล่าวในบทที่แล้วว่า รัฐบาลท้องถิ่นมีแรงขับเคลื่อนในการกำหนดทิศทางการนโยบายของตนเองสองด้าน อันได้แก่ การตอบสนองความต้องการของประชาชนในส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และการแสวงหาความนิยมจากส่วนกลาง เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นเป็นพื้นที่สำหรับผู้ที่ต้องการที่จะเข้าสู่ตำแหน่งสำคัญในรัฐบาลแห่งชาติได้แสดงความสามารถให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณชน นอกจากนี้ การมีผลงานที่โดดเด่นยังเป็นผลดีต่อภูมิภาคเองด้วยในแง่ของการได้งบประมาณเพิ่มขึ้นหรือการได้อำนาจการต่อรองมากขึ้น

การจะอธิบายสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถมีนโยบายต่างประเทศของตนเองได้นั้น ต้องย้อนกลับไปในช่วงการปฏิรูปและเปิดประเทศ รัฐบาลกลางอนุญาตให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone) และยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคชายฝั่ง (Coastal Region Development Strategy) ในภูมิภาคแถบชายฝั่งตะวันออกของจีน การมีภูมิศาสตร์ติดทะเลทำให้ภูมิภาคเหล่านี้ได้รับประโยชน์จากการขนส่งทางเรือของชาวต่างชาติมาตั้งแต่สมัยราชวงศ์ชิง จึงทำให้โดยพื้นฐานแล้วกลุ่มภูมิภาคแถบชายฝั่งตะวันออกเหล่านี้มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าภูมิภาคอื่น ๆ เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว และชุดความคิดหนึ่งที่เกิดขึ้นในช่วงการปฏิรูปเศรษฐกิจภายใต้การนำของเติ้งเสี่ยวผิงก็คือ การกระจายอำนาจให้ภูมิภาคที่มีความสามารถในการพัฒนาตนเองทำการพัฒนาเศรษฐกิจของตัวเองไปก่อน แล้วเมื่อภูมิภาคเหล่านั้นมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจแล้ว ความเจริญทางเศรษฐกิจก็จะเอ่อล้น (spill over) ไปสู่ภูมิภาคอื่น ๆ โดยแนวทางการพัฒนาเมืองในรูปแบบนี้จะมีทิศทางคือจากตะวันออกสู่ตะวันตก จากใต้สู่เหนือ และจากชายฝั่งสู่แผ่นดินใหญ่¹⁶⁷ ตัวอย่างของบริเวณที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่จัดตั้งในยุคดังกล่าวและประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากได้แก่

¹⁶⁶ Wade, "ASEAN divides."

¹⁶⁷ Friedmann, *China's urban transition*. 19-34.

สามเหลี่ยมปากแม่น้ำจู (Pearl River Delta) และสามเหลี่ยมปากแม่น้ำแยงซี (Yangtze River Delta) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้แก่บรรดารัฐบาลท้องถิ่นสามารถพัฒนาเศรษฐกิจของตนเองได้นั้นไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่สองพื้นที่ดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น หากแต่เป็นการกระจายอำนาจสู่รัฐบาลท้องถิ่นทั่วทั้งประเทศจีน ทว่ารัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลกลางในช่วงแรก จึงส่งผลให้ยังมีอีกหลายมณฑลหลายเขตปกครองยังคงความล้าหลังในการพัฒนาเมืองและเศรษฐกิจอยู่ เพราะรัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้อยู่ในแถบที่ไม่ได้รับความสำคัญรองลงมาในช่วงการปฏิรูปเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลท้องถิ่นกลุ่มดังกล่าวจึงต้องพยายามเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของตนเองด้วยนโยบายหรือวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์จากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่การปกครอง หรือจะเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีในการทำให้เกิดรายได้ ซึ่งในหลายกรณี การเร่งพัฒนาของรัฐบาลท้องถิ่นได้ส่งผลกระทบต่อประเด็นระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะโดยรู้ตัวหรือไม่ก็ตาม

มากไปกว่านั้น การแข่งขันกันเองระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นก็เป็นอีกลักษณะหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยสาเหตุของการแข่งขันกันเองก็มีอยู่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็น การกีดกันไม่ให้รัฐบาลท้องถิ่นอื่นได้ประโยชน์จากทรัพยากรของตนเอง การแย่งชิงความสนใจจากส่วนกลาง และการตอบสนองเกียรติยศหรือความภูมิใจของท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่า การแข่งขันกันเองเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถก่อให้เกิด “การเอ่อล้น” ของการพัฒนาที่ตั้งตั้งใจไว้แต่แรกเริ่มได้

ส่วนนี้จะยกตัวอย่างสองกรณีที่รัฐบาลท้องถิ่นพยายามพัฒนาเศรษฐกิจของตนเองแล้วส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของจีนในภาพรวม ได้แก่ กรณีการส่งเสริมการท่องเที่ยวในทะเลจีนใต้ของมณฑลไห่หนาน (海南省) และกรณีการแข่งขันกันเป็นสะพานสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ระหว่างมณฑลยูนนาน (云南省) กับเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง (广西壮族自治区)

กรณีที่ 1: มณฑลไห่หนานกับโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว

ในบรรดาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones) รุ่นแรกๆ ที่เริ่มบุกเบิกเป็นโครงการนำร่องในช่วงทศวรรษที่ 1980 นั้น “เขตเศรษฐกิจพิเศษมณฑลไห่หนาน” ถือว่าเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีขนาดใหญ่ที่สุด โดยมีพื้นที่ถึง 33,920 ตารางกิโลเมตร ซึ่งก่อนหน้าที่จะได้รับการยกระดับเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เกาะไห่หนานมีสถานะเป็นพื้นที่ในการปกครอง (administrative

region office) ของมณฑลกว่างตง (广东省) มาตั้งแต่ปี 1950 แต่เนื่องด้วยลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ ให่หนานเป็นเกาะที่อยู่ทางใต้ที่สุดของจีนและเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากมรสุมจากทะเลอยู่ บ่อยครั้ง เกาะไห่หนานจึงมักจะถูกมองว่าเป็นพื้นที่อันตรายและมักจะถูกใช้เป็นที่หลบหนีหรือหลบ ซ่อนของพวกผู้กระทำความผิดจากแผ่นดินใหญ่ อย่างไรก็ตาม เมื่อเติ้งเสี่ยวผิงปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อ ปฏิรูปเศรษฐกิจประเทศ เกาะไห่หนานกลายเป็นหนึ่งในพื้นที่ที่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลกลาง เนื่องจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ในฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งตามแผนการพัฒนาเมืองของเติ้งเสี่ยวผิง เกาะไห่หนานควรเป็นปราการด่านหน้าของจีนที่จะต้องเปิดรับความเจริญและการพัฒนาจากภายนอก โดยในปี 1984 เกาะไห่หนานได้ถูกยกระดับให้เป็นเขตการปกครองไห่หนาน (Hainan Administrative Region) ที่มีสภาประชาชนของตัวเอง ท้ายที่สุดก็ได้รับการรับรองให้มีสถานะเป็น มณฑลในปี 1988 พร้อมกับการริเริ่มโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษไห่หนานเพื่อยกระดับการพัฒนา เศรษฐกิจตามแผนการเปิดและปฏิรูปเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม เขตเศรษฐกิจพิเศษไห่หนานกลับมีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจช้ากว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ ในรุ่นเดียวกันเป็นอย่างมาก ทั้ง ๆ ที่ไห่หนานเป็นเกาะที่อุดมไปด้วย ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเช่น เหล็ก ไททาเนียม แมงกานีส ทังสแตน อลูมิเนียม โมลิบดีนัม โคบอลต์ ทอง และเงิน¹⁶⁸ ทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่เป็นวัตถุดิบตั้งต้นที่ดีสำหรับอุตสาหกรรมพื้นฐาน แต่จากสถิติใน ปี 2012 ภาคการผลิตของอุตสาหกรรมเหล่านี้คิดเป็นสัดส่วนเพียงแค่ 24.9% ของผลผลิตมวลรวม ส่วนภูมิภาคไห่หนานเท่านั้น¹⁶⁹ เพราะประชากรส่วนมากที่อาศัยอยู่ในเกาะนี้ยังคงอยู่ในภาค การเกษตรและการประมง นอกจากนี้ ประชากรในเกาะไห่หนานยังมีระดับการศึกษาที่ต่ำอยู่มาก โดย ในปี 2012 ไห่หนานมีสถาบันการศึกษาระดับสูงเพียง 17 แห่ง¹⁷⁰ และมีผู้เข้าศึกษาต่อใน ระดับอุดมศึกษาเพียง 694 คน ซึ่งถือว่าน้อยที่สุดในจีนเป็นอันดับที่สองรองจากเขตการปกครอง ตนเองทิเบต¹⁷¹

เพื่อแก้ไขปัญหานี้ รัฐบาลมณฑลไห่หนานเล็งเห็นว่า การเปิดเกาะให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวทาง ตอนใต้ของจีนน่าจะเป็นหนทางที่ทำให้มณฑลไห่หนานสามารถมีพัฒนาการทางเศรษฐกิจได้เร็วที่สุด

¹⁶⁸ "Natural resources of Hainan," (5 August 2016). <http://prc2.weebly.com/natural-resources-in-hainan.html>.

¹⁶⁹ National Bureau of Statistics of China, "Gross regional product by three strata of industry (2012)," ed. China statistical yearbook 2013 (Beijing: China Statistics Press, 2013). <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2013/indexeh.htm>.

¹⁷⁰ National Bureau of Statistics of China, "Statistics on regular institutions of higher education by region," ed. China statistical yearbook 2013 (Beijing: China Statistics Press, 2013). <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2013/indexeh.htm>.

¹⁷¹ National Bureau of Statistics of China, "Population by sex, educational attainment and region (2012)," ed. China statistical yearbook 2013 (Beijing: China Statistics Press, 2013). <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2013/indexeh.htm>.

ทั้งนี้ จุดขายสำคัญของเกาะไห่หนานคือการมีที่ตั้งอยู่บนเส้นละติจูดที่ 18 °N ซึ่งเป็นพิกัดเดียวกันกับเกาะฮาวายของสหรัฐอเมริกา รัฐบาลมณฑลไห่หนานจึงพยายามผลักดันให้เกาะไห่หนานเป็น “ฮาวายของจีน” (China’s Hawaii) โดยการพัฒนาสองเมืองหลักในมณฑลให้มีระบบสาธารณูปโภคเพื่อรองรับการท่องเที่ยวได้แก่ เมืองซานหย่า (三亚市) ซึ่งอยู่ติดทะเลทางใต้สุดของเกาะไห่หนานกับ นครไห่โข่ว (海口市) ที่เป็นเมืองเอกของมณฑล

แต่กระนั้น การที่มณฑลไห่หนานได้มีการวางแผนเพื่อที่จะยกระดับการท่องเที่ยวของตัวเองเป็นแกนกลางในการพัฒนาเศรษฐกิจของมณฑลนั้นก็ได้นำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับภายนอกตามมาอีกด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ภายหลังจากการที่เกาะไห่หนานได้รับการยกระดับเป็นมณฑลพร้อมกับการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษในปี 1988 แล้ว รัฐบาลไห่หนานมีโครงการก่อสร้างสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ในท้องทะเล หนึ่งในนั้นก็คือเกาะหย่งซิง (永兴岛) หรือที่เรียกว่า Woody Island ซึ่งเป็นเกาะที่มีขนาดความยาว 1.85 กิโลเมตร และความกว้าง 1.16 กิโลเมตร โดยอยู่ห่างจากเกาะไห่หนานไปทางตะวันออกเฉียงใต้กว่า 411 กิโลเมตร¹⁷² เกาะหย่งซิงอยู่ในพื้นที่หมู่เกาะซีซา หรือหมู่เกาะพาราเซล (Paracel Island) ในทะเลจีนใต้ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการอ้างสิทธิ์การปกครองพื้นที่ทางทะเลที่ทับซ้อนกันระหว่างเวียดนาม ไต้หวัน และจีน ซึ่งท้ายที่สุดแล้วประเด็นนี้ก็ได้กลายมาเป็นประเด็นพิพาทระหว่างประเทศที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในที่สุด

ข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือจากระยะห่างระหว่างเกาะไห่หนานกับเกาะหย่งซิงนั้นมีระยะทางเกิน 321.869 กิโลเมตร หรือ 200 ไมล์ทะเล ซึ่งเป็นระยะทางของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone—EEZ) ตามกฎหมายทะเล (United Nations Convention on the Law of the Sea—UNCLOS) ปี 1982 ดังนั้นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้รัฐบาลมณฑลไห่หนานสามารถใช้ประโยชน์จากเกาะแห่งนี้ได้อย่างเต็มที่ก็คือการพยายามทำให้เกาะหย่งซิงกลายเป็นหนึ่งในเขตการปกครองของมณฑลไห่หนาน หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การทำให้เกาะนี้กลายเป็นอาณาเขตภายใต้อำนาจอธิปไตยของจีนที่มีความสามารถในการควบคุมได้อย่างสมบูรณ์

เพื่อการนี้ ในช่วงระหว่างปี 1990-1991 รัฐบาลไห่หนานโดยนายหลิวเจี้ยนเฟิง (刘剑峰) เป็นผู้ว่าการมณฑลมีโครงการให้ก่อสร้างถนน (ซึ่งถนนปักกิ่ง) ธนาคาร ร้านค้า ที่อยู่อาศัย และระบบสาธารณูปโภคในเกาะหย่งซิง นอกจากนี้ ยังมีการก่อสร้างสนามบินที่มีลานบินระยะทาง 2.35 กิโลเมตรซึ่งสามารถรองรับเครื่องบิน Boeing 737 ได้¹⁷³ โดยตราบก่สำคัญของการก่อสร้างสิ่งปลูก

¹⁷² ทางกรจีนโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือรัฐบาลมณฑลไห่หนานจะอ้างว่าระยะทางคือ 300 กิโลเมตร แต่ผู้วิจัยได้เทียบอัตราส่วนกับแผนที่ภูมิศาสตร์และใช้โปรแกรม Google Earth คำนวณออกมาแล้วว่าระยะทางที่แท้จริงคือ 411 กิโลเมตร

¹⁷³ "Hidden beauty of china's Yongxing island," 2012, accessed 8 September 2016, <http://en.haikoutour.gov.cn/view.asp?ArticleID=243>.

สร้างบนเกาะหย่งชิงในช่วงนี้ก็ได้ปรากฏให้เห็นในข้อเสนอการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในหมู่เกาะซีซา (พาราเซล) ที่รัฐบาลไต้หวันยื่นต่อคณะมุขมนตรีในปี 1994 คือ การใช้พื้นที่ในเกาะไต้หวันเพียงเกาะเดียวอาจไม่สามารถรองรับนักท่องเที่ยวที่คาดการณ์ว่าจะเข้ามาได้ และเพื่อเพิ่มความหลากหลายให้กับบริการด้านการท่องเที่ยว การขยายเขตพื้นที่ทางการท่องเที่ยวออกไปสู่พื้นที่บริเวณหมู่เกาะซีซาจึงเป็นทางเลือกที่น่าจะส่งผลดีต่อภาคการท่องเที่ยวของเกาะไต้หวันในระยะยาว¹⁷⁴



ภาพที่ 4 สนามบินและสิ่งปลูกสร้างบนเกาะหย่งชิงโดยมณฑลไต้หวัน (ภาพถ่ายในปี 2014)
ที่มา Minnie Chen, "China 'sends warning' with release of photographs of disputed South China Sea island," *South China Morning Post*, 9 October 2014,
<http://www.scmp.com/news/china/article/1612410/china-sends-warning-release-photographs-disputed-south-china-sea-island>.

ภายหลังจากปี 1994 รัฐบาลไต้หวันเริ่มมีการส่งประชาชนเข้าไปอยู่อาศัยในเกาะหย่งชิง จนกระทั่งปี 2006 ได้มีการจัดตั้งสภาท้องถิ่นของผู้อยู่อาศัยและของชาวประมงขึ้นบนเกาะหย่งชิง (Yongxing Island Census-Town's Residents' and Fishermen's Congress) ขึ้นเป็นครั้งแรก จากนั้นในปี 2007 รัฐบาลมณฑลไต้หวันก็ได้ยื่นเรื่องต่อคณะมุขมนตรีเพื่อขอให้มีการจัดตั้งเมืองซานซา (三沙市) เพื่อที่รัฐบาลมณฑลไต้หวันจะสามารถมีอำนาจเต็มเหนือเขตพื้นที่นี้ได้ โดยในคำขออนุมัติของมณฑลไต้หวันนั้น เมืองซานซาจะมีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่หมู่เกาะพาราเซลและสแปรตลีย์ ซึ่งหมู่เกาะสแปรตลีย์เป็นเขตพื้นที่ภายใต้การดูแลของกองเรือแห่งกองทัพปลดแอกประชาชน

¹⁷⁴ Ibid.

(People's Liberation Army Navy) ซึ่งคณะมุขมนตรีรับทราบเรื่องดังกล่าวเมื่อรัฐบาลมณฑลไห่หนานมายื่นเรื่องนั่นเอง¹⁷⁵

อย่างไรก็ตาม พื้นที่ในหมู่เกาะซีซาเป็นพื้นที่ที่จีนและเวียดนามต่างมีการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือดินแดนที่ทับซ้อนกัน แน่แน่นอนว่าแผนการยกระดับหมู่เกาะในทะเลจีนใต้ให้เป็นหนึ่งในเขตการปกครองของจีนย่อมต้องส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับเวียดนามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งทันทีที่เวียดนามได้รับรู้ถึงข่าวความเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นในประเทศจีน ก็มีการท้วงติงความพยายามที่จะจัดตั้งเมืองซานซาโดยเห็นว่า เป็นการละเมิดหลักการอธิปไตยและหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน¹⁷⁶ นอกจากนี้ ชาวเวียดนามจำนวนมากก็ได้ออกมาชุมนุมประท้วงหน้าสถานทูตและสถานกงสุลของจีนที่นครโฮจิมินห์ และเมืองฮานอย¹⁷⁷ กระแสต่อต้านที่รุนแรงของเวียดนามทำให้คณะมุขมนตรีจำเป็นต้องเก็บเรื่องดังกล่าวให้เงียบไปก่อนโดยไม่มีการกล่าวถึงว่าจะจัดการกับประเด็นนี้อย่างไร จึงทำให้สถานการณ์ที่ตึงเครียดมีความผ่อนคลายลงไปบ้าง แต่กระนั้น รัฐบาลมณฑลไห่หนานก็ยังคงดำเนินการสร้างสิ่งปลูกสร้างบนเกาะต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ทะเลจีนใต้อยู่โดยไม่สนใจข้อทักท้วงของเวียดนามแต่อย่างใด¹⁷⁸

ภายหลังจากที่ความพยายามเสนอยกระดับเมืองซานซาไม่สำเร็จในครั้งแรก รัฐบาลมณฑลไห่หนานได้ใช้พยายามอีกครั้งในปี 2012 โดยมีการร่วมมือกับกองทัพปลดแอกประชาชนให้เข้ามาจัดตั้งค่ายทหารในบริเวณเกาะหย่งซิง และเสนอให้ทัพนาวิกโยธินกองทัพปลดแอกประชาชนเข้ามาสร้างฐานประจำการในหมู่เกาะสแปรตลีย์ ซึ่งในเวลาต่อมาจะเป็นที่รู้จักกันในชื่อเกาะหย่งฉู่ (永暑岛: Fier Cross Reef) จึงทำให้ท้ายที่สุดแล้ว มติที่ว่าด้วยการก่อตั้งเมืองซานซาก็ได้รับการรับรองจากคณะมุขมนตรีในวันที่ 21 กรกฎาคม 2012 โดยให้เมืองซานซามีอำนาจครอบคลุมทั้งหมู่เกาะซีซา จงซา และหนานซา¹⁷⁹ ซึ่งในวันนั้นเอง รัฐบาลเวียดนามก็ได้ออกกฎหมายที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของเวียดนามเหนือดินแดนในหมู่เกาะซีซาและหนานซาว่าอยู่ภายใต้บูรณภาพเหนือดินแดนของเวียดนาม จึงส่งผลให้กองทัพปลดแอกประชาชนประกาศว่าจะปกป้องบูรณภาพเหนือดินแดนของจีน ถึงแม้ว่ารัฐบาลปักกิ่งจะต่อต้านการใช้กำลังทางทหารก็ตาม¹⁸⁰

¹⁷⁵ Ishaan Tharoor, "China and Vietnam: clashing over an island archipelago," *Time*, 14 January 2010, <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1953039,00.html>.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ "Administrative status of islands raised," *China Daily*, 21 June 2012, http://usa.chinadaily.com.cn/china/2012-06/21/content_15517601.htm.

¹⁸⁰ Shengnan Zhao, and Zhang Yunbi, "China pledges to protect maritime sovereignty," *China Daily*, 29 June 2012, http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-06/29/content_15533944.htm.



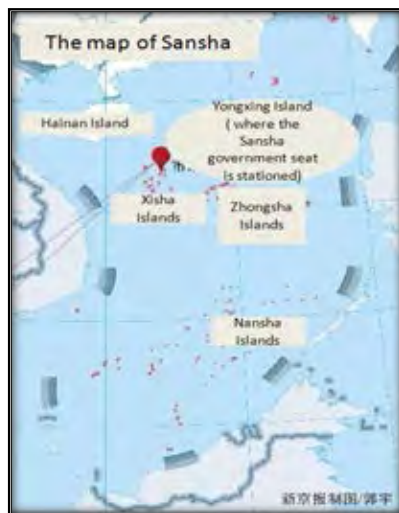
ภาพที่ 5 เกาะหยงฉู่

ที่มา https://ichef.bbci.co.uk/news/624/cpsprodpb/91C0/production/_87521373_030775018-1.jpg

ด้วยเหตุนี้ ภายใต้การผลักดันจากกองทัพ ในวันที่ 23 กรกฎาคม 2012 คณะกรรมการทหารส่วนกลาง (Central Military Commission) ได้อนุมัติให้รวมพื้นที่ในซานซาเข้ามาเป็นหนึ่งในเขตปฏิบัติการทางทหารของกองทัพปลดแอกประชาชน¹⁸¹ และหลังจากนั้นเพียงหนึ่งวัน รัฐบาลกลางแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนก็ได้ประกาศให้มีการจัดตั้งเมืองซานซาขึ้น โดยในการประกาศจัดตั้งนั้น นายหลิวเป่าหมิง (罗保铭) เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์สาขามณฑลไห่หนานได้มีการกล่าวสุนทรพจน์ว่า “รัฐบาลของมณฑล (ไห่หนาน) จะทุ่มเทกำลังอย่างเต็มที่เพื่อที่จะให้พื้นที่แห่งนี้ (เมืองซานซา) เป็นสิ่งที่ยืนยันถึงอำนาจอธิปไตยของประเทศจีน และเป็นแหล่งพัฒนาทรัพยากรในมหาสมุทร”¹⁸²

¹⁸¹ “China approves military garrison for disputed islands,” *BBC*, 23 July 2012, <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-18949941>.

¹⁸² “New city established on Yongxing island,” *China Daily*, 25 July 2012, http://www.chinadaily.com.cn/china/2012sansha/2012-07/25/content_15624714.htm.



ภาพที่ 6 อาณาเขตของเมืองซานซา (三沙市) ที่ได้รับการรับรองจากคณะมนตรีในเดือน
กรกฎาคม 2012

ที่มา "Sansha new step in managing S.China Sea," *Global Times*, 18 July 2012,
<http://www.globaltimes.cn/content/717193.shtml>.

นับตั้งแต่การยกระดับขึ้นเป็นเมืองซานซา มีประชากรในเกาะไห่หนานจำนวนมากหลั่งไหลเข้าสู่เกาะหย่งชิ่ง จนในเดือนธันวาคมปี 2015 ประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองซานซามีจำนวนมากกว่า 2,500 คน¹⁸³ โดยเหตุผลสำคัญของการย้ายถิ่นฐานคือ การมองความเป็นไปได้ในการทำธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นด้านการประมง การท่องเที่ยว และกิจการด้านลอจิสติกส์ ที่ทำการเมืองซานซาก็ได้มีความพยายามสร้างโครงข่ายเชื่อมโยงระหว่างเกาะหย่งชิ่งกับบรรดาเกาะแก่งอื่น ๆ ในหมู่เกาะต่าง ๆ ในทะเลจีนใต้เพื่อส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยว โดยในช่วงเวลาแค่ปีเดียวภายหลังจากก่อตั้งเมืองซานซาก็มีสถิติว่ามีนักท่องเที่ยวเดินทางไปยังเมืองนี้แล้วกว่า 40,000 คน และมีการขนส่งสินค้าแล้วกว่า 7,000 ตัน และเมืองซานซาก็มีโครงการที่จะเสนอรัฐบาลปักกิ่งให้ยกระดับพื้นที่ในทะเลจีนใต้ให้เป็นมรดกใต้ทะเลเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมอีกด้วย¹⁸⁴

ในขณะที่รัฐบาลกลางภายใต้หูจิ่นเทาหรือสมัชชา 16-17 พยายามสร้างภาพลักษณ์ของประเทศจีนว่าเป็น ประเทศที่ผงาดขึ้นอย่างสันติ (peaceful rising) และต้องการสร้างโลกสมานฉันท์ (harmonious world) แต่กรณีโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาลมณฑลไห่หนานในเขตทะเลจีนใต้กลับแสดงให้เห็นว่า ความพยายามพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลท้องถิ่นกลับกลายเป็นการสร้างภาพให้ประชาคมโลกมองประเทศจีนว่า เป็นประเทศที่ชอบใช้อำนาจบาตรใหญ่คุกคามอาณาเขต

¹⁸³ "三沙概览, 最后变," 三沙市政府, 2013, <http://www.sansha.gov.cn/page.php?xuh=488>.

¹⁸⁴ Qian Wang, and Huang Yiming, "A slice of paradise lures tourists," *China Daily*, 4 October 2013, http://usa.chinadaily.com.cn/travel/2013-10/04/content_17009301.htm.

ประเทศอื่น และยังเป็นการเสริมภาพลักษณ์ของการเป็นประเทศจักรวรรดินิยมที่มีแนวโน้มจะใช้ความรุนแรงตามที่บรรดาประเทศในโลกตะวันตกกล่าวหา ในแง่นี้ ภาพลักษณ์ดังกล่าวจึงเป็นผลมาจากการที่ประเทศจีนมีกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัวในแง่ที่ว่าบรรดารัฐบาลท้องถิ่นดำเนินนโยบายของตนเองโดยไม่มีการประชุมงานในรายละเอียดกับรัฐบาลกลางเสียก่อน

กรณีที่ 2: มณฑลยูนนานและเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วงกับการเป็นตัวเชื่อมต่อไปยังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

หากพิจารณาในช่วงก่อนสมัชชา 18 แล้ว อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลกลางมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ก่อนแล้ว คือ “การสร้างเขตการค้าเสรีระหว่างจีน-อาเซียน” (ASEAN-China Free Trade Area—ACFTA) ซึ่งเป็นจุดยืนหลักของรัฐบาลกลางมาตั้งแต่ปี 2000 แต่เนื่องจากการกระจายตัวของกระบวนการนโยบายต่างประเทศทำให้มีอย่างน้อย 2 รัฐบาลท้องถิ่น คือยูนนานกับกว่างซีจ้วง แข่งขันกันเองเพื่อชิงความเป็น “เจ้าของ” วิธีการในการเป็นสะพานเชื่อมระหว่างประเทศจีนไปสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังปรากฏให้เห็นว่ามีกรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคอยู่มากมาย เช่นกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion—GMS) ที่เริ่มในปี 1992 ความร่วมมือทางเศรษฐกิจรอบอ่าวเป่ยปู้ (Pan-Beibu Gulf Economic Cooperation—PBGEC) ที่เริ่มในปี 2006 และกรอบความร่วมมือระเบียงเศรษฐกิจหนานหนิง-สิงคโปร์ (Nanning-Singapore Economic Corridor) ที่เริ่มในปี 2010

การแข่งขันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นทั้งสองเป็นผลมาจากความพยายามที่จะตอบสนองต่อการปรับนโยบายของรัฐบาลกลางในการดำเนินความสัมพันธ์กับสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations—ASEAN) โดยแต่เดิม อาเซียนเป็นกลุ่มความร่วมมือที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างจีน-อาเซียนในช่วงแรก ๆ นั้นมีความเป็นปฏิปักษ์กันเป็นอย่างมาก แต่เมื่อมหาอำนาจของโลกคอมมิวนิสต์แข่งขันกันเอง สหรัฐอเมริกาหันมาสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์ และเวียดนามภายใต้การสนับสนุนของสหภาพโซเวียตทรูกรานกัมพูชาที่จีนเป็นผู้สนับสนุน ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับอาเซียนก็เริ่มที่จะคลายความเป็นศัตรูและเริ่มมีการพัฒนาความร่วมมือกันมากขึ้น โดยภายหลังสงครามเย็นสิ้นสุด เฉียนฉีเฉิน (前其琛) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของจีนกับ พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีของไทย ร่วมกันเสนอให้ยกระดับความสัมพันธ์ระหว่าง

กันจากความร่วมมือในเชิงยุทธศาสตร์ความมั่นคงมาสู่ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ¹⁸⁵ ซึ่งแน่นอนว่า การกระชับความสัมพันธ์ครั้งนี้ย่อมส่งผลต่ออาเซียนในภาพรวม โดยภาคธุรกิจของไทยและประเทศอื่น ๆ ในอาเซียนก็ได้เริ่มมีการเข้าไปลงทุนทำธุรกิจในมณฑลยูนนานของจีนอย่างแข็งขัน ต่อมาในปี 1991 อาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยได้มีการเสนอถึงความเป็นไปได้ ในการจัดตั้งกรอบความร่วมมือระหว่างกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีพื้นที่อยู่ติด ลุ่มแม่น้ำโขงคือ เมียนมา ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม กับจีนทางตอนล่างเป็นครั้งแรก¹⁸⁶

ทันทีที่มีการปรับแนวทางการร่วมมือจากยุทธศาสตร์ไปสู่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับชาติ มณฑลยูนนานเป็นรัฐบาลท้องถิ่นแรกที่เข้ามามีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับกลุ่มประเทศ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยในปี 1992 ได้มีการประชุมระหว่างตัวแทนของรัฐบาลมณฑล ยูนนานกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของกลุ่มประเทศในแถบลุ่มน้ำโขงอีก 5 ประเทศ เพื่อจัดตั้งความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยมีธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank—ADB) เป็นผู้ให้คำปรึกษาและผู้ให้เงินทุนคนสำคัญ สาเหตุสำคัญของ มณฑลยูนนานในการเร่งผลักดันเข้าร่วมกับกรอบความร่วมมือนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวคือ การพัฒนา เศรษฐกิจและระบบสาธารณูปโภคของมณฑลยังคงล่าช้าอยู่เป็นอย่างมาก อันเป็นผลมาจากการที่มี ภูมิภาคส่วนใหญ่เป็นเทือกเขา ผนวกกับการที่รัฐบาลกลางมีการจัดลำดับความสำคัญของการใช้ งบประมาณเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจทางชายฝั่งตะวันออกและภาคใต้ก่อนเป็นอันดับแรก จึง ทำให้งบประมาณของรัฐบาลกลางลงมาให้มณฑลยูนนานเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของตัวเองน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับมณฑลอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ การออกไปร่วมมือกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านภายนอก จึง เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจที่ล่าช้าของตนเองสามารถพัฒนาขึ้นมาได้ ซึ่งถือ ได้ว่าเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญอันยิ่งยวดของรัฐบาลมณฑลยูนนาน¹⁸⁷

ด้วยเหตุนี้ ในการประชุมกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงครั้งแรกในปี 1992 ผู้แทนจากมณฑลยูนนานจึงได้เสนอให้มีการทำโครงการ “หนึ่งทางรถไฟ สองถนน และหนึ่ง สนามบิน” ในกรอบความร่วมมือดังกล่าว ซึ่งเมื่อนำมารวมพิจารณากับข้อเสนอของประเทศอื่น ๆ แล้ว จะได้ข้อสรุปว่ากรอบความร่วมมือนี้จะเน้นไปด้านการคมนาคมขนส่ง พลังงาน การปกป้อง สิ่งแวดล้อม การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์¹⁸⁸ โดยในช่วง 10 ปีแรก

¹⁸⁵ Deng Yong, "Sino—Thai relations: from strategic co-operation to economic diplomacy," *Contemporary Southeast Asia* 13, no. 4 (1992). 360-374.

¹⁸⁶ "Thailand to include southern China in program," *Xinhua* (Beijing), 19 October 1991. 8.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Chenyang Li, and He Shengda, "China's participation in the GMS cooperation: progress and challenges," in *China-ASEAN subregional cooperation: progress, problems and prospect*, ed. Mingjiang Li, and Chong Guan KWA, (Singapore: World Scientific, 2011). 17.

ของกรอบความร่วมมือดังกล่าวก็ได้มีการริเริ่มโครงการก่อสร้างเพื่อพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งต่าง ๆ มากมาย และมณฑลยูนนานก็ได้ประโยชน์จากการพัฒนาไปพร้อมกันกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านภายใต้กรอบความร่วมมือนี้เป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการที่ภายหลังจากการเข้าร่วมความร่วมมือดังกล่าว จากที่เคยมีตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในของมณฑลอยู่ที่ 78,327 ล้านหยวนในปี 1993 กลายมาเป็น 167,617 ล้านหยวนในปี 1997¹⁸⁹ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า มณฑลยูนนานมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เริ่มจะรวดเร็วมากขึ้น มากไปกว่านั้น ความร่วมมือระหว่างมณฑลยูนนานกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็มีบรรยากาศที่ดีขึ้นอีกในปี 1996 ที่จีนเข้ามาเป็นประเทศร่วมเจรจากับอาเซียน (ASEAN Dialogue Partner) อย่างเต็มตัว และเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียในปี 1997 กลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก รัฐบาลจีนจึงให้เงินกู้แก่ประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ รวมไปถึงการไม่ปรับลดค่าเงินเหรินหมินปี้ ซึ่งเท่ากับเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่กำลังเดือดร้อนจากวิกฤติเศรษฐกิจดังกล่าว จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับภูมิภาคนี้มีความแน่นแฟ้นกันมากยิ่งขึ้น

แต่ภายหลังจากนั้นไม่นาน รัฐบาลจีนมีการเปลี่ยนท่าทีต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกครั้ง เมื่อนายกรัฐมนตรีจูหรงจี (朱镕基) เข้าร่วมการประชุมสุดยอดความร่วมมือลุ่มแม่น้ำโขงครั้งที่หนึ่งในปี 2002 ซึ่งถือว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลกลางของจีนเข้ามามีส่วนร่วมในกรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคนี้ อาจกล่าวได้ว่าการปรับท่าทีดังกล่าวเป็นผลมาจากนโยบายออกสู่ภายนอก (Going Out Policy) ภายใต้อำนาจของเจียงเจ๋อหมิน-จูหรงจีที่มองว่า การตกลงเจรจาที่ไม่ลงตัวระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือกลุ่มผู้ส่งออกในประเทศจีนที่ส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวในการปรับค่าเงินหยวนในกรณีวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียในปี 1997 นั้น แสดงให้เห็นถึงความอ่อนแออย่างยิ่งยวดของรัฐบาลกลางในการตัดสินใจดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลกลางจึงควรต้องยิ่งส่งเสริมกิจการ วิสาหกิจ และกลุ่มธุรกิจของจีนให้ออกไปมีปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศมากขึ้น โดยในเดือนพฤศจิกายนปี 2002 จูหรงจี นายกรัฐมนตรีจีนเสนอว่า ควรมีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างจีนกับกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่ง ณ ขณะนั้นมีสมาชิก 10 ประเทศแล้ว โดยเป้าหมายสำคัญของเขตการค้าเสรีคือเพื่อเพิ่มระดับการบูรณาการทางเศรษฐกิจระหว่างจีนและประเทศสมาชิกอาเซียน และยังเป็น การส่งออกเงินลงทุนของจีนมาสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกด้วย¹⁹⁰

การปรับเป้าหมายของรัฐบาลกลางส่งผลให้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงกลายเป็นเป้าหมายสำคัญในการเป็นสะพานสำหรับการส่งเสริมการสร้างเขตการค้าเสรีระหว่างจีนกับ

¹⁸⁹ Chen, "The provinces and China's multi-layered diplomacy: the cases of GMS and Africa." 331-356.

¹⁹⁰ "Framework agreement on comprehensive economic co-operation between ASEAN and the People's Republic of China", (ASEAN-China summit, Phnom Penh, 4 November 2002).

อาเซียน ด้วยเหตุนี้ มณฑลยูนนานที่เป็นหนึ่งในภาคีในกรอบความร่วมมือดังกล่าวจึงถูกคาดหวังว่า จะเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์สำคัญสำหรับจีนแผ่นดินใหญ่ในการเข้าสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นับตั้งแต่ปี 2002 จนถึงปี 2005 มณฑลยูนนานได้กลายเป็น “แกนหลัก” ของรัฐบาลปักกิ่งในการดำเนินความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศอาเซียน อย่างไรก็ตาม ในปี 2004 เวียดนามได้ยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลกลางของจีนสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า “สองระเบียงเศรษฐกิจกับหนึ่งวง” (Two Corridors and One Circle Economic Cooperation Zone) ซึ่งหมายถึง ระเบียงเศรษฐกิจคุนหมิง-ลาว-ไค-ฮานอย-ไห่ฟง-ฉวงนิน และระเบียงเศรษฐกิจหนานหนิง-หลางสน-ฮานอย-ไห่ฟง ส่วนอีกหนึ่งวงก็คือ วงกลมเศรษฐกิจรอบอ่าวเป๋ยปู้ ซึ่งจะรวมเอาเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง มณฑลกว่างตง และมณฑลไห่หนานของจีน กับอีก 5 มณฑลทางภาคเหนือของเวียดนาม

รัฐบาลจีนเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวและมอบหมายให้เขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วงเป็นผู้นำร่องโดยการเพิ่มเข้ามาเป็นภาคีในกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงในปี 2005 แต่การเข้าร่วมช้ากว่าสมาชิกอื่น ๆ ทำให้เขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วงไม่สามารถมีบทบาทในการผลักดันความร่วมมือต่าง ๆ ได้มากนัก เนื่องจาก ประการแรก เขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วงไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องทางภูมิศาสตร์กับแม่น้ำโขงโดยตรง จึงทำให้บรรดาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการวางนโยบายของกว่างซีเห็นว่า การร่วมมือกับกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงจะไม่ทำให้กว่างซีได้ประโยชน์เท่าที่ควร¹⁹¹ ประการที่สอง กว่างซีไม่สามารถกำหนดหรือริเริ่มวาระใหม่ได้อย่างที่ต้องการ เนื่องจากกรอบการตกลงที่ภาคีต่าง ๆ มีมาก่อนหน้านี้ และประการที่สาม การที่ยูนนานมีบทบาทนำในกรอบความร่วมมือนี้ ทั้ง ๆ ที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของมณฑลต่ำกว่ากว่างซี จึงทำให้รู้สึกว่าการร่วมมือดังกล่าวยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ กว่างซีจึงมองว่าตัวเองมีความเหมาะสมในการเป็น “แกนหลัก” ในการเป็นสะพานเชื่อมของประเทศจีนในการเข้าสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากกว่ามณฑลยูนนาน¹⁹²

เมื่อเป็นเช่นนั้น เขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วงจึงได้ปรับข้อเสนอของเวียดนามจากยุทธศาสตร์ “สองระเบียงหนึ่งวง” ให้มาเป็นยุทธศาสตร์ “หนึ่งแกนสองปีก” (One Axis, Two Wings) อันประกอบด้วย หนึ่งแกนคือระเบียงเศรษฐกิจหนานหนิง-สิงคโปร์ กับอีกสองปีกได้แก่ ปีกข้างซ้ายคือกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่มีอยู่แล้ว กับปีกข้างขวาคือความร่วมมือทางเศรษฐกิจรอบอ่าวเป๋ยปู้ และได้มีการเสนอยุทธศาสตร์นี้ทั้งหมดนี้ต่อคณะมุขมนตรีในปี 2006 ซึ่งคณะมุขมนตรีได้ตอบรับด้วยการชื่นชมข้อเสนอนี้และได้อนุมัติให้รัฐบาลของเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง

¹⁹¹ Mingjiang Li, *China-ASEAN sub-regional cooperation: progress, problems and prospect* (Singapore: World Scientific, 2011). 7.

¹⁹² Ibid.

สามารถดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้ นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของความร่วมมือใหม่ทางเศรษฐกิจระหว่างจีนกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยมีกว่างซีเป็นผู้ขับเคลื่อนได้แก่ ระเบียงเศรษฐกิจหนานหนิง-สิงคโปร์ และความร่วมมือทางเศรษฐกิจรอบอ่าวเป๋ยปู้¹⁹³

ในส่วนของปีกข้างขวา ความร่วมมือทางเศรษฐกิจรอบอ่าวเป๋ยปู้เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นของจีนกับกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีพื้นที่ที่เป็นเกาะและที่ติดทะเล ความร่วมมือดังกล่าวเริ่มต้นจากการประชุม Forum on Economic Cooperation of the Beibu Gulf Rim ที่กรุงหนานหนิง เขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง ประเทศจีน ระหว่างวันที่ 20-21 กรกฎาคม 2006 โดยในการประชุมครั้งแรกมีประเทศเข้าร่วมทั้งหมด 6 ประเทศ ได้แก่ จีน เวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และบรูไน ต่อมา มณฑลไห่หนานและประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีในการประชุมนี้ในครั้งที่ 3 ปี 2008 มณฑลกว่างตงเข้ามาเป็นภาคีในการประชุมครั้งที่ 4 ปี 2009 ซึ่งก็เท่ากับว่า กรอบความร่วมมือดังกล่าวมีสมาชิกทั้งหมด 7+3 ประเทศ ถือว่ากรอบความร่วมมือดังกล่าวเป็นโอกาสที่จะทำให้ทั้งประเทศจีนและกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีทางออกทะเลสามารถพัฒนาเศรษฐกิจทางทะเลได้ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นผ่านการก่อสร้างท่าเรือ น้ำลึก การคมนาคมขนส่งทางน้ำ การท่องเที่ยวเชิงชีววิทยาในทะเล การสำรวจและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในทะเล การประมง การต่อเรือ และอุตสาหกรรมเคมีในทะเล นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญอีกประการก็คือ กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจรอบอ่าวเป๋ยปู้มีอาณาเขตครอบคลุมช่องทางการขนส่งทางทะเลที่สำคัญ (Sea Lane of Communication—SLOC) คือช่องแคบมะละกา และทะเลจีนใต้ ซึ่งถือว่าเป็นยุทธศาสตร์สำคัญทั้งด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ และยังครอบคลุมกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคอื่น ๆ ระหว่างกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยกันเอง เช่น SIJORI Growth Triangle, IMT-GT และ BIMF-EAGA จึงทำให้มีการคาดการณ์ว่ากรอบความร่วมมือนี้จะกลายมาเป็นหนึ่งในสะพานสำคัญสำหรับรัฐบาลกลางของจีนในการเข้าสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แทนที่กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง¹⁹⁴

ส่วนแกนที่อยู่ตรงกลางคือ ระเบียงเศรษฐกิจหนานหนิง-สิงคโปร์ (Nanning-Singapore Economic Corridors—NSEC) ที่แม้ว่าจะมีการริเริ่มความคิดมาพร้อมกันกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจรอบอ่าวเป๋ยปู้ในปี 2006 แต่ระเบียงเศรษฐกิจนี้เพิ่งจะกลายมาเป็นรูปธรรมในปี 2010 โดยมีพื้นที่ครอบคลุม 7 ประเทศ ได้แก่ เขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วงของจีน เวียดนาม ลาว กัมพูชา ไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์ โดยจะเน้นไปที่ความเชื่อมโยงระหว่างเมืองหลวงและเมืองรองของแต่ละประเทศเป็นหมุดหมายสำคัญของความร่วมมือ ซึ่งเป้าหมายคือ การสร้างกลุ่มทางเศรษฐกิจ

¹⁹³ Gu, "The planning and challenge of the Pan-Beibu Gulf Economic Cooperation." 37-56.

¹⁹⁴ Ibid.

(economic cluster) ไม่ว่าจะ เป็นกลุ่มของเมืองสำคัญและกลุ่มของเมืองท่า ที่มีการกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตอย่างทั่วถึง มีการแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจน และมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบข้ามชาติร่วมกัน¹⁹⁵ ซึ่งก็ชัดเจนว่า แก่นกลางนี้จะเป็นเครื่องมือหลักของเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วงในการเชื่อมจีนกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เป็นที่น่าสังเกตว่า แผนยุทธศาสตร์ใหญ่ของการเสนอกรอบความร่วมมือทั้งสองที่ว่า “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” นั้น เขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วงได้ทำให้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขงที่มณฑลยูนนานเป็นตัวแสดงหลักได้ถูกลดสถานะความสำคัญลงไปจากที่เคยเป็นเสมือน “ประตูสู่อาเซียน” ของจีนกลับกลายเป็นเพียง “ปีกข้างซ้าย” ในการที่จีนจะขยายตลาดและการลงทุนมาสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยเขตการค้าเสรีจีน-อาเซียน และจากการเพิ่มกรอบความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคขึ้นมาเช่นนี้ ก็ได้ทำให้กลุ่มประเทศที่เป็นภาคีในกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขงลดการพึ่งพากรอบความร่วมมือดังกล่าวลงไป ซึ่งเท่ากับว่า ความสำคัญของกรอบความร่วมมือดังกล่าวลดลงไปด้วย ซึ่งประเด็นนี้กลายเป็นโจทย์ใหญ่ของมณฑลยูนนานที่ว่า จะดำเนินความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคดังกล่าวไปในทิศทางใด และควรทำอย่างไร เพื่อให้จะให้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขงนี้ยังคงมีความสำคัญอยู่

อย่างไรก็ตาม กว่างซีจ้วงยังต้องหาวิธีการจัดการกับประเด็นทางความมั่นคงและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประเทศที่อยู่ในยุทธศาสตร์ “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” เพราะกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจรอบอ่าวเป๋อห่าวมีพื้นที่กว้างครอบคลุมพื้นที่ในทะเลจีนใต้ จึงทำให้มีภาคีที่มีข้อพิพาทกับจีนเข้าร่วมด้วย ไม่ว่าจะเป็นฟิลิปปินส์ เวียดนาม บรูไน และมาเลเซีย ทั้งนี้ มณฑลไห่หนานที่เป็นต้นเหตุของการไปสร้างสาธารณูปโภคในหมู่เกาะพาราเซลก็เข้าร่วมในกรอบความร่วมมือนี้ด้วย จึงทำให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจรอบอ่าวเป๋อห่าวต้องมีข้อสงวนอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ความร่วมมือด้านพลังงานและด้านการประมงที่ควรถูกจัดให้เป็นวาระสำคัญของกรอบความร่วมมือนี้ ก็กลับไม่ค่อยมีการกล่าวถึงมากนัก¹⁹⁶

ดังนั้น การแข่งขันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นของจีนเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลกลางส่งผลต่อความร่วมมือและการพิจารณาท่าทีของจีนในภาพรวม ซึ่งในกรณีนี้ นักวิชาการบางคนอย่าง Geoff Wade ที่มองว่ากรอบความร่วมมือทั้งหมดที่รัฐบาลจีนทำร่วมกับอาเซียนนั้นเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์แบ่งแยกและปกครอง (divide and rule) ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้กลุ่มประเทศภาคพื้นทวีปแยกออกจากกลุ่มประเทศที่เป็นเกาะ จนสุดท้ายอาเซียนก็จะไม่สามารถรวมตัวเป็นเสียง

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Ibid.

เดียวกันและรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN centrality) ไว้ได้¹⁹⁷ ในความเป็นจริง สิ่งหนึ่งที่ไม้อาจจะเลยได้ก็คือข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐบาลท้องถิ่นภายในจีนต่างมีความแตกแยกและแข่งขันกันเองอยู่ด้วยเช่นเดียวกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าในกรณีนี้ ในขณะที่อาเซียนมุ่งที่จะรักษาความเป็น “แกนกลาง” ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บรรดารัฐบาลท้องถิ่นของจีนก็แข่งขันเพื่อที่จะเป็น “แกนกลาง” ของประเทศจีนในการที่จะเข้าสู่ภูมิภาคนี้

กล่าวโดยสรุป จากกรณีศึกษาข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การที่รัฐบาลท้องถิ่นดำเนินกระบวนการนโยบายต่างประเทศของตนเองโดยไม่มีการปรึกษารือกับหน่วยงานอื่น ๆ ก็กับการแข่งขันกันเองในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาลกลางในสายตาประชาคมระหว่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แน่นอนว่า หากไม่ได้มีการทำความเข้าใจกับลักษณะของกระบวนการนโยบายจีนที่มีความกระจายตัวสูงก่อนแล้ว ก็ย่อมสามารถทำให้มีการตีความไปได้ว่า จีนกำลังเป็นประเทศที่มีความก้าวร้าว และพร้อมที่จะก้าวสู่ความเป็นมหาอำนาจของโลกด้วยความรุนแรง

นอกจากนี้ กรณีดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพของรัฐบาลกลางในแง่ของสมรรถนะในการควบคุมและจัดการองค์กรและหน่วยงานย่อยของตนเองอีกด้วย ดังจะเห็นได้ในกรณีของความพยายามครั้งแรกในการตั้งเมืองซานซาของรัฐบาลมณฑลไห่หนานที่รัฐบาลกลางไม่สามารถควบคุมประเด็นที่กระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของประเทศได้ ในกรณีการแข่งขันระหว่างมณฑลยูนนานกับเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วงในการเป็นสะพานของแผ่นดินใหญ่ไปสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งถ้าตามแผนการขั้นบันได เขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วงซึ่งอยู่ทางชายฝั่งทะเลตะวันออกควรต้องกระจายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปสู่มณฑลยูนนานซึ่งเป็นภูมิภาคที่อยู่ทางฝั่งตะวันตกและไม่มีทางออกทะเล แต่การแข่งขันกันเองเช่นนี้กลับเป็นอุปสรรคต่อการที่ยูนนานจะสามารถมีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและระดับการพัฒนาเพิ่มขึ้นได้ (และแน่นอนว่า ความสามารถในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่นนั้นเป็นประเด็นที่รัฐบาลกลางให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก และมีการมองว่าจะจะเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลกลางในระยะยาว)

¹⁹⁷ Wade, "ASEAN divides."

3.1.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนโยบายต่างประเทศของกองทัพ

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกระบวนการต่างประเทศและการมีอิทธิพลของกองทัพปลดแอกประชาชน คือ การกระทำหรือดำเนินการต่างประเทศโดยไม่ได้มีการปรึกษาหารือกับหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือรัฐบาล และในขณะเดียวกัน จากการที่กองทัพปลดแอกมีจุดเริ่มต้นมาจาก กองทัพแดงซึ่งใช้ยุทธวิธีการรบแบบกองโจร ในช่วงสงครามปฏิวัติมาโดยตลอด ทำให้เมื่อกลายมาเป็น กองกำลังของรัฐแล้ว จะต้องเผชิญโจทย์ “การปฏิบัติการทางการทหารร่วมกัน” (joint operation) ระหว่างเหล่าทัพต่าง ๆ ให้สามารถทำการรบในสงครามปกติได้เพื่อรักษาความมั่นคงและความอยู่รอด ของประเทศ ซึ่งกรณีนี้ยังคงเป็นปัญหาใหญ่ของกองทัพมาจนถึงช่วงก่อนสมัชชา 18 ที่มีการเสนอให้ ปฏิรูปกองทัพครั้งใหญ่ในปี 2015

ส่วนนี้จะยกตัวอย่างกรณีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนโยบายต่างประเทศของ กองทัพปลดแอกประชาชนที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับต่างประเทศในภาพรวม ได้แก่ 1. กรณีการทดลองขีปนาวุธต่อต้านดาวเทียมของกองทัพปลดแอกประชาชนในปี 2007 ซึ่งถือ ว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อสนธิสัญญาว่าด้วยอวกาศ (Outer Space Treaty 1967) ที่รัฐบาลจีนร่วม ลงนามด้วยตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 และทำให้ประชาคมระหว่างประเทศมีการวิพากษ์วิจารณ์ การกระทำและการแก้ไขสถานการณ์ของรัฐบาลจีนเป็นอย่างมาก และ 2. กรณีการแพร่กระจายอาวุธ นิวเคลียร์ออกสู่ภายนอกประเทศไม่ว่าจะเป็นเกาหลีเหนือ ปากีสถาน และอิหร่าน ทั้ง ๆ ที่ประเทศจีน รับช่วงต่อของการเป็นภาคีในสนธิสัญญาห้ามแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Non-Proliferation Treaty—NPT) มาจากรัฐบาลจีนคณะชาติเมื่อครั้งยังอยู่ในคณะมนตรีความมั่นคง ถาวรแห่งสหประชาชาติ (Permanent Member of United Nations Security Council) ซึ่งทำให้ รัฐบาลกลางถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นพวกมือถือสาปปากถือศีล (hypocrite) ไม่ยอมทำตามกติกาของ สังคมระหว่างประเทศ และถูกระแวงจากต่างประเทศอยู่บ่อยครั้ง ดังจะเห็นได้ในกรณีตัวอย่างที่ยกมา

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้ว การที่จะระบุว่าการกระทำดังกล่าวเกิดมาจากการ ตัดสินใจของส่วนกลางหรือกองทัพปลดแอกประชาชนเพียงฝ่ายเดียวนั้นเป็นไปได้ยาก เพราะอาจ สามารถพิจารณาได้ว่าส่วนกลางจงใจวางแผนให้กองทัพเป็นผู้กระทำโดยที่ตัวรัฐบาลกลางทำเป็นไม่รู้ ไม่เห็นในการกระทำดังกล่าว ซึ่งไม่ว่าจะจงใจหรือไม่ก็ตาม การที่รัฐบาลกลางอยู่ในสถานะที่ไม่ สามารถรับรู้หรือไม่สามารถควบคุมตัวแสดงในกระบวนการนโยบายต่างประเทศระดับต่าง ๆ ได้นั้น กลับเป็นประโยชน์ต่อส่วนกลางเองไม่น้อย ดังปรากฏในกรณีตัวอย่าง ที่การที่รัฐบาลกลางไม่ได้มีส่วน เกี่ยวข้องกับการกระทำของกองทัพปลดแอกประชาชนทำให้ความตึงเครียดที่เกิดจากข้อ

วิพากษ์วิจารณ์หรือความเสียหายต่อภาพลักษณ์ของประเทศนั้นน้อยกว่าที่ควรจะเป็น กล่าวคือ ถูกมองว่าเป็นความผิดพลาดของการประสานงานมากกว่าที่จะมองว่าเป็นความตั้งใจของส่วนกลาง

กรณี 1: การทดลองขีปนาวุธต่อต้านดาวเทียม

ในเดือนมกราคม 2007 รัฐบาลจีนถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศเป็นอย่างมากจากกรณีการทดลองยิงขีปนาวุธขึ้นไปทำลายดาวเทียมพยากรณ์อากาศ FY-1C ที่โคจรอยู่บนชั้นบรรยากาศของโลก ซึ่งประเด็นสำคัญที่นานาชาติให้ความสนใจต่อเหตุการณ์นี้คือ 1. การกลับมาของการแข่งขันเทคโนโลยีสงครามในอวกาศ และ 2. การจัดการซากของดาวเทียมที่ยังลอยอยู่ในชั้นบรรยากาศ ขณะที่ประเด็นที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ความสนใจคือ การที่กระทรวงการต่างประเทศของจีนไม่ได้รับรู้ถึงการตัดสินใจของกองทัพขีปนาวุธแห่งกองทัพปลดแอกในการทดลองยิงขีปนาวุธต่อต้านดาวเทียมดังกล่าว จึงทำให้ต้องใช้เวลาานเกือบ 2 สัปดาห์กว่าจะสามารถหาคำตอบให้แก่ประชาคมโลกได้ ทั้งนี้ เพื่อจะเข้าบริบทและสถานการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มากขึ้น ขอลำดับเวลาของเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤติการทดลองขีปนาวุธต่อต้านดาวเทียมของจีน ดังนี้

วันที่ 11 มกราคม 2007 ประเทศจีนมีการทดลองยิงขีปนาวุธจากภาคพื้นดินขึ้นไปทำลายดาวเทียมพยากรณ์อากาศสัญชาติจีนที่ชื่อ Fengyun-1C ซึ่ง ณ ขณะนั้นอยู่สูงจากพื้นดิน 865 กิโลเมตร ซึ่งมีการคาดการณ์ว่าฐานยิงจรวดดังกล่าวอยู่ที่ศูนย์ยิงจรวดดาวเทียมในเมืองซีซาง (西昌) มณฑลเสฉวน¹⁹⁸ ต่อมาวันที่ 17 มกราคม 2007 Jerry Lewis ได้มีการเผยแพร่รายงานที่เกี่ยวกับการทดลองขีปนาวุธต่อต้านดาวเทียมของจีนในเว็บไซต์ของวารสาร Aviation Week & Space Technology ของสหรัฐอเมริกา¹⁹⁹ จากนั้นวันที่ 18 มกราคม 2007 นาย Gordon Johndroe โฆษกสภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Council) ของสหรัฐอเมริกาได้ออกมายืนยันว่า ตรวจพบว่าการทดลองยิงดาวเทียมดังที่วารสาร Aviation Week & Space Technology รายงานมานั้นเป็นเรื่องจริง แต่ทางกระทรวงการต่างประเทศของจีนออกมาแถลงว่าไม่รู้เรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด และไม่สามารถให้คำตอบอะไรได้²⁰⁰ วันที่ 19 มกราคม 2007 รัฐบาลสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่นออกมาแสดงความกังวลต่อการทดลองขีปนาวุธยิงอวกาศของจีน ในที่สุดวันที่ 23 มกราคม 2007 นายหลิวเจี้ยนเซา (刘建超) โฆษกกระทรวงการต่างประเทศของจีน ณ ขณะนั้น ออกมา

¹⁹⁸ Ashley J. Tellis, "China's military space strategy," *Survival* 49, 3 (2007). 41-72.

¹⁹⁹ Craig Covault, "Chinese test anti-satellite weapon," (17 January 2007). <http://www.spaceref.com/news/viewnews.html?id=1188>.

²⁰⁰ "Concern over China's missile test," *BBC*, 19 January 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6276543.stm>.

แถลงการณ์ยอมรับเรื่องการทดลองชิปนาอูธต่อต้านดาวเทียมเป็นครั้งแรก ภายหลังจากที่กระทรวงการต่างประเทศพยายามหลีกเลี่ยงที่จะยอมรับหรือปฏิเสธมาโดยตลอด²⁰¹

จะเห็นได้ว่า กระทรวงการต่างประเทศจีนไม่สามารถแสดงจุดยืนที่ชัดเจนต่อสถานการณ์เช่นนี้ได้อย่างทันท่วงที ดังปรากฏจากการที่กระทรวงการต่างประเทศจีนแถลงการณ์ยอมรับเรื่องการทดลองชิปนาอูธดังกล่าว 12 วันภายหลังจากที่มีการยิงชิปนาอูธทำลายดาวเทียมจริง และ 6 วันให้หลังจากที่สื่ออเมริกันออกมาตีข่าว ซึ่งถือได้ว่ามีความล่าช้ามาก เหตุผลส่วนหนึ่งที่สามารถเข้าใจได้คือการทดลองดังกล่าวเป็นการตัดสินใจจากทางฝั่งกองทัพปลดแอกประชาชนโดยไม่เกี่ยวข้องกับองค์กรของรัฐบาลกลาง และไม่ได้มีการแจ้งให้รัฐบาลกลางรับรู้ (แต่ไม่แน่ว่าพรรคจะรับรู้หรือไม่) ดังที่ Bates Gill และ Martin Kleiber ได้สรุปถึงความล่าช้าดังกล่าวในวารสาร *Foreign Affairs* ในปี 2007 ไว้ว่า

เมื่อกล่าวตามตรงแล้ว มือข้างขวาของรัฐบาลปักกิ่งอาจไม่รู้ว่ามือข้างซ้ายของตัวเองกำลังทำอะไรอยู่ กล่าวคือ กองทัพปลดแอกประชาชนและกองกำลังจรดที่อยู่ภายใต้สังกัดได้ทำการทดสอบระบบชิปนาอูธต่อต้านดาวเทียมโดยที่ไม่ได้มีการปรึกษาหารือกับภาคความมั่นคงและด้านการต่างประเทศต่าง ๆ ในรัฐบาลจีน อย่างน้อยที่สุดคือไม่ได้มีการประสานงานกับหน่วยงานที่ชาวต่างชาติมีความคุ้นเคย ประเด็นนี้อาจเป็นสิ่งที่น่ากังวลมากที่สุด เพราะแสดงให้เห็นถึงความทะเยอทะยานและเป้าประสงค์ด้านการทหารและการใช้อาวุธยุทโธปกรณ์ที่แท้จริงของกองทัพปลดแอกประชาชนจีน²⁰²

และเมื่อพิจารณาในเชิงโครงสร้างในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในระดับกองทัพแล้ว ปัญหาที่หนักกว่าในกรณีนี้คือ การที่ประธานคณะกรรมการอาหารส่วนกลาง ณ ขณะนั้น คือ หูจิ่นเทา ซึ่งควบตำแหน่งเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์และประธานาธิบดีไม่ได้รับทราบเรื่องการทดลองชิปนาอูธต่อต้านดาวเทียมนี้ด้วยเช่นกัน ซึ่งในกรณีนี้ James Mulvenon ได้สันนิษฐานไว้ 3 ข้อ ได้แก่ 1. เป็นผลมาจากอคติของกองทัพปลดแอกประชาชนที่มีต่อผู้นำซึ่งมีที่มาจากฝั่งพลเรือน จึงทำให้กองทัพไม่ยอมรับรายงานเรื่องการทดลองชิปนาอูธดังกล่าวให้ประธานคณะกรรมการอาหารส่วนกลางรับทราบ 2. ประธานคณะกรรมการอาหารส่วนกลางรับทราบว่าจะมีการทดลองชิปนาอูธ แต่ไม่ได้รับรายงานว่าจะมีการทดลองจริงในเวลาใด และ 3. ประธานคณะกรรมการอาหารส่วนกลางรับทราบเรื่องการทดลองชิปนาอูธดังกล่าวเป็นอย่างดี แต่ไม่ได้มีการเตรียมการรับมือกับปฏิบัติการของประชาคม

²⁰¹ "China confirms satellite downed," *BBC*, 23 January 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6289519.stm>.

²⁰² Bates Gill, and Martin Kleiber, "China's space odyssey: what the antisatellite test reveals about decision-making in beijing," *Foreign Affairs* 86, no. 3 (2007). 2-3.

ระหว่างประเทศ เพราะผู้นำระดับสูงไม่คิดว่าการทดลองนั้นจะประสบผลสำเร็จ หรือไม่ได้คาดการณ์ว่าหน่วยข่าวกรองของสหรัฐฯ จะสามารถล่วงรู้ได้²⁰³

จากสมมุติฐานทั้งสามของ Mulvenon ไม่ว่าในความเป็นจริงจะเป็นข้อใด ทั้งหมดนี้ต่างก็ชี้ให้เห็นถึงปัญหา ความไม่มีประสิทธิภาพในการประสานงานภายในรัฐบาลเพื่อตอบโต้ต่อสถานการณ์ภายนอกอย่างทันท่วงที โดย Mulvenon สรุปว่า

กว่า 12 วันที่รัฐบาลจีนไม่ได้มีการตอบโต้ใด ๆ ได้ตอกย้ำให้ภายนอกเห็นว่า รัฐบาลจีนมีปัญหาจากความอืดอาดล่าช้าและการมีระบบการจัดการวิกฤติที่ไร้ซึ่งประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าจะมีการตั้งหน่วยงานเพื่อจัดการประเด็นเหล่านี้หรือมีความพยายามที่จะศึกษาและปฏิรูปรูปมาหลายครั้ง ในความเป็นจริงแล้ว การที่กระทรวงการต่างประเทศไม่สามารถตอบโต้ใด ๆ ในช่วงเวลาดังกล่าวได้ก็แสดงให้เห็นว่าการจัดการในประเทศจีนนั้นไม่ได้มียุทธศาสตร์ที่ประสานงานกันเลย อย่างน้อยที่สุดก็คือช่วง 1 เดือนภายหลังจากที่ได้มีการทดลองยิงขีปนาวุธออกไป ประเด็นดังกล่าวนี้ได้สะท้อนกลับมาให้เราต้องตั้งคำถามต่อความสามารถในการบริหารจัดการ “การผงาดขึ้นอย่างสันติ” และการทูตในเชิงรุกของจีนมากขึ้น²⁰⁴

ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นในกรณีการทดลองขีปนาวุธต่อต้านดาวเทียมครั้งนี้เป็นครั้งแรก หากแต่ลักษณะการบริหารจัดการภายในที่ไร้ประสิทธิภาพและไร้การประสานงานกันเช่นนี้เคยเกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้แล้ว คือในกรณี แผนการซ้อมรบ “Strait 961” ที่กองทัพปลดแอกประชาชนจีนใช้ในวิกฤตการณ์ความสัมพันธ์จีน-ไต้หวันในช่วงเดือนมีนาคม 1996 โดยที่กองทัพปลดแอกประชาชนสามารถบรรลุได้ถึงแค่สองขั้นจากสามขั้น กล่าวคือสามารถทำได้แค่การยิงขีปนาวุธพิสัยไกล และการสนธิกำลังทางอากาศและทางน้ำเท่านั้น แต่ไม่ประสบความสำเร็จในการยกพลขึ้นบก²⁰⁵ ในประเด็นนี้ Richard Fisher เห็นว่าความล่าช้าดังกล่าวส่งผลให้ทั้งไต้หวันและสหรัฐฯ ไม่เกรงกลัวเท่าใดนัก²⁰⁶ แต่ถึงแม้ว่าปฏิบัติการดังกล่าวจะล้มเหลวในทางการทหาร แต่กลับประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากทางการเมือง โดยที่ท้ายที่สุดแล้ว การปฏิบัติการทางทหารในครั้งนั้นก็สามารทำให้จีนสามารถสร้างอิทธิพลของตนเองในการเลือกตั้งของไต้หวันได้²⁰⁷

²⁰³ James Mulvenon, "Rogue warriors? a puzzled look at the Chinese ASAT test," *China Leadership Monitor*, no. 20 (2007), <http://media.hoover.org/documents/clm20jm.pdf>.

²⁰⁴ Ibid, 5.

²⁰⁵ *Chinese exercise Strait 961: 8-25 March 1996*, U.S. Office of Naval Intelligence (USA, 1996), <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB19/docs/doc14.pdf>.

²⁰⁶ Fisher, *China's military modernization: building for regional and global reach*.71.

²⁰⁷ Robert S. Ross, "The 1995-1996 Taiwan strait confrontation: coercion, credibility and the use of force," *International Security* 25, no. 2 (2000). 87-123.

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว กลับไม่ต่อมมีการให้ความสนใจกับประเด็น การทำผิดต่อสนธิสัญญาว่าด้วยอวกาศ ปี 1967 ของจีนมากนัก ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ โฆษกกระทรวง การต่างประเทศของจีนได้ออกมาปฏิเสธข้อกล่าวหาในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2007 ซึ่งล่าช้ากว่าการ ออกมาแถลงการณ์ยืนยันในครั้งแรกเสียอีก ในขณะที่ถ้อยความในการปฏิเสธข้อกล่าวหาดังกล่าวก็ เป็นเพียงการยืนยันว่าการทดลองในวันที่ 11 มกราคมนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมายระหว่าง ประเทศ²⁰⁸ ซึ่งภายหลังจากนั้นกลับไม่มีการสานต่อเอาความจีนในแง่กฎหมายจากเหตุการณ์ครั้งนี้แต่ อย่างไม่ใด แต่ทว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกลับเป็นการที่สหรัฐฯ มองว่า จีนกำลังนำการแข่งขันติดอาวุธในอวกาศ (space weaponization) กลับเข้ามาในการเมืองระหว่างประเทศอีกครั้ง ซึ่งจากเหตุการณ์นี้ส่งผลให้ สหรัฐฯ หันกลับมาเรือ่ฟื้นการทดลองยิงขีปนาวุธต่อต้านดาวเทียมอีกครั้งในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2008 ในชื่อ “Operation Burnt Frost” ภายหลังจากที่หยุดการทดลองดังกล่าวมาตั้งแต่ปี 1985²⁰⁹

นอกจากนี้ มีการคาดการณ์ว่า การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดเศษซากชิ้นส่วนในอวกาศ (space debris) มากที่สุดในประวัติศาสตร์ โดยมีชิ้นส่วนที่สามารถตรวจจับได้มากกว่า 3,000 ชิ้น และคาดการณ์ว่าจะมีชิ้นส่วนที่ไม่สามารถตรวจจับได้อีกมากกว่า 150,000 ชิ้น ที่ยังลอยอยู่ในชั้น บรรยากาศของโลก²¹⁰ โดยในปี 2016 Celes Trak ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบเศษซาก ที่ลอยอยู่ในอวกาศได้โพสรายงานในทวีตเตอร์ขององค์กรว่า “พบชิ้นส่วนของ FY-1C อีก 12 ชิ้น จึง ทำให้ชิ้นส่วนทั้งหมดมีรวมแล้วทั้งหมด 3,438 ชิ้น โดยเสื่อมสภาพไปแล้ว 571 ชิ้น”²¹¹ ซึ่งประเด็นนี้ อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในอวกาศและส่งผลกระทบต่อการทำงานของดาวเทียมอื่น ๆ ด้วย เช่นกัน²¹² กรณีดังกล่าวจึงทำให้รัฐบาลจีนประสบปัญหาด้านภาพลักษณ์และก่อให้เกิดความ หวาดระแวงต่อการผงาดขึ้นของจีนในประชาคมระหว่างประเทศอยู่ไม่น้อย

กรณี 2: การแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์

หลังจากที่จีนสามารถพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ได้สำเร็จในวันที่ 16 ตุลาคม 1964 และสามารถ พัฒนาเป็นระเบิดแบบไฮโดรเจนได้ในปี 1967 ผู้นำในกองทัพปลดแอกจำนวนหนึ่งมีความคิดที่จะส่ง ต่ออาวุธนิวเคลียร์ออกไปยังประเทศต่าง ๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันประเทศของจีน

²⁰⁸ "PRC FM spokesman: 'satellite-related test' violates no international treaty," *Xinhua*, 8 February 2007.

²⁰⁹ John A. Tirpak, "Operation burnt frost "historic"," *Air Force Magazine*, 22 February, 2008, <http://www.airforcemag.com/Features/security/Pages/box022208shootdown.aspx>.

²¹⁰ "ISS crew take to escape capsules in space junk alert," *BBC*, 24 March 2012,

<https://www.bbc.co.uk/news/science-environment-17497766>.

²¹¹ T.S. Kelso, Twitter, 26 October, 2016.

²¹² "Concern over China's missile test."

ทั้งนี้ Fisher แบ่งกลุ่มประเทศที่กองทัพปลดแอกประชาชนจีนส่งต่ออาวุธนิวเคลียร์ออกไปเป็นสองชั้น โดยกลุ่มประเทศในชั้นแรก (the first tier) หมายถึงกลุ่มประเทศที่กองทัพปลดแอกประชาชนจีนส่งต่ออาวุธนิวเคลียร์เข้าไปโดยตรง ไม่ว่าจะผ่านการให้ความช่วยเหลือ หรือการขายอาวุธนิวเคลียร์ให้โดยตรง ประเทศในกลุ่มนี้ได้แก่ ปากีสถาน เกาหลีเหนือ และอิหร่าน ซึ่งมีความสำคัญในแง่ยุทธศาสตร์ และเป็นเสมือนรัฐตัวแทน (proxy) ของจีนในการเมืองระหว่างประเทศ กลุ่มประเทศในชั้นที่สอง (the second tier) คือกลุ่มประเทศที่ได้รับการส่งต่อเทคโนโลยีหรือวัตถุดิบตั้งต้นเพื่อทำนิวเคลียร์จากกลุ่มประเทศในชั้นแรกอีกชั้นหนึ่ง โดยที่ตัวส่งต่อสำคัญในกรณีนี้คือปากีสถานและเกาหลีเหนือ หรือไม่ก็เป็นกลุ่มประเทศที่ร่วมมือกับจีนในเรื่องพลังงานนิวเคลียร์ ประเทศในกลุ่มนี้ได้แก่ ซาอุดีอาระเบีย ซีเรีย อียิปต์ บังคลาเทศ ตุรกี และบราซิล ทั้งนี้ ในปัจจุบันประเทศจีนเริ่มมีความสนใจที่จะร่วมมือในการส่งต่อเทคโนโลยีนิวเคลียร์ให้บางประเทศในกลุ่มนี้โดยตรงอีกด้วย²¹³

กรณีศึกษา นี้ชี้ให้เห็นว่า การที่กองทัพปลดแอกประชาชนใช้ช่องว่างของกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัวในการแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ออกไปยังต่างประเทศนั้น ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของจีนและก่อให้เกิดความหวาดระแวงต่อชาติมหาอำนาจเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือในกรณีการแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ให้แก่กลุ่มประเทศในชั้นแรก ที่ได้รับการต่อต้านอย่างชัดเจนจากสหรัฐอเมริกา กระนั้น การที่กองทัพปลดแอกประชาชนมีอิทธิพลในการเมืองจีนเป็นอย่างมากก็ทำให้รัฐบาลกลางไม่สนใจการท้วงติงจากต่างประเทศแต่อย่างใด

กรณีปากีสถาน กองทัพปลดแอกให้ความช่วยเหลือในการแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์แก่ประเทศปากีสถานตั้งแต่หลังจากที่จีนพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์สำเร็จ โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อคานอำนาจกับโครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของอินเดีย ทั้งนี้ จีนให้ความช่วยเหลือปากีสถานในด้านการแปรรูปแร่ยูเรเนียมและร่วมมือกับ A. Q. Khan ผู้ที่ริเริ่มโครงการนิวเคลียร์ในปากีสถาน นอกจากนี้ยังมีการขายขีปนาวุธพิสัยใกล้รุ่น M-11 ที่สามารถยิงได้ในระยะพิสัย 300 กิโลเมตรให้แก่ปากีสถานในปี 1991 โดยหน่วยงานการข่าวกรองของสหรัฐฯ สามารถถ่ายทอดรูปการขนส่งอาวุธดังกล่าวได้ และยังมีรายงานว่า จีนให้ความสนับสนุนในด้านฐานยิงจรวดมาก่อนหน้านี้แล้ว จึงทำให้รัฐบาลสหรัฐฯ โดยประธานาธิบดีจอร์จ บุชประกาศคว่ำบาตรบริษัท China Great Wall Industry Corporation และบริษัท China Precision Machinery Import-Export Corporation ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมยุทธโศภกรรมของกองทัพปลดแอกในเดือนมิถุนายน 1991 ด้วยข้อกล่าวหาว่ามีการส่งขีปนาวุธให้แก่ Space and Upper Atmosphere Research Commission (SUPARCO) ของปากีสถาน ซึ่งในตอนแรก รัฐบาลปักกิ่งยอมรับและสัญญาว่าจะปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศที่ว่าด้วยการควบคุมเทคโนโลยีขีปนาวุธ จึงทำให้ดูเหมือนว่าการคว่ำบาตรนั้นจะสิ้นสุดเร็วกว่าที่รัฐบาลบุชกำหนดไว้ แต่

²¹³ Fisher, *China's military modernization: building for regional and global reach*. 51-55.

เมื่อบุชขาย F-16 ให้แก่ไต้หวันในช่วงปลายปี 1992 ทำให้จีนภายใต้การผลักดันของผู้นำฝ่ายกองทัพกลับมาสนับสนุนการขายขีปนาวุธให้ปากีสถานอีกครั้งในเดือนธันวาคมปีเดียวกัน และยังได้เพิ่มการให้การอบรมทางวิศวกรรมนิวเคลียร์ การส่งต่อเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาขีปนาวุธวิสัยกลาง รวมไปถึงการค้าแร่ยูเรเนียมให้แก่ปากีสถานเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย²¹⁴

ในกรณี*เกาหลีเหนือ* สาเหตุสำคัญที่ทำให้กองทัพปลดแอกประชาชนแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์เข้าไปคือ การรักษาความอยู่รอดของระบอบคอมมิวนิสต์และการพยายามป้องกันสหรัฐอเมริกาไม่ให้เข้ามารุกรานอาณาเขตของประเทศที่เป็นพันธมิตรกับจีน โดยที่จีนได้ให้ความช่วยเหลือเกาหลีเหนือในการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์มาตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1960 และ 1970 และความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพปลดแอกประชาชนกับระบอบคิมในเกาหลีเหนือก็มีความแนบแน่นกันเป็นอย่างมาก และยังมี การให้ความช่วยเหลือเกาหลีเหนือมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1990 ไม่ว่าจะเป็นการอบรมวิศวกร การให้ความช่วยเหลือด้านวัสดุในการสร้างขีปนาวุธ และการช่วยพัฒนาโครงการ Taepodong IRBM ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการสร้างขีปนาวุธวิสัยไกลข้ามทวีป (Inter-Continental Ballistic Missile—ICBM)²¹⁵ อย่างไรก็ตาม เมื่อเกาหลีเหนือประกาศว่าจะถอนตัวออกจากสนธิสัญญาห้ามกระจายอาวุธนิวเคลียร์ (Non-Proliferation Treaty) ในเดือนมกราคม 2003 ได้ก่อให้เกิดกระแสต่อต้านการกระทำดังกล่าวของเกาหลีเหนืออย่างต่อเนื่อง ผนวกกับช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเดียวกับที่สหรัฐอเมริกากำลังจะเริ่มต้นสงครามต่อต้านการก่อการร้าย (war on terror) ซึ่งเป้าหมายที่มักถูกเรียกคือกลุ่ม Axis of Evil ซึ่งได้แก่อิรัก อิหร่าน และเกาหลีเหนือ ที่ได้มีการคาดการณ์ไว้ว่ากำลังพัฒนาขีดความสามารถในการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ แน่แน่นอนว่าเมื่อเงื่อนไขเป็นเช่นนั้น กองทัพปลดแอกประชาชนและรัฐบาลจีนจึงมีความกังวลเกี่ยวกับวิกฤติการณ์ในคาบสมุทรเกาหลีว่าจะเป็นเป้าของการโจมตีจากสหรัฐฯ มากยิ่งขึ้น และในที่สุดปัญหาในคาบสมุทรเกาหลีผ่อนคลายลงด้วยการจัดการประชุม 6 ฝ่าย (Six Party Talks) โดยที่กองทัพปลดแอกเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมเกาหลีเหนือให้เข้าร่วมการเจรจาดังกล่าว นอกจากนี้ กองทัพปลดแอกยังได้โยกย้ายกองกำลังในกองทัพกว่า 150,000 อัตรา ให้ไปประจำการตามชายแดนจีน-เกาหลีเหนือเพื่อส่งสัญญาณความไม่พอใจต่อการตัดสินใจของเกาหลีเหนือในกรณีการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ต่อไปอีกด้วย²¹⁶ กรณีนี้จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายการให้การสนับสนุนด้านการพัฒนาอาวุธ

²¹⁴ *China's missile sales to islamabad worry Washington*, Wisconsin Project on Nuclear Arms Control (1 May 1995), <http://www.wisconsinproject.org/chinas-missile-sales-to-islamabad-worry-washington/>.

²¹⁵ "Taep'o-Dong 2 (TD-2)," (Federation of American Scientists). <http://fas.org/nuke//guide/dprk/missile/td-2.htm>.; Fisher, *China's military modernization: building for regional and global reach*. 51.

²¹⁶ Andrew Scobell, "The PLA role in China's DPRK policy," in *PLA influence on China's national security policy making*, ed. Phillip C. Saunders, and Andrew Scobell (California: Stanford University Press, 2015). P. 206.

นิวเคลียร์ในเกาหลีเหนือของกองทัพปลดแอกจากที่เคยให้ความช่วยเหลืออย่างแข็งขันกลายมาเป็น การดำเนินบทบาททรง (จากรัฐบาลกลาง) ในการจัดการปัญหาในคาบสมุทรเกาหลี มีสาเหตุสำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบายอย่างกะทันหันของเกาหลีเหนือที่อาจส่งผลเสียต่อความมั่นคงของ ประเทศจีนได้นั่นเอง

ส่วนกรณีอิหร่าน กองทัพปลดแอกประชาชนเริ่มเข้าไปขายอาวุธสงครามให้แก่ทั้งอิหร่านและ อิรักในช่วงสงครามอิหร่าน-อิรักในช่วงปี 1980-1988 แล้ว สาเหตุสำคัญที่ทำให้กองทัพปลดแอก ประชาชนเริ่มให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ในอิหร่าน คือ การสนับสนุนระบอบการ ปกครองของนิกายชีอะห์ที่กำลังถูกล้อมโดยนิกายซุนนี่ที่ได้รับการสนับสนุนโดยอิสราเอลและ สหรัฐอเมริกา และอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ การเข้าถึงทรัพยากรปิโตรเลียมในอิหร่าน ความ ช่วยเหลือของกองทัพปลดแอกที่ให้แก่อิหร่าน ได้แก่ การอบรมด้านวิศวกรรมที่เริ่มมาตั้งแต่กลาง ทศวรรษที่ 1980 การสร้างเตาปฏิกรณ์และการสกัดแร่ยูเรเนียม รวมไปถึงการเพิ่มความเข้มข้นให้แก่ แร่ยูเรเนียมอีกด้วย ในเดือนตุลาคม 1997 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลจีนให้คำมั่น สัญญาว่าจะไม่ขายเทคโนโลยีให้แก่อิหร่านอีกต่อไป ซึ่งในขั้นแรกรัฐบาลจีนตอบตกลง แต่ก็ยังมี รายงานเรื่องการซื้อขายอาวุธนิวเคลียร์ระหว่างจีน-อิหร่านมาอย่างต่อเนื่อง เช่นในปี 2005 กลุ่ม Council for National Resistance of Iran ได้ออกมากล่าวหาว่าจีนได้ขาย beryllium ซึ่งเป็นตัวจุด ยิงระเบิดนิวเคลียร์ เหล็กสำหรับบรรจุระเบิดนิวเคลียร์ และ centrifuge ให้แก่อิหร่าน²¹⁷ เป็นต้น

ส่วนในกลุ่มชั้นที่สอง คือ พวกที่ได้รับการแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์จากกลุ่มประเทศชั้น แรก ซึ่งในปัจจุบันมีความหลากหลายเป็นอย่างมาก เช่น ซาอุดีอาระเบีย ซีเรีย อียิปต์ บังคลาเทศ ตุรกี และบราซิล²¹⁸ ไปจนถึงกลุ่มผู้ก่อการร้าย เช่น กลุ่มฮิสบอลเลาะห์ (Hezbollah) ที่เชื่อว่าจะได้รับการ สนับสนุนด้านอาวุธยุทธภัณฑ์เงินผ่านอิหร่านและเกาหลีเหนือ²¹⁹ โดยประเด็นดังกล่าวเคยถูกตั้งข้อ สงสัยโดยอิสราเอลที่ได้ดำเนินยุทธการ Outside the Box ในตอนเที่ยงคืนของวันที่ 6 กันยายน 2007 ที่เครื่องบินทิ้งระเบิดของอิสราเอลทำการทิ้งระเบิดในเขต Deir ez-Zor ของประเทศซีเรีย ซึ่งได้รับ รายงานจากหน่วยข่าวกรองว่ามีเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ตั้งอยู่ โดยที่ Fisher ตั้งข้อสังเกตต่อประเด็นนี้ว่า

ประชาคมโลกอาจเริ่มที่จะตระหนักได้ถึงภัยอันตรายอันเป็นผลมาจาก
โครงการแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ของกองทัพปลดแอกประชาชนแก่ปากีสถาน

²¹⁷ National Council of Resistance of Iran, "Iran took Chinese beryllium for nuclear weapons," news release, 1 September, 2005, <https://www.ncr-iran.org/en/news/nuclear/339-iran-took-chinese-beryllium-for-nuclear-weapons-sp-29078>.

²¹⁸ Fisher, *China's military modernization: building for regional and global reach*. 54-55.

²¹⁹ Rane Garfinkel, "Don't let hurricanes distract from nuclear furies of Iran, Hezbollah, North Korea, Syria," *The Washington Times*, 11 September 2017, <https://www.washingtontimes.com/news/2017/sep/11/iran-hezbollah-n-korea-nuclear-weapons/>.

เกาหลีเหนือ และอิหร่าน จากการที่กลุ่มในชั้นที่สองที่ได้รับเทคโนโลยีดังกล่าวไป ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม การแพร่กระจายอาวุธของจีนได้สร้างความเป็นไปได้ประการหนึ่งว่า ในอนาคต ผู้ก่อการร้ายอาจได้ครอบครองหรือใช้อาวุธนิวเคลียร์²²⁰

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าลักษณะร่วมกันของกรณีการแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ของกองทัพปลดแอกไปยังต่างประเทศที่ได้ยกมาทั้งหมดคือ การดำเนินงานไปในคนละทิศทางของกระบวนการนโยบายต่างประเทศระดับอื่น ๆ ของจีน โดยที่หน่วยงานสำคัญที่เป็นตัวตั้งตัวตีในการซื้อขายอาวุธคือ กรมยุทธโธปกรณ์ของกองทัพปลดแอกประชาชน แต่องค์กรที่ต้องรับความกดดันจากต่างประเทศเมื่อมีการตรวจจับได้คือกระทรวงการต่างประเทศและรัฐบาลกลาง ด้วยเหตุนี้ กรณีส่วนใหญ่จึงปรากฏออกมาในรูปของการที่รัฐบาลกลางยอมทำตามข้อตกลงเบื้องต้น แต่กองทัพกลับยังคงดำเนินการซื้อขายอาวุธของตัวเองต่อไป ยกเว้นในกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในคาบสมุทรเกาหลีที่ประเทศผู้รับก่อปัญหาระหว่างประเทศขึ้นมา และมีโอกาสที่จะก่อให้เกิดปัญหาต่อความมั่นคงของเงินเอง จนท้ายที่สุดแล้ว กองทัพปลดแอกประชาชนจึงจำเป็นต้องปรับนโยบายให้ประสานกับรัฐบาลกลาง โดยยอมรับบทบาทรองในการกดดันรัฐบาลเกาหลีเหนือเพื่อให้เข้าร่วมในการประชุม 6 ฝ่ายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

3.2 ปัญหาภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อประเทศจีน

จะเห็นได้ว่า กระบวนการนโยบายต่างประเทศแบบกระจายตัวของจีนก่อให้เกิดปัญหาต่อตัวรัฐบาลจีนเองเป็นอย่างมาก กระนั้น รัฐบาลกลางกลับยังสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการนโยบายต่างประเทศเช่นนี้ได้อยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ นโยบายต่างประเทศระดับท้องถิ่นที่ยังทำให้รัฐบาลได้ประโยชน์ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และในระดับกองทัพที่ทำให้สามารถใช้เป็นข้ออ้างที่ว่าตนเองไม่สามารถควบคุมกิจกรรมของกองทัพได้ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ แต่เมื่อสถานะของจีนและสถานการณ์ของโลกมีความเปลี่ยนแปลงไปนับตั้งแต่ช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี 2008 เป็นต้นมา ข้อท้าทายใหม่ ๆ ได้เข้ามาเป็นเงื่อนไขทำให้กระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัวกลับกลายมาเป็นอุปสรรคต่อการจัดการปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งในระดับภายในและภายนอกประเทศ ทำให้เริ่มมีการตั้งคำถามต่อความสามารถในการบริหารจัดการปัญหาต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง ผนวกกับช่วงเวลาปัญหาเหล่านี้รุมเร้าเข้ามาก็เป็นเวลาเดียวกับการที่รัฐบาลกลางของจีนจะต้องมีการเปลี่ยนผ่านผู้นำครั้งใหม่ ด้วยเหตุนี้ การเปลี่ยนผ่านอำนาจของจีนจากรุ่นที่ 4 ไปสู่รุ่นที่ 5 ในสมัยสมัชชา 18 จึงมีนัยยะต่อความอยู่รอดของประเทศเป็นอย่างมาก

²²⁰ Fisher, *China's military modernization: building for regional and global reach*. 53-56.

ส่วนนี้จะพิจารณาเงื่อนไขใหม่ที่ทำให้รัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์เริ่มตระหนักว่ากระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัวของจีนนั้นกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความอยู่รอดรัฐบาลกลางเอง ได้แก่ เศรษฐกิจวิถีใหม่ (new normal economy) ความก้าวหน้าในเทคโนโลยีสารสนเทศที่เริ่มทำให้เกิดการตื่นตัวของภาคประชาชนภายในประเทศ และการปรับนโยบายหันกลับมาสู่เอเชีย-แปซิฟิกของสหรัฐอเมริกา ทั้งหมดนี้นำมาสู่ประเด็นที่ว่า รัฐบาลจีนจำเป็นต้องมีการวางแผนยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศใหม่จากส่วนกลาง รวมไปถึงการปฏิรูปปรับเปลี่ยนโครงสร้างของรัฐบาล เพื่อที่จะทำให้รัฐบาลกลางสามารถกำหนดวาระและนโยบายต่างประเทศ รวมถึงนโยบายอื่น ๆ ให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ โดยที่ประเด็นนี้ จะกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญในการนำไปสู่ข้อเสนอที่ว่าด้วยการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศในสมัยฯ 18 โดยมีสีจิ้นผิง และนักการทูตระดับสูงของพรรค อย่างเช่น หยางเจี๋ยฉือ เป็นผู้นำสำคัญในการผลักดันวาระดังกล่าว

3.2.1 เศรษฐกิจวิถีใหม่กับแนวทางแก้ปัญหาของพรรคคอมมิวนิสต์ส่วนกลาง

ในขณะที่ช่วงต้นศตวรรษที่ 21 เศรษฐกิจจีนมีการเติบโตที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product) ที่เป็นตัวเลขสองหลักมาโดยตลอด จนมาถึงช่วงก่อนการเปลี่ยนผ่านมาสู่สมัยฯ 18 จีนต้องเผชิญกับสภาวะ “เศรษฐกิจวิถีใหม่” (new normal economy) ซึ่งเป็นปัญหาต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้มีอัตราการเติบโตลดลง และยังเป็นปัญหาต่อการจ้างงานของประชาชนในภาพรวมทั้งประเทศอีกด้วย ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า โครงสร้างและวิธีการพัฒนาทางเศรษฐกิจในแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ รวมไปถึงกระบวนการนโยบายต่างประเทศแบบกระจายตัวของจีนที่เปิดโอกาสให้บรรดารัฐบาลท้องถิ่นสามารถมีนโยบายต่างประเทศด้านเศรษฐกิจของตัวเองก่อนหน้านี้ ก็ดูเหมือนว่าจะไม่สามารถรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราเดียวกับในช่วงก่อนหน้านี้ได้อีกต่อไป

ส่วนนี้จะพิจารณาว่า เศรษฐกิจวิถีใหม่ของจีนส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงมุมมองของรัฐบาลกลางในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศแบบกระจายตัวอย่างไร โดยจะเริ่มจากการอธิบายปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “เศรษฐกิจวิถีใหม่” ที่เกิดขึ้นในประเทศจีนเสียก่อนว่ามีลักษณะอย่างไรและประกอบด้วยเงื่อนไขใดบ้าง จากนั้นจะหันมาพิจารณาว่า รัฐบาลกลางภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์มีการมองประเด็นดังกล่าวอย่างไร และมีการตั้งเป้าหมายว่าจะจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวอย่างไรบ้าง โดยจะพิจารณาจากเนื้อหาการประชุมสมัยฯ 18 ที่เป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยน

ผ่านชุดผู้นำประเทศจากรุ่นที่ 4 สู่รุ่นที่ 5 ไปจนถึงรายงานของรัฐบาลกลางในการประชุมสภาประชาชนสมัยที่ 12

คำว่าเศรษฐกิจวิถีใหม่ถูกใช้ครั้งแรกในปี 2010 โดย Mohamed El-Erian เพื่ออธิบายสภาพทางเศรษฐกิจภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจปี 2008 ซึ่งมีนัยยะถึงความพยายามที่จะฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของหลาย ๆ ประเทศในโลกตะวันตก โดยในตอนหนึ่งเขาระบุว่า

กลุ่มประเทศที่เศรษฐกิจกำลังเติบโต (emerging economies) แทบไม่ได้รับผลกระทบจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมในเศรษฐกิจวิถีใหม่แต่อย่างใด ซึ่งถ้าหากเศรษฐกิจวิถีใหม่ยังคงอยู่ในทิศทางเช่นนี้ต่อไป มีโอกาสเป็นอย่างมากที่จะก่อให้เกิดการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมไปสู่กลุ่มประเทศที่กำลังเติบโต ซึ่งเป็นสิ่งที่เราสามารถสังเกตเห็นได้ในปัจจุบัน

ถ้าหากไปที่บราซิล...เราจะเห็นบรรยากาศการทำงานที่แตกต่างไปอย่างมากจากที่เราเห็นในสหรัฐอเมริกา และสำหรับคนที่มาจากอียิปต์ อินเดีย อินโดนีเซีย และที่แน่นอนคือ จีน ก็จะได้รับบรรยากาศเช่นนั้นในแบบเดียวกัน²²¹

จะเห็นได้ว่า ในความหมายดั้งเดิมนั้น เศรษฐกิจวิถีใหม่นั้นมองกลุ่มประเทศที่กำลังมีเศรษฐกิจที่เติบโตว่าจะยังมีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ความหมายของคำว่า “เศรษฐกิจวิถีใหม่” ที่ถูกใช้เรียกในประเทศจีนกลับหมายถึง ปรากฏการณ์ที่อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยวัดจากผลผลิตมวลรวมภายในประเทศลดลงมาเหลือเพียง 7.9% เป็นครั้งแรกในปี 2012 และในปีต่อมาอัตราดังกล่าวก็ลดลงเรื่อย ๆ โดยในปี 2016 อัตราการเติบโตของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศลดลงเหลือเพียง 6.7% ซึ่งนับว่าเป็นปรากฏการณ์ที่แปลกใหม่สำหรับประเทศจีน เพราะนับตั้งแต่ช่วงปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศจนถึงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2008 การเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนนั้นอยู่ในระดับตัวเลขสองหลักมาโดยตลอด และถึงแม้ว่าจีนจะได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจอยู่บ้างคือ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจลดลงมาเหลือ 9.4% ในปี 2009²²² แต่ก็ยังถือว่าสูงกว่าอีกหลาย ๆ ประเทศที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจปี 2008

ด้วยเหตุนี้ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดลงมาของจีนในช่วงปี 2012 นั้น จึงกลายเป็นประเด็นที่ผู้ติดตามและนักวิชาการพยายามวิเคราะห์ และหาชุดคำอธิบายต่อปรากฏการณ์ดังกล่าวว่า

²²¹ Mohamed El-Erian, *Navigating the new normal in industrial countries*, Per Jacobsson Foundation, (Washington, 2010), <http://www.perjacobsson.org/lectures/101010.pdf>. 29.

²²² World Bank, "GDP growth (annual %)" (1961-2017).

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN>.

มีสาเหตุมาจากปัจจัยใดบ้าง แน่นอนว่า ในกลุ่มของนักวิชาการเหล่านี้ ต่างก็มีความเห็นต่อสถานะของ เศรษฐกิจวิถีใหม่ในกรณีนี้แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นการมองผ่านสถานะอำนาจใหม่ของประเทศ แง่มุมการพัฒนา และแง่มุมทางเศรษฐศาสตร์

ประเภทแรกคือ กลุ่มที่ให้ความสำคัญต่อสถานะอำนาจของจีน โดย Hu Angang ได้เตือนให้ ทำความเข้าใจก่อนว่า ความหมายและนัยยะทางการเมืองของการใช้คำว่าเศรษฐกิจวิถีใหม่ในบริบท ของจีนมีความแตกต่างไปจากความหมายและนัยยะที่นักวิชาการตะวันตกใช้เรียกวิกฤตเศรษฐกิจในฝั่ง ตะวันตก กล่าวคือ เศรษฐกิจวิถีใหม่ของจีนเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของการพัฒนา ประเทศจีนสู่ความเป็นรัฐมหาอำนาจ มากกว่าที่จะเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการเติบโต ทางเศรษฐกิจที่ช้าลงนั้นก็มีความตั้งใจของรัฐบาลเพื่อที่จะทำให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพมากขึ้น เมื่อ เป็นเช่นนั้น เศรษฐกิจวิถีใหม่ของจีนจึงไม่ควรถูกมองว่าเป็นปัญหาแต่อย่างใด²²³

ในขณะที่ประเภทที่สองคือ กลุ่มที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาของการพัฒนา เช่น Matthew Johnson และ Zhang Jing กับ Chen Jian มองว่าการที่จีนมีระดับการเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจที่ช้าลงเป็นผลมาจาก “กับดักของประเทศที่มีรายได้ปานกลาง” (middle income trap) ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ประเทศที่กำลังพัฒนาไม่สามารถก้าวขึ้นสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาได้ ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากปัจจัยที่ทำให้ประเทศนั้น ๆ สามารถก้าวข้ามจากการเป็นประเทศกำลังพัฒนา มาสู่การเป็นประเทศที่มีการพัฒนาระดับกลาง ตัวอย่างเช่น การที่ค่าแรงในประเทศกำลังพัฒนามี ราคาต่ำ อันเป็นปัจจัยที่ทำให้ประเทศเหล่านั้นเป็นที่ดึงดูดในสายตาชาวต่างชาติในการเข้าไปลงทุน สร้างโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีความเติบโต อย่างไรก็ตาม เมื่อเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาเหล่านั้นดีขึ้น ค่าแรงและค่าดำรงชีพก็ย่อมต้องมากขึ้นตามไป ซึ่งก็หมายความว่า จุดดึงดูดเงินลงทุนจากต่างชาติจะหายไป ณ จุดนี้เองที่ทำให้อัตราการเติบโตทาง เศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ ลดลง และตกลงไปสู่กับดักของประเทศที่มีรายได้ปานกลาง ซึ่งจีนก็เป็น หนึ่งในประเทศที่เข้าข่ายปัญหาของการพัฒนาเช่นนี้เหมือนกัน ผลก็คือ การที่จีนมีอัตราการ เจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติที่น้อยลง²²⁴

อีกชุดคำอธิบายหนึ่งมาจากนักเศรษฐศาสตร์ที่มีมุมมองต่อปรากฏการณ์เศรษฐกิจวิถีใหม่ของ จีนว่า เป็นผลมาจากนโยบายเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างมากเกินไปของจีนในอดีตเอง

²²³ Angang Hu, "Embracing China's "new normal": why the economy is still on track," *Foreign Affairs* (2015), <http://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-04-20/embracing-china-new-normal>.

²²⁴ "Is China suffering from the middle-income trap?," Investopedia, updated 25 September, 2015, accessed 25 June 2017, www.investopedia.com/articles/investing/092515/china-suffering-middleincome-trap.asp.; Jing Zhang, and Jian Chen, "Introduction to China's new normal economy," *Journal of Chinese Economic and Business Studies* 15, no. 1 (2017). 1-4.

เพราะจีนใช้วิธีการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านโครงการและวิสาหกิจของรัฐบาล ซึ่งเป็นการละเลยตัวแสดงที่แท้จริงของตลาดคือประชาชน ซึ่งเหมารวมไปถึงภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป จึงทำให้ตัวแสดงเหล่านั้นไม่มีความสามารถที่เพียงพอสำหรับการก่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่แท้จริงได้ Joseph Stiglitz เห็นว่า ปัญหาการเจริญเติบโตที่ช้าลงเป็นผลมาจากวิธีการของรัฐบาลจีนในการเร่งการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในอดีตที่เน้นฝั่งอุปทาน (supply side) ผ่านการทุ่มงบประมาณของรัฐเข้าสู่ตลาดเพียงอย่างเดียว เช่นการลงทุนก่อสร้างในโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค การส่งเสริมภาคการผลิต และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา แต่ปัญหาคือวิธีการดังกล่าวทำให้เกิดหนี้ของหน่วยงานภาครัฐจำนวนมาก และพลังเศรษฐกิจฝั่งอุปสงค์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะจะเป็นความสามารถในการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค และการออมของครัวเรือนไม่สอดคล้องกับปริมาณอุปสงค์ที่มีอยู่เกินกว่าความจำเป็น ทั้งหมดนี้ได้กลายมาเป็นอุปสรรคขัดขวางไม่ให้เศรษฐกิจของจีนสามารถโตขึ้นไปอีกได้²²⁵

แน่นอนว่า การมองสถานะของเศรษฐกิจวิถีใหม่ของจีนที่แตกต่างกันไม่ว่าจะจะเป็นมุมมองด้านสถานะอำนาจของประเทศ การพัฒนา หรือปัญหาในเชิงเศรษฐศาสตร์ ต่างย่อมส่งผลต่อการที่ผู้ตีความจะเลือกใช้วิธีการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันเช่นกัน เช่น ในการมองว่าเศรษฐกิจวิถีใหม่ของจีนสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประเทศมหาอำนาจ โดยไม่ได้มองว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ช้าลงนั้นเป็นปัญหา แต่เป็นการยืนยันถึงความสำเร็จของแผนการพัฒนาเศรษฐกิจจากยุคที่ผ่านมา ดังนั้น เมื่อเราพิจารณาเช่นนี้แล้ว การจัดการกับเศรษฐกิจวิถีใหม่ของจีนก็คือ การดำเนินนโยบายตามแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศแบบเดิม และเนื่องจากความสำเร็จทางเศรษฐกิจของจีนทำให้จีนกลายเป็นหนึ่งในประเทศที่มีส่วนแบ่งของตลาดที่ใหญ่ที่สุดในโลก จึงควรต้องมีการเพิ่มเติมในส่วนของการกำหนดบทบาทของจีนในฐานะประเทศมหาอำนาจใหม่ที่พึงมีต่อโลกด้วย²²⁶

ส่วนมุมมองว่าด้วยปัญหาการพัฒนาก็จะมุ่งหาทางที่แก้ไขและวางยุทธศาสตร์เพื่อที่จะก้าวข้ามปัญหากับดักการพัฒนา เพราะปัญหาดังกล่าวเป็นสิ่งที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ต้องเผชิญ การวางยุทธศาสตร์ของจีนเพื่อก้าวข้ามกับดักการพัฒนาจึงเป็นประเด็นที่สำคัญต่อทิศทางในอนาคตของประเทศเช่นกัน เพราะยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะเป็นต้นแบบสำคัญต่อประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ²²⁷ ในขณะที่มุมมองทางเศรษฐศาสตร์ก็จะให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาทั้งที่เป็นปัญหาเฉพาะหน้าและปัญหาระยะยาวที่ส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งได้แก่

²²⁵ Joseph E. Stiglitz, "What's behind China's bumpy 'new normal'," *The World Post*, 6 December 2017, https://www.huffingtonpost.com/joseph-e-stiglitz/china-new-normal_b_9100570.html.

²²⁶ Hu, "Embracing China's 'new normal': why the economy is still on track."

²²⁷ Johnson, "Is China suffering from the middle-income trap?."

การพัฒนาตัวแสดงในฝั่งอุปสงค์ให้มีขีดความสามารถไล่ตามอุปทานที่มีอยู่อย่างล้นตลาดได้ และการปฏิรูปภาคส่วนฝั่งอุปทานให้มีความเกี่ยวโยงสอดคล้องกับตลาดมากขึ้น²²⁸

ทั้งนี้ โจทย์ใหญ่ที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ พรรคคอมมิวนิสต์ส่วนกลางภายใต้ผู้นำรุ่นที่ 5 ซึ่งต้องรับภาระการครองแผ่นดินจีนและการจัดการปัญหาดังกล่าวต่อจากผู้นำรุ่นก่อนหน้า มีการรับรู้ (perception) ต่อเศรษฐกิจวิถีใหม่อย่างไร? และมีแนวทางในการรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวอย่างไรบ้าง?

เมื่อพิจารณาจากการประชุมของสมัชชา 18 ในปี 2012 และการประชุมสภา 12 ในปี 2013 แล้ว จะพบว่า การกล่าวถึงและการรับรู้ประเด็นเรื่องเศรษฐกิจวิถีใหม่ของบุคคลสำคัญต่าง ๆ หรือหน่วยงานหลักต่าง ๆ มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการมองว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจากความอ่อนแอของอุปสงค์ ความอ่อนแอของอุปทาน หรือการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์และอุปทานจากภายนอก ประเด็นที่น่าสนใจคือ เมื่อวาระเคลื่อนไปถึงการแก้ไขหรือการปรับตัวของประเทศจีนต่อปัญหาดังกล่าวแล้ว การรับรู้ที่หลากหลายเหล่านั้นกลับมีทิศทางการแก้ปัญหาไปในแนวเดียวกัน คือ การสร้างแผนยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมทุกภาคส่วนเพื่อให้รัฐบาลกลางสามารถควบคุมการบริหารจัดการการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมีสมดุล มีความเข้มแข็ง และมีการประสานงานกันมากขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นถึงหลักการประชาธิปไตยรวมศูนย์ของพรรคคอมมิวนิสต์ได้เป็นอย่างดี

ในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2012 หูจิ้นเทาแถลงผลงานในรอบ 5 ปีที่ผ่านมาต่อที่ประชุมสมัชชา 18 ก่อนที่เขาจะหมดวาระในตำแหน่งเลขาธิการและคณะกรรมการประจำกรมการเมือง โดยเขากล่าวถึงสถานะเศรษฐกิจวิถีใหม่ของจีนที่รัฐบาลใหม่พึงต้องให้ความสำคัญว่า

(การปรับปรุงโครงสร้างยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจ) มีเป้าหมายคือ การเร่งเปลี่ยนวิถีของการเติบโตทางเศรษฐกิจใหม่ เราจะต้องขจัดอุปสรรคทางโครงสร้างของการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดีและยั่งยืนทั้งหลาย พร้อม ๆ ไปด้วยการยกระดับอุปสงค์และอุตสาหกรรม ส่งเสริมการพัฒนาที่เท่าเทียมระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ เราควรต้องให้ความสำคัญไปที่การเพิ่มอุปสงค์ในตลาด เร่งสร้างกลไกในระยะยาวเพื่อเพิ่มความต้องการซื้อของผู้บริโภค ทำให้ปัจเจกมีศักยภาพในการบริโภค เพิ่มปริมาณการลงทุนและขยายตลาดภายในประเทศ เรายังควรต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นจริง (real economy) ซึ่งเป็นพื้นฐานที่แท้จริงของเศรษฐกิจ เราควรต้องมีนโยบายและมาตรการเพื่อเอื้อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นจริงเหล่านี้ ... เราต้องมีการนำแผนยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาในระดับภูมิภาคและทำให้แต่ละภูมิภาคยึดหลักการ

²²⁸ Stiglitz, "What's behind China's bumpy 'new normal'."

ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) เราควรให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ ต่อการพัฒนาภูมิภาคทางแถบตะวันตกในขอบเขตที่กว้างขวาง ทำให้อุตสาหกรรมทางภาคเหนือกลับมามีบทบาทสำคัญ ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคกลาง และส่งเสริมให้ภูมิภาคฝั่งตะวันออกกลายเป็นผู้นำด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ

...²²⁹

ถ้อยความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การรับรู้ของหูจิ่นเทาที่มีต่อเศรษฐกิจวิถีใหม่นั้นมีอยู่สองนัยยะ ประการแรกคือ เศรษฐกิจวิถีใหม่สะท้อนให้เห็นว่า สิ่งที่การพัฒนาเศรษฐกิจของจีนละเลยไปคือ การเสริมสร้างศักยภาพให้แก่ฝั่งอุปสงค์กับการเน้นการเติบโตของเศรษฐกิจที่เป็นจริง ทำให้เห็นได้ว่า หูจิ่นเทา มองประเด็นความปกติทางเศรษฐกิจใหม่เช่นเดียวกับ Stiglitz คือ จากมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ และประการที่สองคือ การสะท้อนถึงปัญหาเรื้อรังในเชิงโครงสร้าง ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่มีการแข่งขันกัน ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการส่งเสริมหลักการความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ การไม่นำแผนยุทธศาสตร์กลางสำหรับการพัฒนาในแต่ละภูมิภาคมาใช้ปฏิบัติอย่างจริงจัง และความไม่เท่าเทียมกันของการพัฒนาประเทศ ซึ่งถ้าหากยังไม่ได้รับการแก้ไข ปัญหาเรื้อรังเชิงโครงสร้างนี้จะกลายเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาในข้อแรก

ทั้งนี้ เขายังกล่าวเพิ่มเติมถึงแนวทางที่รัฐบาลรุ่นต่อไปควรต้องดำเนินตามเพื่อให้แนวนโยบายในการปกครองประเทศจีนมีความต่อเนื่อง โดยได้ฝากประเด็นไว้ดังนี้

เพื่อที่จะสร้างสังคมที่มีความเจริญอย่างรอบด้าน เราจะต้องมีขวัญกำลังใจและวิสัยทัศน์ที่มากขึ้นในการปฏิรูปประเทศในภาคส่วนต่าง ๆ ที่สำคัญ และกำจัดอุปสรรคสำคัญไม่ว่าจะเป็นความคิดหรือระบบโครงสร้างต่าง ๆ ที่ขัดขวางการพัฒนาแบบวิทยาศาสตร์ เราควรต้องมีการสร้างแผนยุทธศาสตร์ที่มีการพัฒนาขึ้นมาเป็นอย่างดี มีความเป็นวิทยาศาสตร์ และมีประสิทธิภาพ ให้เกิดความมั่นใจว่า สถาบันต่าง ๆ ที่นำไปปฏิบัติจะสามารถใช้ได้จริง...เราควรต้องสร้างสถาบันและกลไกเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า สังคมจีนจะยังคงมีความกระตือรือร้น มีความสามัคคี และมีระเบียบ...การทำให้สังคมมีความเจริญอย่างสมบูรณ์ได้ก่อนปี 2020 นั้นเป็นงานที่ยากลำบาก และสหายทั้งหลายในพรรคคอมมิวนิสต์ก็ต้องทำงานอย่างเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐพึงต้องเพิ่มการสนับสนุนพื้นที่ที่ทุรกันดาร ในภาคกลางและภาคตะวันตกเพื่อเร่งทำการปฏิรูปและเปิดประเทศ และควรต้องเพิ่มขีดความสามารถให้แก่พวกเขาในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรในพื้นที่ดังกล่าว และที่สำคัญคือ เรา (พรรคคอมมิวนิสต์) ควรที่จะต้องสนับสนุนพื้นที่ที่มี

²²⁹ Jintao Hu, "Full text of Hu Jintao's report at 18th Party Congress," (Embassy of the People's Republic of China in the United States of America, 27 November 2012). http://www.china-embassy.org/eng/zt/18th_CPC_National_Congress_Eng/t992917.htm.

การพัฒนาในระดับที่สูงแล้วให้เป็นผู้ดำเนินการนำเงินทั้งประเทศไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ และเป็นผู้ให้ที่มากขึ้นเพื่อส่งเสริมการปฏิรูปและการเปิดประเทศในระดับชาติ²³⁰

ประเด็นสำคัญจากการกล่าวรายงานของหูจิ่นเทา ก็คือ การชี้ให้เห็นว่าเงินจำเป็นที่จะต้องมี แผนยุทธศาสตร์กลางที่มีความครอบคลุมในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาลท้องถิ่น เพื่อที่รัฐบาลกลางจะสามารถจัดระเบียบและจัดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศใน ภาพรวมได้

อย่างไรก็ตาม ในธรรมนูญพรรคฉบับแก้ไขที่ประกาศออกมาในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2012 ได้มีการกล่าวถึงปัญหาเฉพาะหน้าทางเศรษฐกิจที่พรรคจำเป็นต้องบริหารจัดการอย่างเร่งด่วนในย่อหน้าที่ 10 ของบททั่วไปว่า

ในปัจจุบัน ความขัดแย้งหลักในสังคมจีนก็คือ ความขัดแย้งระหว่างความต้องการทางวัตถุและวัฒนธรรมของประชาชนที่กำลังเติบโตขึ้นเป็นอย่างมาก ในขณะที่ กำลังในการผลิตกำลังตกต่ำลง²³¹

จะเห็นได้ว่า การกล่าวถึงปัญหาความขัดแย้งหลักที่ถูกระบุลงในธรรมนูญพรรคฉบับแก้ไขปี 2012 นั้น สะท้อนให้เห็นถึงตรรกะของกับดักการพัฒนา คือการที่ประเทศจีนกำลังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านจาก ประเทศอุตสาหกรรมการผลิตไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมบริการและนวัตกรรม ผลคือ การ ยืดกำลังการผลิตจำนวนมากดังที่เคยทำในอดีตซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจของจีนเติบโตเป็นอย่างมากนั้น ไม่ สามารถตอบโจทย์ความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศได้อีกต่อไป

แม้ว่าข้อสรุปดังกล่าวดูเหมือนว่าจะมีมุมมองที่แตกต่างจากข้อสรุปของหูจิ่นเทา แต่ที่ทั้งหุและ มติพรรคเห็นพ้องต้องกันคือ ประเทศจีนจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างขนานใหญ่ ซึ่ง ในธรรมนูญพรรคฉบับแก้ไขปี 2012 มีการระบุไว้เช่นกันว่า

เป้าหมายในเชิงยุทธศาสตร์ของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในสถานะ ใหม่ของจีนในศตวรรษใหม่นี้คือ การสร้างความเป็นปึกแผ่นและพัฒนาเพื่อที่จะได้มาซึ่ง มาตรฐานของการจัดการที่ดีเพื่อสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนจีนที่มีจำนวนกว่า พันล้านคนก่อนการครบรอบ 100 ปีของพรรคคอมมิวนิสต์ และนำพาจีนสู่ความเป็น สมัยใหม่ก่อนการครบรอบ 100 ปีของสาธารณรัฐประชาชนจีน²³²

²³⁰ Ibid.

²³¹ "Full text of Constitution of Communist Party of China ".

²³² "中国共产党章程 (全文)," ed. 中国共产党第十八次全国代表大会 (14 November 2012). <http://cms.dlvtc.edu.cn/html/cms/eWebEditor/UploadFile/1840478/2016060111002536.pdf>.

นับได้ว่าข้อความวรรคนี้ในธรรมนูญพรรคเป็นการแสดงออกอย่างชัดเจนถึงการตระหนักรู้ถึงสถานะที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปของจีน โดยพรรคมองว่าสิ่งที่จำเป็นจะต้องมีก็คือเป้าหมายในระยะยาวและสิ่งที่สำคัญก็คือการสร้าง “มาตรฐาน” (水平, สู่ยผิง) ที่เป็นปีกแผ่นเป็นหนึ่งเดียวกันทั้งประเทศเพื่อจัดการประเด็นต่าง ๆ ซึ่งก็จะเห็นได้ว่าข้อสรุปของพรรคก็เป็นไปในทางเดียวกันกับข้อสรุปของหูจิ่นเทา

แต่สิ่งที่เพิ่มเข้ามาคือ การระบุว่ามาตรฐานดังกล่าวจะต้องตอบสนองต่อเป้าหมายสองประการซึ่งในแต่ละเป้าหมายมีการระบุเวลาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเลขานุการพรรคคนใหม่ของสมัชชา 18 คือ สีจิ้นผิงก็มีการกล่าวถึงประเด็นนี้หลายครั้งเช่นกัน และได้มีการบรรยายละเอียดด้วยว่าเป้าหมายแรกนั้นคือการสร้างประเทศจีนให้เป็นประเทศสังคมนิยมสมัยใหม่ ที่มีความเจริญรุ่งเรือง มีความเท่าเทียม มีความเข้มแข็ง มีความเป็นประชาธิปไตย มีความก้าวหน้าทางวัฒนธรรม และมีความสามัคคีให้สำเร็จภายในปี 2021 ซึ่งถือว่าเป็นปีที่ 100 ของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และเป้าหมายที่สองก็คือ การบรรลุความฝันที่จะฟื้นคืนชาติจีนให้กลับมาอีกครั้งหนึ่งให้ได้ก่อนที่สาธารณรัฐประชาชนจีนจะมีอายุครบ 100 ปี ในปี 2049²³³

ขณะที่การมองปัญหาของสีจิ้นผิงเองแสดงให้เห็นถึงความกังวลของเศรษฐกิจจีนที่จะต้องเผชิญในอนาคตไว้ในสุนทรพจน์ในการประชุมกับสภาที่ปรึกษาทางการเมืองที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2012 โดยมีความตอนหนึ่งว่า

ถึงแม้ว่าเราจะวิเคราะห์สถานการณ์การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจีนไว้ในแง่บวก แต่เราก็ไม่อาจมองข้ามความเสี่ยงและข้อท้าทายที่เรากำลังเผชิญอยู่และกำลังจะเผชิญในอนาคตอันใกล้ได้ เราต้องตระหนักว่าเศรษฐกิจของโลกจะยังคงมีการเติบโตที่ช้าลงอย่างต่อเนื่อง ปัญหาระหว่างอุปสงค์ที่เชื่อมโยงเข้ากับการที่ภาคการผลิตมีขีดความสามารถมากเกินไปกำลังขยายผลมากขึ้น บริษัทภายในประเทศที่กำลังเผชิญกับปัญหาจากการมีต้นทุนที่สูง และการมีขีดความสามารถที่ไม่เพียงพอในการสร้างนวัตกรรม และความขัดแย้งระหว่างสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และการเติบโตทางเศรษฐกิจกำลังกลายเป็นประเด็นที่ตึงเครียด²³⁴

กล่าวได้ว่า คำพูดทั้งสี่ประโยคนี้นี้เป็นการสรุปปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากเศรษฐกิจวิถีใหม่ของจีนอย่างรอบด้าน โดยในประโยคแรกคือ การที่เศรษฐกิจของโลกจะมีอัตราการเติบโตช้าลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายถึงผลกระทบที่จะมีต่อภาคการส่งออก-นำเข้า รวมไปถึงการลงทุนจากต่างประเทศ

²³³ Ibid.

²³⁴ Jinping Xi, *The governance of China* (Beijing: Foreign Language Press, 2014). 123.

จะเข้าสู่ประเทศจีนน้อยลง เพราะเมื่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำ การใช้จ่ายเงินของชาวต่างชาติก็จะไม่มีแรงจูงใจที่เพียงพอ ซึ่งจะส่งผลต่อสถานะทางเศรษฐกิจของจีนในภาพรวมด้วย

ในประโยคที่สอง ดูเหมือนว่าการรับรู้ปัญหาเศรษฐกิจวิถีใหม่ของจีนของสื่อจีนนั้นจะตรงกันข้ามกับการมองปัญหาของพรรคคอมมิวนิสต์และของหูจิ้นเทาอย่างสิ้นเชิง เพราะสื่อจีนไม่ได้มองปัญหาว่ามีเพียงแค่พลังฝั่งอุปสงค์ที่มีต่ำ แต่การที่อุปทานมีมากเกินไป (overcapacity) ก็เป็นปัญหาเช่นกัน เพราะจากตัวแบบการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนภูมิภาคของจีนตั้งแต่สมัยผู้นำเติ้งเสี่ยวผิง เป็นต้นมาที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการจัดการวางนโยบายและแผนการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นของตนเองได้นั้น ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นก็คือ การแข่งขันและกีดกันกันเองของบรรดารัฐบาลท้องถิ่นโดยที่รัฐบาลกลางไม่สามารถวางแผนเพื่อจัดการควบคุมได้ จึงทำให้ผลของการพัฒนาทางเศรษฐกิจเช่นนี้มีส่วนเกินอยู่เป็นจำนวนมาก และปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่ทำให้ภาคการผลิตสามารถผลิตออกมาได้โดยไม่สนใจสภาพจริงของตลาด ซึ่งผลที่เกิดขึ้นก็เป็นที่ประจักษ์อยู่มากมาย ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างเมืองร้าง (Ghost Cities) ในหลายๆ ภูมิภาค การสร้างและจัดการรถไฟความเร็วสูงที่ขาดทุนอย่างต่อเนื่อง รวมไปถึงอัตราหนี้ของรัฐบาลท้องถิ่นที่สูงขึ้นเป็นอย่างมาก

ส่วนประเด็นที่สามและสี่ สื่อจีนได้แสดงให้เห็นถึงเงื่อนไขของการที่จีนจะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไปว่าจะต้องจัดการกับทางแพร่งของการก้าวผ่านจากการเป็นประเทศกำลังพัฒนาให้ไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วไปได้ โดยทางแพร่งที่ว่านี้คือ การสร้างขีดความสามารถในการสร้างนวัตกรรมและการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนากับสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือว่าเป็นโจทย์ที่สำคัญที่สุดสำหรับประเทศที่เพิ่งก้าวขึ้นสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้วอย่างจีน เพราะ การเป็นผู้ที่มาช้ากว่าผู้อื่น (late comer) นั้น ทำให้ต้องมีต้นทุนที่ต้องแบกรับมากกว่าประเทศที่พัฒนามาก่อนหน้านี้ ไม่ว่าจะเป็นด้านการพัฒนานวัตกรรมที่จำเป็นต้องแข่งขันกับสิ่งที่มีอยู่มากมายแล้วในตลาด หรือการพัฒนาที่ต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมที่บรรดาประเทศที่พัฒนามาก่อนหน้านี้ที่พัฒนาเศรษฐกิจโดยไม่สนใจสภาพแวดล้อมผลกระทบให้ประเทศที่กำลังพัฒนาขึ้นมาทีหลังต้องแบกรับ ด้วยเหตุนี้ การที่สื่อจีนกล่าวถึงประเด็นนี้จึงเป็นการต่อยอดถึงปัญหากับด้านการพัฒนาที่เกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอกอันจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการก้าวต่อไปของเศรษฐกิจและการเมืองจีน

ในแง่นี้ หากหูจิ้นเทาใช้คำว่าแผนยุทธศาสตร์กลางและมติพรรคคอมมิวนิสต์ใช้คำว่ามาตรฐานแล้ว สื่อจีนได้ใช้คำเรียกทั้งสองอย่างนี้ว่าเป็น “ยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นคืน” (Rejuvenation: 复兴, ฟู่ชิง) โดยเขากล่าวถึงคำนี้เป็นครั้งแรกในการประชุมกรรมการเมืองภายใต้สมัชชาพรรคคอมมิวนิสต์สมัยที่ 18 วันที่ 17 พฤศจิกายน 2012 และสื่อจีนในฐานะที่เป็นผู้ที่มีรายชื่อลำดับแรกของ

คณะกรรมการประจำกรมการเมืองและเลขาธิการคนใหม่ของพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวที่พรรคคอมมิวนิสต์จะต้องบรรลุให้ได้ว่า

ข้าพเจ้าให้ความสำคัญกับการวางแผนในภาพรวม เพราะเราจะต้องบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาสังคมนิยมยุคใหม่ตามลักษณะจีน สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ พรรคคอมมิวนิสต์ของพวกเราจะต้องปกครองประเทศจีนได้อย่างรัดกุมและสามารถฟื้นคืนชาติของเราได้ พรรคจะต้องเป็นตัวแทนของการพัฒนาหลังการผลิตที่ก้าวหน้า เราต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมการประสานงานระหว่างการพัฒนาทางการเมือง วัฒนธรรม สังคม และสิ่งแวดล้อม ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การที่จีนมีความก้าวหน้าทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจมากขึ้นเป็นอย่างมาก จึงให้การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมกลายเป็นประเด็นที่สำคัญเช่นกัน การประชุมสมัชชาพรรคคอมมิวนิสต์สมัยที่ 18 จึงได้บรรลุเอาประเด็นดังกล่าวไว้ในแผนสำหรับการสร้างสังคมนิยมตามลักษณะจีน ดังนั้น การเน้นความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของความก้าวหน้าด้านสิ่งแวดล้อม และทำให้ประเด็นนี้มีความสอดคล้องกับความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และสังคมอย่างรอบด้านและครอบคลุมในทุกกระบวนการ จึงเป็นความสำเร็จทั้งในภาคปฏิบัติและในภาคทฤษฎีของพรรคเราในการสร้างความเข้าใจกฎของการสร้างสังคมนิยม เราจะต้องนำแผนทั้งหมดมาสู่การปฏิบัติ ประสานงานการพัฒนาในทุก ๆ ด้านของการขับเคลื่อนความเป็นสมัยใหม่ของเรา และส่งเสริมความสามัคคีระหว่างความสัมพันธ์ทางการผลิตกับพลังการผลิต และระหว่างโครงสร้างส่วนบนกับพื้นฐานทางเศรษฐกิจ²³⁵

นอกจากนั้น สีจิ้นผิงยังกล่าวต่อไปอีกว่า

จากประวัติศาสตร์ในแต่ละช่วงที่ผ่านมา พรรคของเราสามารถที่จะสร้างเป้าหมายที่เป็นแรงบันดาลใจสอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชน และความจำเป็นในการพัฒนาของเรา และนำประชาชนเพื่อบรรลุเป้าหมายทั้งหลายดังกล่าว เพื่อเป็นการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ และการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจไปสู่สถานะใหม่ในประเทศจีน และความคาดหวังใหม่ของประชาชนจีน การประชุมสมัชชาพรรคคอมมิวนิสต์จีนสมัยที่ 18 ได้ทำการทบทวนเป้าหมายของการเป็นสังคมที่มีความก้าวหน้าอย่างมั่นคงในทุก ๆ ด้าน มีการเสนอให้มีข้อเสนอแนะนโยบายที่ชัดเจน และมีการพูดคุยกันเรื่องการมองและพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาร่วมกัน และรวมไปถึงการสร้างวิธีการเพื่อตอบสนองความคาดหวังของประชาชนให้ดีขึ้นด้วย เป้าหมายที่เพิ่มขึ้นมาจากการประชุมครั้งนี้นั้นก็มีความสอดคล้องกับการประชุมสมัชชาพรรคสมัยที่ 16 และ 17 และไปในทางเดียวกันกับแผนอื่นๆ ที่ว่าด้วยการสร้างสังคมนิยมตามลักษณะจีน ทุกภาคส่วนของพรรคและสาธารณรัฐประชาชนจะต้อง

²³⁵ Ibid, 12.

แสดงออกด้วยเจตจำนงเดียวกัน ปฏิบัติงานที่สามารถใช้งานได้จริง มีความคิดสร้างสรรค์ และริเริ่ม และสร้างอนาคตในการตระหนักถึงสังคมที่มีความเจริญอย่างยั่งยืนอย่างรอบด้าน และดำเนินการปฏิรูปกับการเปิดประเทศในทุก ๆ ด้าน ซึ่งทั้งสองนี้เป็นเป้าหมายสำคัญของสมัชชาพรรคคอมมิวนิสต์สมัยที่ 18²³⁶

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ในช่วงต้นของการประชุมพรรคจะมีการรับรู้ต่อปัญหาที่ไม่ตรงกันเท่าไรก็ตาม แต่ทุกฝ่ายกลับมีความเห็นพ้องต้องกันในระดับที่เกี่ยวกับวิธีการแก้ปัญหา นั่นคือ การสร้างแผนยุทธศาสตร์กลางที่มีความครอบคลุมในทุกภาคส่วน เพื่อบรรลุเป้าหมายของการฟื้นคืนชาติจีน ซึ่งจากการศึกษานี้ทำให้เราไปสู่อธิปไตยได้ว่า เศรษฐกิจวิถีใหม่ที่เกิดขึ้นกับประเทศจีนทำให้ฝ่ายการเมืองในระดับชาติเริ่มเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้จีนสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานะที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนพื้นฐานและสาเหตุสำคัญของกระบวนการนโยบายต่างประเทศแบบกระจายตัวของจีน

3.2.2 ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศกับความต้องการปฏิรูปโครงสร้างรัฐบาลกลาง

เมื่อโลกก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 สิ่งหนึ่งที่เป็นเสมือนสัญลักษณ์ของสหัสวรรษใหม่นี้คือ ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communications Technology—ICT) อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การสื่อสารระหว่างบุคคล การเข้าถึงข้อมูล รวมไปถึงการแพร่กระจายข่าวสารสู่สาธารณชนที่สะดวกและรวดเร็วขึ้น ประเด็นนี้ส่งผลให้สังคมจีนที่ได้ชื่อว่าเป็นสังคมปิด มีการสกัดกั้นการแสดงความคิดเห็น และมีการปกปิดข้อมูลการทำงานของรัฐบาล สั่นคลอนอยู่น้อย ไม่ว่าจะจากข้อมูลที่แพร่กระจายจากภายนอกเข้าสู่ประเทศและข้อมูลความลับภายในที่สามารถรั่วไหลออกไปได้ง่ายขึ้น ด้วยเหตุนี้ ประเด็นที่รัฐบาลจีนภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จำเป็นต้องพิจารณา คือ โครงสร้างการปกครองประเทศที่เป็นอยู่สามารถตอบสนองความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การก่อให้เกิดสังคมเสมือนจริง ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

เหตุการณ์ที่ชี้ให้เห็นว่าพรรคคอมมิวนิสต์ให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวมากขึ้นคือ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2008 ประธานาธิบดีหูจิ่นเทาได้เข้าร่วมงานเฉลิมฉลองวาระครบ 60 ปีของสำนักข่าวเหรินหมินรื่อเป้า (人民日报) หรือ People's Daily ซึ่งเป็นกระบอกเสียงของพรรคคอมมิวนิสต์ และมีการจัดงานบนเว็บไซต์ของสำนักข่าวภายใต้ชื่อ “การประชุมเพื่อชาติที่เข้มแข็ง” (Strong

²³⁶ Ibid.

Nation Forum: 强国论坛 เฉิงกั๋วลู่หนาน) เหตุการณ์นี้นับได้ว่าเป็นครั้งแรกในประเทศจีน ที่ประธานาธิบดีใช้อินเทอร์เน็ตเป็นช่องทางในการสื่อสารโดยตรงกับประชาชน และยังมีโอกาสให้ประชาชนจีนใช้อินเทอร์เน็ต ณ ขณะนั้นสามารถตั้งคำถามต่อประธานาธิบดีของพวกเขาได้โดยตรงอีกด้วย โดยในบางส่วนของบทพูดคุยในการประชุมเพื่อชาติที่เข้มข้น ประธานาธิบดีหูจิ่นเทา กล่าวว่า

ภายใต้สถานการณ์ใหม่ งานด้านการข่าวและโฆษณาชวนเชื่อควรต้องให้ความสำคัญต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างรอบคอบ รับใช้ประชาชน ปฏิรูปและริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ ทำให้ความเห็นมหาชนเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง เพิ่มขีดความสามารถในการชี้แนะความเห็นมหาชน สร้างสภาพแวดล้อมของความเห็นมหาชนที่ดี และควรต้องใช้โฆษณาชวนเชื่อเพื่อสร้างความกลมเกลียวในสังคมและการบรรลุถึงเป้าหมายการเป็นสังคมนิยมของจีน...เราควรต้องให้ความสำคัญกับความเห็นมหาชน ทำการศึกษาในเชิงลึก และสร้างมาตรการที่นำไปใช้ได้จริงเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ใหม่ตามที่ต้องการ²³⁷

นอกจากนั้น เขายังกล่าวอีกว่า

เราปกครองประเทศในนามของประชาชน ด้วยเหตุนี้ ในการพิจารณาปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการรับมือกับประเด็นต่าง ๆ นั้น เราต่างคาดหวังว่าจะสามารถรับฟังความเห็นของประชาชนได้อย่างครบถ้วน ตลอดจนการรวมความคิดหรือข้อเสนอของประชาชนด้วย อินเทอร์เน็ตเป็นช่องทางหนึ่งที่สำคัญที่เราสามารถใช้ในการทำความเข้าใจความเห็นมหาชนและรวบรวมข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของประชาชนได้²³⁸

เหตุการณ์ดังกล่าวจึงเป็นเสมือนตัวบ่งชี้ถึงความตื่นตัวต่อการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศการสื่อสารของผู้มีระดับสูงของรัฐบาลจีนอยู่ไม่น้อย

²³⁷ 胡锦涛, "在人民日报社考察工作时的讲话," news release, 2008, <http://politics.people.com.cn/GB/1024/7408514.html>.

²³⁸ Patricia M. Thornton, "Censorship and surveillance in Chinese cyberspace: beyond the great firewall," in *Chinese politics: state society and the market*, ed. Peter Hays Gries, and Stanley Rosen (New York: Routledge, 2010). 179.

ภาพที่ 7 ประธานาธิบดีหูจิ่นเทาพูดคุยกับประชาชนผ่านระบบอินเทอร์เน็ตของสำนักข่าว
เหรินหมินรื่อเป้าว วันที่ 20 มิถุนายน 2008



ที่มา <http://politics.people.com.cn/GB/1024/7408514.html>²³⁹

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์นี้กลับถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสำนักข่าวต่างประเทศเป็นอย่างมาก เป็นการจับตามองของประธานาธิบดีหูจิ่นเทา เพราะในความเป็นจริงแล้ว รัฐบาลจีนได้มีความพยายามที่จะควบคุมอินเทอร์เน็ตโดยการสร้างระบบไฟร์วอลล์ (Firewall) มาตั้งแต่ปี 2003 เพื่อที่จะสกัดกั้นการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนจีน รวมไปถึงการเผยแพร่ข้อมูลบางอย่างที่ไม่เป็นที่ประสงค์ของรัฐบาลจีน เช่น กรณีที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มฟาสซิสต์ เป็นต้น ในปีต่อมาคือปี 2009 เว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันหลายตัวที่นิยมใช้กันทั่วโลกก็ถูกห้ามใช้ในประเทศจีน อาทิเช่น Facebook, Twitter, Youtube, Blogspot และ Vimeo ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจีนจึงมักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีความพยายามปิดกั้นเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน²⁴⁰ อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้แรงกดดันจากภายนอกไม่ได้ส่งผลต่อการมองเห็นว่ารัฐบาลกลางควรต้องมีการปรับท่าทีใหม่แต่อย่างใด เพราะในความเป็นจริงแล้ว การที่รัฐบาลจีนสามารถสร้างระบบไฟร์วอลล์นี้ได้ เป็นเพราะจีนได้บริษัทใหญ่ๆ ของชาติตะวันตกให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค อาทิเช่น Google, Yahoo และ Microsoft นั่นเอง²⁴¹ ด้วยเหตุนี้ การวิพากษ์วิจารณ์จากชาติตะวันตกจึงไม่ส่งผลให้รัฐบาลจีนต้องกังวลเกี่ยวกับประเด็นนี้เท่าใดนัก

²³⁹ 胡锦涛, "在人民日报社考察工作时的讲话."

²⁴⁰ Thornton, "Censorship and surveillance in Chinese cyberspace: beyond the great firewall." 180.

²⁴¹ Randy James, "Chinese internet censorship," *Time*, 18 March, 2009, <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1885961,00.html>.

แต่ปัจจัยที่ส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลกลางและระบอบพรรคคอมมิวนิสต์กลับเกิดจากลักษณะของเทคโนโลยีสารสนเทศและระบอบพรรคคอมมิวนิสต์เอง เนื่องจากเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้มากขึ้น และการกดทับความเห็นของประชาชนโดยหน่วยงานของรัฐบาลก็มักจะส่งผลให้เกิดกระแสต่อต้านที่ใหญ่กว่า ท้ายที่สุดแล้ว รัฐบาลจำเป็นต้องคล้อยตามความเห็นของประชาชนที่ปรากฏอยู่ในอินเทอร์เน็ต ตัวอย่างของกรณีเช่นนี้ที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อรัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์ เช่น กรณี “พ่อป่าชื่อหลี่กัง” (我爸是李刚) หรือ “พ่อซ่าชื่อหลี่กัง” ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2010 ในมหาวิทยาลัยเหอเป่ย์ เมืองเป่่าติ่ง มณฑลเหอเป่ย์ จากการที่นายหลี่ฉีหมิง (李启铭) ที่กำลังอยู่ในอาการเมาสุรา แล้วขับรถโฟล์คสวาเกนสีดำไปชนนักศึกษาหญิง 2 คนที่กำลังเดินอยู่บนทางเท้าและพยายามหลบหนี แต่ท้ายที่สุดแล้ว หลี่ฉีหมิงถูกจับได้ และในช่วงที่กำลังถูกควบคุมตัวอยู่นั้นเอง หลี่ฉีหมิงตะโกนว่า “จับขี้เลยถ้าแน่จริง พ่อซ่าชื่อหลี่กัง!” ทั้งนี้ ในช่วงเวลาที่เกิดเหตุ หลี่กัง บิดาของหลี่ฉีหมิงดำรงตำแหน่งรองสารวัตรตำรวจประจำเมืองเป่่าติ่ง โดยผลของเหตุการณ์ดังกล่าวคือ การที่นักศึกษาคนหนึ่งเสียชีวิตและอีกคนหนึ่งขาซ้ายพิการตลอดชีวิต²⁴²

ในขั้นแรก พรรคคอมมิวนิสต์สาขามณฑลเหอเป่ย์พยายามที่จะปิดข่าว โดยการให้ออกเป็นข่าวเล็ก ๆ ในสื่อของมหาวิทยาลัย แต่การปิดข่าวกลับไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะทันทีที่มีการโพสต์ข่าวของหลี่ฉีหมิงลงในอินเทอร์เน็ต โลกออนไลน์ก็ได้มีการพูดถึงประเด็นนี้อย่างกว้างขวาง ซึ่งไม่เพียงเฉพาะแค่การรายงานข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น แต่ยังมีคนนำเอาวาทะดังกล่าวมาใช้ในเชิงล้อเลียนเสียดสีด้วย เช่นในวันที่ 20 ตุลาคม บล็อกเกอร์ชาวจีนที่ใช้ชื่อว่า Piggy Feet Beta ได้มีการโพสต์ล้อเลียนประเด็นดังกล่าวโดยการเอาถ้อยคำที่ว่า “พ่อป่าชื่อหลี่กัง” มาดัดแปลงไว้ข้างท้ายของบทกวีของเหมาเจ๋อตง โดยมีความหมายว่า “ทั้งหมดเป็นเรื่องในอดีต กล่าวขานเรื่องของวีรบุรุษ พ่อซ่าชื่อหลี่กัง”²⁴³

นอกจากนั้น ถึงแม้ว่าหลี่กังและหลี่ฉีหมิงจะทนกับแรงกดดันไม่ไหวจนต้องมีการแถลงการณ์ขอโทษกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นผ่านโทรทัศน์ CCTV ในวันที่ 22 ตุลาคมแล้วก็ตาม²⁴⁴ แต่ในวันที่ 9 พฤศจิกายน ผู้ใช้โปรแกรม Youtube นามว่า Ai Weiwei ยังได้มีการโพสต์วิดีโอที่เกี่ยวกับการสัมภาษณ์บิดาและพี่ชายของนักศึกษาที่เสียชีวิตในเหตุการณ์ดังกล่าว โดยตั้งชื่อวิดีโอว่า “ความเป็นจริงเป็นเช่นนี้” (事实就是这样) ทั้งนี้ หน่วยงานตรวจข่าวของจีนมีความพยายามลบคำสัมภาษณ์ดังกล่าว

²⁴² "October 16, 2010, "the Li Gang incident", "Cinaforum, updated 16 October, 2014, <http://www.cinaforum.net/october-16-2010-the-li-gang-incident/>.

²⁴³ James, "Chinese internet censorship."

²⁴⁴ สามารถดูส่วนหนึ่งของการแถลงการณ์ขอโทษได้ใน Al Jazeera English, "China's 'my father is Li Gang' case," (Youtube, 26 January 2011). <https://www.youtube.com/watch?v=DzC2zez6dr0>.

ออกไปหลายครั้ง แต่ทีมงานของ Ai Weiwei ก็ได้เปลี่ยนช่องทางจากเว็บไซต์หนึ่งไปสู่อีกเว็บไซต์หนึ่งอย่างต่อเนื่อง ทำให้หน่วยงานดังกล่าวไม่สามารถควบคุมได้อีกต่อไป²⁴⁵ และยังมีการทำภาพและวิดีโอล้อเลียนประโยคที่ว่า “หว่าป่าชื่อหลี่กั๋ง” อีกจำนวนมากในสังคมออนไลน์ของจีนที่ไม่สามารถควบคุมได้อีกด้วย

สาเหตุที่ทำให้ประเด็นดังกล่าวได้รับความสนใจจากประชาชนและแพร่กระจายไปอย่างรวดเร็ว คือ ความรู้สึกไม่พอใจต่อการใช้อำนาจบาตรใหญ่ของกลุ่มลูกท่านหลานเธอในที่ต่าง ๆ รวมไปถึงความไม่พอใจต่อความพยายามปิดกั้นการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยรัฐบาลจีนอีกด้วย ซึ่งในอีก 4 ปีถัดมา ก็มีการฉีกคล้ายๆ กันเกิดขึ้นอีก โดยมีนักศึกษาถูกจับได้ว่าโกงในการสอบเข้ามหาวิทยาลัยในปี 2014 และเมื่อนักศึกษาคนนั้นถูกจับได้ก็ตะโกนออกมาว่า “คุณรู้หรือไม่ว่าพ่อผมเป็นใคร กล้าดีอย่างไรจึงกล้ามาจับผม” ซึ่งประเด็นดังกล่าวก็ได้ถูกขนานนามว่าเป็นภาคต่อของ “หว่าป่าชื่อหลี่กั๋ง” โดยภายในสัปดาห์เดียว ชาวจีนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตมีการตั้งคำถามในเว็บไซต์ Weibo ถึง 460,000 ครั้ง เพื่อค้นหาว่าพ่อของนักศึกษาคนนี้เป็นใคร²⁴⁶

จะเห็นได้ว่า ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในสังคมจีนที่ประชาชนมีความตื่นรู้ต่อข้อมูลข่าวสารมากยิ่งขึ้น และยังมีช่องทางที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น จึงทำให้ไม่ว่ารัฐบาลจีนจะมีความพยายามในการปิดกั้นข้อมูลข่าวสารเพียงใด แต่ถ้าประเด็นดังกล่าวเป็นที่สนใจของสาธารณชนแล้ว รัฐบาลก็มีอาจจะปิดกั้นข้อมูลต่อไปได้ และอีกประเด็นที่ซ้อนทับเข้ามาในกรณีนี้ คือ ความไม่พอใจของประชาชนต่อรัฐบาลและข้าราชการรวมไปถึงเครือข่ายที่ฉ้อฉลชอบใช้อำนาจบาตรใหญ่ข่มเหงประชาชนทั่วไป ซึ่งไม่เพียงทำให้ชาวที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจไปในทางมิชอบของบรรดาข้าราชการกระจายไปอย่างรวดเร็วแล้ว ยังส่งผลต่อการเคลื่อนไหวทางสังคมผ่านการรณรงค์ และการที่ประชาชนออกมาประท้วงการทำงานของข้าราชการเหล่านั้นด้วย

การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมจีนและรวมไปถึงระบอบการปกครองภายใต้พรรคคอมมิวนิสต์ ประชาชนที่ไม่พอใจก็มักจะหาทางออกด้วยการออกมาประท้วงรัฐบาล โดยที่การแพร่กระจายข้อมูลข่าวสารทางอินเทอร์เน็ตถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการสร้างความตึงเครียดและความไม่พอใจของประชาชนต่อการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้รัฐบาลเป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้

²⁴⁵ Alice Xin Liu, "My dad is Li Gang" incident: Ai Weiwei produces video interview of Chen Xiaofeng's brother and father," (Danwei, 29 October 2010).

http://www.danwei.org/video/ai_weiwei_produces_video_inter.php.

²⁴⁶ Dantong Ma, "Echoes of 'my dad is Li Gang' in Gaokao controversy," *The Wall Street Journal*, 13 June, 2014, <https://blogs.wsj.com/chinarealtime/2014/06/13/echoes-of-my-dad-is-li-gang-in-gaokao-controversy/>.

ว่ามีเหตุการณ์ประท้วงใหญ่ในจีนมากขึ้นและถี่ขึ้นตั้งแต่ปี 2007 เป็นต้นมา²⁴⁷ ด้วยเหตุนี้ ในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2012 คณะกรรมการตรวจสอบวินัยการทำงานของพรรค (Central Commission for Discipline Inspection—CCDI) ได้มีการทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมสมัชชาพรรคคอมมิวนิสต์สมัยที่ 18 โดยมีการระบุข้อความดังต่อไปนี้

...ในเวลาในโลก ประเทศจีน และพรรคคอมมิวนิสต์กำลังเผชิญการเปลี่ยนแปลงอันใหญ่หลวง ความท้าทายที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนต้องเผชิญนั้นเป็นปัญหาที่มีมานาน มีความซับซ้อน และอาจทำให้พรรคล่มสลายได้หากพรรคไม่มีความจริงจังในการแก้ปัญหา นั่นคือ การเสริมสร้างธรรมาภิบาล การปฏิรูปและเปิดประเทศ การกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้ตลาดเป็นกลไกขับเคลื่อน และการหยุดยั้งต่อความกดดันจากภายนอก...²⁴⁸

ประเด็นที่อาจจะถือว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศจีนในกรณีนี้คือการชี้ให้เห็นว่า การเสริมสร้าง “ธรรมาภิบาล” (governance: 治理, จื่อหลี่) เป็นหนึ่งในทางออกสำคัญเพื่อที่จะให้พรรคคอมมิวนิสต์สามารถดำรงอยู่ได้ท่ามกลางสถานการณ์ที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก รายงานฉบับดังกล่าวจึงเป็นเสมือนจุดเริ่มต้นอย่างเป็นทางการของความต้องการที่จะปฏิรูปโครงสร้างรัฐบาลให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งก็สอดคล้องกับความต้องการของผู้นำรุ่นใหม่ที่ต้องการที่จะสร้างแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติเพื่อรับมือกับปัญหาเศรษฐกิจวิถิใหม่ที่เกิดขึ้น มิเช่นนั้นหากรัฐบาลไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการขับเคลื่อนด้วยพลังของตลาด การปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง และการลดความซับซ้อนของระบบราชการ ก็คงจะเป็นการยากที่จะทำให้แผนยุทธศาสตร์แห่งชาติฉบับใหม่ที่มีความครอบคลุมเป็นองค์รวมทุกภาคส่วนสามารถนำมาใช้ได้จริง

3.2.3 นโยบายหวนกลับสู่เอเชีย (Pivot to Asia) ของสหรัฐอเมริกากับการแย่งชิงพื้นที่ด้านการต่างประเทศของจีน

ภายหลังจากที่บารัค โอบามา (Barack Obama) เข้าพิธีสาบานตนเป็นประธานาธิบดีคนที่ 44 ของสหรัฐอเมริกาในวันที่ 20 มกราคม 2009 แนวนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ มีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก ซึ่งหนึ่งในความเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ “การหวนกลับมาสู่

²⁴⁷ "Recent high-profile mass protest in China," *BBC News*, 2 July 2012, <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-18684903>.

²⁴⁸ "CPC report lays out challenges," *People's Daily Online*, 20 November 2012, <http://en.people.cn/90785/8025786.html>.

เอเชีย” (Pivot to Asia) ซึ่งเริ่มต้นตั้งตั้งแต่ปี 2009 จากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ ฮิลลารี คลินตัน (Hillary Clinton) เดินทางมาเยือนประเทศต่าง ๆ ในทวีปเอเชีย ได้แก่ ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ และจีน ระหว่างวันที่ 16-21 กุมภาพันธ์ 2009²⁴⁹ รวมไปถึงการที่สหรัฐฯ ยอมลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือและมิตรภาพ (Treaty of Amity and Cooperation—TAC, 1976) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาสำคัญของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน ในวันที่ 22 กรกฎาคม 2009²⁵⁰ และการที่ประธานาธิบดีสหรัฐฯ เข้าร่วมการประชุมสุดยอดอาเซียน-สหรัฐฯ เป็นครั้งแรกในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2009²⁵¹ รวมไปถึงการที่นางคลินตันออกมาแถลงวิสัยทัศน์เกี่ยวกับประเด็นนี้อย่างชัดเจนในเดือนตุลาคม 2011 และเปลี่ยนชื่อจากการหวนคืนสู่เอเชียไปเป็น “การสร้างดุลอำนาจอีกครั้งในเอเชีย-แปซิฟิก” (Asia-Pacific Rebalance) ซึ่งทั้งหมดนี้ถือได้ว่าเป็นจุดบ่งชี้สำคัญถึงจุดเปลี่ยนทางนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ที่ยกระดับความสำคัญให้แก่ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกขึ้นมาเป็นครั้งแรกในรอบกว่า 40 ปี

ทั้งนี้ ที่กล่าวว่าครั้งนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงสำคัญของนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ เพราะวาระนับตั้งแต่หลังยุคสงครามเวียดนามคือตั้งแต่ปี 1975 เป็นต้นมา สหรัฐฯ แทบจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกเท่าใดนัก แต่จะหันไปให้ความสนใจกับการเมืองระหว่างประเทศในแถบภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังที่จะเห็นได้ว่า เหตุการณ์ที่เวียดนามบุกกัมพูชาในปี 1978 เกิดขึ้นพร้อม ๆ กันกับการที่โซเวียตบุกอัฟกานิสถาน แต่สหรัฐฯ กลับให้ความสำคัญกับเฉพาะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอัฟกานิสถานเพียงเหตุการณ์เดียวเท่านั้น และเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุด สหรัฐฯ ยังใช้เหตุผลด้านสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยเพื่อปกป้องตลาดภายในและตัดความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่หลาย ๆ ประเทศ จึงอาจถือได้ว่าภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกแทบจะตกอยู่ในสถานะรองในการจัดลำดับความสำคัญของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ เลยทีเดียว ต่อมา เมื่อเกิดเหตุการณ์วินาศกรรมในวันที่ 11 กันยายน 2001 ประเด็นเรื่องการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายกลายเป็นประเด็นหลักของนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ซึ่งส่วนหนึ่งก็ยิ่งทำให้สหรัฐฯ หันไปให้ความสำคัญกับภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นฐานที่มั่นของกลุ่มผู้ก่อการร้ายรายสำคัญอย่างเช่นกลุ่มตาลีบันและกลุ่มอัลไคด้ามากยิ่งขึ้น ในขณะที่บรรดาประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกนั้น บางประเทศก็เป็นเพียงแค่แนวร่วมของสหรัฐฯ ในการเข้าไปทำสงครามกับกลุ่มผู้ก่อการร้ายในตะวันออกเฉียงเหนือ แต่บางประเทศที่มีกลุ่มชาวมุสลิมอาศัยอยู่จำนวนมากอย่างเช่นอินโดนีเซียก็ได้ถูกยกระดับให้กลายเป็น “แนวรบที่สอง

²⁴⁹ "Hillary Rodham Clinton," (Office of the Historian).

<https://history.state.gov/departmenthistory/travels/secretary/clinton-hillary-rodham>.

²⁵⁰ ASEAN Secretariat, "US signs Treaty of Amity and Cooperation (TAC)," news release, 22 July, 2009, <http://www.asean.org/uploads/archive/PR-42AMM-US-Signed-TAC.pdf>.

²⁵¹ ASEAN, "Joint statement — 1st ASEAN-U.S. leaders' meeting," ed. ASEAN (Singapore, 15 November 2009). http://asean.org/?static_post=joint-statement-1st-asean-us-leaders-meeting-singapore-15-november-2009.

เพื่อการต่อต้านการก่อการร้าย” ด้วยความเชื่อที่ว่าเครือข่ายขบวนการของชาวมุสลิมในอินโดนีเซีย เป็นแหล่งบ่อนทรัพยากรสำคัญให้แก่กลุ่มผู้ก่อการร้ายในตะวันออกกลาง²⁵² แต่การกลับมามีความสัมพันธ์กับอินโดนีเซียในยุคนี้ก็ยังคงเน้นอยู่ที่ประเด็นความร่วมมือเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย เป็นสำคัญ โดยที่ยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่ความร่วมมือในด้านอื่น ๆ ได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อบริษัท Lehman Brothers ซึ่งเป็นบริษัทอสังหาริมทรัพย์รายใหญ่ของ สหรัฐฯ ล้มละลายในวันที่ 15 กันยายน 2008 ได้กลายเป็นจุดเปลี่ยนของประเทศสหรัฐฯ ที่ทำให้เกิดวิกฤตการเงินครั้งสำคัญของศูนย์กลางระบบทุนนิยมโลกอันส่งผลกระทบต่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ของสหรัฐฯ เอง และอีกหลาย ๆ ประเทศทั่วโลกอีกด้วย ซึ่งปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจครั้งนี้เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันกับการที่ประธานาธิบดีจอร์จ บุช จูเนียร์ กำลังจะหมดวาระในสมัยที่สองลง และ ณ ขณะนั้นเอง การรณรงค์เลือกตั้งผู้ทำชิงตำแหน่งประธานาธิบดีคนใหม่ก็อยู่ในช่วงที่กำลังเข้มข้น โดยในการแข่งขันครั้งนี้ ผู้แทนจากพรรครีพับลิกันคือ จอห์น แมคเคน ส่วนผู้แทนจากพรรคเดโมแครตคือ บารัค โอบามา ซึ่งผลลัพธ์ของการเลือกตั้งในวันที่ 4 พฤศจิกายน 2008 ก็คือ โอบามาชนะคะแนน Electoral votes ถึง 365 ต่อ 173 และยังได้คะแนน Popular votes มากกว่าคือ 69,456,897 ต่อ 59,934,814²⁵³ ซึ่งเป็นสัญญาณสำคัญว่าประชาชนอเมริกันต้องการให้รัฐบาลกลางเปลี่ยนแปลงนโยบายในหลายๆ ด้าน เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการว่างงาน สวัสดิการสังคม และหนี้สาธารณะและครัวเรือนที่พุ่งสูงขึ้นเป็นอย่างมาก

ในฐานะที่เป็นรัฐบาลใหม่ที่เพิ่งจะเข้ามาคุมบังเหียนฝ่ายบริหารของประเทศ Mark Manyin เห็นว่า รัฐบาลโอบามาได้พิจารณาปัจจัยภายนอกประเทศไปพร้อม ๆ กันกับการแก้ไขปัญหาภายในดังกล่าว โดยที่ปัจจัยสำคัญที่รัฐบาลโอบามาพิจารณาคือ

...(1) การรบกับกลุ่มผู้ก่อการร้ายในอิรักและอัฟกานิสถานที่ไม่คืบหน้า (2) การเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือประเทศจีนที่กำลังมีความสำคัญต่อสหรัฐฯ เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ (3) การที่จีนมีการพัฒนาแสนยานุภาพทางการทหารและเริ่มที่จะมีท่าทีที่แข็งกร้าวในการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือพื้นที่ทางทะเลซึ่งถือว่าเป็นภัยคุกคามต่อเสรีภาพในการเดินเรือ (freedom of navigation) ซึ่งเป็นผลประโยชน์สำคัญของสหรัฐฯ และเป็นหลักการรากฐานสำคัญในการส่งออกอำนาจของสหรัฐฯ ในภูมิภาคดังกล่าว และ (4) การตัดงบประมาณของรัฐบาลกลางที่สร้าง

²⁵² John Gershman, "Is Southeast Asia the second front?," *Foreign Affairs*, no. July/August (2002), <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2002-07-01/southeast-asia-second-front>.

²⁵³ "2008 presidential election," (270twin). https://www.270twin.com/2008_Election/.

ภาพลักษณ์ว่าสหรัฐฯ จะยิ่งให้ความสนใจกับภูมิภาคนี้ลดลง ซึ่งการทวนคืนสู่เอเชียจะเป็นการตอกย้ำถึงการเป็นพันธมิตรของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคนี้²⁵⁴

เมื่อเป็นเช่นนั้น จึงชัดเจนตั้งแต่ต้นว่า รัฐบาลโอบามามีความต้องการที่จะย้ายจุดเน้นนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ จากตะวันออกกลางออกมาสู่เอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นเพื่อการลดรายจ่ายจำนวนมหาศาลที่เกิดขึ้นจากการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย และอีกทางหนึ่งคือ เพื่อการเข้าถึงตลาดในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจไม่รุนแรงมากนัก ในขณะที่เดียวกันก็เป็นความพยายามจำกัดอิทธิพลทางเศรษฐกิจของจีนที่กำลังเติบโตขึ้นในภูมิภาคดังกล่าวอีกด้วย

ทั้งนี้ ก่อนที่จะมีการประกาศถึงวิสัยทัศน์เรื่องการการสร้างความสมดุลแห่งอำนาจอีกครั้งในเอเชีย-แปซิฟิกอย่างชัดเจนโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ ในช่วงปลายปี 2011 สหรัฐฯ เริ่มเข้ามาสร้างกรอบความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคเพื่อดึงบางประเทศออกมาจากอิทธิพลทางเศรษฐกิจของจีน โดยกรอบความร่วมมือสำคัญที่มีการจัดตั้งขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวคือ “ความริเริ่มลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง” (Lower Mekong Initiative) ที่จัดตั้งในวันที่ 23 กรกฎาคม 2009 จากการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ คือ ฮิลลารี คลินตัน กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศภาคีลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างอื่น ๆ อีก 4 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา ลาว ไทย และเวียดนาม ต่อมาในเดือนกรกฎาคม 2012 เมียนมาได้มาเข้าร่วมในกรอบความร่วมมือนี้ด้วยอีกเช่นกัน ซึ่งก็เท่ากับว่าสหรัฐฯ สามารถดึงเอาสมาชิกของกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion—GMS) ทุกประเทศยกเว้นจีนเข้ามาอยู่ในกรอบความร่วมมือใหม่นี้ได้ทั้งหมด²⁵⁵

ความริเริ่มลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างมีเป้าหมายสำคัญคือ (1) เพื่อส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนผ่านกิจการการสร้างความสามารถ การจัดตั้งกรอบสำหรับการพูดคุยเจรจา และอำนวยความสะดวกให้แก่การแลกเปลี่ยนความเชี่ยวชาญและการปฏิบัติต่อกันที่ดีที่สุด (2) เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่โครงข่ายการเชื่อมโยงในระดับภูมิภาค โดยจะสร้างความเชื่อมโยงระหว่างสถาบันระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน และระหว่างประชาชนภายในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงกับสหรัฐฯ (3) เพื่อให้สหรัฐฯ สามารถทำงานร่วมกับกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง และร่วมกับผู้ร่วมบริจาคจากทุกภาคส่วน เพื่อที่จะร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหาหรือข้อท้าทายสำคัญในภูมิภาค โดยจะเน้นไปที่ การจัดการน้ำ พลังงานความมั่นคงทางอาหาร ความเท่าเทียมทางเพศ และการเพิ่มศักยภาพให้แก่สตรี

²⁵⁴ Mark Manyin, *Pivot to the Pacific? Obama administration's 'Rebalancing Toward Asia'*, Congressional Research Service (28 March 2012), <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf> . 2.

²⁵⁵ "Lower Mekong Initiative," (U.S. Department of State, 17 October 2016). <https://www.state.gov/p/eap/mekong/>.

ทั้งนี้ เพื่อการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว สหรัฐฯ ได้มีการระบุดูขอบเขตความร่วมมือภายใต้กรอบความริเริ่มลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างนี้ว่าจะครอบคลุมใน 6 ประเด็น ได้แก่ สิ่งแวดล้อมและน้ำ สาธารณสุข การเกษตร โครงข่ายความเชื่อมโยง การศึกษา และความมั่นคงทางพลังงาน โดยที่ในแต่ละประเด็น สหรัฐฯ จะเป็นผู้อุปถัมภ์หลักผ่านการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค การแลกเปลี่ยนด้านการศึกษากการเป็นหุ้นส่วนกับภาคเอกชน การจัดฝึกอบรมจากประเทศที่สาม ฯลฯ²⁵⁶

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ในรายละเอียดของกรอบความร่วมมือนี้มักจะมีการกล่าวถึงประเทศที่สามที่นอกเหนือไปจากกลุ่มประเทศสมาชิกอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งจากข้อมูลที่พบก็คือ ทางกรสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดตั้งกลุ่มอีกกลุ่มหนึ่งที่ชื่อว่า “มิตร” ของกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงประกอบไปด้วย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank—ADB) ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสหภาพยุโรป โดยที่กลุ่มภาคีนี้จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างผ่านสองช่องทาง คือ (1) ช่องทางการประชุมเชิงนโยบายประจำปีระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในประเทศที่ว่าด้วยความมั่นคงรูปแบบใหม่ ความท้าทายในการพัฒนา การเพิ่มศักยภาพให้แก่สตรี และการส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ และ (2) ช่องทางการบริจาค โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ เพื่อขยายขอบเขตของการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร สร้างความเข้มแข็งให้กับเจ้าของโครงการ และส่งเสริมผู้ให้บริการรายใหม่²⁵⁷ จึงจะเห็นได้ว่า กรอบความร่วมมือที่สหรัฐฯ จัดตั้งขึ้นมาเป็นเสมือนความพยายามที่จะตั้งกลุ่มพันธมิตรเพื่อการพัฒนาขึ้นมาเพื่อเปิดพื้นที่ให้สหรัฐฯ สำหรับการหวนกลับสู่เอเชีย-แปซิฟิก และในขณะเดียวกัน ก็ยังเป็นการกีดกันจีนที่กำลังพยายามพัฒนารอบการค้าเสรีระหว่างจีนกับอาเซียนผ่านความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงหรือ GMS ให้ออกไปอยู่นอกวงของสหรัฐฯ อีกด้วย

และเมื่อรัฐบาลสหรัฐฯ มีการประกาศแผนยุทธศาสตร์เพื่อการสร้างดุลอำนาจอีกครั้งในเอเชีย-แปซิฟิก ในเดือนตุลาคม 2011 ตัวแบบที่สหรัฐฯ ทำในกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนใต้ถูกทำให้ขยายไปสู่ภูมิภาคเอเชียกลาง โดยที่ในเดือนเดียวกัน สหรัฐฯ ทำการจัดตั้ง “กรอบความริเริ่มเส้นทางสายใหม่ใหม่” (New Silk Road Initiative) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับกลุ่มประเทศในเอเชียกลางอันประกอบไปด้วย คาซัคสถาน คาร์จิกิสถาน ทาจิกิสถาน เติร์กเมนิสถาน อุซเบกิสถาน อัฟกานิสถาน อินเดีย และปากีสถาน โดยสหรัฐฯ วางแผนว่า กรอบความร่วมมือดังกล่าวจะประกอบไปด้วยโครงการการลงทุนร่วมระหว่างสหรัฐฯ กับกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียกลางหลายโครงการ และการสร้างกลุ่มทางการค้าในระดับภูมิภาคซึ่งจะส่งผลให้กลุ่มประเทศในเอเชียกลาง

²⁵⁶ "The Lower Mekong Initiative (LMI)," (Lower Mekong Initiative, 17 October 2016).

<https://www.lowermekong.org/about/lower-mekong-initiative-lmi>.

²⁵⁷ *Lower Mekong Initiative: friends of the lower Mekong*, Lower Mekong Initiative (July 2013), <https://www.lowermekong.org/sites/default/files/pdf/FLM%20Factsheet%20July%202013.pdf>.

มีเติบโตทางเศรษฐกิจและการมีเสถียรภาพ โครงการที่สำคัญภายใต้กรอบความร่วมมือนี้ เช่น การสร้างท่อส่งแก๊สเชื่อมระหว่างเติร์กเมนิสถาน-อัฟกานิสถาน-ปากีสถาน-อินเดีย (Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India gas pipeline—TAPI) และการสร้างโครงข่ายระบบการจ่ายไฟฟ้าที่เรียกว่า CASA-1000 เป็นต้น²⁵⁸

ที่จริงแล้ว ผู้ที่อยู่เบื้องหลังความคิดของการสร้างกรอบความร่วมมือเส้นทางสายใหม่ใหม่ของสหรัฐฯ คือ เดวิด พีเทรอส (David Petraeus) ที่โอบามาแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการหน่วยงานข่าวกรองกลางของสหรัฐฯ (Central Intelligence Agency—CIA) และได้การรับรองจากสภาเซเนตตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน 2011 โดยเขามองว่า กรอบความร่วมมือดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือรับประกันความมีเสถียรภาพของอัฟกานิสถาน และยังคงเป็นการทำให้กลุ่มประเทศที่เกิดขึ้นหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียตลอยห่างออกมาจากการมีความสัมพันธ์ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองกับรัสเซีย แต่ในทางปฏิบัติแล้ว โครงการต่าง ๆ ที่สหรัฐฯ เข้าไปให้เงินสนับสนุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ TAPI นั้น กลับเป็นการสร้างความไม่มั่นคงทางพลังงานให้แก่จีน เนื่องจากโครงการดังกล่าวทำให้กลุ่มประเทศในเอเชียได้อย่างเช่น อินเดียกับปากีสถานสามารถเข้าถึงแหล่งทรัพยากรในเอเชียกลางที่เป็นเสมือนอู่ข้าวอู่น้ำด้านพลังงานของจีนได้สะดวกมากขึ้น ซึ่งก็เป็นอีกหนึ่งในยุทธศาสตร์ของรัฐบาลสหรัฐฯ ภายใต้โอบามาเพื่อที่จะดึงประเทศต่าง ๆ ให้ออกห่างจากจีนนั่นเอง²⁵⁹

นอกจากนั้น รัฐบาลสหรัฐฯ ยังมีการผลักดันอีกกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับใหญ่อีกหนึ่งกรอบ คือ “ความตกลงหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก” (Trans-Pacific Partnership—TPP) ซึ่งก็เป็นเช่นเดียวกันกับกรอบความร่วมมือสองอันก่อนหน้านี้ ที่เป็นความร่วมมือในระดับพหุภาคีในเอเชียที่ปราศจากจีน โดยประเด็นสำคัญของกรอบความร่วมมือนี้ คือเป็นกรอบความร่วมมือเพื่อสร้างเขตการค้าเสรี ที่สหรัฐฯ อ้างว่าใหญ่ที่สุดและมีความครอบคลุมรอบด้านมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา โดยจะมีขอบเขตครอบคลุมประเด็นที่ว่าด้วย การเข้าถึงตลาด การจัดระเบียบศุลกากรและการอำนวยความสะดวกทางการค้า การค้าแบบ E-Commerce การสร้างสถาบันเพื่อจัดการกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาล การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การลงทุน แรงงานและสิ่งแวดล้อม การขจัดอุปสรรคทางการค้า การจัดการกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า (rules of origin) และการจัดการรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น โดยภายหลังจาก 3 ปีของความพยายามเจรจาเพื่อจัดตั้งกรอบความร่วมมือดังกล่าว ก็ได้มีบรรลผลของการเจรจาร่วมกันในวันที่ 4

²⁵⁸ McBride, "Building the New Silk Road."

²⁵⁹ สามารถดูรายละเอียดของโครงการได้ที่ "Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India natural gas pipeline project (phase 3)," (May: Asian Development Bank, 2012). <https://www.adb.org/projects/documents/turkmenistan-afghanistan-pakistan-india-natural-gas-pipeline-project-phase-3-tar>.

ตุลาคม 2015 ว่าจะมีการจัดตั้งความตกลงหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งจะมีสมาชิกแรกก่อตั้งทั้งหมด 12 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย บรูไน แคนาดา ชิลี ญี่ปุ่น มาเลเซีย เม็กซิโก นิวซีแลนด์ เปรู สิงคโปร์ สหรัฐฯ และเวียดนาม^{260,261}

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า นโยบายหวนกลับสู่เอเชียของสหรัฐฯ เป็นการลดความสำคัญของจีนที่มีต่อภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกลง จากการเข้ามาออกแบบและสร้างสถาปัตยกรรมส่วนภูมิภาคที่ต้องการจะโดดเดี่ยวจีนออกไปไม่ว่าจะเป็น กรอบความริเริ่มลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กรอบความริเริ่มเส้นทางสายไหมใหม่กับภูมิภาคเอเชียกลางกับเอเชียใต้ และความตกลงหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกในภาพรวม ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ รัฐบาลภายใต้สมัชชา 17 ตอนปลายไปจนถึงสมัชชา 18 ตอนต้นรับรู้และมีท่าทีต่อประเด็นนี้อย่างไร และการหวนกลับสู่เอเชียของสหรัฐฯ นี้ส่งผลกระทบต่ออะไรบ้างต่อกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัว โดยถัดจากนี้จะเป็นการวิเคราะห์ท่าทีและผลกระทบของการปรับเปลี่ยนนโยบายและยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ที่มีต่อจีน

ในกรณีนี้ เมื่อพิจารณาข้อมูลจากฝ่ายสหรัฐฯ แล้ว งานวิจัยของ David J. Berteau, Michael J. Green และ Zack Cooper ที่ติดตามปฏิกริยาของหลายๆ ประเทศที่มีต่อนโยบายหวนกลับสู่เอเชียของสหรัฐฯ ชี้ให้เห็นว่า การพิจารณาการรับรู้และปฏิกริยาของจีนต่อประเด็นนี้ต้องมีการแยกพิจารณาเป็นสองระดับ คือ ระดับที่เป็นทางการ กับระดับที่ไม่เป็นทางการ โดยในระดับที่เป็นทางการจะสามารถดูได้จากเอกสารและคำกล่าวอย่างเป็นทางการของบุคคลสำคัญในทางการทูตและการต่างประเทศของจีน ในขณะที่ในระดับที่ไม่เป็นทางการนั้นจะสามารถดูได้จากการสำรวจความคิดเห็นและการนำเสนอข่าวของสำนักข่าวต่าง ๆ ในจีน เป็นต้น ในระดับทางการ จะเห็นได้ว่า จีนยังคงพยายามรักษาความสัมพันธ์ที่ดีและเปิดรับต่อความพยายามในการสร้างสถาปัตยกรรมในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจหรือความมั่นคง และยังสนับสนุนให้ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหรัฐฯ สามารถก้าวข้ามไปสู่การมีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมหาอำนาจแบบใหม่ (New Great Power Relations) ซึ่งหมายถึงความร่วมมือระหว่างประเทศมหาอำนาจมากกว่าที่จะเป็นการแข่งขันกัน แต่เมื่อพิจารณาในระดับที่ไม่เป็นทางการแล้ว จะพบว่า ปฏิกริยาและการรับรู้ของคนจีนที่มีต่อนโยบายหวนกลับสู่เอเชียนี้เป็นไปในทิศทางที่ตรงข้ามกับเอกสารและคำกล่าวที่เป็นทางการโดยสิ้นเชิง โดยเมื่อมีการทำแบบสอบถามความคิดเห็นและทัศนคติของคนจีนที่มีติดตามการต่างประเทศแล้ว จะพบว่า คนจีนจำนวนมากยังคงมีความกังวลใจต่อนโยบายหวนกลับสู่เอเชียของ

²⁶⁰ Ian F. Fergusson, Mark A. McMinimy, and Brock R. Williams, *The Trans-Pacific Partnership (TPP): negotiations and issues for Congress*, Congressional Research Service (20 March 2014), <https://fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf>.

²⁶¹ ปราณี ทิพย์รัตน์, ประชาคมอาเซียน: มายาคติและความเป็นจริง (กรุงเทพฯ: พี. เพรส., 2561), 129-142.

ประธานาธิบดีโอบามาว่าจะเป็นการสกัดกั้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจีน และในบางกรณีก็อาจนำไปสู่การเผชิญหน้ากันได้ เพราะจากการกระทำทั้งหลายภายใต้นโยบายดังกล่าวของสหรัฐฯ ทำให้จีนไม่อาจเชื่อได้ว่าเป้าหมายของการหันกลับสู่เอเชียในครั้งนี้อาจไม่ได้เป็นภัยคุกคามต่อจีน²⁶²

แต่ในทางปฏิบัติ ปฏิบัติการของจีนที่มีต่อนโยบายหวนคืนสู่เอเชียของโอบามาที่เกิดขึ้นคือเพียงแค่มิถึง 1 เดือนภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งกรอบความร่วมมือเส้นทางสายไหมใหม่ของสหรัฐฯ คณะรัฐมนตรีมีการออกเอกสารสำคัญที่มีชื่อว่า “การพัฒนาอย่างสันติของจีน” (China’s Peaceful Development) ในเดือนพฤศจิกายน 2011 เอกสารฉบับนี้มีเนื้อหาสำคัญคือ การประกาศต่อประชาคมโลกว่าจีนจะพัฒนาประเทศอย่างสันติ และมีเจตจำนงที่จะรักษาสันติภาพของโลกกับการส่งเสริมการพัฒนาและความเจริญทางเศรษฐกิจร่วมกันกับทุก ๆ ประเทศในเอกสารฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีมีการกล่าวถึงวิถีทางการพัฒนาประเทศของจีนว่ามีความแตกต่างไปจากประเทศตะวันตก ดังที่ปรากฏในเนื้อหาส่วนหนึ่งว่า

การพัฒนาอย่างสันติของจีนเป็นวิถีที่แตกต่างจากแนวทางเก่าที่ประเทศที่กำลังจะกลายเป็นมหาอำนาจต้องมีพันธะต่อการสร้างความเป็นเจ้า (hegemony) หากย้อนกลับไปพิจารณาประวัติศาสตร์โลกสมัยใหม่ มหาอำนาจใหม่บางประเทศก็พยายามสร้างอาณานิคม บางประเทศก็พยายามต่อสู้ช่วงชิงเขตอิทธิพล และบางประเทศก็พยายามขยายกองกำลังทหารเพื่อต่อต้านประเทศอื่น ๆ วิถีการพัฒนาแบบเก่าเช่นนี้ได้ นำโลกไปสู่หายนะในศตวรรษที่ 20 ซึ่งการแข่งขันของชาติมหาอำนาจได้นำพามนุษยชาติไปสู่การทำสงครามโลกถึงสองครั้ง ด้วยเหตุที่ประเทศจีนมีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมมากกว่า 1,000 ปี ผ่านการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก การเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศในศตวรรษที่ 21 รวมทั้งผลประโยชน์ร่วมกันของชุดคุณค่าต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับมนุษยชาติ ประเทศจีนได้เลือกแล้วว่า จะดำเนินการพัฒนาประเทศตามวิถีการพัฒนาอย่างสันติ และความร่วมมือระหว่างประเทศแบบที่ได้ประโยชน์ร่วมกัน ในฐานะที่เป็นพื้นฐานของการบรรลุการทำให้ประเทศมีความเป็นสมัยใหม่ มีส่วนร่วมและรับมือกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประสบการณ์หลายทศวรรษของจีนใหม่นับตั้งแต่ก่อตั้งประเทศมาได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า วิถีทางที่จีนดำเนินอยู่นั้นเป็นทางที่ถูกต้องแล้ว และไม่มีเหตุผลใดที่จะทำให้ประเทศจีนปฏิเสธวิถีทางนี้²⁶³

จะเห็นได้ว่า จีนมีการตอบโต้อย่างรวดเร็ว พร้อมทั้งกล่าวหากลับไปว่า การที่สหรัฐฯ ใช้กรอบการมองการพัฒนาประเทศแบบเก่าไม่สามารถนำมาใช้มองการเติบโตและการก้าวสู่ความเป็นมหาอำนาจของ

²⁶² David J. Berteau, Michael J. Green, and Zack Cooper, *Assessing the Asia-Pacific Rebalance*, CSIS (New York, 2014). 32-35.

²⁶³ Information Office of the State Council, "China's peaceful development," ed. State Council (Beijing, September 2011). http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284646.htm.

จีนได้ เพราะจีนจะไม่ทำดั่งเช่นที่สหรัฐฯ กระทำมาก่อนหน้านี้ ซึ่งการโต้ตอบดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า จีนมีความไม่พอใจต่อการดำเนินนโยบายถ่วงดุลใหม่ในเอเชีย-แปซิฟิกของสหรัฐฯ เป็นอย่างมาก

นอกจากนั้น ในรายงานแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้การประชุมสภาประชาชนแห่งชาติสมัยที่ 12 ในปี 2013 มีการระบุถึงการรับมือต่อสถานการณ์ภายนอกประเทศว่า

เศรษฐกิจทั่วโลกยังคงเติบโตช้าลงอย่างต่อเนื่อง อุปสงค์ทางเศรษฐกิจจะยังคงอ่อนแอต่อไป รูปแบบของการปกป้องตลาด (protectionism) จะย้อนกลับมา ภาคการส่งออกของจีนก็ยังไม่เห็นอนาคต นอกจากนี้ โครงสร้างเศรษฐกิจโลกกำลังมีการเปลี่ยนแปลง เราจะต้องนำเอายุทธศาสตร์การเปิดประเทศมาสู่การปฏิบัติให้มากขึ้น และยังคงต้องเร่งสร้างความสามารถทางการแข่งขันที่ให้อเมริกาสามารถมีความได้เปรียบในการแข่งขัน เพื่อที่จะสร้างการใช้ตลาดและทรัพยากรทั้งภายในและต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ตลาดโลกมีเสถียรภาพมากขึ้น รวมทั้งเพิ่มบทบาทของรัฐบาลกลางเพื่อรับมือกับประเด็นนี้ และพัฒนาการเศรษฐกิจแบบเปิดให้มากขึ้นไปอีก²⁶⁴

แนวทางการแก้ไขปัญหาคือ รัฐบาลกลางจะต้องมีบทบาทด้านการต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น เพื่อที่จะรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่มาจากภายนอกดังกล่าว เพราะถ้าหากยังคงรูปแบบกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัวเช่นนี้ไว้อยู่ ผลเสียจะเกิดขึ้นกับประเทศจีนมากกว่า อย่างเช่นในกรณีที่สหรัฐฯ ตั้งกรอบความร่วมมือความริเริ่มลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างเพื่อเข้าสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มณฑลยูนนานกับเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วงกำลังแข่งขันกันเองเพื่อเป็นสะพานของจีนแผ่นดินใหญ่เข้าสู่ภูมิภาคดังกล่าว หรือว่าจะเป็นในกรณีการจัดตั้งกรอบความริเริ่มเส้นทางสายไหมใหม่ในภูมิภาคเอเชียกลาง ซึ่งรัฐบาลกลางจีนก็มีความหวาดระแวงความร่วมมือต่าง ๆ ในภูมิภาคดังกล่าวเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว

แน่นอนว่าถ้าหากรัฐบาลกลางยังไม่สามารถจัดการหรือไม่สามารถกำหนดทิศทางของนโยบายต่างประเทศได้เช่นนี้ ย่อมต้องส่งผลเสียในทางยุทธศาสตร์และความสัมพันธ์ทั้งระหว่างรัฐบาลจีนกับประชาคมระหว่างประเทศและระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นของตนเองในที่สุด

²⁶⁴ The National Development and Reform Commission, "Report on China's economics, social development plan (2013)," ed. National People's Congress (Beijing, 20 March 2013). http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Speeches/2013-03/20/content_1789646.htm.

3.3 สรุป: ความจำเป็นต้องปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลางจีน

บทนี้ต้องการชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัวของจีน ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากภายในแล้วส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับต่างประเทศในภาพรวม และทั้งปัญหาที่ภายนอกผลักดันเข้ามาสู่จีนที่โครงสร้างกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่เป็นอยู่ทำให้ไม่สามารถตอบสนองได้อย่างทันท่วงที แต่ปัญหาภายในดังกล่าวไม่ได้ส่งผลให้รัฐบาลจีนภายใต้พรรคคอมมิวนิสต์มีความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงกระบวนการนโยบายต่างประเทศ เพราะเมื่อพิจารณาแล้ว ประเด็นปัญหาดังกล่าวไม่ได้กระทบต่อความเป็น “ต้าอีถ่ง” (大一统) หรือเขตการปกครองขนาดใหญ่ที่มีเอกภาพ เพราะในภาพรวมรัฐบาลกลางยังคงสามารถรักษาตัวระบอบการปกครองได้อยู่ ในแง่นี้จะเหมือนกับระบบหัวหน้าเผ่าของราชวงศ์หยวน ที่กระจายอำนาจให้แก่ละท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ เนื่องจากส่วนกลางมีทรัพยากรที่ไม่เพียงพอ

แต่เมื่อประเทศจีนต้องเผชิญกับปัญหาใหม่ ๆ จากภายนอก ไม่ว่าจะเป็น สถานะทางเศรษฐกิจวิถีใหม่ในส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจโลก ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และนโยบายหวนกลับสู่เอเชียของสหรัฐฯ ประเด็นเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อ “ต้าอีถ่ง” ของระบอบการปกครองของพรรคคอมมิวนิสต์ทั้งสิ้น โดยเศรษฐกิจวิถีใหม่ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศที่เป็นมานานับตั้งแต่ช่วงการปฏิรูปและเปิดประเทศไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่อีกต่อไป ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้โครงสร้างทางสังคมมีความเปลี่ยนแปลงในขณะทีกลไกที่รัฐเคยใช้ในการควบคุมสังคมเริ่มถูกตั้งคำถามมากขึ้น และนโยบายหวนกลับสู่เอเชียของสหรัฐฯ ได้สร้างข้อท้าทายต่อความสามารถของรัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์ทั้งในการป้องกันการถูกปิดล้อมทางเศรษฐกิจและการพัฒนาจากสหรัฐฯ รวมไปถึงความสามารถในการรักษาบูรณภาพเหนือนดินแดนของตนเองอีกด้วย

บทที่ 4

การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศ ในระดับรัฐบาลกลาง

การเปลี่ยนแปลงของกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลกลางภายใต้สมัชชา 18 ที่สำคัญคือ การจัดตั้งและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและบทบาทขององค์กรทางการเมืองในระดับรัฐบาลกลางใหม่ การประกาศยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านการต่างประเทศ และการสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศใหม่ขึ้นมาทับซ้อนลงไปในการอบความร่วมมือเดิมที่มีอยู่แล้ว โดยการเปลี่ยนแปลงทั้งสามทำให้รัฐบาลกลางกลายเป็นตัวแสดงหลักที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศของจีนมากขึ้น และลดการกระจายตัวของกระบวนการนโยบายต่างประเทศดังที่เคยเป็นมาในช่วงก่อนหน้านี้

ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงทั้งสามด้านดังกล่าวเป็นผลมาจากการประชุมใหญ่ในพรรคคอมมิวนิสต์ (พรรค) และสภาประชาชนแห่งชาติ (รัฐ) โดยในส่วนของการประชุมในพรรคคอมมิวนิสต์จะประกอบด้วย “การประชุมสมัชชาพรรคคอมมิวนิสต์” ซึ่งจัดขึ้นทุก ๆ 5 ปีเพื่อกำหนดคณะผู้บริหารพรรคและ “การประชุมคณะกรรมการกลางเต็มคณะของพรรคคอมมิวนิสต์” ตามธรรมนูญพรรคแล้ว จะต้องมีการประชุมดังกล่าวอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง โดยการประชุมเต็มคณะครั้งสำคัญที่สุดในแง่ของการออกนโยบายคือ การประชุมเต็มคณะครั้งที่ 3 ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะตามธรรมเนียมแล้ว คณะกรรมการกลางจะมีการประกาศวิสัยทัศน์ของผู้นำพรรคอย่างเป็นทางการ เพื่อวางรากฐานของแนวนโยบายในการบริหารประเทศของพรรคคอมมิวนิสต์ โดยธรรมเนียมดังกล่าวเริ่มต้นเป็นผลมาจากการประชุมเต็มคณะของคณะกรรมการกลางครั้งที่ 3 ของสมัชชาพรรคคอมมิวนิสต์สมัยที่ 11 ระหว่างวันที่ 18-22 ธันวาคม 1978 ที่ตั้งเสี่ยวผิงประกาศนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจและเปิดประเทศเป็นครั้งแรก²⁶⁵ หลังจากนั้น การประชุมเต็มคณะครั้งที่ 3 ของคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์ได้กลายเป็นสัญลักษณ์สำคัญของการประกาศนโยบายหรือแนวปฏิบัติของสมัชชาและผู้นำพรรคในแต่ละสมัย²⁶⁶

²⁶⁵ "Communique of the Third Plenary Session of the 11th Central Committee of the Communist Party of China," ed. 11th Central Committee of the Communist Party of China (29 December 1978). www.bjreview.com/Special_Reports/2018/40th_Anniversary_of_Reform_and_Opening_up/Timeline/201806/t20180626_800133641.html.

²⁶⁶ Jake Laband, and Hengrui Liu, "What is China's Fourth Plenum?," *China Business Review*, 9 September, 2014, <https://www.chinabusinessreview.com/what-is-chinas-fourth-plenum/>.

นอกจากนี้ ยังมีการประชุมเฉพาะกิจภายใต้พรรคคอมมิวนิสต์ที่มีความสำคัญต่อการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศ คือ “การประชุมส่วนกลางด้านงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ” (The Central Conference on Work Relating to Foreign Policy) ซึ่งจากอดีตจนถึงปัจจุบันมีการประชุมเฉพาะกิจดังกล่าว 4 ครั้ง คือในปี 1971, 1991, 2006 และ 2014 โดยที่ผลของการประชุมครั้งที่ 4 ได้นำไปสู่การนำนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางมาใช้ในการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศในส่วนกลาง

ส่วนการประชุมและเอกสารสำคัญที่มาจากรัฐบาลกลางจะประกอบด้วย การประชุมประจำปีของสภาประชาชนแห่งชาติ ซึ่งจะมีเอกสารสำคัญในเชิงนโยบายที่ต้องถูกเสนอต่อที่ประชุมดังกล่าว และได้รับการอนุมัติ 2 ชั้น ได้แก่ “แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประจำปี” และ “งบประมาณของรัฐบาลกลาง-รัฐบาลท้องถิ่นประจำปี” โดยจะเป็นการกล่าวถึงนโยบายการบริหารประเทศในภาพรวมของจีน และส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศของจีนจะมี “การประชุมนักการทูต” (the Ambassadorial Conference) ที่รัฐบาลกลางจะคัดเลือกตัวแทนทางการทูตจากหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันกำหนดทิศทางความเป็นไปของนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ อีกหมุดหมายสำคัญที่อาจนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการประกาศยุทธศาสตร์แห่งชาติทางด้านนโยบายต่างประเทศที่แท้จริง คือการประกาศ “วิสัยทัศน์และแผนการเพื่อสร้างแถบเศรษฐกิจทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ร่วมกัน” (Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road) โดยคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงพาณิชย์ ในวันที่ 28 มีนาคม 2015 ซึ่งจัดได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านการต่างประเทศของจีนฉบับที่สองอย่างเป็นรูปธรรมนับตั้งแต่ก่อตั้งประเทศมา²⁶⁷

บทนี้จะเริ่มต้นที่ความพยายามของหุ่จิ้นเทาผู้นำยุคก่อนหน้าสีจิ้นผิงในการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศ เพื่อทำความเข้าใจภูมิหลังของการปฏิรูปการต่างประเทศจีน จากนั้นจะนำเข้าสู่การอธิบายความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลกลางทั้งสามประการ คือ จัดตั้งและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรทางการเมืองใหม่ทั้งในพรรคคอมมิวนิสต์และรัฐบาลกลาง กำหนดยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านการต่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษร และสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศใหม่ๆ ทับซ้อนลงไปในการอบความร่วมมือเดิมที่มีอยู่ในกลุ่มอนุภูมิภาคต่าง ๆ

²⁶⁷ ยุทธศาสตร์ด้านนโยบายต่างประเทศอย่างเป็นทางการฉบับแรกคือ นโยบายฟิงฟาสหภาพโซเวียตของเหมาเจ๋อตงในปี 1957 โปรดดู Stenslie, "Xi Jinping's grand strategy: from vision to implementation."

เกริ่นนำ: ความพยายามจากระดับรัฐบาลกลางในการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศก่อนหน้าความริเริ่มแถบ-ทาง (2006-2012)

ตามธรรมเนียมปฏิบัติของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในเชิงโครงสร้างและทิศทางการดำเนินนโยบายสาธารณะใด ๆ ของจีนนั้น มักจะต้องมีการประชุมของผู้นำภายในพรรคเพื่อปรึกษาหารือกันตามหลักการ “ประชาธิปไตยรวมศูนย์” (democratic centralism) ในที่นี้ ความพยายามในการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนที่สำคัญก่อนหน้าสมัยซำชา 18 นั้นสามารถเห็นได้จากการประชุมครั้งสำคัญอย่างน้อย 2 ครั้ง คือ การประชุมส่วนกลางด้านงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (The Central Conference on Work Relating to Foreign Policy) ครั้งที่ 3 ซึ่งจัดขึ้นในปี 2006 และการประชุมนักการทูต (The Ambassadorial Conference) ครั้งที่ 11 ซึ่งจัดขึ้นในปี 2009 โดยการประชุมทั้งสองนี้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของ “หลักการแปดอักษร” หรือ “เทากวงหย่างฮู่ย โหยวซั่วจิวเหวย” (韬光养晦, 有所作为) ซึ่งหมายถึง การไม่ทำตัวโดดเด่นเพื่อซื้อเวลาในการทำบางอย่างให้ประสบความสำเร็จก่อน อันเป็นหลักการที่นักการต่างประเทศของจีนยึดมั่นมาตั้งแต่สมัยเติ้งเสี่ยวผิง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงในช่วงนี้เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในส่วนของเนื้อหา นโยบาย ยังไม่รวมถึงตัวกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่มีความกระจายตัวแต่อย่างใด

ทั้งนี้ จากอดีตถึงปัจจุบัน พรรคคอมมิวนิสต์จีนมีการจัดการประชุมส่วนกลางด้านงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งหมด 4 ครั้ง ได้แก่ในปี 1971, 1991, 2006 และ 2014 (สมัยสมัยซำชา 18) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากช่วงเวลาของการจัดประชุมนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า การประชุมดังกล่าวเป็นการประชุมที่ถูกจัดขึ้นเฉพาะกิจตามความเห็นชอบของส่วนกลาง และมักจะมีข้องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในเชิงทิศทางการนโยบายต่างประเทศที่สำคัญของจีน เช่น ในปี 1971 นั้น มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเชื่อมความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามเย็น และในปี 1991 ก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางของประเทศภายหลังจากวิกฤติการณ์เทียนอันเหมินและการสิ้นสุดลงของสงครามเย็น²⁶⁸ โดยในส่วนของผู้เข้าร่วมการประชุมจะเป็นบุคคลระดับสูงในรัฐบาลและตัวแทนของภาคส่วนต่าง ๆ ที่ถูกคัดกรองโดยคณะกรรมการกลางของพรรคคอมมิวนิสต์ แน่นนอนว่าตามธรรมเนียมพรรคเอกสารสรุปการประชุมมักจะไม่เป็นที่เปิดเผยสู่ภายนอก จึงทำให้การเข้าถึงเนื้อหาของการประชุมนี้

²⁶⁸ Michael D. Swaine, "Xi Jinping's address to the Central Conference on Work Relating to Foreign Affairs," *China Leadership Monitor*, no. 46 (2015), https://carnegieendowment.org/files/Michael_Swaine_CLM_46.pdf. 15.

สามารถทำได้เพียงจากการพิจารณาการกล่าวสุนทรพจน์ของเลขาธิการพรรคและบรรดาผู้นำระดับสูงในพรรคที่เข้าร่วมประชุม ซึ่งมักจะมีการเผยแพร่สู่สาธารณชนจีนให้รับรู้

กล่าวได้ว่า การที่หูจิ่นเทาเรียกประชุมส่วนกลางด้านงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในปี 2006 นั้นเป็นผลมาจากข้อสรุปของการประชุมเต็มคณะครั้งที่ 4 ของคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์สมัยที่ 16 ในปี 2004 ที่มีกรกล่าวถึงหลักการในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ว่าด้วย “การสร้างสังคมที่สมานฉันท์” (Building up a Harmonious Society) ซึ่งปรากฏชัดยิ่งขึ้นเมื่อหูจิ่นเทานำประเด็นนี้ไปกล่าวในการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในวันที่ 15 กันยายน 2005 ว่า

ในทางการเมือง ทุกประเทศควรต้องให้ความเคารพและมีการปรึกษาหารือซึ่งกันและกันบนพื้นฐานของความเสมอภาคเพื่อเป็นการส่งเสริมหลักการประชาธิปไตยในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในทางเศรษฐกิจ ทุกประเทศควรร่วมมือกัน ใช้ประโยชน์จากความเข้มแข็งของแต่ละประเทศและทำงานร่วมกันเพื่อทำให้เกิดความก้าวหน้าแก่กระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจในประเด็นที่ว่าด้วยการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน แบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และการได้ประโยชน์ร่วมกันแบบ win-win ส่วนในทางวัฒนธรรม รัฐแต่ละรัฐควรต้องเรียนรู้ซึ่งกันและกันบนพื้นฐานของการแสวงหาจุดร่วมกันในขณะที่แต่ละวัฒนธรรมยังสามารถคงความแตกต่างของตนเองไว้ได้ ส่วนประเด็นด้านความมั่นคง ควรต้องมีการสร้างความไว้วางใจ เชื่อใจ ยกกระดับความร่วมมือพยายามหาวิธีการยุติข้อพิพาทอย่างสันติวิธี และทำงานร่วมกันเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและเสถียรภาพของโลก และในประเด็นสิ่งแวดล้อม ทุกประเทศควรต้องให้ความช่วยเหลือและร่วมมือกันเพื่อดูแลรักษาโลกให้ได้มากที่สุด²⁶⁹

นับแต่นั้น แนวคิดเรื่อง “โลกสมานฉันท์” (Harmonious World: 和谐世界) ได้กลายมาเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของจีนภายใต้การนำของหูจิ่นเทา ประเด็นที่น่าสนใจคือ หูจิ่นเทาเสนอให้มีการปรับปรุงวิธีการทำงานด้านกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีน โดยในประชุมส่วนกลางด้านงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศครั้งที่ 3 ในปี 2006 หูจิ่นเทาเสนอว่า ประเทศจีนควรมีมุมมองอย่างรอบด้าน ต้องพิจารณาสถานการณ์จากทั้งภายนอกและภายใน และประเทศจีนควรต้องตั้งทิศทางการพัฒนาของประเทศบนพื้นฐานของการได้ประโยชน์ร่วมกันของทั้งหน่วยงานภายในและต่างประเทศ ใช้โอกาสจากการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทั้งภายในและต่างประเทศในการตอบสนองผลประโยชน์ของประเทศ สร้างเงื่อนไขการพัฒนาผ่านการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรภายในและต่างประเทศ และควบคุมการพัฒนาประเทศจากการใช้ปัจจัยที่ผสมผสานกัน

²⁶⁹ Jintao Hu, "Build towards a harmonious world of lasting peace and common prosperity," news release, 2005, <http://www.un.org/webcast/summit2005/statements15/china050915eng.pdf>.

ระหว่างภายในและภายนอก²⁷⁰ และอีกประเด็นที่สำคัญคือ หูจิ่นเทาชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการสร้าง “มาตรฐาน” ในการจัดการนโยบายต่างประเทศและนโยบายสาธารณะให้สามารถทำงานไปในทิศทางเดียวกันได้²⁷¹ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความพยายามแรกๆ ของรัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์จีนในการที่จะปรับปรุงกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่มีความกระจัดกระจายตัวผ่านการนำเอาประเด็นระหว่างประเทศกับประเด็นภายในมาบูรณาการเข้าด้วยกันภายใต้การนำของหูจิ่นเทา อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากปี 2006 กลับยังไม่มีควมคืบหน้าในเรื่องนี้มากเท่าใดนัก

จากนั้น หูจิ่นเทามีการนำข้อสรุปที่ได้จากการประชุมครั้งนี้ไปกล่าวในการประชุมสมัชชาพรรคคอมมิวนิสต์แห่งชาติสมัยที่ 17 ในวันที่ 25 ตุลาคม 2007 โดยให้ความสำคัญต่อสถานการณ์ร่วมสมัยของโลก 3 ประการคือ การมีมหาอำนาจหลายขั้ว (multipolar world) การบูรณาการของกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ และการปฏิวัติทางด้านเทคโนโลยี จึงนำไปสู่ประเด็นที่ว่า แนวทางการทูตของจีนต่อจากนี้ จะต้องชูประเด็นด้านสันติภาพของโลก การพัฒนาและความร่วมมือ การมีนโยบายต่างประเทศที่สันติและเป็นอิสระ และใช้นโยบายต่างประเทศของจีนเพื่อส่งเสริมสันติภาพและการพัฒนาของโลก รวมไปถึงการที่หูจิ่นเทาได้กล่าวถึงประเด็นเรื่อง “อำนาจละมุน” (soft power) ในฐานะการสร้างอิทธิพลทางวัฒนธรรมเป็นครั้งแรก และอีกประเด็นที่สำคัญคือการที่หูจิ่นเทาเสนอต่อที่ประชุมสมัชชา 17 ว่า ประเทศจีนควรต้องนำประเด็นระหว่างประเทศให้สามารถเข้าถึงได้ในทุกภูมิภาคของจีนจากสองแง่มุม คือ “การแบ่งปัน” และ “การได้ประโยชน์ร่วมกันแบบ win-win” โดยที่การแบ่งปันในที่นี้หมายถึงการแบ่งปันโอกาสสำหรับการพัฒนาและการรับมือกับข้อท้าทายร่วมกัน ในขณะที่การได้ประโยชน์ร่วมกันในที่นี้คือการที่ประเทศจีนจะยึดยุทธศาสตร์การได้ร่วมกันเพื่อการเปิดประเทศอย่างแน่วแน่ โดยที่ต้องมีการสร้างสภาพแวดล้อมทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เอื้อต่อการร่วมมืออันประกอบด้วย การส่งเสริมประชาธิปไตย การสร้างความสมานฉันท์ในความร่วมมือกัน และการหาทางออกของปัญหาทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบได้ประโยชน์ร่วมกัน²⁷²

ต่อมาในเดือนกรกฎาคม 2009 รัฐบาลกลางจัดประชุมนักการทูตครั้งที่ 11 ที่กรุงปักกิ่ง โดยมีผู้เข้าร่วมจากแวดวงการทูตทั่วประเทศจีน ไม่ว่าจะเป็นเอกอัครราชทูตจีนประจำต่างประเทศ นักการทูต เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานด้านการต่างประเทศขององค์กรต่าง ๆ ของทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาล

²⁷⁰ Hao Su, "Harmonious World: the conceived international order in framework of China foreign policy," in *China's shift: global strategy of the rising power*, ed. Masafumi Iida (Japan: The National Institute for Defense Studies, 2009). 30.

²⁷¹ "PRC president Hu Jintao address Central Foreign Work meeting in Beijing," *Xinhua*, 23 August 2006.

²⁷² Jintao Hu, "Hold high the great banner of socialism with Chinese characteristics and strive for new victories in building a moderately prosperous society on all respects (report to the 17th National Congress of the Communist Party of China on October 25th, 2007)," *Renminribao*, 25 October 2007.

ท้องถิ่นที่ถูกเลือกโดยส่วนกลาง และยังมีตัวแทนจากรัฐวิสาหกิจบางส่วนเข้าร่วมด้วย ทั้งนี้ การประชุม นักการทูตจะเป็นการประชุมเพื่อปรึกษาหารือถึงสถานการณ์ด้านการต่างประเทศที่จีนกำลังเผชิญอยู่ พร้อมทั้งวางแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของจีนในอนาคต โดยปกติแล้ว การประชุมดังกล่าวจะไม่ค่อยมีผู้ติดตามและไม่ค่อยมีการเผยแพร่ข่าวมากนัก แต่เนื่องด้วยการประชุมครั้งที่ 11 นี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากในแง่ที่ว่ามีการนำเอาแนวคิดใหม่ คือ แนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจละมุนมาวางกรอบในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของจีนอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรม และยังสามารถถือได้ว่าเป็นครั้งแรกเช่นกันที่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของหลักการเทากวงหย่างฮู่ที่พรรคคอมมิวนิสต์ยึดถือมาตั้งแต่สมัยเติ้งเสี่ยวผิง สาระสำคัญจากการประชุมดังกล่าวมีดังนี้²⁷³

ประเด็นแรก ถึงแม้ว่าหูจิ้นเทากล่าวถึงอำนาจละมุนเป็นครั้งแรกในการกล่าวรายงานต่อส่วนกลางพรรคในการประชุมสมัชชา 17 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่การประชุมนักการทูตครั้งนี้เป็นการนำเอาหลักการดังกล่าวมาขยายผลเพื่อให้ นักการทูตสามารถนำมาปฏิบัติได้จริง โดยในการประชุมนักการทูตครั้งที่ 11 นั้น หูจิ้นเทาเสนอว่า นักการทูตจีนต้องพยายามเพิ่มความเข้มแข็งให้กับประเทศจีนใน 4 ประการ หรือที่เรียกกันว่า “สี่อี้” (四力) หรือความเข้มแข็งทั้งสี่ อันได้แก่ การเพิ่มอิทธิพลในการเมืองระหว่างประเทศ การเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันในทางเศรษฐกิจ เพิ่มภาพลักษณ์ที่เป็นมิตรของประเทศ และเพิ่มการอ้างอิงถึงชุดคุณธรรมของประชาคมระหว่างประเทศให้มากขึ้น โดยการเพิ่มความเข้มแข็งทั้งสี่ประการนี้จะต้องมีการประสานงานเพื่อที่จะพัฒนาไปพร้อม ๆ กัน²⁷⁴

ประเด็นที่สอง ในการประชุมนักการทูตครั้งที่ 11 นั้น หูจิ้นเทามีการเปลี่ยนแปลงหลักการด้านการต่างประเทศสำคัญที่เติ้งเสี่ยวผิงเคยกล่าวไว้คือ “เทากวงหย่างฮู่ โหยวซั่วจี้เหวย” (韬光养晦, 有所作为) หรือที่มักจะถูกเรียกว่า “หลักการแปดอักษร” คือ การไม่ทำตัวโดดเด่นเพื่อซื้อเวลาในการทำบางอย่างให้ประสบความสำเร็จก่อนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น มาเป็นหลักการสิบอักษร คือ “เทากวงหย่างฮู่ จี้จี้โหยวซั่วจี้เหวย” (韬光养晦, 积极有所作为) โดยคำว่า “จี้จี้” ที่เพิ่มขึ้นมาแปลว่า “อย่างกระตือรือร้น” (actively) ทั้งนี้ การเพิ่มคำว่าอย่างกระตือรือร้นเข้าไปในหลักการดังกล่าวนับได้ว่าเป็นความพยายามครั้งแรก ๆ ของส่วนกลางในการเปลี่ยนแปลงแนวคิดที่ว่าด้วยเทากวงหย่างฮู่ มาเป็นการที่จีนจะเริ่มออกมามีส่วนร่วมกับประชาคมโลกมากขึ้น ในแง่หนึ่งคือการส่งสัญญาณที่สำคัญว่าจีนพร้อมที่จะออกมามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น

²⁷³ Bonue S. Glaser, and Benjamin Dooley, "China's 11th Ambassadorial Conference signals continuity and change in foreign policy," *China Brief* 9, no. 22 (2009). 8-11.

²⁷⁴ Ibid.

จากวิกฤติเศรษฐกิจโลก รวมไปถึงการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอันนำมาซึ่งวิกฤติโลกร้อนอีกด้วย²⁷⁵

ดังนั้น จากการประชุมด้านการต่างประเทศทั้งสองที่ถูกจัดขึ้นในสมัยของหูจิ่นเทา ไม่ว่าจะเป็นการประชุมส่วนกลางด้านงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศครั้งที่ 3 และ การประชุมนักการทูตครั้งที่ 11 จึงสะท้อนให้เห็นว่า จีนเริ่มมีการตระหนักถึงความเกี่ยวโยงและความเชื่อมโยงกับโลกมากยิ่งขึ้นอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งสาเหตุมีทั้งที่มาจากปัจจัยภายนอกคือการเปลี่ยนผ่านโครงสร้างระหว่างประเทศเป็นระบบหลายขั้วอำนาจ กระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ และความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและข้อมูลข่าวสาร รวมถึงปัจจัยภายในที่จีนมีการเติบโตทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น และการเกิดกระแสชาตินิยมใหม่ (new nationalism) อันเป็นผลมาจากความก้าวหน้าในเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้ประชาชนจีนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมากยิ่งขึ้นและเริ่มมีการเรียกร้องให้รัฐบาลกลางเพิ่มบทบาทในการเมืองระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้นนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนนโยบายครั้งนี้ยังไม่ได้หมายความว่า กระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนจะเปลี่ยนแปลงไปด้วย แง่นี้จึงทำให้แนวคิดที่ว่าด้วยโลกสมานฉันท์ของหูจิ่นเทาไม่ได้รับความนิยมมากนักในสายตาสาธารณชนจีน²⁷⁶ และถึงแม้ว่าส่วนกลางจะมีการปรับนโยบายต่างประเทศออกมาแล้ว แต่รัฐบาลท้องถิ่นกับกองทัพก็ยังสามารถมีกระบวนการนโยบายต่างประเทศของตนเองได้อยู่ ผลที่ตามมาคือ รัฐบาลกลางยังไม่สามารถสร้างความสมานฉันท์ในกระบวนการนโยบายต่างประเทศได้ เมื่อเป็นเช่นนั้น ประเด็นนี้จึงเป็นปัญหาสำคัญที่สมัชชา 18 ที่มารับช่วงต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศจะต้องแก้ไขให้สำเร็จอย่างรอบด้าน

4.1 คณะกรรมการชุดใหม่ของสมัชชา 18 และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์การทางการเมืองในระดับรัฐบาลกลาง

ส่วนนี้จะพิจารณาการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานของกระบวนการนโยบายต่างประเทศระดับรัฐบาลกลางที่เกิดขึ้นตามมาจากชุดของการประชุมในสมัชชา 18 และสภา 12 อันประกอบด้วย การจัดโครงสร้างผู้นำในคณะกรรมการประจำกรมการเมืองใหม่ การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานของรัฐบาลกลาง 6 ด้าน และการเปลี่ยนแปลงบทบาทของกลุ่มผู้นำย่อย (small leading groups) ทั้งที่อยู่ภายใต้คณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์และภายใต้คณะมุขมนตรี ทั้งนี้ ความ

²⁷⁵ Ibid.

²⁷⁶ Ren, *Urban China*.

เปลี่ยนแปลงทั้งสามประการนี้เกิดขึ้นภายใต้เป้าหมาย “การเพิ่มความเข้มแข็งและปรับปรุงความเป็นผู้นำของพรรคเพื่อส่งเสริมการปฏิรูปประเทศในเชิงลึกอย่างรอบด้าน” ซึ่งเป็นเนื้อหาสำคัญของมติการประชุมเต็มคณะคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์ครั้งที่ 3 ในเดือนพฤศจิกายน 2013 ที่ว่า

เพื่อที่จะหยั่งรากลึกการปฏิรูปอย่างรอบด้าน เราต้องเพิ่มและยกระดับความเป็นผู้นำของพรรค เพื่อเป็นหลักประกันว่า พรรคจะต้องมีบทบาทหลักในการเป็นแกนนำในการใช้ความเป็นผู้นำและประสานงานความพยายามในการปฏิรูปทั้งหลาย สร้างความริเริ่มใหม่ๆ ให้แก่พรรค ทำให้พรรคสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ... และสร้างศิลปการปกครองให้แก่พรรคในการเป็นผู้นำและมีธรรมาภิบาลเพื่อรับประกันชัยชนะของการปฏิรูปของเรา²⁷⁷

และเมื่อผนวกกับนโยบายสาธารณะอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงแล้ว จะพบได้ว่าเป้าหมายการเพิ่มความเข้มแข็งและปรับปรุงความเป็นผู้นำของพรรคเพื่อส่งเสริมการปฏิรูปประเทศในเชิงลึกอย่างรอบด้านประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก จนท้ายที่สุดแล้ว คณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์ของสมาชิก 18 ได้ประกาศยกย่องให้สีจิ้นผิง เลขาธิการพรรคและคณะกรรมการประจำกรมการเมืองลำดับที่ 1 เป็น “ผู้นำศูนย์กลาง” (核心领导) ในการประชุมคณะกรรมการกลางพรรคเต็มคณะครั้งที่ 6 ในเดือนตุลาคม 2016²⁷⁸ นับว่าเป็นครั้งแรกภายหลังตั้งเสี่ยวผิงที่พรรคคอมมิวนิสต์ยกย่องผู้นำประเทศด้วยชื่อเรียกนี้

4.1.1 การจัดการระบบผู้นำแบบผสมระหว่างผู้นำร่วมกับผู้นำหนึ่งเดียวในคณะกรรมการประจำกรมการเมือง

ความเปลี่ยนแปลงสำคัญของโครงสร้างผู้นำในคณะกรรมการประจำกรมการเมืองของสมาชิก 18 คือ การเพิ่มระบบผู้นำหนึ่งเดียวเข้ามาผสมกับระบบผู้นำร่วมและการแบ่งงานกันทำ โดยระบบผู้นำร่วมหมายถึง การตัดสินใจร่วมกันของคณะกรรมการประจำกรมการเมือง ในประเด็นด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการปฏิรูปและเปิดประเทศ ในขณะที่ระบบผู้นำหนึ่งเดียวจะหมายถึงตำแหน่งประธานคณะกรรมการทหารส่วนกลางที่จะเป็นผู้บัญชาการกองทัพปลดแอกประชาชนทั้งหมด ซึ่งการผสมผสานความเป็นผู้นำทั้งสองระบบนี้เป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญสำหรับการรวมศูนย์กระบวนการนโยบายต่างประเทศจากเดิมที่รัฐบาลท้องถิ่นและกองทัพสามารถดำเนินการได้

²⁷⁷ "Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on some major issues concerning comprehensively deepening the reform," ed. The Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the Communist Party of China (12 November 2013). http://www.china.org.cn/china/third_plenary_session/2014-01/16/content_31212602.htm.

²⁷⁸ Suwa Kazuyuki, *Xi Jinping's China: concentrating and projecting power*, Tokyo Foundation (19 January 2017), www.tokyofoundation.org/en/articles/2017/xi-jinpins-china.

อย่างอิสระ ให้กลับมาขึ้นต่อส่วนกลางมากยิ่งขึ้น ในส่วนนี้จะให้ความสำคัญไปที่การจัดโครงสร้างของ ตัวบุคคลที่เข้าไปดำรงตำแหน่ง และสามารถทำให้การใช้ระบบผู้นำแบบผสมนี้สามารถเป็นไปได้

แต่เดิมที่เป็นระบบผู้นำร่วมนั้น ถูกทำให้เป็นสถาบันและมีการใช้อย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัย หลังเติ้งเสี่ยวผิงเป็นต้นมา องค์กรที่เป็นสัญลักษณ์ของระบบผู้นำร่วมคือ คณะกรรมการประจำ กรรมการเมือง ทั้งนี้ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจึงย่อมเกิดขึ้นกับองค์กรนี้ และในสมัยสมัยซชา 18 เป็น ช่วงที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำของพรรคและรัฐ จึงเป็นโอกาสสำคัญที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลง ให้แก่ระบบผู้นำพรรคไปในคราวเดียวกัน สำหรับการเปลี่ยนแปลงเป็นผู้นำรุ่นใหม่ ผู้ที่ติดตามการเมือง จีนจะให้ความสำคัญกับปัจจัยสองประการในการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในคณะกรรมการประจำ กรรมการเมืองที่จะส่งผลกระทบต่อระบบผู้นำร่วม อันได้แก่ “ความอาวุโส” และ “ค่ายอุปถัมภ์” โดยที่ความ อวุโสจะเป็นตัวกำหนดว่าบุคคลผู้นั้นจะสามารถดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการประจำกรรมการเมือง ได้อีกกี่สมัย ในขณะที่ค่ายอุปถัมภ์จะเป็นตัวกำหนดว่าบุคคลนั้น ๆ อยู่ในกลุ่มทางการเมืองฝ่ายใด

ในส่วนปัจจัยด้านความอาวุโส Alice Miller ระบุว่าจากการติดตามการเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำกรรมการเมืองของพรรคคอมมิวนิสต์จีนแล้วพบว่ามีกฎที่สังเกตได้จากความถี่ที่ เกิดขึ้นอยู่ 3 ข้อ ได้แก่

1. การเกษียณอายุของการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในพรรคคอมมิวนิสต์นับตั้งแต่ปี 2002 เป็นต้นมาคือ 68 ปี ซึ่งในบางกรณีอาจสามารถเกษียณเมื่อมีอายุ มากกว่านั้นได้ แต่ก็เป็นที่ค่อนข้างแน่นอนว่าเมื่อตำแหน่งของสมาชิกคนใดที่มี อายุเข้าใกล้ 68 ก็มีแนวโน้มเป็นอย่างมากที่จะมีการเปลี่ยนผ่านตำแหน่ง ดังกล่าวไปสู่สมาชิกคนอื่น
2. การเลือกตั้งคณะกรรมการประจำกรรมการเมืองจะต้องพิจารณาที่อายุของ สมาชิกเป็นสำคัญ
3. ผู้ที่มีอายุน้อยอาจสามารถถูกเลือกให้เข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ ประจำกรรมการเมืองนี้ได้ในกรณีที่บุคคลนั้น ๆ เป็นผู้ที่สืบทอดอำนาจเป็น ผู้นำรุ่นใหม่ โดยที่พวกเขาจะถูกเลือกจากสมาชิกทั่วไปของพรรคคอมมิวนิสต์ ที่ยังไม่เกษียณ²⁷⁹

ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาอายุของคณะกรรมการประจำกรรมการเมืองจึงสะท้อนถึงความ ต่อเนื่องของระบบผู้นำร่วมเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละวาระ ซึ่งคณะกรรมการประจำกรรมการ เมืองของสมัยซชาพรรคสมัยที่ 18 มีบุคคลที่อายุไม่ถึง 68 ภายใน 5 ปีของวาระเพียง 2 จาก 7 คน คือ

²⁷⁹ Alice Miller, "Projecting the next Politburo Standing Committee," *China Leadership Monitor*, no. 49 (2016). 1-2.

สีจิ้นผิง กับ หลี่เค่อเฉียง ซึ่งหมายความว่า จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำร่วมครั้งใหญ่อีกครั้งในสมัชชาสมัยที่ 19 โดยที่สีจิ้นผิงและหลี่เค่อเฉียงยังคงอยู่ในคณะกรรมการชุดนี้เหมือนเดิม

ทั้งนี้ สีจิ้นผิง เกิดวันที่ 15 มิถุนายน 1953 โดย ณ ขณะที่เข้าดำรงตำแหน่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวเป็นสมัยที่ 2²⁸⁰ เขามีอายุ 59 ปี ซึ่งเท่ากับว่าหากยึดตามกฎ 68 ปีข้างต้นแล้ว เขาจะสามารถอยู่ในตำแหน่งดังกล่าวได้อีก 2 สมัยหรือ 10 ปีพอดี ในขณะที่ หลี่เค่อเฉียง เกิดวันที่ 1 กรกฎาคม 1955 โดยในปี 2012 ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมการประจำกรมการเมืองสมัยที่ 2 นั้น²⁸¹ เขามีอายุ 57 ปี ซึ่งก็หมายความว่าเขาจะสามารถดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้อีก 2 สมัยเช่นเดียวกันกับสีจิ้นผิง ส่วนคณะกรรมการคนอื่น ๆ จะมีอายุครบ 68 ปี ภายในปี 2017 ทั้งหมด

ทั้งนี้ ภายใต้สมัชชา 18 สีจิ้นผิงรับผิดชอบประเด็นเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์กับไต้หวัน การปฏิรูปประเทศในเชิงลึก การเงินและเศรษฐกิจ การปฏิรูปกองทัพและการป้องกันประเทศ และความมั่นคงทางอินเทอร์เน็ตและข้อมูลข่าวสาร²⁸² ในขณะที่ หลี่เค่อเฉียงจะรับผิดชอบในเรื่องการปฏิรูปประเทศในเชิงลึก การเงินและเศรษฐกิจ และความมั่นคงทางอินเทอร์เน็ตและข้อมูลข่าวสารร่วมกับสีจิ้นผิง ในขณะที่งานสำคัญของเขาคือเรื่องการจัดการปัญหาโลกร้อนและลดการปล่อยมลพิษ²⁸³ จึงจะเห็นได้ว่า นอกจากจะมีการแบ่งงานกันทำเช่นเดียวกับในสมัยหูจิ่นเทาแล้ว สมัชชา 18 นี้ยังมีการจัดลำดับประเด็นที่สำคัญลำดับต้น ๆ ไว้กับผู้นำคนที่ 1 และ 2 อีกด้วย

ส่วนปัจจัยที่สองคือ ค่ายอุปถัมภ์ทางการเมือง ซึ่งมีสาเหตุมาจากการเกษียณอายุของผู้นำรุ่นก่อน ๆ ที่ยังมีชีวิตและมีอิทธิพลสำคัญในพรรคคอมมิวนิสต์อยู่ โดยในช่วงปลายของสมัชชาสมัยที่ 17 ค่ายอุปถัมภ์หลักในพรรคคอมมิวนิสต์ ประกอบด้วยกลุ่มของผู้นำสองคน คือ เจียงเจ๋อหมินเป็นผู้อุปถัมภ์คนสำคัญของกลุ่มเซี่ยงไฮ้ (上海团) หรือกลุ่มคนที่เติบโตมาจากการเมืองระดับท้องถิ่น กับหูจิ่นเทาเป็นผู้นำของกลุ่มสันนิบาตเยาวชน (团派/青年团) ซึ่งรวมกลุ่มสมาชิกที่เติบโตมาจากระบบการศึกษาของพรรค

²⁸⁰ ในสมัชชาพรรคคอมมิวนิสต์สมัยที่ 17 สีจิ้นผิงเป็นคณะกรรมการประจำกรมการเมืองลำดับที่ 6

²⁸¹ ในสมัชชาพรรคคอมมิวนิสต์สมัยที่ 17 หลี่เค่อเฉียงเป็นคณะกรรมการประจำกรมการเมืองลำดับที่ 7 ต่อจากสีจิ้นผิง

²⁸² "Xi Jinping," (China Vitae, 10 December 2017).
http://www.chinavitae.com/biography/Xi_Jinping/full.

²⁸³ "Li Keqiang," (China Vitae, 10 December 2017).
http://www.chinavitae.com/biography/Li_Keqiang/full.

ทั้งนี้ สัดส่วนของคณะกรรมการประจำกรมการเมืองในสมัชชา 16 ประกอบด้วยคนจากกลุ่มเซียงไฮ้ 4 คน ได้แก่ หลี่ฉางซุน เจิงซีทง หวงจู่ อู๋กวนเจิ้ง และกลุ่มสันนิบาตเยาวชน 5 คน ได้แก่ หูจิ้นเทา อู๋ปังกว้อ เหวินเจียเป่า เจียซิงหลิน และหลัวก้าน ส่วนสมัชชา 17 ก็มีสัดส่วนแบบเดียวกันกับสมัชชา 16 คือ ประกอบด้วยตัวคนจากกลุ่มเซียงไฮ้ 4 คน ได้แก่ สี่จิ้นผิง เหอกว้อเจียง โจวหย่งคัง หลี่ฉางซุน และกลุ่มสันนิบาตเยาวชน 5 คน ได้แก่ หูจิ้นเทา เหวินเจียเป่า อู๋ปังกว้อ เจียซิงหลิน และหลี่เค่อเจียง ในขณะที่สัดส่วนในคณะกรรมการประจำกรมการเมืองในสมัชชา 18 ประกอบด้วยคนจากกลุ่มเซียงไฮ้ 5 คน ได้แก่ สี่จิ้นผิง จางเต๋อเจียง หยู่เจิ้งเซิง หวังฉีซาน และจางเกาลี ในขณะที่มีเพียง 2 คนที่มาจากกลุ่มสันนิบาตเยาวชน คือ หลี่เค่อเจียงและหลิวยุนชาน จึงจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการประจำกรมการเมืองของสมัชชา 18 เป็นการหวนกลับมาอย่างท่วมท้นของกลุ่มเซียงไฮ้ของเจียงเจ๋อหมิน

ประเด็นนี้มีความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากกลุ่มเซียงไฮ้คือกลุ่มนักการเมืองที่เติบโตมาจากการเมืองท้องถิ่นเดิม โดยที่ สี่จิ้นผิงเติบโตมาจากการเมืองในฝูเจี้ยน เจ้อเจียง และเซียงไฮ้²⁸⁴ จางเต๋อเจียงเติบโตมาจากการเมืองในจีหลิน เจ้อเจียง และกว่างตง²⁸⁵ หยู่เจิ้งเซิงเติบโตมาจากการเมืองในซานตง หูเป่ย์ และเซียงไฮ้²⁸⁶ หวังฉีซานเติบโตมาจากการเมืองในกว่างตงและไห่หนาน²⁸⁷ และจางเกาลีเติบโตมาจากการเมืองในกว่างตง ซานตง และเทียนจิน²⁸⁸ จึงถือได้ว่าบุคคลเหล่านี้มีสายสัมพันธ์เครือข่ายกับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่กว้างขวาง และย่อมมีผลต่อการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้สามารถประสานงานเชิงนโยบายกันได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น การเลือกบุคคลเข้าไปในระบบผู้นำร่วมจึงมีผลต่อโครงสร้างการบริหารประเทศในภาพรวมไม่ว่าจะเป็นการจัดการประเด็นวาระสำคัญทางด้านการปฏิรูปประเทศอย่างรอบด้าน และการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมไปถึงการกลับเข้ามาของกลุ่มเซียงไฮ้ที่มีพื้นฐานเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นทั้งหมดนี้เป็นการปูทางไปสู่การประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นแบบใหม่ภายใต้กรอบนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางของผู้นำพรรครุ่นที่ 5

²⁸⁴ "Xi Jinping."

²⁸⁵ "Zhang Dejiang," (10 December 2017: China Vitae).

http://www.chinavitae.com/biography/Zhang_Dejiang/full.

²⁸⁶ "Yu Zhengsheng," (China Vitae, 10 December 2017).

http://www.chinavitae.com/biography/Yu_Zhengsheng/full.

²⁸⁷ "Wang Qishan," (China Vitae, 10 December 2017).

http://www.chinavitae.com/biography/Wang_Qishan/full.

²⁸⁸ "Zhang Gaoli," (China Vitae, 10 December 2017).

http://www.chinavitae.com/biography/Zhang_Gaoli/full.

ในส่วนองระบบผู้นำหนึ่งเดียนั้น เป็นระบบที่เหมาเจอตงและตั้งเสี่ยวผิงใช้มาก่อน แต่ภายหลังจากเหตุการณ์จัตุรัสเทียนอันเหมินในปี 1989 ตั้งเสี่ยวผิงเลือกที่จะเปลี่ยนตัวผู้สืบทอดอำนาจอย่างกระทันหัน แล้วใช้ระบบผู้นำร่วมในการทำให้ผู้นำคนใหม่อย่างเจียงเจ๋อหมินสามารถเป็นที่ยอมรับจากส่วนกลางพรรคได้ในเวลาอันสั้น ด้วยเหตุนี้ ระบบผู้นำเดี่ยวจึงหายไปโดยสิ้นเชิงเจ๋อหมินกับหูจิ่นเทา ซึ่งเป็นผู้สืบทอดอำนาจที่ตั้งเลือกไว้ ทั้งนี้ ระบบผู้นำเดี่ยวมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างพรรคกับกองทัพ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างเปิดเผย อย่างไรก็ตาม หลังจากทั้งสองคนนี้ ตั้งไม่ได้มีการระบุตัวคนที่จะเป็นผู้นำคนต่อไป จึงถือว่าเป็นโอกาสของพรรคที่จะเลือกตัวผู้นำคนใหม่เองเป็นครั้งแรกตั้งแต่ที่มีธรรมนูญพรรคมา

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งกล่าวก็ไม่ใช่ว่าการเลือกตัวบุคคลอย่างอิสระ เพราะภายหลังจากเหตุการณ์จัตุรัสเทียนอันเหมิน กลุ่มผู้อาวุโสในพรรคคอมมิวนิสต์จำนวนหนึ่ง ซึ่งมีตั้งเสี่ยวผิงเป็นแกนนำ มีการจัดการประชุมอย่างไม่เป็นทางการเพื่อหารือเกี่ยวกับประเด็นการสืบทอดอำนาจผู้นำในอนาคต โดยมีการสรุปว่าจะส่งเสริมให้บุคคลที่จะมาสืบทอดอำนาจในพรรคคอมมิวนิสต์นั้นจะต้องเป็นกลุ่มทายาทของพวกเขา ด้วยเหตุผลตามที่หวังเจิ้ง รองประธานาธิบดี ณ ช่วงเวลานั้นกล่าวไว้ว่า

ในเมื่อบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่พวกเขาสนับสนุนให้เป็นผู้นำไม่อาจเป็นที่ไว้ใจได้ ก็น่าที่จะสนับสนุนให้ลูกหลานของพวกเขามาเป็นผู้นำ อย่างน้อยก็มั่นใจได้ว่าลูกหลานของพวกเขาจะไม่หันเหทิศทางการไปเป็นอื่น วิธีการจะเป็นไปได้โดยสนับสนุนให้ลูกหลานของพวกเขาเข้าไปมีตำแหน่งระดับกลางในพรรคหรือรัฐก่อน จากนั้นจึงค่อยๆ ไต่เต้าขึ้นไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น...อย่างไรเสียลูกหลานของพวกเขาก็เป็นทายาทที่เชื่อถือไว้วางใจได้ว่า จะสามารถปกป้องรักษาแผ่นดินสีแดงที่พวกเขาได้ต่อสู้ต่อสู้อีกกว่าจะได้มา

...กลุ่มผู้นำอาวุโสของพรรคกลุ่มนี้ก็ได้วางกฎเกณฑ์ที่ไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรว่า ลูกหลานของพวกเขาแต่ละครอบครัวจะต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับรองรัฐมนตรีเป็นอย่างน้อย²⁸⁹

แน่นอนว่า ตั้งได้กำหนดตัวผู้นำรุ่นที่ 3 และ 4 ไว้เรียบร้อยแล้ว เมื่อเป็นเช่นนั้น มติของที่ประชุมผู้อาวุโสจึงหมายถึงผู้นำรุ่นที่ 5 เป็นต้นไป ซึ่งจะเห็นได้ว่า การก้าวขึ้นมาสู่อำนาจของสีจิ้นผิงก็เป็นส่วนหนึ่งเจตนารมณ์ดังกล่าว

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประวัติของตระกูลสีในพรรคคอมมิวนิสต์แล้ว บุคคลสำคัญของตระกูลนี้ผู้ซึ่งเป็นหนึ่งในวีรบุรุษจากช่วงสงครามปฏิวัติของพรรคคอมมิวนิสต์ร่วมกับเหมาเจ๋อตงตั้งแต่ช่วงแรก ๆ คือ สีจิ้งซุน (习仲勋) บิดาของสีจิ้นผิง ซึ่งภายหลังจากที่พรรคคอมมิวนิสต์ได้รับชัยชนะ

²⁸⁹ วรศักดิ์ มหัทธโนบล, จีนแผ่นดินที่ 5: เหมา เจ๋อง เจียง หู มาซูสี (กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊คส์, 2556). 58-59.

ในสงครามกลางเมืองแล้ว สีจิ้นผิงขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นรองนายกรัฐมนตรีของนายโกโจวเอนไหล นอกจากนั้น เขายังเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารเศรษฐกิจของประเทศในช่วงการปฏิรูปเศรษฐกิจภายใต้เติ้งเสี่ยวผิง ในขณะที่เขาดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคฯ สาขามณฑลกว่างตงผ่านการนำเสนอแนวคิดเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษปากแม่น้ำจู (Pearl River Delta Special Economic Zone) ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 อีกด้วย ด้วยเหตุนี้ ทายาทของสีจิ้นผิงจึงเข้าข่ายของการเป็นลูกท่านหลานเธอที่มีความชอบธรรมที่จะสืบทอดอำนาจในการครองแผ่นดินจีนต่อจากผู้นำคนสุดท้ายที่ตั้งวางไว้ทุกประการ

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการเป็นผู้นำหนึ่งเดียวของสีคือ แรงสนับสนุนจากกองทัพปลดแอกประชาชน เพราะสีจิ้นผิงเคยมีประสบการณ์ในกองทัพปลดแอกประชาชนในช่วงระหว่างปี 1979-1982 กล่าวคือ เขาเคยเป็นเลขาของอดีตผู้ใต้บังคับบัญชาของบิดาคือ เกิงเปียว (耿飚) ซึ่งในปี 1979 เกิงเปียวได้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการและสมาชิกประจำของคณะกรรมการทหารส่วนกลางแห่งพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นตำแหน่งระดับสูงในพรรคคอมมิวนิสต์ และในปี 1981 เกิงเปียวได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมภายใต้คณะมุขมนตรี การทำงานกับเกิงเปียวในช่วงเวลาดังกล่าวจึงทำให้สีจิ้นผิงมีความคุ้นเคยกับกองทัพปลดแอกประชาชน ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบที่สำคัญเนื่องจากทั้งเจียงเจ๋อหมินและหูจิ่นเทาซึ่งเป็นผู้นำพรรครุ่นก่อนหน้าต่างไม่เคยมีประสบการณ์กับกองทัพ จึงทำให้ความสัมพันธ์ที่ว่าด้วยพรรคนำกองทัพไม่ค่อยราบรื่นเท่าใดนักดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และแน่นอนว่ายิ่งเมื่อสีจิ้นผิงถูกจัดว่าเป็นกลุ่มลูกท่านหลานเธอด้วยแล้ว จึงทำให้กองทัพยอมรับและสนับสนุนเขาในการก้าวขึ้นสู่การมีรายชื่อลำดับแรกในคณะกรรมการประจำกรมการเมืองของสมัชชา 18²⁹⁰

ดังนั้น การใช้ระบบผู้นำร่วมในประเด็นด้านเศรษฐกิจและการปฏิรูปประเทศประสานไปกับระบบผู้นำเดียวในการบัญชาการกองทัพ จึงทำให้ผู้นำพรรคภายใต้สมัชชา 18 สามารถมีความเป็นผู้นำได้อย่างรอบด้าน ดังที่ในคำแถลงการณ์ของการประชุมเต็มคณะครั้งที่ 3 ของคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์ในปี 2013 ระบุว่า

เราควรต้องยึดแนวทางหลักของพรรค จัดตั้งกลไกการมีส่วนร่วมของสังคม เปิดช่องให้แก่วิทยาศาสตร์และสร้างสรรค์ของประชาชน และทำให้องค์กรของประชาชนทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นสหภาพการค้า สันนิบาตเยาวชนแห่งพรรคคอมมิวนิสต์ และสมาพันธ์สตรี ทำงานร่วมกันในการยกระดับการปฏิรูป...สมาชิกพรรคทั้งหมดควรต้องร่วมงานกันไปด้วยกัน ไปด้วยกันกับคณะกรรมการกลางและสหภาพสีจิ้นผิงในฐานะที่เป็น

²⁹⁰ Ji You, *Xi Jinping and PLA transformation through reforms*, RSIS (21 May 2018), <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2018/05/WP313.pdf>. 3-5.

เลขาธิการพรรค ร่วมก้าวไปด้วยกันเพื่อที่จะจัดการกับปัญหาที่ยากลำบาก และเปิดประวัติศาสตร์หน้าใหม่ให้แก่การปฏิรูปและเปิดประเทศ ร่วมกันต่อสู้เพื่อให้บรรลุถึงการเป็นสังคมที่มีความก้าวหน้าอย่างสมบูรณ์ในทุกมิติ บรรลุการเป็น สังคมนิยมตามลักษณะจีน และทำให้ความฝันของประเทศจีนในการรื้อฟื้นชาติจีนให้เป็นความจริงในที่สุด!²⁹¹

4.1.2 การปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลกลาง

วันที่ 10 มีนาคม 2013 นายหม่าไค (马凯) เลขาธิการของคณะกรรมการของสภา 11²⁹² เสนอการปฏิรูประบบราชการให้มีขนาดเล็กลงในการประชุมสภา 12 โดยเนื้อหาสำคัญประกอบด้วย การปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการใน 6 ด้าน ได้แก่ การยุบกระทรวงรถไฟ การจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการสาธารณสุขและการวางแผนครอบครัว การยกระดับขององค์การอาหารและยา การรวมการจัดการสื่อมวลชนไว้ที่กรมการข่าว วิทยุ ภาพยนตร์ และโทรทัศน์เพียงองค์กรเดียว การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ทะเลเพื่อทำให้การบังคับใช้กฎหมายและการปกป้องน่านน้ำมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และการปฏิรูปการจัดการด้านพลังงานเพื่อเพิ่มความสามารถในการควบคุมของรัฐบาลกลาง²⁹³ ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐบาลกลางโดยมติสภาประชาชนแห่งชาติครั้งที่ 7 นับตั้งแต่ที่ประเทศจีนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี 1982 เป็นต้นมา²⁹⁴ ทั้งนี้ เป้าหมายของการปฏิรูปคือ “การสร้างรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพและมีนิติธรรม พร้อม ๆ กับการจัดลำดับชั้นอำนาจที่ชัดเจน มีการแบ่งงานและหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน”²⁹⁵ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการปฏิรูปดังกล่าวเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างและกระบวนการนโยบาย แต่ไม่ได้หมายรวมถึงการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาหลักของนโยบายที่ดำเนินอยู่ เช่นเดียวกับกับการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกระบวนการ แต่เนื้อหายังคงมีความต่อเนื่องมาจากสิ่งที่ทำในสภาสมัยก่อนหน้าอยู่

²⁹¹ "Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on some major issues concerning comprehensively deepening the reform."

²⁹² ในสภา 12 หม่าไคดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี

²⁹³ "Report on State Council institutional reform and transformation of government functions," *China Daily*, 10 March 2013, http://www.chinadaily.com.cn/china/2013-03/10/content_16295119.htm.

²⁹⁴ Yueran Zhang, "Is China actually serious about bureaucratic reform?," *The Atlantic*, 13 March, 2013, <https://www.theatlantic.com/china/archive/2013/03/is-china-actually-serious-about-bureaucratic-reform/274027/>.

²⁹⁵ "NPC endorses cabinet reshuffle, unleashing China's reform vitality," news release, 15 March, 2013, www.npc.gov.cn/englishnpc/news/Focus/2013-03/15/content_1784456.htm.

การปฏิรูปในด้านแรกคือ *การปฏิรูปด้านการรถไฟ* โดยมติของสภาประชาชนแห่งชาติสมัยที่ 12 มีการประกาศยุบกระทรวงรถไฟ และโอนภาระความรับผิดชอบด้านการจัดการกิจการรถไฟให้ไปอยู่กับบริษัทรัฐวิสาหกิจใหม่ภายใต้กระทรวงคมนาคม คือ บริษัทรถไฟแห่งประเทศไทย (China Railway Corporation—CRC) ทั้งนี้ บริษัท CRC ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดการให้กิจการรถไฟของจีนสามารถดำเนินให้สอดคล้องกับตลาดมากขึ้น ลดปัญหาหนี้และสร้างรายได้แก่กิจการรถไฟ²⁹⁶ ไม่ว่าจะผ่านการเปิดรับแหล่งเงินทุนที่หลากหลายมากขึ้นทั้งในและต่างประเทศ²⁹⁷ การให้ความสำคัญกับการเดินรถไฟบรรทุกสินค้า (freight railway) ที่เชื่อมโยงกับต่างประเทศมากขึ้นจากแต่เดิมที่เน้นเพียงแค่อุตสาหกรรมรถไฟโดยสารเพียงอย่างเดียว²⁹⁸ รวมไปถึงการออกกฎเกณฑ์เพื่อให้มีการใช้รถไฟเป็นเส้นทางหลักในการขนส่งถ่านหิน²⁹⁹ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการปฏิรูปกระบวนการนโยบายนำร่องขึ้นแรกๆ ภายใต้นโยบายความริเริ่มแถบ-ทาง

นอกจากนั้น ควบคู่ไปกับการเสนอรอบความริเริ่มแถบ-ทาง รัฐบาลกลางยังให้การสนับสนุนกิจการรถไฟของจีนในการส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงออกสู่ต่างประเทศ ทั้งในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศกำลังพัฒนา และประเทศที่พัฒนาแล้ว ขณะเดียวกัน รัฐบาลกลางยังเข้ามาเป็นผู้ผลักดันคนสำคัญในการสร้างโครงข่ายความเชื่อมโยงของรถไฟขนส่งสินค้าไปยังต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การสร้างทางรถไฟจากมณฑลแถบภาคตะวันตกและภาคเหนือของจีนไปสู่ยุโรป ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้กิจการรถไฟของจีนสามารถมีแหล่งเงินทุนเพิ่มขึ้น กล่าวคือ กิจการรถไฟสามารถกู้ยืมธนาคารจีนเพื่อการพัฒนา (China Development Bank) และธนาคารจีนเพื่อส่งเสริมการส่งออกและนำเข้า (Export-Import Bank of China) เพิ่มขึ้นจากเดิมที่กู้ยืมจากธนาคารเพื่อการก่อสร้าง (China Construction Bank) เท่านั้น ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการขยายเขตแดนของกิจการรถไฟให้สูงขึ้นจากเดิม นอกจากนี้ เงินที่เพิ่มเข้ามาอีกเพื่ออุ้มกิจการรถไฟของจีนคือ งบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลใช้จ่ายกับนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางสำหรับให้ความช่วยเหลือ

²⁹⁶ Ge Yang, "Rail operator back on track for growth," *Caixin*, 11 July 2017, <http://www.caixinglobal.com/2017-07-11/101113175.html>.

²⁹⁷ Bingyang Lu, "Two rail operators selling rights to advertise on bullet trains," *Caixin*, 15 July 2017, <http://www.caixinglobal.com/2014-07-15/101013220.html>.

²⁹⁸ Dongmiao Zhang, "China sets up committee to improve freight rail services to Europe," *Xinhua*, 26 May 2017, http://news.xinhuanet.com/english/2017-05/26/c_136318264.htm.

²⁹⁹ Meng Meng, and Josephine Mason, "Beijing mulls ban on coal trucks, storage in Tianjin in smog fight," *Reuter*, 13 December 2016, <http://www.reuters.com/article/us-china-economy-coal-idUSKBN1420FA>.

ต่างประเทศทั้งในรูปแบบของเงินให้เปล่าและเงินกู้ยืม และเงินลงทุนของประเทศที่สนใจสร้างโครงการรถไฟที่ลงทุนประมาณของตัวเองไปด้วย³⁰⁰

การปฏิรูปด้านที่สองคือ *การสาธารณสุขและการวางแผนครอบครัว* ซึ่งสภา 12 มีมติให้ยุบกระทรวงสาธารณสุขและคณะกรรมการประชากรศาสตร์และการวางแผนครอบครัวแห่งชาติ และให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสาธารณสุขและการวางแผนครอบครัว (National Health and Family Planning Commission) ขึ้นมาใหม่ โดยถ่ายโอนหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขทั้งหมดและงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนครอบครัวของคณะกรรมการประชากรและการวางแผนครอบครัวแห่งชาติมาไว้ที่คณะกรรมการใหม่ชุดนี้ ในขณะที่งานที่เกี่ยวกับการวิจัยประชากรศาสตร์ของคณะกรรมการประชากรและการวางแผนครอบครัวแห่งชาติก็ถูกถ่ายโอนมาให้คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและปฏิรูปแห่งชาติ (National Development and Reform Commission)³⁰¹

ประเด็นสำคัญของการปฏิรูปด้านนี้คือ การลดทอนอำนาจในการควบคุมประชากรของบรรดารัฐบาลท้องถิ่นในประเด็นเรื่องการนำนโยบายลูกคนเดียว (One Child Policy) ไปปฏิบัติ จากแต่เดิมที่รัฐบาลท้องถิ่นสามารถกำหนดรายละเอียดของการมีลูกคนเดียวในแต่ละพื้นที่ได้ กลายเป็นให้ท้องถิ่นทั้งหมดมีแนวทางที่ตรงกันภายใต้การกำหนดของรัฐบาลกลาง ซึ่งการยุบคณะกรรมการประชากรและการวางแผนครอบครัวแห่งชาติและกระจายหน้าที่ให้คณะกรรมการสาธารณสุขและการวางแผนครอบครัวใหม่และคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปชาตินั้น มีผลต่อรัฐบาลท้องถิ่นสองประการคือ ประการแรก การทำให้รัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องปรับนโยบายให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของส่วนกลางอย่างครอบคลุม และประการที่สองคือ รัฐบาลกลางมีโอกาสในการโยกย้ายบุคคลที่ยังคงเห็นด้วยกับแนวทางดั้งเดิมที่ให้รัฐบาลท้องถิ่นยังสามารถจัดการประเด็นต่าง ๆ เพื่อจำกัดจำนวนประชากรได้ออกไปจากตำแหน่งที่ต้องรับผิดชอบในการตัดสินใจสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายลูกคนเดียว ดังนั้น การปฏิรูปการสาธารณสุขของสภา 12 จึงมีนัยยะสำคัญต่อการรวมอำนาจกลับเข้าสู่ศูนย์กลางเช่นกัน และยังเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในประเด็นเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนของจีนในสายตาของนานาชาติประเทศอีกด้วย³⁰²

³⁰⁰Borst, "The Ministry of Railway debt burdens."; 财华网, "金融时报: 五家银行称不会停止与铁道部合作," 财华社深圳新闻中心, 2 日 8 月 2011 年, <http://roll.sohu.com/20110802/n315197096.shtml>.

³⁰¹"Report on State Council institutional reform and transformation of government functions."

³⁰²Feng Wang, Baochang Gu, and Yong Cai, "The end of China's one-child policy," *Studies in Family Planning* 47, no. 1 (2016), <https://www.brookings.edu/articles/the-end-of-chinas-one-child-policy/>.

การปฏิรูปด้านที่สามคือ *การควบคุมอาหารและยา* โดยในการประชุมสภาประชาชนแห่งชาติ ในปี 2013 คณะมุขมนตรีชุดใหม่ได้เสนอ “ข้อเสนอแนะของคณะมุขมนตรีว่าด้วยการยกระดับการจัดการอาหารและยาส่วนท้องถิ่น” (State Council Guiding Opinions on Local Food and Drug Administration Advancement) โดยชี้ให้เห็นว่า ควรต้องมีการปฏิรูประบบการจัดการด้านความปลอดภัยของอาหารตั้งแต่ระดับรัฐบาลกลางจนถึงระดับรัฐบาลท้องถิ่น โดยต้องยึดหลักการของการทำให้มีความเรียบง่าย (ทำให้ซับซ้อนน้อยลง) มีประสิทธิภาพ และการบูรณาการอย่างครอบคลุมทุกภาคส่วน โดย 1) ควรต้องให้มีเพียงหน่วยงานเดียวที่มีความรับผิดชอบในประเด็นเรื่องความปลอดภัยทางด้านอาหาร 2) ในกรณีที่มีภาระความรับผิดชอบที่ทับซ้อนกัน หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประเมิน ตรวจสอบ และให้การรับรองควรต้องมีการบูรณาการเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการทำงาน และ 3) ควรต้องมีการจัดตั้งมาตรฐานหนึ่งเดียวที่สามารถนำไปใช้ได้ทั่วประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนจีน และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน้าที่ของรัฐบาลซึ่งเป็นแก่นหลักของการปฏิรูปประเทศ³⁰³ ต่อมาในเดือนเมษายน คณะมุขมนตรีได้มีการแก้ไขกฎหมายความปลอดภัยทางด้านอาหารที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ปี 2009 และมีการปรับแก้โครงสร้างของหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบด้านการควบคุมอาหารและยา กล่าวคือ รัฐบาลกลางได้ยุบสำนักงานอาหารและยาแห่งชาติ (State Food and Drug Administration) กับคณะกรรมการว่าด้วยความปลอดภัยอาหารแห่งรัฐ (State Commission on Food Safety) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมความปลอดภัยของอาหารเดิมทั้งคู่ออกไป และตั้งสำนักบริหารจัดการอาหารและยา (State Food and Drug Supervision Administration) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แทนสององค์กรนี้ ซึ่งรัฐบาลกลางมีการเพิ่มความรับผิดชอบในการประสานงานกับสำนักงานใหญ่เพื่อการขึ้นนำ ตรวจสอบ และรับประกันคุณภาพ (General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine) เพื่อการตรวจสอบกระบวนการผลิตอาหารและยา กับสำนักงานใหญ่สำหรับอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (General Administration for Industry and Commerce) เพื่อการตรวจสอบการซื้อขายอาหารให้ เป็นไปตามข้อกำหนดที่กำหนดไว้ ทั้งหมดนี้ถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปสถาบันที่เกี่ยวกับการจัดการความปลอดภัยของอาหารและยาครั้งใหญ่ของรัฐบาลกลางจีน³⁰⁴

อนึ่ง ประเด็นข้างต้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของจีน เนื่องจากการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยความปลอดภัยของอาหารย่อมส่งผลกระทบต่อ การนำเข้าและส่งออกอาหารและยา ซึ่งถือได้ว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้น ยังมีส่วนสำคัญใน

³⁰³ Shuangshuang Wang, Zhang Lei, and Hu Zhen, "China's food safety institutional reform: evaluation issues," *Journal of Resources and Ecology* 9, no. 1 (2018).

³⁰⁴ "China FDA replaced by state Drug Administration in proposed reform," *Pharmaceutical Technology*, updated 16 March, 2018, <https://www.pharmaceutical-technology.com/news/cfda-reform/>.

การดูแลประชากรซึ่งมีจำนวนกว่า 1,400 ล้านคน และมีแนวโน้มว่าจำนวนประชากรจะเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าที่เป็นอยู่ เนื่องจากปริมาณการผลิตอาหารภายในประเทศเพียงอย่างเดียวยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่มีในตลาดของประเทศจีนได้ โดยที่ก่อนหน้านี้สมาชิก 18 การกำหนดกฎเกณฑ์ด้านการนำเข้าและส่งออกอาหารจะขึ้นกับการกำหนดนโยบายและเงื่อนไขเฉพาะของรัฐบาลท้องถิ่น เมื่อเป็นเช่นนั้น การบังคับให้บรรดารัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องปรับนโยบายด้านความปลอดภัยของอาหารและยาให้เป็นไปตามการชี้แนะของรัฐบาลกลางโดยมีภาคประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบจึงมีส่วนทำให้กระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนที่ก่อนหน้านี้มีความกระจายตัวสามารถมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้มากขึ้น³⁰⁵

การปฏิรูปด้านที่สี่ คือ *การควบคุมสื่อภายในประเทศ* ซึ่งตามมติของการประชุมสภา 12 ได้มีการสั่งให้ยุบสำนักงานใหญ่ด้านสื่อและสิ่งพิมพ์ (General Administration of Press and Publication) และสำนักงานการวิทยุ ภาพยนตร์ และโทรทัศน์แห่งรัฐ (State Administration of Radio, Film and Television) ออกไป และโอนหน้าที่ทั้งหมดของทั้งสองสำนักงานนี้ให้แก่ สำนักงานข่าว การออกอากาศ ภาพยนตร์ และโทรทัศน์แห่งรัฐ (State Administration of News, Broadcasting, Film and Television) ซึ่งเพิ่งถูกจัดตั้งขึ้นมาใหม่ นับได้ว่าเป็นการรวมเอาหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานสื่อเข้าไว้ด้วยกันเพื่อรวมศูนย์และลดความทับซ้อนและกระบวนการทำงานลง โดยที่เป้าหมายของการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวภายใต้คณะมนตรีคือ

...เพื่อประสานการวางแผนและพัฒนาสื่อมวลชน อุตสาหกรรมสิ่งพิมพ์ การวิทยุ อุตสาหกรรมภาพยนตร์ และโทรทัศน์ กำกับดูแลและจัดการทางด้านเนื้อหาและคุณภาพของหน่วยงานข่าว วิทยุ โทรทัศน์ และสิ่งพิมพ์วิทยุ นอกจากนี้ยังเพื่อรับผิดชอบการจัดการลิขสิทธิ์ และเพื่อบริหารงานของสำนักข่าวแห่งชาติอีกด้วย³⁰⁶

ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าการปรับปรุงโครงสร้างของการควบคุมสื่อภายในประเทศครั้งนี้เป็นผลมาจากการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างวัฒนธรรมในเชิงลึก (Central Committee of the Chinese Communist Party Decision Concerning Deepening Cultural Structural Reform) ในปี 2011³⁰⁷ ที่มีเป้าหมายสำคัญคือ การสร้างความสำเร็จให้กับสื่อมวลชนในการบรรลุ

³⁰⁵ China Power Team, *How is China feeding its population of 1.4 billion?*, CSIS (27 October 2017), <https://chinapower.csis.org/china-food-security/>.

³⁰⁶ "组建国家新闻出版广播电影电视总局," *人民网*, 10 日 3 月 2013 年, <http://finance.people.com.cn/n/2013/0310/c1004-20738004.html>.

³⁰⁷ "Central Committee of the Chinese Communist Party decision concerning deepening cultural structural reform," updated 26 February, 2014, <https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2011/10/18/central-committee-of-the-chinese-communist-party-decision-concerning-deepening-cultural-structural-reform/>.

เป้าหมายในเชิงพาณิชย์ไปพร้อม ๆ กับการควบคุมทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรกของความพยายามที่จะปฏิรูปสื่อกลับต้องประสบกับปัญหาสำคัญคือ ความซับซ้อนและการทับซ้อนกันของหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้รัฐบาลที่ควบคุมดูแลทางด้านสื่อ อันทำให้เกิดปัญหามากมายไม่ว่าจะเป็นปัญหาการออกใบอนุญาตซ้อน การไม่สามารถตรวจสอบได้ และปัญหาการควบคุมอินเทอร์เน็ต การปรับโครงสร้างของรัฐบาลภายใต้มติของสภา 12 จึงมีเป้าหมายสำคัญคือ การลดความซับซ้อนและความทับซ้อนของหน่วยงานให้อำนาจการตัดสินใจของรัฐบาลสามารถรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลางได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการใช้สื่อต่าง ๆ ในการส่งเสริมนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางทั้งภายในและต่างประเทศ

การปฏิรูปด้านที่ห้าคือ *การบริหารจัดการพื้นที่ทางทะเล* ซึ่งความพยายามดังกล่าวได้เริ่มต้นมาตั้งแต่ช่วงปลายสมัยของหูจิ่นเทา เพราะมีหลายหน่วยงานในจีนที่มีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันและทำงานแยกกันในการบังคับใช้กฎหมายในท้องทะเล จนมักจะมีการขนานนามหน่วยงานเหล่านี้ว่าเป็น “มังกร 5 ตัว” ซึ่งในหลายกรณีการแยกกันปฏิบัติงานของหน่วยงานเหล่านี้ได้ให้เกิดข้อพิพาทกับต่างประเทศอยู่บ่อยครั้ง จนกระทั่งเดือนกุมภาพันธ์ 2013 รองนายกรัฐมนตรีหลี่เค่อเฉียง ได้เยือนสำนักงานมหาสมุทรและกล่าวอย่างเป็นทางการว่า “หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในท้องทะเลต้องมีการบูรณาการและการทำให้มีความเข้มแข็ง”³⁰⁸ นับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่มีการกล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการประสานงานและการบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในท้องทะเลของจีน

และภายใต้มติของการประชุมสภา 12 มีการปรับโครงสร้างของสำนักงานมหาสมุทร (State Oceanic Administration) เสียใหม่ โดยให้ทำหน้าที่ในการกำกับควบคุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ทางทะเลต่าง ๆ ที่สังกัดหน่วยงานที่ถูกเรียกว่ามังกรทั้ง 4 แห่งนำหน้าจีน ได้แก่ หน่วยลาดตระเวนทางทะเลแห่งประเทศจีน (China Maritime Surveillance) ภายใต้กรมงานมหาสมุทรเดิม หน่วยสำรวจการประมง (Fishery Patrol) ภายใต้กระทรวงเกษตรกรรม สำนักงานป้องกันการลักลอบค้าสินค้าผิดกฎหมาย (Anti-Smuggling Office) ของกรมศุลกากร และหน่วยงานลาดตระเวนชายแดน (Border Patrol) ภายใต้สังกัดกระทรวงความมั่นคงสาธารณะ ในขณะที่สำนักงานความปลอดภัยทางทะเล (Maritime Safety Administration) ยังคงอยู่ภายใต้กระทรวงคมนาคมเช่นเดิม โดยมีการตั้งคณะกรรมการงานมหาสมุทรแห่งรัฐ (State Oceanic Committee) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่าง SOA และ MSA ดังกล่าว³⁰⁹ ซึ่งถึงแม้ว่าในช่วงแรก

³⁰⁸ Masuda Masayuki, "China's maritime strategy and maritime law enforcement agencies: quest for a maritime power," in *Beyond the hub and spokes: Australia-Japan security cooperation*, ed. William Tow, and Tomonori Yoshizaki (Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2014). 73.

³⁰⁹ *ibid.*

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ใหม่ของทั้งกรมงานมหาสมุทร และคณะกรรมการดำเนินงานมหาสมุทรจะยังไม่มีความชัดเจนเท่าใดนัก แต่ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถือว่าเป็นผลดีต่อประเทศจีนอย่างน้อยใน 2 มิติ คือ การทำให้รัฐบาลจีนสามารถบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติในท้องทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการลดปัญหาความขัดแย้งกับต่างประเทศที่เกิดขึ้นจากการทำงานที่ไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงานเหล่านี้³¹⁰ ซึ่งมีส่วนช่วยให้จีนสามารถบรรลุเป้าหมายของการสร้างขีดความสามารถในการควบคุมน่านน้ำอาณาเขตของจีนเพื่อตอบสนองการดำเนินนโยบายต่างประเทศและการมีท่าทีที่ประสานงานกันต่อภายนอกอย่างมีเอกภาพ

การปฏิรูปด้านที่หกคือ *การปฏิรูปด้านพลังงาน* โดยภายใต้มติของการประชุมสภา 12 มีคำสั่งให้ยุบคณะกรรมการควบคุมไฟฟ้า (State Electricity Regulatory Commission) และให้มีการจัดตั้งกรมการพลังงานแห่งชาติ (National Energy Administration) ขึ้นมาภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการธิการเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปแห่งชาติ (National Development and Reform Commission) เพื่อทำหน้าที่ในการวางแผน ยุทธศาสตร์ และนโยบายด้านการพัฒนาด้านพลังงาน การศึกษาและเสนอการปฏิรูประบบพลังงาน และการรับผิดชอบการจัดการด้านพลังงานในจีน³¹¹

การที่การปฏิรูปด้านพลังงานของจีนเป็นสิ่งจำเป็นเป็นผลมาจาก การพัฒนาประเทศที่ส่งผลให้จีนมีอุปสงค์ต่อการบริโภคพลังงานเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่การจัดการด้านพลังงานยังขึ้นอยู่กับกลุ่มรัฐวิสาหกิจด้านต่าง ๆ ที่แบ่งออกเป็นด้านถ่านหิน ไฟฟ้า และปิโตรเลียม ซึ่งรัฐวิสาหกิจแต่ละด้านต่างก็แยกกันทำงานโดยปราศจากการประสานงานระหว่างกัน จึงทำให้ในช่วงก่อนหน้านี้ การกำหนดนโยบาย แผน และยุทธศาสตร์จากส่วนกลางลงไปสู่กลุ่มรัฐวิสาหกิจเหล่านี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือประเด็นที่เกี่ยวกับการทำให้กิจการเป็นไปตามกลไกตลาดมากยิ่งขึ้นยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรด้วยเหตุนี้ การตั้งกรมพลังงานแห่งชาติจึงมีนัยยะสำคัญต่อรัฐบาลกลางจีนในแง่ที่ว่า จะกลายเป็นตัวกลางที่ทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันในการทำงาน ให้มีการทำตามแผนงานด้านพลังงานของประเทศจากส่วนกลางมากยิ่งขึ้น³¹²

ดังนั้น การปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการของรัฐบาลกลางจึงทำให้การดำเนินงานของคณะมุขมนตรีมีความซับซ้อนและทับซ้อนกันน้อยลง ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ในการทำให้รัฐบาลกลางมีอำนาจ

³¹⁰ Nong Hong, *China's maritime law enforcement reform and its implication on the regional maritime disputes*, CSIS (1 April 2015), <http://amti.csis.org/chinas-maritime-law-enforcement-reform-and-its-implication-on-the-regional-maritime-disputes/>.

³¹¹ "China to restructure National Energy Administration," *China Daily*, 10 March 2013, http://www.chinadaily.com.cn/china/2013npc/2013-03/10/content_16295075.htm.

³¹² Ibid.

และมีประสิทธิภาพมากขึ้น และการปฏิรูปด้านต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนแล้วแต่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนในแง่ที่ว่า กฎระเบียบและวิธีการใหม่ๆ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นนั้นเป็นการบังคับใช้จากรัฐบาลกลางต่อทั้งกลุ่มรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เช่น รถไฟ สื่อ และพลังงาน และต่อกลุ่มรัฐบาลท้องถิ่น เช่น การสาธารณสุข อาหารและยา ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างด้านการจัดการพื้นที่ทางทะเลจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่รัฐบาลกลางมีความสัมพันธ์กับกองทัพปลดแอกประชาชน ทั้งหมดนี้ เป็นพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้การรวมศูนย์อำนาจด้านกระบวนการนโยบายต่างประเทศเข้าสู่รัฐบาลกลาง และการประกาศนโยบายที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจากส่วนกลางสามารถเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.1.3 การเปลี่ยนแปลงบทบาทและจำนวนของกลุ่มผู้นำย่อยในระดับรัฐบาลกลาง

ความเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นในส่วนของกลุ่มผู้นำย่อยภายใต้สมัชชา 18 คือ การเปลี่ยนแปลงบทบาทจากการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดเก็บข้อมูลและให้คำปรึกษาแก่ส่วนกลางในการตัดสินใจประเด็นต่าง ๆ กลายมาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงและประสานงานหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นที่กลุ่มผู้นำย่อยนั้น ๆ ถูกจัดตั้งขึ้นมา และพร้อมกันนั้น การเปลี่ยนแปลงหน้าที่นี้ก็เป็นการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจของรัฐบาลกลางให้มากขึ้นอีกด้วย³¹³ โดยจะเห็นได้ว่าปริมาณของกลุ่มผู้นำย่อยทั้งในพรรคคอมมิวนิสต์และในคณะมุขมนตรีมีเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก โดยในช่วงระหว่างปี 2012-2017 คณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์ได้มีการจัดตั้งกลุ่มผู้นำย่อยเพิ่มขึ้น 8 กลุ่มจากเดิมที่มี 18 กลุ่ม ทำให้ในปี 2017 มีกลุ่มผู้นำย่อยอย่างน้อยทั้งหมด 26 กลุ่ม ในขณะที่ คณะมุขมนตรีได้มีการจัดตั้งกลุ่มผู้นำย่อยขึ้นมาในช่วงเวลาดังกล่าว 21 กลุ่ม ทำให้รัฐบาลกลางมีกลุ่มผู้นำย่อยรวมทั้งหมด 57 กลุ่ม จากก่อนหน้านี้มี 36 กลุ่ม³¹⁴

ในส่วนของพรรคคอมมิวนิสต์ที่มีการจัดตั้งกลุ่มผู้นำย่อยใหม่ 8 กลุ่ม สามารถแบ่งได้เป็นกลุ่มผู้นำย่อยด้านทั่วไป 1 กลุ่ม ด้านการเมืองภายใน 2 กลุ่ม ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความมั่นคง 4 กลุ่ม และด้านสังคม 1 กลุ่ม โดยในส่วนนี้จะกล่าวถึงเฉพาะกลุ่มผู้นำย่อยที่ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ คือกลุ่มผู้นำย่อยด้านทั่วไป 1 กลุ่ม และกลุ่มผู้นำย่อยด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความมั่นคง 4 กลุ่ม รวมทั้งหมดเป็น 5 กลุ่ม

³¹³ Xi's signature governance innovation: the rise of Leading Small Groups, CSIS (17 October 2017), <https://www.csis.org/analysis/xis-signature-governance-innovation-rise-leading-small-groups>.

³¹⁴ Ibid.

ทั้งนี้ กลุ่มผู้นำย่อยด้านทั่วไปที่ถูกจัดตั้งขึ้นคือ “กลุ่มผู้นำว่าด้วยการปฏิรูปรอบด้านเชิงลึก” (Central Leading Group for Comprehensively Deepening Reform) ที่ถูกจัดตั้งขึ้นในเดือน ธันวาคม 2013 โดยมีสีจิ้นผิงเป็นหัวหน้ากลุ่ม และมีสมาชิกคณะกรรมการประจำกรมการเมืองอีก 3 คนนั่งอยู่ในกลุ่มผู้นำย่อยนี้ด้วยได้แก่ หลี่เค่อเฉียง หลิวยุนซาน และจางเกาลี เป้าหมายสำคัญของกลุ่มนี้คือ รับผิดชอบการจัดการและประสานงานการปฏิรูปในภาคส่วนต่าง ๆ อย่างรอบด้าน และชี้้นำการปฏิบัติการแผนการปฏิรูป³¹⁵ ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มที่รับผิดชอบงานจำนวนมาก โดยจะมีการประชุมปกติเดือนละหนึ่งครั้ง และยังมีกรออกแผนการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ จำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็น ประเด็นความมั่นคงและการบังคับใช้กฎหมายสาธารณะ ประเด็นสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ประเด็นเศรษฐกิจ ประเด็นการบริหารรัฐกิจ ประเด็นวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประเด็นการสร้างวินัยพรรค ประเด็นการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ รวมไปถึงเรื่องวัฒนธรรมและกีฬา

อีกด้านหนึ่งที่มีการจัดตั้งกลุ่มผู้นำย่อยขึ้นมามากที่สุดคือ กลุ่มผู้นำย่อยด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความมั่นคง ซึ่งมีทั้งหมด 4 กลุ่ม ได้แก่ “กลุ่มผู้นำย่อยด้านสิทธิทางทะเล” ปี 2012 “คณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติ” ปี 2013 “กลุ่มผู้นำย่อยด้านความมั่นคงไซเบอร์และการพัฒนาสารสนเทศ” ปี 2014 และ “กลุ่มผู้นำย่อยว่าด้วยการป้องกันประเทศและการปฏิรูปกองทัพ” ปี 2014

ในการจัดตั้ง “กลุ่มผู้นำย่อยด้านสิทธิทางทะเล” (Small Leading Group for Maritime Rights) ซึ่งมีสีจิ้นผิงเป็นหัวหน้ากลุ่มนั้น คณะกรรมการกลางมอบหมายงานให้กลุ่มผู้นำนี้รับผิดชอบในการ 1) ร่างยุทธศาสตร์ในการรักษาผลประโยชน์และสิทธิของจีนในทะเล 2) ประสานงานเชิงนโยบายกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในพื้นที่ในทะเล และ 3) จัดการปัญหาข้อพิพาทกับต่างประเทศ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอาณาเขตทางทะเล โดยกลุ่มนี้เป็นเจ้าภาพของการประกาศ “เขตแสดงตนเพื่อป้องกันทางอากาศ” (Air Defense Identification Zone—ADIZ) เหนือน่านน้ำบริเวณทะเลจีนตะวันออกที่เป็นพื้นที่พิพาทกับญี่ปุ่นในเดือนพฤศจิกายน 2013³¹⁶

ส่วนการจัดตั้ง “คณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติ” (National Security Commission) เกิดขึ้นตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์เต็มคณะครั้งที่ 3 ปี 2013 โดยให้มีสถานะเทียบเท่ากลุ่มผู้นำย่อยภายใต้คณะกรรมการกลาง คณะกรรมการชุดนี้มีสีจิ้นผิงเป็นหัวหน้า ซึ่งเขามีการกล่าวถึงเป้าหมายของการจัดตั้งคณะกรรมการดังนี้ ประการแรก การสร้างหลักประกันการ

³¹⁵ Ibid.

³¹⁶ Bonnie Glasser, *China's Maritime Rights Protection Leading Small Group: shrouded in secrecy*, CSIS (11 September 2015), <https://amti.csis.org/chinas-maritime-rights-protection-leading-small-group-shrouded-in-secrecy/>.

ปฏิรูปในเชิงลึกทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม รวมไปถึงการสร้างยุทธศาสตร์ความมั่นคงที่ครอบคลุมและสอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศที่จีนกำลังเผชิญในปัจจุบัน ประการที่สอง การสร้างระบบรักษาความมั่นคงที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ และประการที่สาม การสนับสนุนความเป็นผู้นำและเป้าประสงค์เชิงนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์ นอกจากนี้ คณะกรรมการชุดนี้ยังมีบทบาทสำคัญในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การประสานการทำงานระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกองทัพปลดแอกประชาชนให้มีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้นอีกด้วย³¹⁷

ในเดือนกุมภาพันธ์ 2014 คณะกรรมการกลางมีการจัดตั้ง “กลุ่มผู้นำย่อยด้านความมั่นคงไซเบอร์และการพัฒนาสารสนเทศ” (Small Leading Group for Cyber Security and Informatization) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหยั่งรากการปฏิรูป เพิ่มความเข้มแข็งให้แก่การควบคุมจากส่วนกลาง และส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอินเทอร์เน็ต เนื่องจากการรับมือกับอินเทอร์เน็ตก่อนหน้านี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาเป็นอย่างมากต่อระบอบพรรคคอมมิวนิสต์ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างข่าวลวงและอาชญากรรมทางอินเทอร์เน็ต ผนวกกับการรับมือกับปัญหาดังกล่าวของพรรคคอมมิวนิสต์ก็เป็นการทำงานแบบกระจายตัว จึงทำให้รัฐบาลกลางยังไม่สามารถใช้ประโยชน์จากอินเทอร์เน็ตได้เท่าที่ควร ในแง่นี้ การบริหารจัดการในโลกอินเทอร์เน็ต (Internet governance) จึงเป็นอีกประเด็นที่กลุ่มผู้นำย่อยกลุ่มนี้ต้องเร่งดำเนินงานและประสานงานการจัดการให้มีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น กลุ่มผู้นำย่อยกลุ่มนี้มีสีจิ้นผิงเป็นหัวหน้า หลีเค่อเฉียงและหลิวยฺชานเป็นรองหัวหน้าโดยในพิธีจัดตั้งกลุ่มผู้นำย่อยนั้น สีจิ้นผิงกล่าวในช่วงหนึ่งว่า

ความมั่นคงไซเบอร์และการจัดการข้อมูลข่าวสารสามารถส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ทั้งหมดในหลายพื้นที่ของประเทศด้วยเพียงการกระทำเพียงครั้งเดียว เราต้องเข้าใจสถานการณ์และภาระที่กำลังเผชิญ เข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงความสำคัญและความเร่งด่วนของการทำงานอย่างรีบร้อย วางแผนและขับเคลื่อนไปตามความจำเป็น ความมั่นคงไซเบอร์และการจัดการข้อมูลข่าวสารเป็นปีกสองข้างของนกหนึ่งตัว สองล้อของหนึ่งคัน เราต้องวางแผนอย่างมีเอกภาพ จัดความรับผิดชอบอย่างมีเอกภาพ ขับเคลื่อนอย่างมีเอกภาพ และปฏิบัติงานอย่างมีเอกภาพ และเพื่อให้ทั้งความมั่นคงไซเบอร์และการจัดการข้อมูลข่าวสารสามารถเป็นไปด้วยดี เราต้องจัดการความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงกับการพัฒนา คุ้มครองการประสานงานและความต่อเนื่อง ปกป้องการพัฒนาด้วย

³¹⁷ Kejin Zhao, *China's National Security Commission*, Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy (14 July 2015), <http://carnegietsinghua.org/2015/07/14/china-a-national-security-commission-pub-60637#establish>.

ความมั่นคง และกระตุ้นความมั่นคงด้วยการพัฒนา เพื่อที่จะสร้างสันติภาพและระเบียบ
ของประเทศในระยะยาว³¹⁸

ต่อมาในเดือนมีนาคมปีเดียวกัน มีการจัดตั้ง “กลุ่มผู้นำน้อยกว่าด้วยการปฏิรูปการป้องกัน
ประเทศและกองทัพ” (Small Leading Group on National Defense and Troop Reform) โดย
มีสีจิ้นผิงเป็นหัวหน้ากลุ่ม เพื่อทำหน้าที่ในการร่าง “แผนการปฏิรูปการป้องกันประเทศและกองทัพ”
(Program of Deepening National Defense and Military Reforms) ซึ่งได้รับการอนุมัติในวันที่
22 กรกฎาคม 2014 ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญของการปฏิรูปครั้งนี้คือการรวมศูนย์กลางการควบคุมกองทัพ
ทั้งหมดให้ขึ้นตรงกับคณะกรรมการทหารส่วนกลาง จากที่ก่อนหน้านี้คณะกรรมการนี้มีปัญหาใน
การไม่สามารถควบคุมกองทัพได้ และการรวมศูนย์การควบคุมทหารและพลเรือนไว้ด้วยกัน³¹⁹ จึงอาจ
กล่าวได้ว่าการจัดตั้งกลุ่มผู้นำน้อยนี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์
ระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์ส่วนกลางและกองทัพ โดยจะกล่าวถึงรายละเอียดดังกล่าวในบทที่ 6 ต่อไป

ในขณะที่ กลุ่มผู้นำน้อยใหม่ภายใต้คณะมุขมนตรีหรือในสวนโครงสร้างรัฐที่เพิ่มขึ้นสามารถ
แบ่งเป็น กลุ่มผู้นำน้อยด้านเศรษฐกิจ 12 กลุ่ม กลุ่มผู้นำน้อยด้านความมั่นคง 2 กลุ่ม ด้านการเมือง
ภายใน 1 กลุ่ม และด้านสังคม 6 กลุ่ม จะเห็นว่า กลุ่มผู้นำด้านเศรษฐกิจมีจำนวนมากที่สุด แต่ทว่าใน
จำนวน 12 กลุ่มนี้ มีกลุ่มผู้นำน้อย 3 กลุ่มที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองนโยบาย “สามยุทธศาสตร์
ใหญ่” (three major strategies) เพื่อการปฏิรูปและเปิดประเทศในเชิงลึกและรอบด้าน และมีความ
เกี่ยวข้องกับงานด้านการต่างประเทศของจีน ในแง่การประสานงานเชิงนโยบายระหว่างหน่วยงานของ
รัฐบาลกลางต่าง ๆ สามกลุ่มนี้ประกอบด้วย กลุ่มผู้นำน้อยว่าด้วยงานผลิตภัณฑ์ “หนึ่งแถบหนึ่งทาง”
จัดตั้งในเดือนเมษายน 2014 กลุ่มผู้นำน้อยว่าด้วยการบูรณาการปักกิ่ง-เทียนจิน-เหอเป่ย์ ซึ่งจัดตั้งในปี
เดียวกัน และกลุ่มผู้นำน้อยแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี ที่จัดตั้งในเดือนเมษายน 2015

“กลุ่มผู้นำน้อยว่าด้วยงานผลิตภัณฑ์ “หนึ่งแถบหนึ่งทาง” ของคณะมุขมนตรี” (国务院推
“一带一路” 建设工作领导小组, กว้ออู่ย่วนทุย “อีไต้อีลู” เจี้ยนเซ่อกงจ้าวหลิงเต่าเสี่ยวจู) มีหน้าที่
สำคัญคือการตัดสินใจและจัดการปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในประเด็นที่
เกี่ยวกับความริเริ่มแถบ-ทาง เพื่อบูรณาการเศรษฐกิจภายในประเทศและยกระดับสถานะของจีนใน

³¹⁸ "Central Leading Group for Internet Security and Informatization established," China Copyrights
and Media, updated 1 March, 2014,
<https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2014/03/01/central-leading-group-for-internet-security-and-informatization-established/>.

³¹⁹ You, *Xi Jinping and PLA transformation through reforms*. 5-6.

เวทีระหว่างประเทศ³²⁰ โดยมีจางเกาลีซึ่งเป็นผู้มีรายชื่อลำดับสุดท้ายในคณะกรรมการประจำกรมการเมืองพรรคคอมมิวนิสต์ และดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลกลางเป็นประธานกลุ่ม ทั้งนี้ นับได้ว่าจางเกาลีเป็นผู้ที่มีบทบาทเป็นอย่างมากในการผลักดันนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางในระดับรัฐบาลท้องถิ่น ในขณะที่เขาเดินทางเยือนเมืองซีอาน มณฑลชานซี ในเดือนตุลาคม 2014 เขากล่าวว่า

ลำดับแรกคือการต้องสร้างแผนการที่สมเหตุสมผล รัฐบาลท้องถิ่นควรต้องสร้างความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ มากกว่าทุ่มแรงที่มีไปที่โครงการระดับล่าง...มีความร่วมมือจำนวนมากที่จีนต้องทำกับต่างประเทศที่อยู่ตามเส้นทางสายไหม ไม่ว่าจะเป็นทางด้านพลังงาน ทรัพยากร การเกษตร อุตสาหกรรม การบริการ และเศรษฐกิจภาคพื้นทะเล...ยุทธศาสตร์ดังกล่าวควรต้องดำเนินบนพื้นฐานของการได้ประโยชน์ร่วมกันเพื่อทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจใหม่สามารถอยู่ได้อย่างยั่งยืนและส่งผลดีต่อเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวม³²¹

นอกจากนี้ เขายังมีการเดินทางไปยังมณฑลต่าง ๆ เช่น มณฑลยูนนาน³²² มณฑลเจียงซู³²³ มณฑลกวางตุ้ง³²⁴ ฯลฯ และเป็นเจ้าภาพในการจัดงานเวทีประชุมว่าด้วยการพัฒนาประเทศจีน (China Development Forum) ณ กรุงปักกิ่ง ในวันที่ 22-23 มีนาคม 2015 ที่มีข้าราชการ นักวิชาการ ที่ปรึกษาทางการเมือง และนักธุรกิจที่เป็นทั้งชาวจีนและชาวต่างชาติเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก โดยมีประเด็นสำคัญของการประชุมคือ เศรษฐกิจวิถีใหม่และการผลักดันความริเริ่มแถบ-ทาง³²⁵ หลังจากนั้น ก็มีการประชุมที่ว่าด้วยความริเริ่มแถบ-ทาง ที่จัดขึ้นในวันที่ 21 กรกฎาคม 2015 ณ กรุงปักกิ่ง ที่มีตัวแทนจากรัฐบาลท้องถิ่นทั่วประเทศจีนเข้าร่วม ในการประชุมดังกล่าว จางเกาลีมีการเสนอให้เร่งผลักดันความริเริ่มแถบ-ทาง โดยแต่ละมณฑลทั่วทั้งจีนควรต้องทำให้บทบาทและความเข้มแข็งของตนเองมีความชัดเจน เพื่อเป็นการผลักดันความริเริ่มแถบ-ทาง³²⁶

³²⁰ Jie, "The Belt and Road Initiative: domestic interests, bureaucratic politics and the EU-China relations." 7-8.

³²¹ "Vice premier stresses opening-up through modern Silk Road," news release, 10 October, 2014, http://english.gov.cn/state_council/vice_premiers/2014/10/11/content_281474995415455.htm.

³²² "Vice-premier hailed achievements of Yunnan province," news release, 12 March, 2015, http://english.gov.cn/state_council/vice_premiers/2015/03/12/content_281475070363530.htm.

³²³ "Vice-premier on inspection tour in Jiangsu province," news release, 29 October, 2015, http://english.gov.cn/state_council/vice_premiers/2014/10/29/content_281475002800843.htm.

³²⁴ "Vice-premier urges advancing Belt and Road Initiative," news release, 2 December, 2015, http://english.gov.cn/state_council/vice_premiers/2015/12/02/content_281475246316388.htm.

³²⁵ "Vice-premier delivers keynote speech at China Development Forum," news release, 24 March, 2015, http://english.gov.cn/news/video/2015/03/24/content_281475076928247.htm.

³²⁶ "Vice-premier urges a good start to Belt and Road Initiative," news release, 21 August, 2015, http://english.gov.cn/state_council/vice_premiers/2015/07/21/content_281475151571976.htm.

ภาพที่ 8 ซ้าย: จางเกาลีเดินทางเยือนนครซีอาน มณฑลช่านซี วันที่ 10 ตุลาคม 2014
 ภาพที่ 9 ขวา: การประชุมว่าด้วยการพัฒนาประเทศจีน ณ กรุงปักกิ่ง วันที่ 22 มีนาคม 2015



ที่มา: http://english.gov.cn/state_council/vice_premiers/2015/07/21/content_281475151571976.htm

ที่มา http://english.gov.cn/state_council/vice_premiers/2015/03/22/content_281475075658368.htm

หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของกลุ่มผู้นำน้อยนี้คือ การจัดลำดับความสำคัญของประเด็นความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับความริเริ่มแถบ-ทาง โดยในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2015 จางเกาลีเป็นประธานจัดการประชุมจัดตั้งวาระให้แก่ความริเริ่มแถบ-ทาง ณ กรุงปักกิ่ง ซึ่งมีเจ้าหน้าที่อาวุโสจำนวนมากเข้าร่วม โดยประเด็นที่ถูกยกขึ้นมาในการประชุมดังกล่าวมี 4 ข้อได้แก่ การสร้างระบบสาธารณสุขป้อนทางด้านการคมนาคม การอำนวยความสะดวกให้แก่การค้าและการลงทุน ความร่วมมือทางการเงินและการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม³²⁷ ซึ่งต่อมากจะมีการส่งต่อให้อีกหน่วยงานหนึ่งและกลายเป็นหลักการสำคัญของนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางที่ได้รับการบรรจุไว้ในเอกสาร “วิสัยทัศน์และแผนการเพื่อสร้างแถบเศรษฐกิจทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ร่วมกัน” (Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road) ที่ประกาศในวันที่ 28 มีนาคม 2015

³²⁷ "China sketches out priorities of 'Belt and Road' Initiatives," news release, 2 February, 2015, http://english.gov.cn/state_council/vice_premiers/2015/02/02/content_281475048990884.htm.

ภาพที่ 10 จางเกาลีและกลุ่มผู้นำย่อยว่าด้วยการผลักดัน “หนึ่งแถบหนึ่งทาง” ในการประชุมประชุม
จัดตั้งวาระให้แก่ความริเริ่มแถบ-ทาง ณ กรุงปักกิ่ง วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2015



ที่มา http://english.gov.cn/state_council/vice_premiers/2015/02/02/content_281475048990884.htm

ทั้งนี้ นอกจากจางเกาลีแล้ว กลุ่มผู้นำย่อยนี้ยังมีรองประธานอีก 4 คนได้แก่³²⁸

1. วังหยาง รองนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจและการค้า
2. หวังฮู่หนิง หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผนของพรรคคอมมิวนิสต์
3. หยางเจี๋ยฉือ มุขมนตรีด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
4. หยางจิ้ง เลขาธิการของคณะมุขมนตรี

เมื่อพิจารณาตามรายชื่อทั้ง 5 คนนี้แล้ว จะพบได้ว่า กลุ่มผู้นำย่อยกลุ่มนี้ ล้วนแล้วแต่มีตำแหน่งสำคัญในพรรคคอมมิวนิสต์สมัยที่ 18 ทั้งสิ้น กล่าวคือ วังหยางและหวังฮู่หนิงที่ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเมืองในสมัยชาสมัยที่ 18 ก็ได้สร้างผลงานจนเป็นที่ประจักษ์และได้รับการเลือกให้เป็นหนึ่งในคณะกรรมการประจำกรมการเมืองพรรคคอมมิวนิสต์ในสมัยชาสมัยที่ 19 ส่วนหยางเจี๋ยฉือ ซึ่งเป็นอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยหูจิ่นเทา ได้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการด้านการต่างประเทศส่วนกลางของพรรคคอมมิวนิสต์ และได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเมืองในสมัยชาสมัยที่ 19 ด้วย ในขณะที่หยางจิ้ง ซึ่งมีเชื้อสายมองโกลกลับถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจวินัยส่วนกลางพรรคว่าละเมิดกฎของพรรคว่าด้วยความเกี่ยวข้อง

³²⁸ Xinyi Yang, and David A Parker, *Buckling down: how Beijing is implementing its “One Belt, One Road” vision*, CSIS (7 May 2015), <https://www.cogitasia.com/buckling-down-how-beijing-is-implementing-its-one-belt-one-road-vision/>.

กับธุรกิจที่ผิดกฎหมาย³²⁹ ดังนั้น หากไม่นับหยางจิ้งแล้ว จะพบได้ว่า บุคคลอื่น ๆ ในกลุ่มผู้นาย่อย กลุ่มนี้ได้รับการเลื่อนขั้นขึ้นมามีตำแหน่งสำคัญในพรรคคอมมิวนิสต์ทั้งในสมัยที่ 18 และ 19

เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่กลุ่มผู้นาย่อยชุดนี้ รัฐบาลกลางยังได้มีการจัดตั้งสำนักงานประสานงานของนโยบายความริเริ่มแถบ-ทาง (Coordinating Office for Belt and Road Initiative) ภายใต้สภาประชาชนแห่งชาติโดยเป็นการร่วมงานกันระหว่างกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงการต่างประเทศอีกด้วย สำนักงานประสานงานนี้มี เหวลี่เฟิง ซึ่งเป็นรองเลขาธิการคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปแห่งชาติ และหวังเสี่ยวเทา รองผู้อำนวยการคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบคนสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางผ่านสภาประชาชนแห่งชาติ ซึ่งเอกสาร “วิสัยทัศน์และแผนการเพื่อสร้างแถบเศรษฐกิจทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ร่วมกัน” ที่ประกาศออกมาเป็นยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านการต่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษรในวันที่ 28 มีนาคม 2015 ก็เป็นผลงานสำคัญของสำนักงานนี้³³⁰

ส่วน กลุ่มผู้นาย่อยว่าด้วยการบูรณาการปักกิ่ง-เทียนจิน-เหอเป่ย์ และ กลุ่มผู้นาย่อยแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี มีจางเกาลีเป็นหัวหน้ากลุ่มเช่นเดียวกัน โดยหน้าที่หลักของกลุ่มผู้นาย่อยทั้งสองนี้ก็เป็นเช่นเดียวกันกับกลุ่มผู้นาย่อยว่าด้วยงานผลักดัน “หนึ่งแถบหนึ่งทาง” คือการตัดสินใจและประสานงานระหว่างหน่วยงานในระดับที่เกี่ยวข้องกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจทั้งสอง โดยในส่วนของกลุ่มแรก จางเกาลีกล่าวในที่ประชุมของกลุ่มผู้นาย่อยดังกล่าวช่วงปลายปี 2014 ว่าภูมิภาคปักกิ่ง-เทียนจิน-เหอเป่ย์จำเป็นต้องมีการกำจัดการอุปสรรคในการดำเนินงานทางราชการ การจัดสรรทรัพยากร การแบ่งงานกันทำ การจัดการมลพิษ และปัญหาของเมืองใหญ่รูปแบบอื่น ๆ โดยที่รัฐบาลท้องถิ่นในภูมิภาคนี้จำเป็นต้องมีการสร้างกลไกและร่างกรอบการทำงานเพื่อประสานงานการพัฒนาที่ทำให้ทุกภูมิภาคได้ประโยชน์ การบูรณาการในภูมิภาคนี้จะครอบคลุมใน 3 ประเด็น ได้แก่ การคมนาคม ระบบนิเวศ และการพัฒนาอุตสาหกรรม³³¹ จึงถือได้ว่า การบูรณาการพื้นที่ดังกล่าวมีความสำคัญต่อการปฏิรูปและพัฒนาเศรษฐกิจของจีนเป็นอย่างมาก

³²⁹ Pinghui Zhuang, "Top Chinese cabinet official Yang Jing's sacking 'linked to missing billionaire Xiao Jianhua,'" *South China Morning Post*, 24 September 2018, <https://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2134592/top-chinese-cabinet-official-yang-jings-sacking-linked>.

³³⁰ Jie, "The Belt and Road Initiative: domestic interests, bureaucratic politics and the EU-China relations."

³³¹ "Vice-premier stresses Beijing-Tianjin-Hebei Coordinated Development," news release, 5 September, 2014, http://english.gov.cn/news/top_news/2014/09/09/content_281474986284856.htm.; "Vice premier

ขณะที่กลุ่มที่สอง แถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซีจะครอบคลุมเมืองสำคัญ ได้แก่ เซี่ยงไฮ้ เจียงซู เจ้อเจียง อันฮุย เจียงซี หูเป่ย์ หูหนาน เสฉวน ฉงชิ่ง และก๊วยโจว ซึ่งกินพื้นที่กว่า 2 ล้านตารางกิโลเมตร โดยในช่วงระหว่างการลงพื้นที่ของกลุ่มผู้นาย่อยกลุ่มนี้ที่เมืองอู่ฮั่น ในวันที่ 24 เมษายน 2015 โดย จางเกาลีหัวหน้ากลุ่มมองว่า แถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซีมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการประสานงาน การพัฒนาเมืองสำคัญที่อยู่เลียบบแม่น้ำแยงซี รวมไปถึงการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม โดยประเด็น สำคัญที่ต้องพิจารณาคือการหลีกเลี่ยงการมีโครงการสร้างท่าเรือ หรือสิ่งก่อสร้างทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่ทับซ้อนกัน รวมถึงลดถึงการปล่อยมลพิษลงแม่น้ำ นอกจากนี้ เขายังได้มีการเสนอให้ใช้ระบบการ ขนส่งอย่างครบวงจรนอกเหนือไปจากการคมนาคมทางน้ำมาใช้ในการเชื่อมเมืองต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือรถไฟ ถนน เครื่องบิน และท่อขนส่งก๊าซและปิโตรเลียม³³²

เมื่อเป็นเช่นนั้น จะเห็นได้ว่า จางเกาลี จึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและปรับ โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศในระหว่างช่วงปี 2013-2017 จากการได้รับมอบภารกิจให้เป็น หัวหน้ากลุ่มผู้นาย่อยใหม่ ๆ เหล่านี้ ดังจะเห็นได้ว่านอกจากสามกลุ่มทางเศรษฐกิจข้างต้นแล้ว จางเกาลี ยังเป็นหัวหน้ากลุ่มผู้นาย่อยด้านการเมืองภายในอีก 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้นาย่อยด้านบทบาทของคณะ มุขมนตรีและการปรับโครงสร้างหน้าที่ความรับผิดชอบที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาในเดือนเมษายน 2015 และ กลุ่มผู้นาย่อยด้านการปฏิรูปการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาล ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญคือการเพิ่มการรวมศูนย์ อำนาจให้กับรัฐบาลกลาง และการประสานงานหน่วยงานราชการต่าง ๆ ให้มีทิศทางในการปฏิบัติการ นโยบายที่มาจากส่วนกลางไปในทางเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่าทั้งสองหน้าที่นี้เป็นงานที่สอดคล้องกับ เขตการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งสามที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือความริเริ่มแถบ-ทางที่ เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหน้าที่และงบประมาณระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวไป แล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่า หากสีจิ้นผิงเป็นผู้อาวุโสศาสตร์และหลี่เค่อเฉียงเป็นผู้ผลักดันนโยบายความ ริเริ่มแถบ-ทางในระดับระหว่างประเทศแล้ว จางเกาลีเป็นทั้งผู้ผลักดันและวางยุทธศาสตร์นโยบาย ความริเริ่มแถบ-ทางภายในประเทศ

ส่วนกลุ่มผู้นาย่อยทางด้านความมั่นคง 2 กลุ่มภายใต้รัฐบาลกลางที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาใหม่ได้แก่ กลุ่มผู้นาย่อยว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย (Small Leading Group for Anti-Terrorism) ซึ่งตั้ง ในเดือนสิงหาคม 2013 และกลุ่มผู้นาย่อยว่าด้วยความมั่นคงของปิโตรเลียมและท่อแก๊ส (Small Leading Group for Petroleum and Gas Pipeline Security) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในเดือนตุลาคม 2014 โดยกลุ่มแรกนั้นถูกจัดตั้งมาเพื่อรองรับการโจมตีโดยผู้ก่อการร้ายและการใช้ความรุนแรงใน

stresses planning for Beijing-Tianjin-Hebei Development," news release, 27 December, 2014, http://english.gov.cn/state_council/vice_premiers/2014/12/27/content_281475030172421.htm.

³³² "Vice-premier demands better Yangtze waterway development," news release, 24 April, 2015, http://english.gov.cn/state_council/vice_premiers/2015/04/24/content_281475095218194.htm.

ประเทศจีน ซึ่งมีพื้นที่ปฏิบัติการสำคัญคือเขตการปกครองตนเองซินเจียง ทั้งนี้ กลุ่มผู้นาย่อยว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายมี กัวเจิงคุน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงความมั่นคงสาธารณะเป็นหัวหน้ากลุ่ม โดยมีการทำงานร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงความมั่นคงแห่งรัฐ กองกำลังตำรวจ และสำนักงานใหญ่ของกองทัพปลดแอกประชาชน พร้อม ๆ กับการประสานงานกับกระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการสาธารณสุขและการวางแผนครัวเรือน นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งกลุ่มผู้นาย่อยดังกล่าวในรัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเจียงซี ซานซี กว่างตง อานฮุย และกุ้ยโจว เป็นต้น³³³

ส่วนกลุ่มผู้นาย่อยว่าด้วยความมั่นคงปิโตรเลียมและท่อแก๊ส มีหวังหย่ง ผู้ดำรงตำแหน่งมุขมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่ม โดยที่ประเด็นสำคัญของการจัดตั้งกลุ่มผู้นาย่อยนี้ขึ้นมาคือการรักษาความปลอดภัยและความมั่นคงของท่อแก๊ส โดยในการประชุมครั้งที่สองของกลุ่มผู้นาย่อยกลุ่มนี้ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งขึ้น ที่ประชุมมีความเห็นว่า รัฐบาลกลางต้องเข้ามาควบคุมเข้มงวดมากขึ้น ในขณะที่บริษัทที่ก่อสร้างต้องมีความรับผิดชอบเต็มในการบริหารและจัดการการลำเลียงแก๊สนั้น ๆ ³³⁴ นอกจากนี้ ในช่วงที่หวังหย่งเดินทางไปเยือนมณฑลเจียงซูในวันที่ 27 กรกฎาคม 2015 เขายังกล่าวเพิ่มเติมว่า ต้องรีบจัดการปัญหาความไม่ปลอดภัยที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมผิดกฎหมายของบรรดา รัฐบาลท้องถิ่น และความหละหลวมของรัฐวิสาหกิจทางด้านพลังงาน³³⁵ จะเห็นได้ว่า หน้าที่ของกลุ่มผู้นาย่อยทางด้านความมั่นคงภายใต้รัฐบาลกลางทั้งสองกลุ่มนี้ นอกจากจะให้ความสำคัญกับความมั่นคงไม่ตามแบบ (non-traditional security) แล้ว อีกสิ่งที่สำคัญคือการเพิ่มอำนาจการตรวจสอบ และควบคุมให้แก่รัฐบาลกลางเหนือรัฐบาลท้องถิ่นอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป การเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผู้นาย่อยทั้งในพรรคคอมมิวนิสต์และ รัฐบาลกลางจากที่เคยเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บันทึกข้อมูลและให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายกลายเป็น องค์กรที่ทำหน้าที่ประสานงานและตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการจัดตั้งกลุ่ม ผู้นาย่อยว่าด้วยการปฏิรูปรอบด้านเชิงลึก กลุ่มผู้นาย่อยว่าด้วยงานผลักดัน “หนึ่งแถบหนึ่งทาง” และ สำนักงานประสานงานของนโยบายความริเริ่มแถบ-ทาง ที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในนโยบายความ ริเริ่มแถบ-ทางของรัฐบาลกลางที่เป็นจุดประสานงานการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นกับนโยบาย

³³³ "China's major anti-terrorism forces and their leading organs," *China Daily*, 6 June 2014, http://www.chinadaily.com.cn/china/2014crackdownterrorists/2014-06/06/content_17569212.htm.

³³⁴ "State councilor Wang Yong stress greater focus on pipeline safety," news release, 1 April, 2015, http://english.gov.cn/state_council/state_councilors/2015/04/01/content_281475081310355.htm.

³³⁵ "State councilor seeks to prevent accidents cause by pipeline," news release, 27 July, 2015, http://english.gov.cn/state_council/state_councilors/2015/07/27/content_281475155557764.htm.

ต่างประเทศของจีน จึงมีส่วนช่วยทำให้กระบวนการนโยบายต่างประเทศมีความรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลางและมีเอกภาพมากยิ่งขึ้น

4.2 แผนยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านการต่างประเทศฉบับใหม่

ส่วนนี้จะกล่าวถึงที่มาของการร่างเอกสาร “วิสัยทัศน์และแผนการเพื่อสร้างแถบเศรษฐกิจทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ร่วมกัน” (Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road) โดยสำนักงานประสานงานของนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางประกาศเอกสารดังกล่าวออกมาในวันที่ 28 มีนาคม 2015 ซึ่งถือว่าเป็นเอกสารที่มีการกำหนดยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านการต่างประเทศของจีนอย่างเป็นทางการ โดยจะเริ่มจากการประชุมส่วนกลางด้านงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศครั้งที่ 4 ของพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นหมุดหมายสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกระบวนการนโยบายต่างประเทศจากส่วนกลาง จากนั้นก็จะพิจารณาเนื้อหาของเอกสารวิสัยทัศน์และแผนการเพื่อการสร้างแถบเศรษฐกิจทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือในส่วนการกำหนดกรอบความร่วมมือและวาระสำคัญของนโยบายความริเริ่มแถบ-ทาง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในเชิงเนื้อหาของการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศภายใต้สมัชชา 18

4.2.1 การประชุมส่วนกลางด้านงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศครั้งที่ 4

ข้อเสนอเชิงนโยบายแรก ๆ ในการปรับปรุงโครงสร้างกระบวนการนโยบายต่างประเทศภายใต้สมัชชา 18 ปรากฏครั้งแรกในบทความ “นวัตกรรมในทฤษฎีและการปฏิบัติทางการทูตของจีนภายใต้สถานการณ์ใหม่” (Innovations in China’s Diplomatic Theory and Practice under New Circumstances) ของอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยหูจิ่นเทาคือ หยางเจี๋ยฉือ (杨洁篪) ที่ตีพิมพ์ในวารสาร Qiushi ของคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์ เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2014 โดยบทความนี้กล่าวถึงความเปลี่ยนแปลงในการดำเนินนโยบายต่างประเทศภายใต้สมัชชา 18 โดยอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศระบุว่า รัฐบาลสีจิ้นผิงกำลังจะปรับเปลี่ยนวิถีในการดำเนินการทูตของประเทศจีนใน 3 แนวทาง ได้แก่ การริเริ่มวิถีการทูตในเชิง

ยุทธศาสตร์ที่มีความครอบคลุม การสร้างนวัตกรรมทางการทูตทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ และการศึกษาและประยุกต์ใช้ทฤษฎีใหม่ทางการทูตเพื่อนำไปสู่ความก้าวหน้าในงานทางการทูต³³⁶

ประเด็นสำคัญของบทความที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัวของจีนคือ “การสร้างนวัตกรรมทางการทูต” ซึ่งหยางชี้ให้เห็นว่ามีองค์ประกอบสำคัญ 5 ส่วน คือ 1) การสร้างและให้ความหมายต่อแนวคิดเรื่อง “ความฝันของประเทศจีน” (中国梦, จงกั๋วเหมิง) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้จีนสามารถเพิ่มระดับการแลกเปลี่ยนและความร่วมมือระหว่างประเทศจีนกับต่างประเทศมากขึ้น 2) การนำเสนอการทูตระหว่างประเทศมหาอำนาจแบบใหม่กับสหรัฐอเมริกาเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ในขณะที่พยายามพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ ด้วย 3) การเพิ่มระดับความร่วมมือกับบรรดาประเทศเพื่อนบ้านและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเพื่อที่จะตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติของจีน และยังเป็นการส่งเสริมความยุติธรรมระหว่างประเทศควบคู่กันไปด้วย 4) การให้ความสำคัญต่อการเพิ่มความเข้มแข็งในการวางแผนระยะยาวของผู้ในระดับสูง เพิ่มขีดความสามารถในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ และการเตรียมความพร้อมสำหรับกรณีอันไม่พึงประสงค์ที่สุด (worst-case scenarios) ในทางการทูต เพื่อการรักษาผลประโยชน์สูงสุดของประเทศ และ 5) การให้ความสำคัญต่อการประสานงานทางการทูตเพื่อรับประกันความเป็นผู้นำอย่างเป็นทางการเป็นหนึ่งเดียวในประเด็นดังกล่าวของคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์ โดยหยางได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

คณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์ให้ความสำคัญต่อการวางแผนและการประสานงานความริเริ่มทางการทูตของประเทศในภาพรวมเพื่อให้การพิจารณาผลประโยชน์ภายในที่หลากหลายกับผลประโยชน์แห่งชาติในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะกรรมการกลางยังได้เน้นถึงความจำเป็นของการพิจารณาสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศในภาพรวม การวางแผนที่ครอบคลุมในทุกภาคส่วน การมีผู้นำที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และการประสานงานในแง่ของการปฏิบัติงานด้านการทูตของหน่วยงานต่าง ๆ ในเวลาเดียวกัน คณะกรรมการกลางยังได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น หน่วยงานต่าง ๆ ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้สังกัดของรัฐบาล รวมไปถึงกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของจีน ให้ทำงานประสานกัน ในขณะที่หน่วยงานเหล่านั้นต่างก็ทำหน้าที่ของตนเองอย่างเต็มที่ การทำเช่นนี้จะทำให้ประเทศจีนสามารถดึงศักยภาพและความคิดสร้างสรรค์จากทุกภาคส่วน ในขณะที่มีการประสานงานระหว่างกัน เพื่อการบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติ พวกเราต้องสร้างหลักประกันการเป็นผู้นำในการตัดสินใจ การ

³³⁶ Jiechi Yang, "Innovations in China's diplomatic theory and practice under new circumstances," *Qiushi Journal* 6, no. 1 (2014).

บริหาร และการดำเนินความสัมพันธ์ของคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์เพื่อที่จะ
ได้บรรลุเป้าประสงค์ทางยุทธศาสตร์...คณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์ได้มีความ
พยายามในการพัฒนาและเสริมสร้างความสามารถให้แก่การมีสถานะผู้นำ การวางแผน
และการประสานงานที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการสร้างความริเริ่มใหม่ด้านการ
ต่างประเทศของจีน โดยการเสริมสร้างการพัฒนาด้านยุทธศาสตร์ โดยการเชื่อมโยง
ระบบและกลไกต่าง ๆ รวมไปถึงสร้างกฎระเบียบ ข้อบังคับเพื่อที่จะพัฒนาและสร้าง
มาตรฐานในแง่การริเริ่มต่าง ๆ ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการ
บริหารจัดการความริเริ่มเหล่านั้น³³⁷

หลังจากนั้น สีจิ้นผิงมีการเรียกประชุมส่วนกลางด้านงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศขึ้นอีก
ครั้งหนึ่ง นับได้ว่าเป็นการประชุมครั้งที่ 4 นับตั้งแต่ก่อตั้งประเทศมา โดยการประชุมครั้งนี้จัดขึ้นที่กรุง
ปักกิ่งในวันที่ 28-29 พฤศจิกายน 2014 และมีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวนมากจากหลายภาคส่วน อัน
ประกอบไปด้วย คณะกรรมการประจำกรมการเมือง บุคคลสำคัญจากรัฐบาลท้องถิ่นทั้งในส่วนของ
มณฑล เขตการปกครองตนเอง และเทศบาลนครทั้งหมด ตัวแทนจากเมืองสำคัญต่าง ๆ ที่ส่วนกลาง
พรรคคัดเลือกมา ตัวแทนจากหน่วยงานของกองทัพปลดแอกประชาชน ตัวแทนจากบริษัทรัฐวิสาหกิจ
และสถาบันทางการเงิน เอกอัครราชทูตและกงสุลที่ประจำการต่างประเทศ คณะผู้แทนของจีนใน
องค์การระหว่างประเทศ และคณะกรรมการสิทธิการของกระทรวงการต่างประเทศประจำเขตการปกครอง
พิเศษฮ่องกงและมาเก๊า ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการประชุมที่มีผู้เข้าร่วมประชุมครอบคลุมมากที่สุดตั้งแต่มี
การจัดประชุมส่วนกลางด้านงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมา (ขาดเพียงตัวแทนจากไต้หวัน
เท่านั้นที่ไม่ได้เข้าร่วมการประชุมครั้งนี้) ทั้งนี้ สาธารณคดีสำคัญของการประชุมครั้งนี้ปรากฏในสุนทรพจน์
ของสีจิ้นผิง ซึ่งประกอบด้วย 3 ประเด็น ได้แก่ 1) ความสำเร็จทางการทูตของจีนที่ผ่านมา 2) ลักษณะ
ของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในขณะนั้น และ 3) ประเด็นที่การทูตของจีนจะต้องให้ความสำคัญ
ในอนาคต

ในส่วนแรก สีจิ้นผิงกล่าวถึงความสำเร็จทางการทูตของจีนนับตั้งแต่เริ่มสมัชชา 18 เป็นต้นมา
โดยระบุว่า ผู้นำส่วนกลางของพรรคได้ตระหนักดีถึงผลประโยชน์ของประเทศทั้งภายนอกและภายใน
พยายามที่จะรักษาความต่อเนื่องของนโยบายต่างประเทศ เพิ่มความเข้มแข็งให้กับการวางแผนจาก
ส่วนกลาง และกล้าที่จะเสนอกรอบความร่วมมือใหม่ๆ กับต่างประเทศ นอกจากนี้ ผู้นำส่วนกลางยัง
สร้างรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบใหม่กับทุกประเทศ โดยเน้นไปที่การได้ประโยชน์
ร่วมกันทุกฝ่ายแบบ win-win ยึดมั่นในหลักความยุติธรรม และเป็นผู้บุกเบิกวิสัยทัศน์ที่ว่าด้วยความ

³³⁷ Ibid.

มันคงร่วมอย่างครอบคลุมและยั่งยืน รวมถึงการเล่นการเมืองระหว่างมหาอำนาจแบบใหม่ที่เน้นความร่วมมือมากกว่าการแข่งขัน³³⁸

ส่วนที่สอง สีจิ้นผิงให้ความสำคัญต่อการมีมุมมองระดับโลก (global perspective) ของนักวางแผนและนักปฏิบัติการงานด้านการต่างประเทศ เพราะมันจะทำให้สามารถประเมินสถานการณ์และความเป็นไปได้ของโลกที่เปลี่ยนไปได้โดยมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เราควรต้องคำนึงถึงความสลับซับซ้อนของสถาปัตยกรรมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป และเราควรตระหนักไว้ว่า กระแสของโลกที่กำลังเคลื่อนไปสู่ระบบหลายขั้วอำนาจนั้นจะไม่มีเปลี่ยนแปลง...เรายังควรต้องระวังว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของโลกนั้นจะไม่ราบเรียบ ในขณะที่ในอีกด้าน เราก็ต้องยอมรับว่ากระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจนั้นจะไม่มีทางหยุดหรือมลายหายไป...เราต้องซึ้งใจไว้ตลอดเวลาถึงธรรมชาติอันโหดร้ายของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่แต่ความตึงเครียดและการแก่งแย่งชิงดี แต่เราก็ควรต้องตระหนักว่า สันติภาพและการพัฒนาซึ่งเป็นกระแสสำคัญในช่วงเวลานี้จะยังคงอยู่และไม่เปลี่ยนแปลง³³⁹

นอกจากนี้ สีจิ้นผิงยังกล่าวถึงประเด็นที่ว่าด้วยระดับของการขึ้นต่อกัน (interdependence) ระหว่างจีนกับโลกภายนอกที่มีเพิ่มมากขึ้นด้วย ดังนั้น เพื่อการปฏิรูปและพัฒนาประเทศ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกันนโยบายต่างประเทศต้องพิจารณาตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ ทรัพยากรจากทั้งภายในและต่างประเทศ และกฎของทั้งภายในและต่างประเทศ ซึ่งประเทศจีนควรต้องมีการนำมาปรับใช้กับนโยบายต่างประเทศอย่างประสานงานซึ่งกันและกัน³⁴⁰

ในส่วนที่สาม สีจิ้นผิงได้สรุปว่าในอนาคต การทูตของจีนจึงควรมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ 1) ยึดหลักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศใหม่ที่ให้ความสำคัญกับการได้ประโยชน์ร่วมกันแบบ win-win 2) ยกกระตือรือร้นการปฏิรูประเบียบระหว่างประเทศที่เป็นอยู่ 3) รับมือกับข้อพิพาทเหนือดินแดนและเหนือทะเลอาณาเขตอย่างเหมาะสม และ 4) เพิ่มบทบาทให้กับผู้นำของพรรคคอมมิวนิสต์ในการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีน³⁴¹ ซึ่งเป็นครั้งแรกในประเทศจีนที่มีการเสนอให้เปลี่ยนแปลงกระบวนการนโยบายต่างประเทศโดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรค โดยสีจิ้นผิงระบุ

³³⁸ "The Central Conference on Work Relating to Foreign Affairs was held in Beijing," news release, 29 November, 2014, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1215680.shtml.

³³⁹ "Xi seeks new outlook on foreign affairs," *Xinhua*, 30 November 2014, http://www.china.org.cn/china/2014-11/30/content_34188844_3.htm.

³⁴⁰ *ibid*

³⁴¹ *Ibid*.

เราควรยกระดับความร่วมมือโดยใช้ผลลัพธ์เป็นตัวชี้วัด สร้างความก้าวหน้า
 กับการสร้างแถบเศรษฐกิจเส้นทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่ง
 ศตวรรษที่ 21 เพื่อที่จะขยายผลประโยชน์ให้ครอบคลุมกับทุก ๆ ฝ่าย และส่งเสริมความ
 ร่วมมือแบบได้ประโยชน์ร่วมกันผ่านความร่วมมือที่เน้นไปที่ผลลัพธ์ดังกล่าว

เพื่อที่จะทำให้ประเทศจีนสามารถดำเนินนโยบายต่างประเทศภายใต้เงื่อนไข
 ใหม่ ๆ ของระบบระหว่างประเทศ เราต้องเพิ่มความเป็นผู้นำของส่วนกลางพรรคให้มี
 ความเป็นเอกภาพมากขึ้น ปฏิรูปและยกระดับสถาบันและกลไกต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ
 ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพิ่มการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของ
 รัฐบาล และรัฐบาลท้องถิ่น เพิ่มการพิจารณาในเชิงยุทธศาสตร์ รับประกันการบริหาร
 จัดการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ดี และเพิ่มความเข้มแข็งและอำนาจให้กับ
 หน่วยงานของรัฐบาลกลางในการจัดการประเด็นที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง
 ประเทศ เพื่อที่จะเป็นแรงสนับสนุนให้เปิดมิติใหม่ในการทูตของจีน³⁴²

ประเด็นนี้มีความสอดคล้องกับรายงานแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมประจำปีของ
 คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปแห่งชาติ (National Development and Reform
 Commission) ที่เสนอต่อสภาในวันที่ 5 มีนาคม 2014 ก่อนหน้านี้ โดยมีใจความสำคัญเกี่ยวกับ
 แผนงานประจำปี 2014 ในส่วนที่ว่าด้วยการหยั่งรากการปฏิรูป และการขยายการเปิดประเทศที่ว่า
 รัฐบาลจะปฏิรูประบบราชการ โดยสร้างกลไกในการประสานงานการบริหารจัดการระหว่างหน่วยงาน
 ต่าง ๆ ของรัฐบาลทั้งในระดับเดียวกันและต่างระดับ และปรับปรุงวิธีการควบคุมของรัฐบาล และใน
 ขณะเดียวกัน รัฐบาลจะเพิ่มบทบาทของตัวเองในด้านนโยบายต่างประเทศด้วย โดยที่รัฐบาลจะเพิ่ม
 ความเข้มแข็งทางด้านการนำเข้าและส่งออกของจีน จะปล่อยการควบคุมกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวก
 กับการลงทุนจากภายนอก จะปฏิรูปและทำให้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ
 สามารถทำได้ง่ายขึ้น จะเปิดประเทศในส่วนภาคพื้นทวีปและพรมแดนทั้งหลายให้เข้าถึงโลกได้มากขึ้น
 และทำให้ประเทศจีนมีความเป็นองค์กรรวมในการผลักดันกรอบความร่วมมือที่จีนสร้างขึ้น ไม่ว่าจะ
 แถบเศรษฐกิจเส้นทางสายไหม เส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ระเบียงเศรษฐกิจบังคลา
 เทศ-จีน-อินเดีย-เมียนมา และระเบียงเศรษฐกิจจีน-ปากีสถาน รวมถึงกรอบความร่วมมืออื่น ๆ ที่จีน
 ดำเนินการเจรจามาแล้วในช่วงก่อนหน้า³⁴³

³⁴² Ibid.

³⁴³ The National Development and Reform Commission, "Report on China's economic, social
 development plan (2014)," ed. National People's Congress (Beijing, 18 March 2014).
http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Speeches/2014-03/18/content_1856701.htm.

นอกจากนี้ ในการประชุมส่วนกลางด้านงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สีจิ้นผิงยังกล่าวถึงประเด็นที่น่าสนใจว่า “เราควรเพิ่มอำนาจละมุน (soft power) ของประเทศจีน ผ่านการสร้างเรื่องราวที่ดีของจีนและใช้การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้โลกได้รับรู้”³⁴⁴ ซึ่งประเด็นนี้กลายเป็นอีกประเด็นใหญ่ที่เกิดขึ้นในการต่างประเทศของจีน โดยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการชาวจีนโพ้นทะเลหรือพวกหัวเฉียว (华侨) ที่รัฐบาลสีจิ้นผิงได้มีการปรับนโยบายของจีนต่อคนกลุ่มนี้ตั้งแต่ปี 2013 โดยปรับ “นโยบาย 12 อักซร” เดิม คือ ส่งเสริมการออกไปศึกษาต่อต่างประเทศ สนับสนุนให้นักเรียนจีนกลับสู่มาตุภูมิ และให้พวกเขามีอิสระในการเดินทาง (支持留学, 鼓励回国, 来去自由) ให้มีการเพิ่มตัวอักซรไปในนโยบายดังกล่าวอีก 4 ตัว คือ “แสดงบทบาท” (发挥作用) ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลกลางจะมุ่งให้ความสำคัญต่อสถานภาพความเป็นอยู่ของชาวจีนโพ้นทะเลในฐานะที่เป็นหน้าตาของประเทศ และสร้างหลักประกันในการมีอาชีพของชาวจีนโพ้นทะเลเหล่านั้นเมื่อพวกเขากลับสู่มาตุภูมิ³⁴⁵

ทั้งนี้ ภายหลังจากสุนทรพจน์ของสีจิ้นผิงเสร็จสิ้นลง นายกรัฐมนตรีหลี่เค่อเฉิงกล่าวต่อ โดยเน้นว่า แนวทางที่สีจิ้นผิงได้กล่าวมาถือเป็นแนวทางสำคัญในการกำกับดูแลการทูตของจีนทั้งในปัจจุบันและอนาคต และเรียกร้องให้บรรดาหน่วยงานของรัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่นทำความเข้าใจกับแนวทางดังกล่าว และนำไปปฏิบัติภายใต้การควบคุมของผู้นำส่วนกลางของพรรคทั้งในการวางแผนและการลงมือปฏิบัติ

เราควรต้องหนักแน่นในการสร้างสังคมนิยมที่มีลักษณะจีน ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ กำกับดูแลความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างรอบด้าน เพิ่มศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจ เพิ่มอิทธิพลทางวัฒนธรรม และความเข้มแข็งในทุก ๆ ด้านเพื่อที่จะบรรลุถึงเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ทางการทูตของประเทศจีน³⁴⁶

นอกจากนั้น อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ หยางเจี๋ยฉือ ซึ่ง ณ ขณะนั้นดำรงตำแหน่งคณะมนตรี และสมาชิกของกลุ่มผู้นำย่อยว่าด้วยงานผลักดัน “หนึ่งแถบหนึ่งทาง” โดยเป็นผู้จัดทำรายงานการประชุมของการประชุมส่วนกลางด้านงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในครั้งนี้ กล่าวเพิ่มเติมว่า

เราควรต้องมีความตระหนักรู้ถึงสภาพแวดล้อม ภาวะ และเงื่อนไขใหม่ๆ ที่การทูตจีนกำลังเผชิญอย่างรอบด้าน ใช้แนวคิดของสีจิ้นผิงในการคิด การทำความเข้าใจ

³⁴⁴ "Xi seeks new outlook on foreign affairs."

³⁴⁵ Hong Liu, and Els van Dongen, "China's diaspora policies as a new mode of transnational governance," *Journal of Contemporary China* 25, no. 102 (2016). 805-821.

³⁴⁶ "Xi seeks new outlook on foreign affairs."

และการปฏิบัติ และเพิ่มขีดความสามารถของประเทศจีนในการรับมือกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีความซับซ้อน...รัฐบาลทุกส่วนทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นควรต้องนำเอาแนวทางดังกล่าวไปปฏิบัติอย่างจริงจังและมีการประสานงานระหว่างกัน สนับสนุนในทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนกับต่างประเทศ และมีความพยายามที่จะสร้างความก้าวหน้าในการบริหารจัดการการทูตของจีนแบบใหม่³⁴⁷

จะเห็นได้ว่า ทั้งสี่เคอเคียงและหยางเจียฉือต่างก็มีปฏิริยาต่อแนวทางของสีจิ้นผิงที่กล่าวไว้ในการประชุมส่วนกลางด้านงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในปี 2014 แบบเดียวกัน คือการเน้นประเด็นที่ว่า หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศทั้งในระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นควรต้องมีการประสานงานกันเพื่อที่จะทำให้แนวทางดังกล่าวสามารถประสพผลสูงสุดในการบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์แห่งชาติได้

หลังจากนั้น ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2015 คณะมุขมนตรีได้ออกเอกสาร “คู่มือในการโยกย้ายงบประมาณจากรัฐบาลกลางเพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่เท่าเทียม” (Transfer Payment Guideline to Promote Equal Development) โดยมุ่งเป้าไปที่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากเงินจัดสรรจากรัฐบาลกลางที่ให้แก่อำเภอท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแถลงการณ์ร่วมของการประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์เต็มคณะครั้งที่ 3 ที่ว่าจะใช้เงินจัดสรรจากรัฐบาลกลางเป็นเครื่องมือในการรวมอำนาจการตัดสินใจเชิงนโยบายเข้าสู่ส่วนกลาง และมติของการประชุมส่วนกลางด้านงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศครั้งที่ 4 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ ในเอกสารดังกล่าวมีการแบ่งแยกหน้าที่ของรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยระบุให้หน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ การต่างประเทศ ความมั่นคงแห่งชาติ และประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการวางแผนในการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้ อย่างอย่างสมเหตุสมผล และต้องมีระบบการกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินจัดสรรของรัฐบาลกลางทุกประเภทอย่างมีประสิทธิภาพ โดยในเอกสารดังกล่าวให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการใช้จ่ายเงินจัดสรรของรัฐบาลกลางเพื่อการพัฒนาพื้นที่ในภาคกลางและภาคตะวันตก³⁴⁸

ท้ายที่สุดแล้ว ในวันที่ 28 มีนาคม 2015 สำนักงานประสานงานประเด็นความริเริ่มแถบทางซึ่งประกอบด้วยสามหน่วยงานใหญ่ที่อยู่ภายใต้อาณัติของคณะมุขมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน คือ คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงพาณิชย์ ได้ร่วมกันประกาศประกาศเอกสารที่มีชื่อว่า “วิสัยทัศน์และแผนการเพื่อสร้างแถบเศรษฐกิจ

³⁴⁷ Ibid.

³⁴⁸ "Transfer payment guideline to promote equal development," news release, 2 February, 2015, http://english.gov.cn/policies/latest_releases/2015/02/02/content_281475049185334.htm.

ทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ร่วมกัน” ซึ่งระบุถึง หลักการ กรอบความร่วมมือ ลำดับความสำคัญของความร่วมมือ กลไกของความร่วมมือ รวมไปถึงแนวทางที่หน่วยงานทุกภาคส่วนในจีนจะต้องเตรียมความพร้อมสำหรับการผลักดันความริเริ่มแถบ-ทางในฐานะกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อให้เป็นแนวยุทธศาสตร์กลางที่หน่วยงานทุกภาคส่วนในจีนจะต้องยึดเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ

4.2.2 วิสัยทัศน์และแผนการเพื่อสร้างแถบเศรษฐกิจทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ร่วมกัน³⁴⁹

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของเอกสารจะพบว่า รัฐบาลกลางแบ่งยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของตนเองในความริเริ่มแถบ-ทางเป็นสองส่วน คือยุทธศาสตร์ทางบก โดยจะให้ความสำคัญกับการสร้างสะพานเชื่อมยุโรปกับเอเชียใหม่ (New Eurasia Land Bridge) และพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจจีน-มองโกเลีย-รัสเซีย ระเบียงเศรษฐกิจจีน-เอเชียกลาง-เอเชียตะวันตก และระเบียงเศรษฐกิจจีน-คาบสมุทรอินโดจีน โดยการใช้ประโยชน์จากโครงการเส้นทางคมนาคมระหว่างประเทศที่มีอยู่ทั้งที่สำเร็จแล้วหรือยังไม่สำเร็จก็ตาม และการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเมืองสำคัญๆ ในเส้นทางที่ถูกใช้ในการสร้างความเชื่อมโยงดังกล่าว และใช้ตัวแบบของเขตพัฒนาอุตสาหกรรมที่สำคัญทางเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยที่ในเอกสารดังกล่าวได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศทางบกนี้ในส่วนของ ความร่วมมือแถบเศรษฐกิจเส้นทางสายไหม (Silk Road Economic Belt) ซึ่งจะมุ่งเป้าหมายไปที่การสร้างเครือข่ายความเชื่อมโยง 3 เส้นทาง คือ ระหว่างจีน-เอเชียกลาง-รัสเซีย-ยุโรป ระหว่างจีน-อ่าวเปอร์เซีย-ทะเลเมดิเตอร์เรเนียนผ่านเอเชียกลางและเอเชียตะวันตก และระหว่างจีน-เอเชียตะวันออกเฉียงใต้-เอเชียใต้-มหาสมุทรอินเดีย

ส่วนยุทธศาสตร์ที่สองคือ ยุทธศาสตร์ทางทะเล ทิศทางการดำเนินนโยบายจะเน้นไปที่การทำให้การคมนาคมทางน้ำที่มีความราบรื่น ปลอดภัย และมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงการสร้างความเชื่อมโยงในการพัฒนาระหว่างเมืองท่าใหญ่ๆ ตลอดเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 (The 21st Century Maritime Silk Road) ซึ่งประกอบด้วยสองเส้นทางหลักคือ เส้นทางเดินเรือจากจีน

³⁴⁹ National Development and Reform Commission, "Vision and actions on jointly building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road."

ไปสู่ทวีปยุโรปโดยผ่านทะเลจีนใต้และมหาสมุทรอินเดีย และเส้นทางเดินเรือจากจีนผ่านทะเลจีนใต้ ไปสู่มหาสมุทรแปซิฟิกทางตอนใต้

รัฐบาลกลางเชื่อว่าการสร้างความเชื่อมโยงดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นทั้งทางบกและทางทะเลต่างก็มีส่วนช่วยในการปลุก “จิตวิญญาณแห่งเส้นทางสายไหม” (the Silk Road Spirit) อันได้แก่ *สันติภาพและความร่วมมือ การเปิดกว้างและครอบคลุม การเรียนรู้ร่วมกันและการได้ผลประโยชน์ร่วมกัน* ซึ่งเคยเป็นรากฐานของความสัมพันธ์ระหว่างอารยธรรมมานับพันปี อันจะเป็นสิ่งที่จะช่วยทำให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเป็นความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่มีลักษณะที่เปิดกว้าง (openness) มากยิ่งขึ้น ภายใต้กระแสทิศทางของโลกที่กำลังจะกลายเป็นระบบหลายขั้วอำนาจมากขึ้น มีกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมมากขึ้น รวมไปถึงมีความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศมากยิ่งขึ้น

ประเด็นนี้ทำให้เห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านการต่างประเทศฉบับใหม่มีเนื้อหาบางส่วนที่ไม่ได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งแตกต่างไปจากแผนยุทธศาสตร์ฉบับแรกในช่วงเหมาเจ๋อตงหรือแม้กระทั่งแนวทางด้านการต่างประเทศที่ผู้นำพรรคปรารถนาไว้ดังเช่น “หลักการแปดอักษร” ของเติ้งเสี่ยวผิง หรือ “หลักการโลกสมานฉันท์” ของหูจิ่นเทา ที่มีเนื้อหาแบบตีขลุมทั้งประเทศ เมื่อเป็นเช่นนั้น การเปลี่ยนแปลงกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนในส่วนที่เกี่ยวกับการออกยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านการต่างประเทศฉบับใหม่คือการที่รัฐบาลกลางมอบหมายหน้าที่เฉพาะให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ ตามที่ตั้งทางภูมิศาสตร์และวิถีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ จากเดิมที่ก่อนหน้านี้รับฟังเพียงแค่แนวนโยบายทั่วไปของรัฐบาลกลางเท่านั้น ส่วนการปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับการตีความและผลประโยชน์ของแต่ละภูมิภาคเอง ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในบทถัดไปที่ว่าด้วยการปรับกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ในเอกสารดังกล่าวยังมีอีกส่วนที่มีเนื้อหาให้ทุกหน่วยงานและทุกภูมิภาคในประเทศสามารถนำไปปฏิบัติได้ คือ ส่วนที่ว่าด้วยการจัดลำดับความสำคัญ (priority areas) ของการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อส่งเสริมความร่วมมือภายใต้กรอบความร่วมมือแถบ-ทางอันเป็นผลมาจากการประชุมของกลุ่มผู้นำย่อยเพื่อผลักดัน “หนึ่งแถบหนึ่งทาง” ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2015 โดยผลการประชุมครั้งนั้นมีอยู่ 4 ลำดับ แต่ในเอกสารวิสัยทัศน์และแผนการฯ ได้มีการจัดวาระสำคัญทั้งหมด 5 ลำดับ ได้แก่ *การประสานงานเชิงนโยบาย ระบบความเชื่อมโยงด้านสาธารณูปโภค การส่งเสริมการค้าอย่างต่อเนื่อง การบูรณาการทางการเงิน และการเชื่อมสัมพันธ์ระหว่างประชาชน*³⁵⁰

³⁵⁰ Ibid.

ความสำคัญลำดับแรกคือ *การประสานงานเชิงนโยบาย* (Policy Coordination) ซึ่งหมายถึง การที่ประเทศที่อยู่ในแถบเส้นทางสายไหมทั้งทางทะเลและทางบกมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนผ่านกลไกที่ถูกสร้างขึ้นมา ขยายผลประโยชน์ให้กว้างขึ้น เพิ่มความเชื่อมั่นระหว่างกันและกัน และนำไปสู่ความเห็นพ้องต้องกันแบบใหม่ เพื่อที่จะประสานงานนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างครอบคลุม สร้างแผนและมาตรการสำหรับความร่วมมือในระดับภูมิภาคร่วมกัน เจรจาในประเด็นที่เกี่ยวกับความร่วมมือ และรัฐบาลกลางของจีนจะเป็นเจ้าภาพสำคัญในการสนับสนุนเชิงนโยบายสำหรับการปฏิบัติการเพื่อความร่วมมือในโครงการขนาดใหญ่ร่วมกัน

ความสำคัญลำดับที่สองคือ *การสร้างระบบความเชื่อมโยงด้านสาธารณูปโภค* (Facility Connectivity) ภายใต้หลักการที่ว่าภาคีจะต้องเคารพในอธิปไตยและความมั่นคงของประเทศอื่น ๆ โดยที่กลุ่มประเทศที่เข้าร่วมในโครงการเส้นทางสายไหมของจีนควรที่จะเร่งพัฒนาระบบความเชื่อมโยงของโครงการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคและระบบมาตรฐานเชิงเทคนิค ร่วมกันผลักดันโครงการก่อสร้างที่สร้างความเชื่อมโยงของเส้นทางลำเลียงสินค้าและผู้คน และสร้างเครือข่ายความเชื่อมโยงที่เชื่อมระหว่างอนุภูมิภาคในเอเชียทั้งหมด รวมถึงระหว่างเอเชีย-ยุโรป-แอฟริกา ตามลำดับ และในขณะเดียวกัน ก็ควรต้องส่งเสริมการก่อสร้างและการบริหารจัดการที่ไม่สร้างมลพิษและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อแสดงความร่วมรับผิดชอบต่อการเกิดสภาวะโลกร้อนอีกด้วย

ในส่วนของ การสร้างความเชื่อมโยงทางการคมนาคมทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ในการคมนาคมทางบก รัฐบาลจีนจะต้องให้ความสำคัญกับการเชื่อมถนนที่ยังขาดการเชื่อมโยง ขจัดสถานะคอขวด และพัฒนาระบบและเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อความปลอดภัยและการจัดการจราจร และพัฒนาโครงข่ายความเชื่อมโยงทางถนน นอกจากนั้น การอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่นโยบายความริเริ่มแถบ-ทางให้ความสำคัญ โดยเฉพาะการสร้างเชื่อมโยงของระบบศุลกากร การขนส่งอย่างรอบด้านระหว่างประเทศ ตลอดจนการสร้างกฎและกติกาในการคมนาคม ในการคมนาคมทางน้ำ รัฐบาลจีนยังควรต้องเร่งผลักดันการสร้างท่าเรือ พัฒนาการคมนาคมที่เชื่อมต่อระหว่างทางน้ำ-ทางบก และส่งเสริมความร่วมมือที่เกี่ยวกับท่าเรือ อาทิ การเพิ่มเส้นทางเดินเรือให้มีความหลากหลายมากขึ้น รวมถึงการร่วมมือเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางน้ำ และการคมนาคมทางอากาศ นโยบายความริเริ่มแถบ-ทางจะขยายและสร้างกลไกสำหรับความร่วมมือทางการบินพลเรือน เร่งการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคในการคมนาคมทางอากาศ นอกจากนั้น ความเชื่อมโยงในที่นี้ยังมีความหมายครอบคลุมไปถึงการสร้างเครือข่ายความเชื่อมโยงทางด้านพลังงาน โดยที่ประเทศภาคีจะต้องทำงานร่วมกันเพื่อรักษาความปลอดภัยให้กับเส้นทางลำเลียงน้ำมันและแก๊ส และสร้างเครือข่ายพลังงานระหว่างประเทศ

ความสำคัญลำดับที่สามคือ *การส่งเสริมการค้าอย่างต่อเนื่อง* (Unimpeded Trade) ผ่านการพัฒนาเทคโนโลยีและเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกให้แก่กิจกรรมการค้าและการลงทุน ขจัดอุปสรรคทางการค้าและการลงทุน เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำธุรกิจภายในท้องถิ่นและทุกประเทศที่เกี่ยวข้องกับความริเริ่มแถบ-ทาง นอกจากนี้ ทุกประเทศควรเพิ่มระดับความร่วมมือทางด้านศุลกากร ทั้งด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูล การสร้างความตกลงในข้อกำหนดและการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ร่วมกัน เพื่อรองรับการดำเนินการตามข้อตกลงเพื่อการอำนวยความสะดวกทางการค้าขององค์การการค้าโลก (WTO Trade Facilitation Agreement) และเพื่อบรรลุเป้าหมายของการจัดตั้ง “หน้าต่างเดียว” (single-window) ในการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ การลดต้นทุนและการพัฒนาระบบศุลกากร

นอกจากนี้ ประเทศจีนจะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนานวัตกรรม และการจัดสรรหน้าที่ในกระบวนการผลิต โดยการสนับสนุนให้ภาคส่วนของอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทำงานร่วมกัน และประเทศจีนจะเปิดโอกาสให้ภาคอุตสาหกรรมบริการมีการเติบโตขึ้นเพื่อตอบสนองการเติบโตขึ้นของแต่ละภูมิภาค และที่สำคัญ รัฐบาลจีนยินดีให้ทุกประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศจีน และในทางกลับกันก็ส่งเสริมให้วิสาหกิจชาวจีนให้มีส่วนร่วมในการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานรวมถึงการลงทุนในประเทศต่าง ๆ ที่เป็นภาคีในกรอบความร่วมมือแถบ-ทาง และรัฐบาลจีนจะส่งเสริมกิจการในท้องถิ่นต่าง ๆ ในจีนเพื่อที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาค เพิ่มอัตราการจ้างงานในสวนภูมิภาค พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในทุกท้องถิ่น และมีความรับผิดชอบในการปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศในแต่ละภูมิภาคอีกด้วย

ลำดับที่สี่คือ *การบูรณาการทางการเงิน* (Financial Integration) ซึ่งได้มีการวางแผนในสองระดับคือ 1) ความร่วมมือแบบพหุภาคี ที่รัฐบาลกลางจะต้องพยายามเพิ่มความร่วมมือทางการเงินกับต่างประเทศและทำให้ค่าเงินของจีนเป็นระบบที่มีเสถียรภาพ ไม่ว่าจะผ่านการขยายข้อตกลงสำรองเงินตราแลกเปลี่ยน (swap agreement) ที่จีนทำอยู่ในระดับทวิภาคีให้เป็นพหุภาคี การจัดตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank) รวมไปถึงกองทุนเส้นทางสายไหม (Silk Road Fund) และความร่วมมือระหว่างธนาคารภายใต้กรอบความร่วมมือจีน-อาเซียน นอกจากนี้ รัฐบาลจีนจะสนับสนุนให้บรรดาสถาบันทางการเงินและบริษัทมหาชนต่าง ๆ สามารถออกพันธบัตรหรือตราสารต่าง ๆ ได้ทั้งในสกุลเงินเหรินหมินปี้ (人民币) และสกุลเงินต่างประเทศเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การทำให้ค่าเงินเหรินหมินปี้ของจีนเป็นค่าเงินที่ได้รับการยอมรับในระดับระหว่างประเทศ

และ 2) การเพิ่มความเข้มแข็งให้กับความร่วมมือในการควบคุมทางการเงิน โดยการส่งเสริมให้มีการทำบันทึกความเข้าใจร่วมกัน (Memorandum of Understanding) ในระดับทวิภาคีกับต่างประเทศ และจัดตั้งกลไกการประสานงานและร่วมมือด้านการเงินในแต่ละภูมิภาคของจีน รัฐบาลจีนจะพัฒนาระบบที่ใช้ในการบริหารความเสี่ยง และการสร้างระบบเฝ้าระวังทางการเงินในระดับภูมิภาค รวมถึงการสร้างกลไกความร่วมมือเพื่อส่งเสริมและเฝ้าระวังการแลกเปลี่ยนข้ามเขตแดน นอกจากนี้ รัฐบาลกลางจะให้ความสำคัญกับกองทุนเส้นทางสายไหมหรือกองทุนที่มีรัฐเป็นผู้สนับสนุน (sovereign wealth fund) ในประเทศอื่น ๆ ที่เป็นภาคีในความริเริ่มแถบ-ทาง กองทุนเพื่อการพาณิชย์ และกองทุนจากภาคเอกชน โดยทั้งหมดนี้จะต้องมีส่วนร่วมในโครงการก่อสร้างสำคัญของกรอบความร่วมมือดังกล่าว

และลำดับสุดท้ายคือ การเชื่อมสัมพันธ์ระหว่างประชาชน (People-to-People Bond) โดยที่รัฐบาลจีนจะส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมและทางวิชาการ ความร่วมมือของสื่อ การแลกเปลี่ยนของเยาวชนและสตรี รวมไปถึงการส่งกิจกรรมจิตอาสาต่าง ๆ ออกไปยังต่างประเทศ เพื่อที่จะได้เป็นแรงส่งสำคัญในการยกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี โดยรัฐบาลจีนจะส่งนักเรียนออกไปศึกษาต่อต่างประเทศมากขึ้น รวมไปถึงส่งเสริมความร่วมมือระหว่างโรงเรียน และในทางกลับกัน รัฐบาลจีนก็จะให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนต่างประเทศเพื่อที่จะเข้ามาศึกษาต่อในประเทศจีนมากขึ้นอีกด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ รัฐบาลจีนจะให้ความสำคัญกับการสร้างการสื่อสารระหว่างพรรคการเมืองทั้งในและต่างประเทศ เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน และส่งเสริมความเชื่อมโยงและการแลกเปลี่ยนระหว่างเมืองทั้งในประเทศจีนและต่างประเทศ โดยการส่งเสริมความร่วมมือในลักษณะ sister cities ระหว่างเมืองใหญ่ ๆ ในจีนกับเมืองสำคัญในต่างประเทศอีกด้วย

ทางด้านวัฒนธรรม รัฐบาลจีนจะส่งเสริมการเผยแพร่วัฒนธรรมจีนในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นผ่านการจัดงานเทศกาล งานศิลปะ ภาพยนตร์ หรือแม้กระทั่งงานหนังสือ ซึ่งถือว่าเป็นประเด็นสำคัญ เพราะรัฐบาลจีนสนับสนุนให้มีการแปลภาษาจีนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเหล่านี้เพื่อเป้าหมายในการเข้าถึงประชาชนของประเทศต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ รัฐบาลจีนจะร่วมส่งเสริมการยกระดับสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ทั้งในประเทศจีนและในประเทศที่เป็นภาคีในความริเริ่มแถบทางให้เป็นมรดกโลก (World Cultural Heritage) และให้การสนับสนุนขยายการท่องเที่ยวให้มากขึ้น ประเทศจีนจะยกระดับการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทางด้านสาธารณสุขกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโรคระบาด ความช่วยเหลือทางการแพทย์ การรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน การรับมือกับโรคติดต่อต่าง ๆ รวมไปถึงการขยายความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับยาทางเลือกไม่ว่า

จะเป็นสมุนไพรรักษาโรคและยาจีนแผนโบราณ เป็นต้น ในประเด็นนี้ รัฐบาลจีนจะส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรที่ไม่สังกัดรัฐบาล (NGOs) ต่าง ๆ ที่ทำงานทางด้านประเด็นความมั่นคงใหม่อีกด้วย

จะเห็นได้ว่า เนื้อหาในส่วนการจัดลำดับความสำคัญของวาระภายใต้ความริเริ่มแถบ-ทางนั้นมี ความเกี่ยวข้องกับกลุ่มรัฐวิสาหกิจของจีนอย่างครอบคลุม ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างถนน การรถไฟ การท่าเรือ การบิน การพลังงาน การธนาคารพาณิชย์ การศึกษา การท่องเที่ยว และการแพทย์ ซึ่ง นอกจากที่รัฐบาลกลางจะเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้แล้ว รัฐบาลท้องถิ่นยังมีรัฐวิสาหกิจบางส่วน เป็นของตัวเองอีกด้วย เมื่อเป็นเช่นนั้น นโยบายสำคัญของการจัดลำดับความสำคัญนี้จึงเป็นเหมือนการจัดลำดับความสำคัญของการวางยุทธศาสตร์ด้านการจัดการรัฐวิสาหกิจโดยใช้ประเด็นด้านการต่างประเทศมาเสริมการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจของรัฐบาลกลางให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จำเป็นต้อง คล้อยตามแนวทางของรัฐบาลกลางมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ วันที่รัฐบาลกลางประกาศเอกสารดังกล่าวเป็นวันเดียวกับที่มีการจัดประชุมบัวอ่าว (Boao Forum for Asia) ในมณฑลไห่หนาน โดยที่การประชุมบัวอ่าวในครั้งนั้นประกอบด้วยผู้นำของประเทศในกลุ่มเอเชีย ตะวันออกกลาง และยุโรปกว่า 16 ประเทศ ซึ่งในการประชุมดังกล่าว อดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ หยางเจี๋ยฉือ ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีได้ มีการกล่าวในส่วนที่ว่าด้วย “การร่วมกันสร้างเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ร่วมกัน และการเริ่มต้นปีแห่งความร่วมมือทางทะเลระหว่างจีนและอาเซียน” (Jointly Building the 21st Century Maritime Silk Road" And Launching of the Year of China-ASEAN Maritime Cooperation) โดยมีเนื้อหาสำคัญคือ การที่จีนและอาเซียนจะสามารถบรรลุความร่วมมือทางทะเลได้ นั้น จะต้องมีปัจจัยสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความไว้วางใจ ความเชื่อมโยง และเก็บเกี่ยวเบื้องต้น (early harvest) ประเด็นที่น่าสนใจคือ หยางเจี๋ยฉือกล่าวถึงความสำคัญของการสร้างความเชื่อมโยง ในส่วนหนึ่งว่า

ในการที่จะจัดหาวิสาหกิจที่เหมาะสมกับโครงการ (ก่อสร้างสาธารณูปโภคเพื่อความเชื่อมโยง) ยังมีน้อยประเทศนักทั้งในเอเชียและยุโรปที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนา ท่าเรือและระบบสาธารณูปโภค ขยายการขนส่งทางเรือ รวมไปถึงการประมงและ อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมงด้วย และวางแผนในการจัดการเขตอุตสาหกรรม ทางทะเล เขตเศรษฐกิจพิเศษ เขตปลอดอากร และเขตการค้าเสรีในพื้นที่ที่มีท่าเรืออยู่ นอกจากนั้น ยังมีโครงการอีกหลายโครงการไม่ว่าจะเป็นบรรดาท่าอ่าวเลียกแก๊สและ น้ำมัน ที่สำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ บริษัทของจีนมีทั้งประสบการณ์และความสามารถในด้านเหล่านี้ เราขอเสนอว่ารัฐบาลของเราจะอำนวยความสะดวกให้แก่ การทำหุ้นส่วนทางธุรกิจโดยการจัดวางบริษัทวิสาหกิจให้เหมาะสมกับโครงการต่าง ๆ

เพื่อที่ว่าพวกเขาจะสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่นและมีการแบ่งรับทั้งความเสี่ยง และผลประโยชน์ร่วมกัน³⁵¹

ถ้อยความดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทที่เพิ่มขึ้นของรัฐบาลกลางจีนในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ ผ่านความริเริ่มแถบ-ทาง โดยการที่รัฐบาลกลางเริ่มที่จะจัดวางและมอบหมายโครงการก่อสร้างหรือโครงการลงทุน ในส่วนที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ความริเริ่มแถบ-ทาง ให้แก่บรรดาวิสาหกิจและรัฐวิสาหกิจในจีน ด้วยเหตุนี้ อำนาจการตัดสินใจในประเด็นด้านการจัดการรัฐวิสาหกิจที่เคยมีปัญหา มาตลอดก่อนหน้านี้จึงถูกดึงให้เข้าไปอยู่กับส่วนกลางมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น เราจึงสามารถพิจารณายุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของจีนที่ออกมาในนาม เอกสาร “วิสัยทัศน์และแผนการเพื่อสร้างแถบเศรษฐกิจทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทางทะเล แห่งศตวรรษที่ 21 ร่วมกัน” ว่าเป็นหนึ่งในเครื่องมือของรัฐบาลกลางในการที่จะรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจเชิงนโยบายเพื่อที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนจากที่มีความกระจายตัวให้มีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น โดยแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้มีการมอบหมาย หน้าที่เฉพาะให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการกำหนด หลักการทั่วไปที่ทุกหน่วยงานต้องยึดถือเป็นสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศภายใต้นโยบาย ความริเริ่มแถบ-ทาง

4.3 การเสนอกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศใหม่ ๆ ภายใต้ความริเริ่มแถบ-ทาง โดยมีรัฐบาลกลางเป็นผู้นำ

อีกวิธีการหนึ่งที่ส่วนกลางใช้ในการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจในกระบวนการนโยบาย ต่างประเทศของจีนให้กลับมาสู่ส่วนกลาง คือ *การสร้างกรอบความร่วมมือใหม่ทั้ลงไปในกรอบความร่วมมือหรือเครื่องมือเดิมที่มีอยู่แล้ว* ไม่ว่าจะเป็น ระเบียบเศรษฐกิจบังคลาเทศ-จีน-อินเดีย-เมียนมา ระเบียบเศรษฐกิจปากีสถาน-จีน กรอบความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง และธนาคารเพื่อการลงทุน โครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย เป็นต้น เหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐบาลกลางสร้างกรอบความร่วมมือเหล่านี้ มาในลักษณะดังกล่าวเพราะ กรอบความร่วมมือที่เคยมีก่อนหน้านี้ล้าแล้วแต่เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไข ของการมีกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัว ซึ่งทำให้รัฐบาลกลางมีบทบาทการตัดสินใจ

³⁵¹ Jiechi Yang, "Jointly build the 21st Century Maritime Silk Road by deepening mutual trust and enhancing connectivity," news release, 28 March, 2015, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1249761.shtml.

เชิงนโยบายที่จำกัด ด้วยเหตุนี้ การสร้างกรอบความร่วมมือใหม่ที่ทับกรอบความร่วมมือเก่าลงไปจึงเป็นการเปลี่ยนเจ้าภาพของกรอบความร่วมมือต่าง ๆ จากรัฐบาลท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือรัฐบาลของต่างประเทศ ให้กลายมาเป็นกรอบความร่วมมือที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางไปโดยปริยาย

ทั้งนี้ กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศใหม่ที่ส่วนกลางจัดตั้งขึ้นภายใต้นโยบายความริเริ่มแถบ-ทาง มีทั้งหมด 3 กรอบกับอีก 1 สถาบัน โดยที่กรอบความร่วมมือใหม่ถูกสร้างขึ้นเพื่อทับซ้อนกรอบความร่วมมือเดิมที่มีอยู่ในขณะที่ สถาบันใหม่ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้ทับซ้อนกับหน้าที่ที่มีอยู่เดิมของรัฐวิสาหกิจ จะเห็นได้ว่า ที่จริงแล้วการที่รัฐบาลกลางใช้เครื่องมือเช่นนี้ในการจัดการปัญหาเชิงโครงสร้างไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด เพราะเมื่อพิจารณาการจัดการปัญหาของกลุ่มรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานกับธนาคารในอดีตแล้ว รัฐบาลกลางใช้วิธีการตั้งองค์กรใหม่หรือสถาบันใหม่ขึ้นมาทับของเดิมที่มีปัญหาอยู่เช่นกัน เพียงแต่สมาชิก 18 ยกระดับมาตรการดังกล่าวมาสู่ระดับระหว่างประเทศ เพื่อให้อำนาจในการจัดการกรอบความร่วมมือต่าง ๆ มีเพิ่มมากขึ้น

ในส่วนสามกรอบความร่วมมือที่มีการเสนอขึ้นมาใหม่ภายใต้สมาชิก 18 นั้นประกอบด้วย ระเบียบเศรษฐกิจอินเดีย-บังคลาเทศ-เมียนมา-จีน ระเบียบเศรษฐกิจปากีสถาน-จีน และกรอบความร่วมมือล้านช้างแม่โขง ซึ่งถูกสร้างขึ้นมาเพื่อแทนที่ เวทีการประชุมเพื่อความร่วมมือระดับภูมิภาคบังคลาเทศ-จีน-อินเดีย-เมียนมา (Bangladesh–China–India–Myanmar Forum for Regional Cooperation—BCIM) กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคแห่งเอเชียกลาง (Central Asia Regional Economic Cooperation—CAREC) และ ความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program—GMS) ตามลำดับ โดยที่ก่อนหน้าการจัดตั้งกรอบความร่วมมือใหม่ รัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นตัวแสดงหลักในการผลักดันกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศเหล่านี้ ซึ่งมักจะก่อให้เกิดปัญหาการแข่งขันกันเองและในบางกรณีได้ก่อให้เกิดความหวาดระแวงระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3

ในขณะที่สองสถาบันที่รัฐบาลกลางจัดตั้งขึ้นมาภายใต้นโยบายความริเริ่มแถบ-ทาง คือ ธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (AIIB) โดยการจัดตั้งธนาคารใหม่ขึ้นในระดับระหว่างประเทศจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ของจีน 2 ประการ คือ การสร้างความเป็นสถาบันและธรรมาภิบาลให้แก่ธนาคาร และการทำให้ค่าเงินเหรินหมินปี้ได้รับการยอมรับในประชาคมระหว่างประเทศ เนื่องจากก่อนหน้านี้รัฐวิสาหกิจธนาคารของจีนก่อนหน้านี้ ไม่ว่าจะเป็น “สี่ยักษ์ใหญ่” และ “ธนาคารใหม่สามแห่ง” ล้วนแล้วแต่มีปัญหาเรื่องการปล่อยกู้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้และการปรับตัวให้สอดคล้องกับตลาด จึงทำให้ค่าเงินเหรินหมินปี้ยังไม่ได้รับการยอมรับในตลาดแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

ในส่วนนี้จะอธิบายตามกรอบความร่วมมือใหม่ที่รัฐบาลจีนภายใต้ผู้นำพรรครุ่นที่ 5 เสนอ ได้แก่ ระเบียงเศรษฐกิจอินเดีย-บังคลาเทศ-เมียนมา-จีน ระเบียงเศรษฐกิจปากีสถาน-จีน กรอบความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง และธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชียลำดับ โดยจะเน้นไปในประเด็นเรื่องของความทับซ้อนกับกรอบความร่วมมือเดิมที่มีมาก่อนหน้านี้ เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่ากรอบความร่วมมือใหม่ดังกล่าวนี้มีส่วนช่วยในการรวมอำนาจการตัดสินใจเชิงนโยบายต่างประเทศกลับเข้าสู่ส่วนกลางอย่างไรบ้าง

4.3.1 ระเบียงเศรษฐกิจ บังคลาเทศ-จีน-อินเดีย-เมียนมา

ระเบียงเศรษฐกิจ บังคลาเทศ-จีน-อินเดีย-เมียนมา (Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor—BCIM EC) เป็นกรอบความร่วมมือที่เสนอโดยนายกรัฐมนตรีลีเค่อเจียง ในเดือนพฤษภาคม 2013 ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อเร่งพัฒนาความเชื่อมโยงและการคมนาคมทางกายภาพระหว่าง 4 ประเทศดังกล่าว โดยเส้นทางสำคัญคือการสร้างระเบียงเศรษฐกิจที่เชื่อมระหว่างนครคุนหมิง มณฑลยูนนานของจีน ไปสู่นครโคลกาตา แคว้นเบงกอลตะวันตกของอินเดีย ผ่านเมืองมัณฑะเลย์ของเมียนมาและนครธากาและเมืองจิตตะกองของบังคลาเทศ ระเบียงเศรษฐกิจนี้ครอบคลุมพื้นที่กว่า 1.65 ล้านตารางกิโลเมตร ซึ่งมีประชากรอยู่อาศัยรวม 440 ล้านคน³⁵² ระเบียงเศรษฐกิจอินเดีย-บังคลาเทศ-เมียนมา-จีน เป็นการสร้างกรอบความร่วมมือใหม่ที่ทับกรอบความร่วมมือเดิมคือ “ความริเริ่มคุนหมิง” (Kunming Initiative) หรือการประชุมร่วมระหว่างบังคลาเทศ-จีน-อินเดีย-เมียนมา (Bangladesh-China-India-Myanmar Forum—BCIM Forum) ที่เริ่มจัดตั้งในเดือนสิงหาคม 1999 โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับความเชื่อมโยง การแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม ส่งเสริมการท่องเที่ยว และความเชื่อมโยงระหว่างประชาชน³⁵³

อนึ่ง รัฐบาลกลางจีนมีความจำเป็นต้องเสนอกรอบความร่วมมือใหม่ขึ้นมาทับของเดิม เพราะกรอบความร่วมมือภายใต้ความริเริ่มคุนหมิงเดิมเป็นความร่วมมือในระดับที่เรียกว่า “Track II” ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการ นักธุรกิจ ผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่รัฐบาล (ในนามปัจเจก) ซึ่งทำให้การผลักดันจากมณฑลยูนนานที่ต้องการมีความสัมพันธ์ทางการค้า การลงทุน รวมไปถึงถึงการเชื่อมโยงกับภูมิภาคเอเชียใต้ไม่สามารถทำได้ดีเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากปริมาณการค้า

³⁵² Collin Baffa, "Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor builds steam," (25 October 2013). <http://www.asiabriefing.com/news/2013/10/bangladesh-china-india-myanmar-economic-corridor-builds-steam/>.

³⁵³ "Bangladesh-China-India-Myanmar Forum (BCIM)," accessed 15 November 2018, <http://www.icsin.org/bangladesh-china-india-myanmar-forum-bcim>.

ระหว่างมณฑลยูนนานกับอินเดียในปี 2011 มูลค่าถึง 842 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ แต่ในปี 2013 ลดลงมาเหลือเพียง 546 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ³⁵⁴ ซึ่งถือว่าการถดถอยลงไปเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากมณฑลยูนนานเป็นหนึ่งในมณฑลที่ยากจนที่สุดในจีนประกอบกับการที่ไม่มีพื้นที่ติดทะเล การพึ่งพาความร่วมมือกับต่างประเทศจึงเป็นหนึ่งในวิธีการที่จะทำให้มณฑลยูนนานสามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้

BCIM Forum เริ่มต้นจากการประชุมระหว่างสถาบันการศึกษา 4 สถาบัน ได้แก่ Yunnan Academy of Social Science ของจีน, Institute of Chinese Studies and Centre for Policy Research ของอินเดีย, Centre for Policy Dialogue ของบังคลาเทศ และ Cooperating Institutions จากเมียนมา ซึ่งการประชุมดังกล่าวจัดขึ้นที่นครคุนหมิงในปี 1999 และมีการตกลงกันในประเด็นต่าง ๆ ดังที่ปรากฏใน “ความริเริ่มคุนหมิง” (Kunming Initiative) ไม่ว่าจะเป็นความสำคัญของยุทธศาสตร์ของความร่วมมือในระดับภูมิภาค ความเป็นไปได้ในการร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ การค้า และเทคโนโลยี การศึกษาเพื่อการก่อสร้างช่องทางการสื่อสารและเครือข่ายระหว่างกัน พื้นฐานของความร่วมมือทางเศรษฐกิจ นโยบายเปิดเสรีทางการค้า รวมไปถึงเงื่อนไขที่เอื้อต่อการค้า และการลงทุนระหว่างกัน³⁵⁵

ถึงแม้ว่าช่วงแรกของการประชุมนี้ยังคงเป็นแบบ Track II คือไม่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล แต่ในการประชุมรอบที่ 2 ที่จัดขึ้นในเดือนธันวาคม 2004 ณ นครคุนหมิง ก็มีองค์กรสนับสนุนหลักสำคัญ ได้แก่ ศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาของยูนนาน (Development Research Center of Yunnan), วิทยาลัยสังคมศาสตร์แห่งยูนนาน (Yunnan Academy of Social Science) และสำนักงานการต่างประเทศสาขายูนนาน (Yunnan Foreign Affairs Office) ซึ่งการเข้ามาของสำนักงานการต่างประเทศนี้เท่ากับเป็นการยกระดับการประชุม BCIM Forum จากที่เป็น Track II ให้กลายเป็นแบบ Track I อย่างเต็มรูปแบบ และหัวข้อการสนทนาในการประชุมครั้งดังกล่าวได้มีการเพิ่มเติมทางด้านประเด็นการคมนาคม การสื่อสาร การท่องเที่ยว การค้า และการแลกเปลี่ยนระหว่างประชาชนเข้าไปจากวาระเดิมอีกด้วย³⁵⁶ หลังจากนั้น อินเดียได้มีการนำผู้แทนจากรัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุม BCIM มากยิ่งขึ้น เช่นในปี 2009 ที่มีการจัดการประชุม BCIM Forum ขึ้นในเมียนมา ตัวแทนทางฝั่งอินเดียเสนอแนวคิดเพื่อการร่วมมือระหว่าง 4 ประเด็นดังกล่าวขึ้นจำนวนมาก เช่น ความร่วมมือระดับภูมิภาคทางด้านผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ (Regional Cooperation in Economic Enterprises)

³⁵⁴ B.R. Deepak, "Bangladesh, China, India, Myanmar Economic Corridor (BCIM-EC): security dilemma rider to regional economic integration," in *China's global rebalancing and the New Silk Road*, ed. B.R. Deepak (Singapore: Springer, 2018). 58-59.

³⁵⁵ Ibid. 54-55.

³⁵⁶ Ibid.

และการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทางการศึกษาระหว่าง 4 ประเทศ เป็นต้น³⁵⁷ จึงจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่การประชุมในรอบที่สองเป็นต้นมา ทั้งรัฐบาลมณฑลยูนนานและอินเดียต่างก็มีความพยายามที่จะยกระดับกรอบความร่วมมือดังกล่าวจาก Track II ให้กลายเป็น Track I

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผ่านกรอบการมองกระบวนการนโยบายต่างประเทศที่กระจายตัวของจีนแล้วจะพบได้ว่า ความพยายามที่จะยกระดับความร่วมมือดังกล่าวก่อนหน้าปี 2013 นั้นเป็นความพยายามของรัฐบาลมณฑลยูนนานเพียงลำพัง เพราะการตัดสินใจของสำนักการต่างประเทศประจำรัฐบาลท้องถิ่นจะขึ้นตรงกับรัฐบาลท้องถิ่น ในขณะที่พันธะที่มีต่อส่วนกลางจะมีแค่การทำรายงานส่งไปให้กระทรวงการต่างประเทศเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนั้น ความพยายามดังกล่าวในช่วงก่อนปี 2013 จึงไม่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลางแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ ความพยายามในการเปลี่ยน Track II ให้กลายเป็น Track I ในกรณีนี้ จึงทำให้สถานะของรัฐบาลระหว่างจีนกับอินเดียไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ รัฐบาลอินเดียเป็นตัวแทนของประเทศอินเดียโดยตรง ในขณะที่รัฐบาลยูนนานสามารถเป็นเพียงตัวแทนของมณฑลยูนนาน ไม่ใช่ของจีนทั้งประเทศ จึงทำให้จีนไม่สามารถยกระดับกรอบความร่วมมือนี้ได้เต็มที่

จนกระทั่งนายกรัฐมนตรีลี เค่อเฉิง เดินทางไปเยือนนายกรัฐมนตรีมันโมหัน สิงห์ (Manmohan Singh) ของอินเดีย ในเดือนพฤษภาคม 2013 และมีการออกแถลงการณ์ร่วมระหว่างผู้นำจีนและอินเดีย ที่ระบุถึงการจัดตั้งระเบียงเศรษฐกิจบังคลาเทศ-จีน-อินเดีย-เมียนมา โดยให้มีการจัดตั้งกลุ่มศึกษาร่วม (Joint Study Group) เพื่อที่จะยกระดับความเชื่อมโยงระหว่าง 4 ประเทศดังกล่าว ซึ่งการประชุมครั้งแรกของกลุ่มศึกษาร่วมนี้เกิดขึ้นในวันที่ 18-19 ธันวาคม 2013 เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเด็นของความร่วมมือในระเบียงเศรษฐกิจนี้ที่มีการพูดคุยกันแล้วแต่เป็นสิ่งที่มีการพูดคุยกันใน BCIM Forum อยู่แล้ว³⁵⁸

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลของอินเดียจากมันโมหัน สิงห์มาเป็นนเรนทระ โมที (Narendra Modi) ในเดือนพฤษภาคม 2014 การศึกษาเพื่อการสร้าง BCIM EC ระหว่างทั้ง 4 ประเทศก็ต้องประสบปัญหา เนื่องจากเกิดความตึงเครียดในความสัมพันธ์ระหว่างจีนและอินเดีย โดยในการประชุมครั้งที่ 3 ของกลุ่มศึกษาร่วม ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2017 ความไม่ลงรอยกันระหว่างจีนกับอินเดียยิ่งปรากฏให้เห็นเด่นชัดมากขึ้นเมื่อ ตัวแทนของอินเดีย คือ A. Gitesh Sarma

³⁵⁷ Ibid.

³⁵⁸ Rupak Bhattacharjee, "Bangladesh, China, India and Myanmar-Economic Corridor: ushering a new era of interconnectedness," *Indian Defense Review*, no. Courtesy: South Asia Monitor (2016), <http://www.indiandefencereview.com/spotlights/bangladesh-china-india-and-myanmar-economic-corridor-ushering-a-new-era-of-interconnectedness/>.

กล่าวว่า อินเดียมีความกังวลว่า BCIM EC จะเป็นเพียงเครื่องมือที่จีนจะใช้เพียงแต่เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ตนเอง ไม่ว่าจะเป็นในการการนำเข้าทรัพยากรธรรมชาติหรือการส่งออกสินค้ามาสู่ภูมิภาคเอเชียใต้³⁵⁹ นอกจากนี้ ตัวแทนจากฝั่งอินเดียยังได้ยกประเด็นเรื่องพื้นที่ที่ด้อยพัฒนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของตนเอง รวมไปถึงสถานะทางเศรษฐกิจของบังคลาเทศและเมียนมาที่จัดว่าเป็นประเทศด้อยพัฒนาเช่นกันว่า หากไม่มีการจัดโครงสร้างที่ดีแล้ว พื้นที่เหล่านี้จะได้รับผลกระทบอย่างมากเมื่อมีการสร้างระเบียงเศรษฐกิจ³⁶⁰

อย่างไรก็ตาม ตัวแทนของรัฐบาลจีนกลับมีความพยายามเร่งที่จะผลักดันให้ BCIM EC มีผลลัพธ์ออกมาให้เป็นรูปธรรมโดยเร็ว เนื่องจาก BCIM EC เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายความริเริ่มแถบ-ทาง ซึ่งหาก BCIM ประสบความสำเร็จก็จะเท่ากับความสำเร็จของนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางด้วยเช่นกัน โดยในการประชุมของกลุ่มคณะศึกษาร่วมในปี 2017 ตัวแทนจากจีนได้มีการเสนอให้มีการจัดตั้ง “กลไกความร่วมมือระหว่างรัฐบาล” (Inter-Governmental Cooperation Mechanism) เพื่อทำหน้าที่เสมือนสำนักเลขาธิการของกรอบความร่วมมือ BCIM EC โดยที่ไม่ได้มีการแจ้งให้ที่ประชุมทราบก่อนล่วงหน้าอีกด้วย³⁶¹

ดังนั้น การที่รัฐบาลกลางสร้างกรอบความร่วมมือ BCIM EC ขึ้นมาทับซ้อนกับ BCIM Forum จึงมีนัยยะสำคัญต่อการรวมศูนย์อำนาจกลับเข้าสู่ศูนย์กลางในแง่ที่ว่า เป็นการยกระดับจากความร่วมมือเดิมที่เป็น Track II มาเป็น Track I อย่างเต็มรูปแบบ โดยที่รัฐบาลกลางจีนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจากับอินเดีย บังคลาเทศ และเมียนมาอย่างเต็มตัว ซึ่งในกรณีนี้ มณฑลยูนนานจะได้รับประโยชน์มากที่สุดหากการเจรจาเพื่อจัดตั้ง BCIM EC ประสบความสำเร็จ จากการเป็นสะพานเชื่อมระหว่างประเทศจีนทั้งประเทศไปสู่มหาสมุทรอินเดีย³⁶² จึงทำให้การประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นราบรื่นเป็นอย่างมากในกรณีนี้ อย่างไรก็ตาม การพยายามเร่งตอบสนองนโยบายของรัฐบาลกลางอย่างเกินไปของหน่วยงานต่าง ๆ ได้ก่อให้เกิดความลำบากใจต่อประเทศที่รัฐบาลกลางคาดหวังว่าจะให้เป็นภาคีในกรอบความร่วมมือดังกล่าวเสียเอง ซึ่งนับได้ว่าเป็นปัญหาใหม่ที่รัฐบาลกลางของจีนจำเป็นต้องมีการประเมินและแก้ไขต่อไป

³⁵⁹ Roshan Iyer, "Reviving the comatose Bangladesh-China-India-Myanmar Corridor," *The Diplomat*, 3 May, 2017, <https://thediplomat.com/2017/05/reviving-the-comatose-bangladesh-china-india-myanmar-corridor/>.

³⁶⁰ Ibid.

³⁶¹ Ibid.

³⁶² National Development and Reform Commission, "Vision and actions on jointly building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road."

4.3.2 ระเบียงเศรษฐกิจจีน-ปากีสถาน

ถึงแม้ว่ากรอบความร่วมมือเดิมนั้นมีกับปากีสถานจะมีลักษณะพหุภาคี คือ “กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคแห่งเอเชียกลาง” [Central Asia Regional Economic Cooperation (CAREC)] ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี 1997 ภายใต้การสนับสนุนจากรัฐมนตรีว่าการพัฒนาแห่งเอเชีย กรอบความร่วมมือนี้ประกอบไปด้วย 11 ประเทศ คือ อัฟกานิสถาน อาเซอร์ไบจาน จอร์เจีย คาซัคสถาน สาธารณรัฐคาซัคสถาน มองโกเลีย ปากีสถาน ทาจิกิสถาน เติร์กเมนิสถาน อุซเบกิสถาน และเขตการปกครองตนเองซินเจียงกับเขตการปกครองตนเองมองโกเลียในของจีน โดยมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาโครงข่ายการคมนาคมในแถบยูเรเชีย³⁶³ แต่ทว่าในวันที่ 22 พฤษภาคม 2013 นายกรัฐมนตรีหลีเค่อเฉียงของจีนกับประธานาธิบดีอาซิฟ อาลี ซาดารี (Asif Ali Zardari) ของปากีสถานได้ทำข้อตกลงความเข้าใจร่วมกันว่าจะส่งเสริมความร่วมมือภายใต้ชื่อ “ระเบียงเศรษฐกิจจีน-ปากีสถาน” (China-Pakistan Economic Corridor) เพื่อยกระดับความเชื่อมโยงทางด้านโครงข่ายคมนาคมให้เพิ่มมากขึ้นระหว่างสองประเทศ³⁶⁴ จากนั้นในวันที่ 20 เมษายน 2015 รัฐบาลจีนได้ให้เงินลงทุนจำนวนกว่า 4,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อใช้ในโครงการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือด้านพลังงานและการคมนาคม และจัดตั้งความร่วมมือระเบียงเศรษฐกิจดังกล่าวอย่างเป็นทางการ³⁶⁵

กรณีนี้มีความแตกต่างจากกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศใหม่ที่รัฐบาลจีนเสนอต่อต่างประเทศอื่น ๆ ในแง่ที่ว่า กรอบความร่วมมือระเบียงเศรษฐกิจจีน-ปากีสถานเป็นกรอบความร่วมมือแบบทวิภาคีที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อทับลงไปกรอบความร่วมมือแบบเดิมที่เป็นแบบพหุภาคีในระดับอนุภูมิภาค เนื่องจากกรอบความร่วมมือเดิมนั้นเขตการปกครองตนเองซินเจียงกับเขตการปกครองตนเองมองโกเลียในเป็นภาคีอยู่กันนั้นได้สร้างความไม่ไว้วางใจให้แก่รัฐบาลกลางเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดเหตุการณ์ประท้วงใหญ่และการก่อตั้งขบวนการแบ่งแยกดินแดนชาวอุยกูร์มากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ การสร้างระเบียงเศรษฐกิจจีน-ปากีสถานจึงมีนัยยะสำคัญในการทำให้รัฐบาลกลางสามารถเข้ามามีบทบาทในความสัมพันธ์ระหว่างเขตการปกครองตนเองซินเจียงกับปากีสถานได้

³⁶³ "What is CAREC?," CAREC Program, <http://www.carecprogram.org/index.php?page=carec-countries>.

³⁶⁴ "Backgrounder: China-Pakistan Economic Corridor," *China Daily*, 22 April 2015, http://www.chinadaily.com.cn/world/2015xivisitpse/2015-04/22/content_20503693.htm.

³⁶⁵ Andrew Stevens, "Pakistan lands \$46 billion investment from China," *CNN Business*, 20 April 2015, <https://money.cnn.com/2015/04/20/news/economy/pakistan-china-aid-infrastructure/index.html>.

เขตการปกครองซินเจียงเป็นปัญหาใหญ่ของรัฐบาลกลางจีนมานาน โดย Mark Burles เห็นว่าเขตการปกครองซินเจียงนั้นมีความสำคัญต่อรัฐบาลปักกิ่ง 3 ประการ คือ ประการแรก การเป็นตัวแบบการปกครองแก่กลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ในจีน แน่นนอนว่าหากรัฐบาลกลางประสบความล้มเหลวในการจัดการปัญหานี้แล้วก็จะกลายเป็นโอกาสให้บรรดาเขตการปกครองอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือเขตการปกครองตนเองมองโกเลียในและเขตการปกครองตนเองทิเบตนำไปเป็นตัวอย่างในการเรียกร้องแบ่งแยกดินแดนออกไปจากรัฐบาลปักกิ่ง ประการที่สอง เขตการปกครองตนเองซินเจียงเปรียบเสมือนเขตกันชน (buffered zone) จากการถูกรุกทางทิศเหนือและทิศตะวันตกของจีน ซึ่งจากคุณสมบัติข้อนี้ กองทัพปลดแอกประชาชนจึงได้เลือกใช้พื้นที่ในแถบนี้เป็นเขตทดลองอาวุธปรมาณูและเขตฝึกซ้อมทหารอีกด้วย ประการที่สาม เขตการปกครองตนเองซินเจียงเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญมากที่สุดแห่งหนึ่งในจีน ซึ่งทรัพยากรกว่า 115 จาก 147 ชนิดที่จีนมีทั้งหมดมาจากซินเจียง โดยทรัพยากรที่ซินเจียงมีมากที่สุดคือน้ำมัน จึงทำให้ปัญหาความมั่นคงทางเขตแดนในซินเจียงนั้นส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางพลังงานของจีนในภาพรวมอีกด้วย³⁶⁶

แต่ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ การเกิดขึ้นของแนวคิดที่ว่า “การสนับสนุนขบวนการแบ่งแยกดินแดนจากต่างประเทศ” ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากกระแสการประกาศเอกราชของประเทศใหม่ที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการล่มสลายของสหภาพโซเวียตตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1990's เป็นต้นมา ทั้งนี้เพราะ เขตการปกครองซินเจียงและเขตการปกครองตนเองมองโกเลียในมีความใกล้ชิดและมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศเอเชียกลางที่มีกลุ่มชาติพันธุ์หรือศาสนาเดียวกันกับพวกเขาอาศัยอยู่มากขึ้น เพราะกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียกลางเหล่านี้เคยเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพโซเวียต (Soviet Union) มาก่อน ซึ่งภายหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในปี 1991 แล้ว ปัญหาที่ต้องเผชิญก็คือการเกิดขึ้นของรัฐใหม่ๆ ที่ประกาศแยกตัวออกจากสหภาพโซเวียต จนทำให้เสาหลักของค่ายคอมมิวนิสต์ล่มสลายในที่สุด โดยประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ในช่วงนี้จะถูกเรียกว่า รัฐหลังโซเวียต (Post-Soviet states) ซึ่งมีทั้งหมด 15 ประเทศ ได้แก่ อาร์มาเนีย อาเซอร์ไบจาน เบลารุส เอสโทเนีย จอร์เจีย คาซัคสถาน คาจิกิสถาน ลัตเวีย ลิทัวเนีย โมนาโก รัสเซีย ทาจิกิสถาน เติร์กเมนิสถาน ยูเครน และอุซเบกิสถาน ซึ่งในกลุ่มนี้มี รัสเซีย คาซัคสถาน คาจิกิสถาน และ ทาจิกิสถานที่มีพรมแดนติดกับประเทศจีน ภายหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียตกลุ่มขบวนการแบ่งแยกดินแดนชาวมุสลิมและชาวเติร์กก็ได้เข้ามามีบทบาทในอนุภูมิภาคนี้เป็นอย่างมาก ผนวกกับการที่ในขณะนั้นเอง มีชาวคาซัคกับชาวคาจิกิสอาศัยอยู่ในเขตการปกครองซินเจียงมากกว่า 1 ล้านคน³⁶⁷ นอกจากนั้น ชาวอุยกูร์ที่เป็นคนส่วนใหญ่ในเขตการปกครองซินเจียง ก็มีชาติพันธุ์เดียวกันกับชาวเติร์กเมนิสถาน จึงทำให้

³⁶⁶ Mark Burles, *Chinese policy toward Russia and the Central Asian republics* (Santa Monica: RAND Corporation, 1999). 8-11.

³⁶⁷ Ibid.

อีกชื่อหนึ่งที่ชาวอุยกูร์ซึ่งปฏิเสธการปกครองของรัฐบาลจีนมักเรียกซินเจียงในชื่อ “อุยกูร์สถาน” (Uyghuristan) หรือ “เติร์กกีสถานตะวันออก” (East Turkestan)³⁶⁸ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐบาลปักกิ่งมีความวิตกกังวลว่าการที่กลุ่มชาติพันธุ์กระจายกันในกลุ่มอนุภูมิภาคผนวกกับการเข้ามาของกลุ่มขบวนการแบ่งแยกดินแดน อาจก่อให้เกิดปัญหาการแบ่งแยกเขตแดนในจีนได้

ขณะเดียวกัน ปากีสถานซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของการจัดตั้งกรอบความร่วมมือระเบียงเศรษฐกิจจีน-ปากีสถานก็มักถูกกล่าวหาว่ามีส่วนร่วมหรือมีส่วนรู้เห็นเกี่ยวกับเหตุการณ์ความไม่สงบและความรุนแรงที่เกิดขึ้นในเขตการปกครองตนเองซินเจียงอยู่อย่างเนืองนิตย์ ซึ่งการกล่าวหาดังกล่าวมักจะมีนัยยะอยู่สองประการ คือ การสะท้อนให้เห็นถึงการเหยียดชาติพันธุ์ในจีน³⁶⁹ และการใช้เป็นข้ออ้างของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการใช้มาตรการรุนแรงเพื่อปราบปรามกลุ่มผู้ประท้วง³⁷⁰ นอกจากนี้ การที่เขตการปกครองตนเองซินเจียงอยู่ในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคแห่งเอเชียกลางนั้น ก็ทำให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจของเขตการปกครองตนเองนั้นมีการพึ่งพาต่างประเทศมากกว่ารัฐบาลกลาง ซึ่งจะยังไม่เป็นผลดีต่อรัฐบาลกลางบนพื้นฐานของแนวคิดที่ว่าด้วยความหวาดระแวงการสนับสนุนขบวนการแบ่งแยกดินแดนจากภายนอก³⁷¹

ด้วยเหตุนี้ การแทรกแซงความสัมพันธ์ระหว่างปากีสถานกับเขตการปกครองตนเองซินเจียงและการทำให้เขตการปกครองซินเจียงลดการพึ่งพากรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคแห่งเอเชียกลาง จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลกลาง วิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของกลุ่มผู้นำพรรครุ่นที่ 5 คือการเสนอกรอบความร่วมมือ “ระเบียงเศรษฐกิจจีน-ปากีสถาน” ให้รัฐบาลกลางกลายมาเป็นตัวแสดงสำคัญในการเชื่อมกับปากีสถานโดยตรง และในทางกลับกัน รัฐบาลพรรค Pakistan Muslim League-Nawaz (PML-N) ของปากีสถานก็ยินดีที่จะร่วมมือกับรัฐบาลกลางเนื่องจากมองว่าเป็นโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจของตนเอง ภายหลังจากการจัดตั้งก็มีการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลจีนกับรัฐบาลปากีสถานอยู่หลายครั้ง ท้ายที่สุดก็มีการลงนามร่วมกันใน “แผนการทำงานระยะยาวของระเบียงเศรษฐกิจจีน-ปากีสถานปี 2017-2030” (Long Term Plan for China-Pakistan Economic Corridor 2017-2030) เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2017 โดยมีการกำหนดขอบเขตความร่วมมือของทั้งสองประเทศทั้งหมด 7 ด้าน ได้แก่ การคมนาคม พลังงาน

³⁶⁸ "East Turkistan or Uyghuristan?," Uygur American, 2004, accessed 15 August, <https://uyghuramerican.org/article/east-turkistan-or-uyghuristan.html>.

³⁶⁹ Ankit Panda, "Religious discrimination in China could alienate Pakistan," *The Diplomat*, 7 August, 2014, <https://thediplomat.com/2014/08/religious-discrimination-in-china-could-alienate-pakistan/>.

³⁷⁰ Akhilesh Pillalamarri, "China wonder If Pakistan is responsible for Xinjiang violence," *The Diplomat*, 13 August, 2014, <http://thediplomat.com/2014/08/china-wonders-if-pakistan-is-responsible-for-xinjiang-violence/>.

³⁷¹ Ibid.

การค้าและเขตอุตสาหกรรม การพัฒนาการเกษตรและการลดความยากจน การท่องเที่ยว การดำรงชีวิตของประชาชนและองค์กรที่ไม่สังกัดรัฐ และความร่วมมือด้านการเงิน และตั้งเป้าหมายว่าภายในปี 2030 ระเบียงเศรษฐกิจจีน-ปากีสถานจะต้องสร้างการพัฒนาของภูมิภาคที่เท่าเทียม และมีกลไกสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างรอบด้าน³⁷²

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าในเอกสารดังกล่าวจะมีการกล่าวถึงขอบเขตความร่วมมือทางด้านการเป็นอยู่ของประชาชนและองค์กรที่ไม่สังกัดรัฐ แต่เมื่อพิจารณาในเนื้อหาและการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลแล้ว จะพบได้ว่า จะเป็นการมุ่งเป้าหมายไปที่ความร่วมมือของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ไม่ที่จะเป็นการจัดฝึกอบรม การสร้างเมือง และการให้ความช่วยเหลือทางด้านการแพทย์ ในขณะที่แทบจะไม่ได้มีการกล่าวถึงภาคประชาชนและภาคประชาสังคมเลย ด้วยเหตุนี้ แผนงานดังกล่าวจึงถูกวิจารณ์โดย International Crisis Group ว่า หากจีนกับปากีสถานต้องการที่จะให้ความร่วมมือดังกล่าวส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของทั้งสองประเทศอย่างแท้จริง ทั้งสองประเทศต้องสนับสนุนให้ภาคประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในความร่วมมือดังกล่าวด้วย มิฉะนั้นปัญหาความตึงเครียดอาจเกิดขึ้นกับภาคประชาชนและคนท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่าด้วยการอพยพย้ายถิ่นฐาน การเปลี่ยนแปลงอาชีพ และวิถีชีวิตท้องถิ่นของพวกเขา³⁷³

ทั้งนี้ หากพิจารณาตามข้อเสนอของส่วนนี้ที่ว่ารัฐบาลกลางสร้างกรอบความร่วมมือใหม่มาทับซ้อนของเก่าเพื่อเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้แก่ส่วนกลางแล้ว การไม่ให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกรอบความร่วมมือดังกล่าวย่อมมีนัยยะสำคัญต่อเป้าหมายที่แท้จริงของรัฐบาลจีนเช่นกัน เพราะในกรณีนี้ความกังวลหลักของรัฐบาลกลางคือความร่วมมือของกลุ่มภาคประชาสังคมและกลุ่มประชาชนที่อาจมีแนวโน้มส่งเสริมการแบ่งแยกดินแดนที่มาจากภายนอกประเทศ ดังนั้น การที่รัฐบาลกลางจีนเสนอกรอบความร่วมมือระเบียงเศรษฐกิจจีน-ปากีสถานขึ้นมาทับซ้อนกับกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคแห่งเอเชียกลาง จึงเท่ากับเป็นการลดอิทธิพลของกลุ่มชาติพันธุ์ในเติร์กเมนิสถาน คาซัคสถาน และคาจิกิสถานในเขตการปกครองตนเองซินเจียงใหน้อยลง และยังเป็น การประกันความมั่นคงให้กับรัฐบาลกลางจากการร่วมมือของภาคประชาชนระหว่างชาวอุยกูร์กับชาวปากีสถานที่มีความคิดแบ่งแยกดินแดน

³⁷² Ministry of Planning Development & Reform, "Long term plan for China-Pakistan Economic Corridor (2017-2030)," ed. Government of Pakistan (2017). <https://www.pc.gov.pk/uploads/cpec/LTP.pdf>.

³⁷³ *China-Pakistan Economic Corridor: opportunities and risks*, International Crisis Group (29 June 2018).

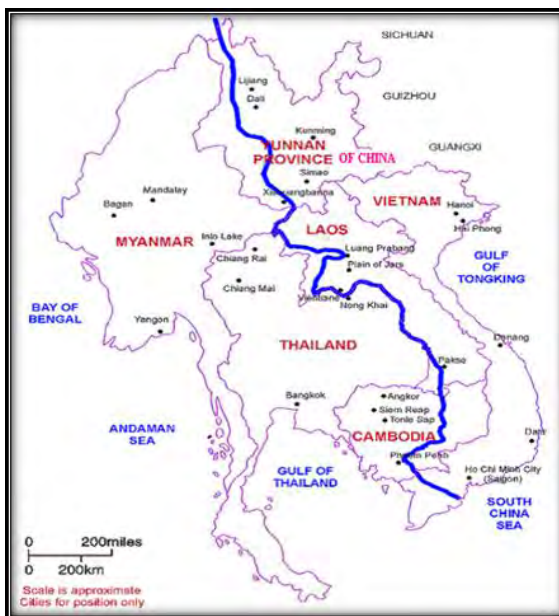
4.3.3 กรอบความร่วมมือล่านาง-แม่โขง

แม่น้ำล่านาง (澜沧江) หรือแม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำที่ไหลผ่านหลายประเทศ โดยมีจุดกำเนิดจากทุ่งหญ้าในมณฑลชิงไห่ แล้วไหลผ่านเขตการปกครองตนเองทิเบตและมณฑลยูนนานของจีน โดยมีระยะโดยรวมในจีนกว่า 2,179 กิโลเมตร จากนั้นแม่น้ำสายนี้ก็ไหลลงสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีก 5 ประเทศ ได้แก่ ลาว เมียนมาร์ ไทย กัมพูชา และเวียดนาม ซึ่งนับจากที่ราบสูงทิเบต-ชิงไห่ที่เป็นจุดเริ่มต้นไปจนถึงทะเลจีนใต้ซึ่งเป็นจุดปลายน้ำ มีระยะทางรวมกว่า 4,350 กิโลเมตร³⁷⁴ ทั้งนี้ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจีนจะนำเสนอกรอบความร่วมมือล่านาง-แม่โขง (Lancang-Mekong Cooperation) ต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน-จีน (ASEAN-China Summit) ครั้งที่ 17 ในวันที่ 13 พฤศจิกายน 2014 กลุ่มประเทศและรัฐบาลท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแม่น้ำสายนี้ได้มีการสร้างกรอบความร่วมมือระดับพหุภาคีจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็น ความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion—GMS) ซึ่งจัดตั้งในปี 1992 คณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission) ซึ่งจัดตั้งในปี 1995 ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phaya-Mekong Economic Cooperation Strategy—ACMECS) จัดตั้งในปี 2003 และความริเริ่มลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง (Lower Mekong Initiative—LMI) ที่เริ่มในปี 2009 นอกจากนี้ ในปี 2012 รัฐบาลไทยยังได้มีการยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลจีนให้ร่วมกันจัดตั้งความริเริ่มเพื่อการพัฒนาอนุภูมิภาคล่านาง-แม่โขงที่ยั่งยืนเพิ่มขึ้นมาอีกด้วย³⁷⁵

³⁷⁴ "Lancang river," China Travel, accessed 18 November 2018, <http://www.chinatravel.com/puer-attraction/lancang-river/>.

³⁷⁵ "A brief introduction of Lancang-Mekong Cooperation," Lancang-Mekong Cooperation China Secretariat, updated 13 December, 2017, accessed 18 November 2018, http://www.lmcchina.org/eng/gylmhz_1/jj/t1519110.htm.

ภาพที่ 11 แม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง



ที่มา Kaipeng Gan, and Xu Jieming, *Social and Economic Development of Yunnan Province*, Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals (2019), http://icta.uab.es/EcomanChina/Documents/D2_1_1First_Vision_YunnanEco_social_Development_Profile.pdf. 5.

จะเห็นได้ว่า มีกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศจำนวนมากที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขงเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ การที่นายกรัฐมนตรีสีเค่อเจียงนำเสนอกกรอบความร่วมมือล้านช้าง-แม่น้ำโขง (Lancang-Mekong Cooperation—LMC) ในการประชุมสุดยอดอาเซียน-จีนครั้งที่ 17 ในเดือนพฤศจิกายน 2014 โดยคาดว่าจะมีประเทศภาคีของกรอบความร่วมมือนี้คือ จีน เมียนมา ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม จึงเป็นการสร้างกรอบความร่วมมือใหม่ให้ทับซ้อนลงไปในกลุ่มความร่วมมือเดิมที่มีอยู่แล้วเช่นเดียวกันกับกรอบความร่วมมืออื่น ๆ ที่รัฐบาลกลางของจีนเสนอขึ้นมาภายใต้ต้นนโยบายความริเริ่มแถบ-ทาง โดยในกรณีนี้ เป้าหมายสำคัญของรัฐบาลกลางจีนคือการเป็นเจ้าของภาพของกรอบความร่วมมือในกลุ่มแม่น้ำโขง เพราะถึงแม้ว่าในกรอบความร่วมมือที่มีก่อนหน้านี้จะมีจีนเป็นภาคีสำคัญ แต่จีนในที่นี้มีเฉพาะแคมเปญยูนนานและเขตการปกครองตนเองกว่างซี ซึ่งเขตการปกครองระดับมณฑลทั้งสองก็แข่งขันกันเองเพื่อแย่งชิงพื้นที่ความร่วมมือระหว่างจีนกับกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยดังที่ได้กล่าวมาในบทที่แล้ว จึงส่งผลให้บทบาทของจีนในกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขงยังไม่โดดเด่นเท่าที่ควร และที่สำคัญที่สุดคือ กรอบความร่วมมือที่มีมาก่อนหน้านี้ส่วนใหญ่ได้รับเงินสนับสนุนจากภายนอก ไม่ว่าจะเป็น

เป็นญี่ปุ่นผ่าน ความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง³⁷⁶ หรือสหรัฐอเมริกาผ่านความริเริ่มลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง³⁷⁷

ยิ่งไปกว่านั้น จีนยังมีปัญหาในการบริหารจัดการแม่น้ำโขงอีกด้วย เนื่องจากมณฑลยูนนานจำเป็นต้องพึ่งพารายได้จากเขื่อนผลิตพลังงานไฟฟ้าที่ตั้งอยู่ในแม่น้ำล้านช้างกว่า 10 เขื่อน ไม่ว่าจะเป็น อู่หนงหลง ต้าหัวเฉียว หวงเต็ง เหมียวเว่ย กังโหวเฉียว เสี่ยววาน ม่านวาน ต้าเฉียวซาน หนัวจั่วตู้ และจิ่งหง ซึ่งปัญหาของการสร้างเขื่อนเหล่านี้อยู่ที่ว่า การผลิตไฟฟ้าของแม่น้ำโขงตอนบนส่งผลกระทบต่อกระแสน้ำในแม่น้ำโขงตอนล่าง ซึ่งมีการพบว่ากระแสน้ำในแม่น้ำโขงตอนล่างมีปริมาณน้อยลง และความหลากหลายทางชีวภาพในแม่น้ำโขงก็มีปริมาณลดลงเป็นอย่างมากตั้งแต่ปี 2007 เป็นต้นมา นอกจากนี้ระดับน้ำยังมีความไม่แน่นอนมากขึ้นอีกด้วยจึงทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรที่อยู่อาศัยในแถบแม่น้ำโขงตอนล่างมีความยากลำบากมากขึ้น³⁷⁸ ซึ่งปัญหาดังกล่าวปรากฏชัดเจนมากขึ้นในปี 2009 ที่ปัญหาภัยแล้งเกิดขึ้นอย่างหนักหน่วงในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนใต้ จนกระทั่งในเดือนมีนาคมปี 2010 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีของไทยในขณะนั้นได้เรียกร้องรัฐบาลปักกิ่งผ่านผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจีนให้เปิดเผยข้อมูลปริมาณน้ำในเขื่อนแต่ละช่วง ทั้งส่วนที่จัดเก็บและปล่อยออกมา และเชิญจีนมาร่วมประชุมวิชาการกับประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล³⁷⁹

จากปัญหาสองประการข้างต้น การสร้างกรอบความร่วมมือใหม่เพื่อซ่อลงไปในการอบความร่วมมือเดิมที่มีก่อนหน้านี้จึงเป็นทางออกของรัฐบาลกลางของจีนที่จะทำให้จีนสามารถมีบทบาทที่ในการร่วมมือกับกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงได้อย่างมีเอกภาพ โดยในวันที่ 23 มีนาคม 2016 รัฐบาลกลางของจีนมีการจัดประชุมสุดยอดผู้นำกรอบความร่วมมือแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขงครั้งแรกขึ้นที่เมืองซานหย่า มณฑลไห่หนาน และมีเอกสารจัดตั้งกรอบความร่วมมือดังกล่าวขึ้นอย่างเป็นทางการ ซึ่งมีชื่อว่า “ปฏิญญาซานหย่า” (Sanya Declaration) โดยมีเนื้อหาของความร่วมมือว่าจะร่วมมือกัน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการเมืองความมั่นคง การพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน และการแลกเปลี่ยนระหว่างประชาชน สังคม และวัฒนธรรม และมีการจัดลำดับความสำคัญ 6 อย่างคือ ความเชื่อมโยงระหว่างกัน การเพิ่ม

³⁷⁶ Asian Development Bank, The GMS Ha Noi Action Plan 2018-2022, (Philippines: Asian Development Bank, 2018). 8, 13.

³⁷⁷ "Lower Mekong Initiative."

³⁷⁸ Pilita Clark, "Troubled waters: the Mekong river crisis," *Financial Times*, 18 July, 2014, <http://www.ft.com/content/1add7210-0d3d-11e4-bcb2-00144feabdc0>.

³⁷⁹ "ไทยเล็งเจรจาจีนบริหารจัดการน้ำโขงไม่ให้กระทบประเทศปลายน้ำเกิดภัยแล้ง," สำนักข่าวอินโฟเควสท์ (IQ), 7 มีนาคม 2553, <https://www.ryt9.com/s/iq01/808323>.

ขีดความสามารถในการผลิต ความร่วมมือทางเศรษฐกิจข้ามพรมแดน แหล่งทรัพยากรน้ำ เกษตรกรรม และการลดความยากจน³⁸⁰

อนึ่ง กรอบความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขงยังได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารเพื่อการลงทุนระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank) ซึ่งเป็นอีกหนึ่งองค์การความร่วมมือที่รัฐบาลจีนจัดตั้งขึ้นภายใต้นโยบายความริเริ่มแถบ-ทางอีกด้วย และรัฐบาลกลางจีนยังเสนอกองทุนความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง (LMC Fund) เพื่อให้เงินกู้ยืมพิเศษและให้ทุนการศึกษาจำนวน 18,000 ทุน และการอบรม 5,000 ทุนต่อปี สำหรับประชาชนจากกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงโดยเฉพาะ ซึ่งมีการคาดหวังว่าจะสามารถจัดตั้งได้สำเร็จภายในปี 2019³⁸¹

จึงจะเห็นว่า การสร้างกรอบความร่วมมือใหม่บนลุ่มแม่น้ำโขงทำให้รัฐบาลกลางของจีนสามารถมีบทบาทในการจัดการวาระและสร้างความเป็นเอกภาพด้านจุดยืนของประเทศจีนที่จะมีต่อกรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาคนี้ได้ และที่สำคัญคือการทำให้ความรู้สึกแปลกแยกจากแม่น้ำล้านช้าง-แม่โขงของมณฑลอื่น ๆ นอกเหนือไปจากมณฑลยูนนานลดน้อยลง โดยรัฐบาลกลางมีความพยายามกระจายการประชุมกรอบความร่วมมือแม่น้ำล้านช้าง-แม่โขงนี้ไปในหลายๆ มณฑล ไม่ว่าจะเป็นการประชุมสุดยอดกรอบความร่วมมือแม่น้ำล้านช้าง-แม่โขงที่เมืองซานหย่า มณฑลไห่หนาน³⁸² การประชุมรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศครั้งที่ 2 ที่เมืองต้าลี่ มณฑลยูนนาน³⁸³ และมีการจัดงานประชุมด้านศักยภาพในการผลิตและความร่วมมือด้านการลงทุน (The Production Capacity and Investment Cooperation Forum) ระหว่างกลุ่มประเทศภาคีกรอบความร่วมมือแม่น้ำล้านช้าง-แม่โขงที่นครหนานหนิง เขตการปกครองตนเองกว่างซีจ้วง³⁸⁴ ซึ่งทำให้เห็นว่า เป็นการแก้ไขปัญหาการไม่มีความรู้สึกร่วมของมณฑลอื่น ๆ ในจีนได้เป็นอย่างดี เมื่อเป็นเช่นนั้น กรอบความร่วมมือแม่น้ำล้านช้าง-แม่โขงที่รัฐบาลกลางเป็นเจ้าของอย่างแท้จริงจึงทำให้บรรดามณฑลต่าง ๆ ของจีนมีความแข่งขัน

³⁸⁰ "Sanya declaration of the first Lancang-Mekong Cooperation (LMC) leaders' meeting," ed. Foreign Ministry of People's Republic of China (23 March 2016). https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1350039.shtml.

³⁸¹ Nguyen Khac Giang, "China is making friends with five Mekong states," *Indepthnews*, 22 May 2018, <https://www.indepthnews.net/index.php/the-world/asia-pacific/1887-china-is-making-friends-with-five-mekong-states>.

³⁸² "Sanya declaration of the first Lancang-Mekong Cooperation (LMC) leaders' meeting."

³⁸³ "The 3rd LMC Foreign Ministers' Meeting convenes," news release, 15 December, 2017, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/wjbz_663308/activities_663312/t1520642.shtml.

³⁸⁴ "The production capacity and investment cooperation forum among Lancang-Mekong countries was held in Nanning," news release, 14 September, 2018, <http://eng.caexpo.org/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=10106&id=207453>.

ในการเข้าร่วมมือกับกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงมากยิ่งขึ้น ในทางกลับกัน ก็สามารถลดการแข่งขันกันระหว่างมณฑลลงอีกด้วย

4.3.4 ธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย

นอกจากนี้ อีกพัฒนาการหนึ่งที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการออก “วิสัยทัศน์และแนวปฏิบัติสำหรับการสร้างแถบเศรษฐกิจทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21” คือการจัดตั้งสถาบันทางการเงินระหว่างประเทศอย่าง “ธนาคารเพื่อการลงทุนในสาธารณูปโภคแห่งเอเชีย” (AIIB) ที่ข้อตกลง (Articles of Agreement) เริ่มเปิดรับให้มีการร่วมลงนามตั้งแต่วันที่ 29 มิถุนายน 2015 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 ธันวาคม 2015 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน มีประเทศที่ร่วมลงนามทั้งหมด 57 ประเทศ³⁸⁵ ข้อตกลงดังกล่าวได้ระบุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนในสาธารณูปโภคแห่งเอเชียว่าเพื่อ “(i) ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน สร้างความมั่งคั่ง และพัฒนาสาธารณูปโภคที่มีความเชื่อมโยงต่อกันและกันในทวีปเอเชียผ่านการลงทุนในการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและด้านอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อความเชื่อมโยง (ii) ส่งเสริมความร่วมมือและการเป็นหุ้นส่วนในระดับภูมิภาคในการจัดการข้อท้าทายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา โดยการทำงานร่วมกับสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาอื่น ๆ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีอย่างใกล้ชิด”³⁸⁶ โดยธนาคารนี้มีเงินทุนจัดตั้งทั้งหมด 1 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐฯ³⁸⁷

ในวันที่ 24 ตุลาคม 2014 รัฐบาลจีนร่วมกับประเทศในทวีปเอเชียอีกกว่า 21 ประเทศได้ประชุมกันที่กรุงปักกิ่ง และลงนามร่วมกันในการทำบันทึกความเข้าใจว่าจะจัดตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank—AIIB) จากนั้นในวันที่ 28 พฤศจิกายน 2014 ได้มีการเจรจาเป็นครั้งแรกระหว่างกลุ่มประเทศภาคีต่าง ๆ ซึ่งจัดขึ้นที่นครคุนหมิง มณฑลยูนนาน และมีการจัดการประชุมเพื่อเจรจาแบบนี้อีก 4 ครั้ง จนการประชุมครั้งที่ 5 ร่างข้อตกลงว่าด้วยการจัดตั้งธนาคารดังกล่าวก็เสร็จสมบูรณ์ และได้มีการลงนามร่วมกันในวันที่ 29 มิถุนายน 2015 โดยมีประเทศภาคีทั้งหมด 57 ประเทศ³⁸⁸

³⁸⁵ Asian Infrastructure Investment Bank, "Signing and ratification status of the AOA of the AIIB," (15 February 2016). <http://www.aiib.org/html/aboutus/introduction/Membership/?show=0>.

³⁸⁶ Asian Infrastructure Investment Bank, "Articles of Agreement," ed. Asian Infrastructure Investment Bank (29 June 2015 2015). <http://www.aiib.org/uploadfile/2016/0202/20160202043950310.pdf>.

³⁸⁷ Ibid.

³⁸⁸ "Our story so far," Asian Infrastructure Investment Bank, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/timeline/index.html>.

ถ้าหากพิจารณาตามเอกสารข้อตกลงดังกล่าวแล้ว จะพบว่า วัตถุประสงค์สำคัญของการจัดตั้ง AIIB คือ 1) เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน สร้างความมั่นคง และพัฒนาความเชื่อมโยงของระบบคมนาคมในทวีปเอเชีย โดยการลงทุนในระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและภาคด้านการผลิตอื่น ๆ และ 2) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือและหุ้นส่วนในระดับภูมิภาค ในการชี้ให้เห็นถึงความท้าทายต่าง ๆ โดยการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นนี้ และยังสามารถระบุได้ว่า AIIB มีหน้าที่สำคัญคือ 1) ส่งเสริมการลงทุนเพื่อการพัฒนาของทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและภาคการผลิตอื่น ๆ 2) ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าเพื่อพัฒนาภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือกับโครงการที่จะส่งเสริมการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรอบด้านและครอบคลุม และให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อพื้นที่ที่ด้อยพัฒนาของประเทศภาคีความร่วมมือ 3) ส่งเสริมการลงทุนจากภาคเอกชนในการทำโครงการ การประกอบการ และการทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของภูมิภาค และให้การสนับสนุนการลงทุนของเอกชนเมื่อเงินทุนของภาคเอกชนมีความผืดเคือง และ 4) ปฏิบัติการเชิงนโยบายและสร้างบริการอื่น ๆ ที่จะทำให้หน้าที่ดังกล่าวเหล่านี้สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น³⁸⁹

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า AIIB จะมีเงินทุนจัดตั้งถึง 1 แสนล้านเหรียญสหรัฐฯ แต่ทว่าตั้งแต่มีการจัดตั้งธนาคารนี้จนถึงต้นปี 2018 AIIB มีการปล่อยกู้เงินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางไปเพียง 3.5 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในขณะที่ ธนาคารเพื่อการพัฒนาของจีน (China Development Bank) กับธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออกของจีน (China Exim Bank) มีการปล่อยเงินกู้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายความริเริ่มแถบ-ทาง เฉพาะในปี 2016 ปีเดียวถึง 108.7 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ³⁹⁰ ทำให้เห็นได้ว่าเมื่อเทียบสัดส่วนจำนวนเงินที่ธนาคารปล่อยกู้ ออกมานั้น AIIB แทบจะไม่มีนัยสำคัญใด ๆ ต่อนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางเลย เมื่อเป็นเช่นนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า รัฐบาลกลางจงใจเสนอความร่วมมือนี้ภายใต้กรอบนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางเพื่อวัตถุประสงค์อะไร?

ข้อเสนอของส่วนนี้คือ รัฐบาลกลางจีนตั้ง AIIB ขึ้นมา เพื่อให้เงินเหรินหมินปี้ (ค่าเงินของจีน) ได้รับการยอมรับในประชาคมระหว่างประเทศ (Internationalization of Renminbi) มากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลก่อนหน้านี้ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะถึงแม้ว่าในปี 2013 ค่าเงินของจีน

³⁸⁹ "Articles of agreement," ed. Asian Infrastructure Investment Bank (29 June 2015). https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_english-bank_articles_of_agreement.pdf. 2.

³⁹⁰ Shahar Hameiri, and Lee Jones, *The misunderstood AIIB*, Lowy Institute (17 May 2018), <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/misunderstood-aiib>.

ถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 9 ของตะกร้าแลกเปลี่ยนเงินตราโลก แต่กลับมีสัดส่วนอยู่ที่ 2% ของการแลกเปลี่ยนค่าเงินทั้งหมด ในขณะที่อันดับหนึ่งคือค่าเงินดอลลาร์สหรัฐฯ มีสัดส่วนอยู่ที่ 87% รองลงมาคือเงินยูโร มีสัดส่วนอยู่ที่ 33% และอันดับที่สามคือค่าเงินเยน มีสัดส่วนอยู่ที่ 23%³⁹¹ แน่แน่นอนว่า การที่ค่าเงินใดจะได้รับการยอมรับในประชาคมระหว่างประเทศได้ย่อมอยู่ที่การมีสัดส่วนในตลาดการแลกเปลี่ยนเงินตรา กล่าวคือ ยิ่งมีสัดส่วนในตลาดมาก ก็ยิ่งหมายความว่ายิ่งได้รับการยอมรับมาก ด้วยเหตุนี้ จึงถือได้ว่าในปี 2013 ความก้าวหน้าของนโยบายดังกล่าวยังไม่เพียงพอบรรลุเป้าหมายการสร้างควมยอมรับให้แก่ค่าเงินเหรินหมินจวของรัฐบาลกลางได้

ทั้งนี้ รัฐบาลจีนภายใต้ประธานาธิบดีหูจิ่นเทาเริ่มมีนโยบายดังกล่าวตั้งแต่ต้นปี 2009 โดยเริ่มจากการส่งเสริมให้คนฮ่องกงเปิดบัญชีด้วยค่าเงิน RMB ใช้ค่าเงิน RMB ในการค้าขาย และเปิดพันธบัตรตระกูลเงิน RMB ในฮ่องกง หรือที่มีชื่อเรียกว่า “พันธบัตรติมซัม” (Dim Sum Bonds) โดยรัฐบาลกลางในช่วงเวลาดังกล่าวมีเป้าหมายสำคัญของนโยบายนี้อยู่ 3 ประการ คือ ประการแรก สถานะของค่าเงินจีนยังตามหลังความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือเมื่อเงินได้ก้าวขึ้นมามีขนาดของเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับสองแทนที่ญี่ปุ่น

ประการที่สอง รัฐบาลจีนต้องการลดการพึ่งพาเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ทั้งในทางการค้าและการลงทุน โดยสืบเนื่องจากการที่สหรัฐฯ ได้กู้เงินจากจีนมาเป็นจำนวนมากเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจภายหลังที่สหรัฐฯ ต้องเผชิญวิกฤติเงินฝืดที่เกิดขึ้นในปี 2008 ในประเด็นนี้ รัฐบาลจีนตระหนักดีว่าการเป็นเจ้าหนี้ของสหรัฐฯ จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ตราบใดเท่าที่ค่าเงินของสหรัฐฯ ยังคงมีบทบาทสำคัญในตลาดแลกเปลี่ยนเงินตราเหนือค่าเงินของจีนอยู่³⁹²

ประการที่สาม รัฐบาลกลางของจีนต้องการใช้การสร้างควมยอมรับค่าเงินจีนในประชาคมระหว่างประเทศในฐานะเครื่องมือในการปฏิรูปโครงสร้างภายใน โดยมีการใช้ในแง่ที่ว่า เป็นพันธะที่ภาคส่วนต่าง ๆ ภายในจีนมีต่อต่างประเทศและต้องบรรลุในเวทีระหว่างประเทศให้ได้ เนื่องจากการปฏิรูปโครงสร้างภายในของจีนมักจะประสบปัญหาการต่อต้านจากกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ที่ได้ประโยชน์จากโครงสร้างที่เป็นอยู่ก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกู้เงินจากธนาคาร³⁹³

³⁹¹ Arthur R. Kroeber, *China's economy: what everyone needs to know* (New York: Oxford University Press, 2016). 145.

³⁹² Andreas Antoniadis, "Recasting the power and politics of debt: structural power, hegemonic stabilisers & change," *Third World Quarterly* 34, no. 2 (2013). 214-232.

³⁹³ Arthur Guarino, *Banking reform in China: too little, too late?*, Global Risk Insights (9 July 2017), <https://globalriskinsights.com/2017/07/banking-reform-china-little-late/>.

อย่างไรก็ตาม การสร้างความยอมรับให้แก่ค่าเงินของจีนในช่วงแรกยังคงจำกัดอยู่ที่ฮ่องกง ซึ่งท้ายที่สุดแล้วก็สามารถขยายผลได้เพียงแค่งกับอังกฤษและสิงคโปร์ที่เริ่มมีการแลกเปลี่ยนค่าเงินเหรินหมินปี้มากขึ้น แต่เท่านี้ยังไม่เพียงพอต่อการที่จะทำให้ค่าเงินของจีนสามารถกลายเป็นที่ยอมรับในประชาคมระหว่างประเทศได้ และมากไปกว่านั้นก็คือ การเกิดอัตราแลกเปลี่ยน 2 ระบบ คือ CNY ซึ่งหมายถึงค่าเงินที่ใช้ในจีนแผ่นดินใหญ่ที่ถูกควบคุมการปรับค่าเงินและดอกเบี้ยธนาคารโดยธนาคารประชาชนจีน (People's Bank of China) และ CNH ที่หมายถึงค่าเงินจีนที่ใช้ในฮ่องกง ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงมูลค่าของเงินและอัตราดอกเบี้ยไปตามตลาดโลก เมื่อเป็นเช่นนั้น จึงทำให้เกิดการเก็งกำไร (arbitrage) ในค่าเงินเหรินหมินปี้ขึ้น ซึ่งท้ายที่สุดแล้วก็ส่งผลเสียต่อธนาคารประชาชนจีนเอง เพราะการเก็งกำไรของภาคเอกชนจะทำให้เงินเหรินหมินปี้พร่องออกไปจากตะกร้าเงินสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วก็จะไม่เป็นผลดีต่อการสร้างความยอมรับให้แก่ค่าเงินจีนเช่นเดียวกัน

ด้วยเหตุนี้ การจัดตั้ง AIB จึงกลายเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของรัฐบาลกลางในการบรรลุเป้าหมายของการสร้างความยอมรับค่าเงินจีนในกลุ่มประชาคมระหว่างประเทศ โดยที่ประเทศภาคีที่เข้าร่วมในการลงนามข้อตกลงก่อตั้งสถาบันทางการเงินดังกล่าวมีจำนวนถึง 57 ประเทศในปี 2015 ซึ่งในปัจจุบัน (2018) มีถึง 64 ประเทศแล้ว นอกจากนั้นยังมี BRICS Bank หรือ New Development Bank ที่มีสมาชิกคือ บราซิล รัสเซีย อินเดีย จีน และแอฟริกาใต้ และ Silk Road Fund ที่รัฐบาลจีนระดมเงินทุนจากบริษัทเอกชนและบรรดาธนาคารพาณิชย์ในจีนสำหรับการปล่อยกู้เพื่อลงทุนไปแล้วในหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็น ปากีสถาน คาซัคสถาน รัสเซีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ อียิปต์ เป็นต้น³⁹⁴ ซึ่งสถาบันทางการเงินเหล่านี้จะใช้ค่าเงินจีนเป็นค่าเงินกลางในการปล่อยเงินกู้เพื่อให้เอาไปใช้ในโครงการก่อสร้างในกรอบความริเริ่มแถบ-ทางที่รัฐบาลจีนเป็นผู้เสนอ จึงทำให้มีการใช้ค่าเงินจีนในตลาดแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น ประเด็นนี้สอดคล้องกับเอกสารวิสัยทัศน์ฯ ในส่วนของการบูรณาการทางการเงินที่ว่า

...สถาบันทางการเงินที่มีมาตรฐานในประเทศจีนจะได้รับการส่งเสริมให้มีการขยายตราสารทั้งในค่าเงินเหรินหมินปี้และค่าเงินต่างประเทศ และใช้เงินกู้ที่เก็บได้จากประเทศที่เป็นเป้าหมายของนโยบายความริเริ่มแถบ-ทาง เราควรต้องเพิ่มความเข้มงวดให้แก่ความร่วมมือในการควบคุมกฎระเบียบทางการเงิน ให้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกันว่าด้วยการควบคุมทางการเงินแบบทวิภาคีและสร้างกลไกในการประสานงานควบคุมในภูมิภาค มีการสร้างระบบจัดการความเสี่ยง สร้างกลไกเพื่อแจ้ง

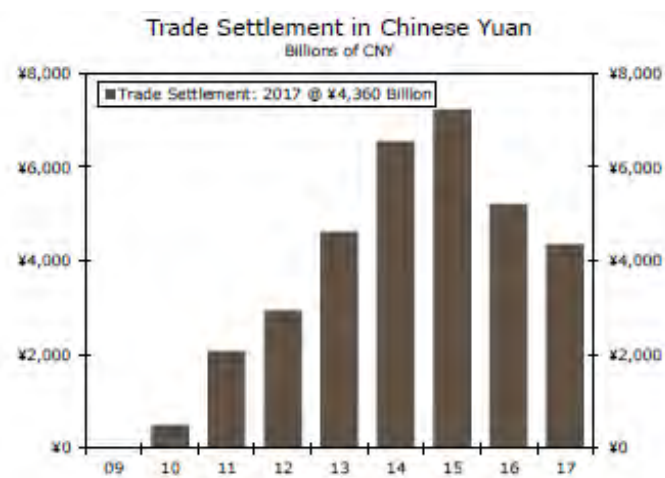
³⁹⁴ "Fund history," (22 February 2018 2018).

<http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23775/23778/index.html>.

เดือนเมื่อมีเค้กลางว่าเศรษฐกิจของประเทศใดประเทศหนึ่งในภาคีกำลังประสบปัญหา และการมีกลไกเพื่อจัดการความเสี่ยงและปัญหาที่เกิดขึ้นแบบข้ามพรมแดน...³⁹⁵

ในที่สุด วันที่ 1 ตุลาคม 2016 ค่าเงินเหรินหมินปี้ของจีนก็ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ ให้บรรจุอยู่ในตะกร้าสิทธิถอนเงินพิเศษ (Special Drawing Rights—SDP) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่เมื่อประเทศสมาชิกใดเกิดปัญหาทางการเงินก็สามารถถอนเงินจากส่วนนี้ออกมาได้ โดยที่ในตะกร้า SDP นี้ จะประกอบด้วยเงินตรา 5 สกุล ได้แก่ ดอลลาร์สหรัฐ 41.73% ยูโร 30.49% ปอนด์สเตอร์ลิง 8.09% เยน 8.33% และเหรินหมินปี้ 10.92%³⁹⁶ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าค่าเงินจีนเริ่มจะเป็นค่าเงินที่มีการใช้มากเป็นลำดับต้นๆ ในตลาดโลก อย่างไรก็ตาม ความผันผวนทางเศรษฐกิจของจีนระหว่างปี 2016-2017 ก็ทำให้การใช้ค่าเงินของจีนในตลาดโลกน้อยลงตามไปด้วยดังที่เห็นได้ในตารางที่ 4.1 ซึ่งประเด็นนี้ก็ยังคงเป็นเรื่องที่ต้องติดตามกันต่อไป

ตารางที่ 3 การใช้เงินเหรินหมินปี้ในการนำเข้า-ส่งออกในตลาดโลกระหว่างปี 2010-2017



ที่มา: Jay H. Bryson, *Internationalization of the RMB: A Progress Report*, Wellsfargo (22 May 2018).
http://fcibglobal.com/pdf/wellsfargo/WF_SC_china-internationalization-rmb-20180522-final.pdf

³⁹⁵ National Development and Reform Commission, "Vision and actions on jointly building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road."

³⁹⁶ "IMF launches new SDR basket including Chinese Renminbi, determines new currency amounts," news release, 30 September, 2016, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/09/30/AM16-PR16440-IMF-Launches-New-SDR-Basket-Including-Chinese-Renminbi>.

4.4 สรุป

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับส่วนกลางที่เกิดขึ้นภายใต้ สมัชชา 18 ประกอบด้วย การจัดตั้งและปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานทั้งในพรรคคอมมิวนิสต์ และรัฐบาลกลาง การกำหนดยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านการต่างประเทศที่มีความครอบคลุม และการสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศใหม่ทับซ้อนลงไปในการอบความร่วมมือเดิมที่มีอยู่ของรัฐบาล ท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงทั้งสามนี้ทำให้องค์กรของส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ คณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์กับคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลสามารถมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำหนด ทิศทาง และการปฏิบัติการทางด้านนโยบายต่างประเทศได้อย่างมีเอกภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม จะพบได้ว่าเครื่องมือทั้งสามที่ได้อธิบายไปในบทนี้นั้น ล้วนแล้วแต่เป็นการนำ ตรรกะเดิมในการบริหารส่วนกลางของพรรคคอมมิวนิสต์มาประยุกต์ใช้ คือ การสร้างนวัตกรรมใหม่ ขึ้นมาเพื่อแทนที่สิ่งเก่าที่ไม่สามารถตอบสนองเป้าหมายได้อีกต่อไป ด้วยความหวังว่า นวัตกรรมใหม่ เหล่านี้จะสามารถทำให้ส่วนกลางสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่า เมื่อเป็น เช่นนั้น โจทย์ที่ต้องพิจารณาคือ การใช้ตรรกะแบบเดิมไม่ว่าจะเป็นการสร้างองค์กร แผนการ และ กรอบความร่วมมือใหม่ ๆ เหล่านี้สามารถสร้างความเป็นเอกภาพทางกระบวนการนโยบาย ต่างประเทศของจีนได้เพิ่มมากขึ้นหรือไม่?

หากเร่งตอบโจทย์นี้โดยไม่พิจารณาองค์ประกอบอื่นควบคู่ไปด้วย ก็จะทำให้ได้ข้อสรุป เช่นเดียวกับกลุ่มวรรณกรรมที่แยกศึกษาคู่ปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีน ที่ว่า รัฐบาลจีนภายใต้สมัชชา 18 นั้นยังไม่สามารถสร้างเอกภาพได้ ชำร่วยอาจยังเป็นการยิ่งทำให้ความ กระจายตัวมีมากขึ้นไปอีก ทั้งนี้ การที่จะตอบโจทย์นี้ได้ นั้น ไม่สามารถพิจารณาเพียงแค่ระดับ ส่วนกลางได้ หากแต่ยังต้องพิจารณาความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนโยบายต่างประเทศ ในระดับท้องถิ่นและในฝ่ายทหารควบคู่กันด้วย เพื่อที่จะพิจารณาคำตอบของโจทย์ดังกล่าว

บทที่ 5

การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลท้องถิ่น

การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนในระดับท้องถิ่นประกอบด้วย การปรับเปลี่ยนสามประการ ได้แก่ การที่รัฐบาลกลางใช้มาตรการทางการคลังกับรัฐบาลท้องถิ่น การใช้ระบบการแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่ และการเปลี่ยนแปลงบทบาทของสำนักงานต่างประเทศส่วนท้องถิ่น โดยในสองประการแรกมีเป้าหมายสำคัญคือการทำให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องทำตามการกำหนดวาระนโยบายจากส่วนกลางมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะผ่านการให้เงินโอนจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นและการมอบหมายหน้าที่เฉพาะให้แก่แต่ละรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อตอบสนองต่อนโยบายใหญ่ของรัฐบาลกลาง ในขณะที่ในประเด็นสุดท้ายคือ การทำให้หน่วยงานภายใต้รัฐบาลท้องถิ่นที่รับผิดชอบด้านการต่างประเทศมีบทบาทในกระบวนการนโยบายต่างประเทศมากยิ่งขึ้น ซึ่งผลลัพธ์คือ ทำให้การกระจายตัวของกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับท้องถิ่นลดน้อยลง ในขณะที่ อำนาจในการตัดสินใจ และการจัดการธุรกรรมศูนย์กลางเข้าสู่ส่วนกลางมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ปัญหาสำคัญของกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลท้องถิ่นในช่วงก่อนหน้าสมัชชา 18 คือ การที่บรรดาผู้นำของรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องพยายามสร้างผลงานที่โดดเด่นในท้องถิ่นเพื่อที่จะเป็นการปูทางไปสู่การมีอำนาจในส่วนกลางหรือการย้ายไปสู่พื้นที่ที่ดีกว่า จนทำให้ในหลายกรณี แนวทางการสร้างผลงานของพวกเขาเหล่านั้นได้ทำให้เกิดการแข่งขันกันเองระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ จนทำให้แนวนโยบายจากส่วนกลางไม่สามารถควบคุมพวกเขาได้ หรือที่หนักไปกว่านั้นคือ การก่อให้เกิดข้อพิพาทกับต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบูรณะภาพและการอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนต่าง ๆ ของจีนอีกด้วย

เมื่อเป็นเช่นนั้น เมื่อเงื่อนไขต่าง ๆ ทำให้สมัชชา 18 จำเป็นต้องมีการจัดการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศเพื่อให้ส่วนกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและจัดการในการดำเนินการมากยิ่งขึ้น การพิจารณาการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นจึงเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น ๆ บทนี้จะกล่าวถึงการปรับเปลี่ยนในระดับรัฐบาลท้องถิ่นทั้งสามประการ ได้แก่ การใช้มาตรการทางการคลังเพื่อจัดการวาระด้านนโยบายต่างประเทศ การใช้ระบบแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่ และการเปลี่ยนแปลงบทบาทของสำนักงานต่างประเทศส่วนท้องถิ่น

5.1 การใช้มาตรการทางการคลังกับรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อจัดการวาระด้านนโยบายต่างประเทศ

หนึ่งในสาเหตุสำคัญที่ทำให้กระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนมีความกระจายตัวคือการกระจายอำนาจทางการคลัง ที่ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดหา จัดสรร และบริหารงบประมาณของตนเองได้โดยแทบจะไม่มี การควบคุมจากรัฐบาลกลาง จึงทำให้รัฐบาลท้องถิ่นของจีนเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีอัตตาณัติเป็นของตนเองค่อนข้างสูง³⁹⁷ และสามารถมีอิสระในการริเริ่มและดำเนินนโยบายต่างประเทศของตนเองได้³⁹⁸ แน่แน่นอนว่าเมื่อผู้นำของสมาชิก 18 มีดำริที่จะจัดการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของตนเอง การทบทวนและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนกลางที่มีต่อรัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง

ข้อเสนอของส่วนนี้คือ รัฐบาลกลางมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการใช้จ่ายงบประมาณ (budget) ด้านการต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่น ในขณะที่รัฐบาลกลางเองก็ใช้จ่ายงบประมาณที่เกี่ยวกับด้านการต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ และพร้อมกันนั้น รัฐบาลกลางยังมีการเพิ่มเงินจัดสรร (transfer payment) ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นอีกด้วย ทั้งหมดนี้เพื่อจัดการปัญหาของกระบวนการนโยบายต่างประเทศแบบกระจายตัวที่ต้นตอ โดยการรวมอำนาจการตัดสินใจเชิงนโยบายให้กลับเข้าสู่รัฐบาลกลางผ่านมาตรการทางการคลัง

ตารางที่ 4 การใช้จ่ายงบประมาณด้านการต่างประเทศระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นตั้งแต่ปี 2004-2016 (หน่วย 100 ล้านหยวน)

ปี	รัฐบาลกลาง	รัฐบาลท้องถิ่น
2004	83.37	11.48
2005	86.70	12.35
2006	95.40	13.61
2007	213.78	1.50

³⁹⁷ Xu, "The political economy of regional development in China." 41-90.

³⁹⁸ Chen, "The provinces and China's multi-layered diplomacy: the cases of GMS and Africa." 331-356.

2008	239.15	1.57
2009	249.71	1.23
2010	268.05	1.17
2011	306.83	2.75
2012	332.39	1.44
2013	354.37	1.39
2014	360.09	1.45
2015	476.78	3.54
2016	479.72	2.28

ข้อมูลจาก <http://www.stats.gov.cn>

ประการแรก จากตารางที่ 1 มีข้อสังเกตที่ต้องพิจารณาอยู่สองข้อ คือ การปรับลดการใช้จ่ายงบประมาณด้านการต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่น และการเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายงบประมาณด้านการต่างประเทศอย่างมีนัยยะสำคัญ โดยในข้อแรก รัฐบาลกลางมีการปรับลดการใช้จ่ายด้านการต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นมาหลังจากการประชุมส่วนกลางด้านงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศครั้งที่ 3 ในปี 2006 ทำให้ในปี 2007 การใช้จ่ายด้านการต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นลดลงจาก 13.61 ร้อยล้านบาท จนเหลือเพียงแต่ 1.5 ร้อยล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนคือลดลงกว่า 98% ในปี 2006 หน่วยการปกครองระดับมณฑลมีการใช้งบประมาณในส่วนนี้ทุกมณฑล โดยมณฑลที่ใช้เงินดังกล่าวมากที่สุดได้แก่ เหลียวหนิง เซียงไฮ้ กวางซี เทอเปย์ และ เจ้อเจียง ตามลำดับ³⁹⁹ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนนโยบายจากส่วนกลางที่มีผลในปี 2007 แล้ว หน่วยการปกครองระดับมณฑลเหล่านี้ส่วนใหญ่ถูกตัดงบประมาณด้านการต่างประเทศออกไป และมีการเกลี้ยงบประมาณนี้ใหม่ ทำให้บางมณฑล,ไม่มีการใช้งบประมาณในส่วนนี้ ในขณะที่มณฑลที่ใช้งบประมาณด้านการต่างประเทศมากที่สุดกลายเป็นยูนนาน ซินเจียง กว่างตง และกานซู ตามลำดับ จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงจากกลุ่มหน่วยการปกครองระดับมณฑลที่มีระดับการพัฒนาสูง ให้กลายเป็นหน่วย

³⁹⁹ โปรดดู National Bureau of Statistics of China, "Government expenditure by region (2006)," ed. China statistical yearbook 2007 (Beijing: China Statistics Press, 2007).

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2007/indexeh.htm>.

การปกครองระดับมณฑลที่มีระดับการพัฒนาที่ค่อนข้างต่ำ เพื่อที่จะใช้การต่างประเทศเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาพื้นที่เหล่านี้ และเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 2008 เป็นต้นมา การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่นทางด้านที่เกี่ยวกับการต่างประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอีกครั้ง โดยจะเห็นได้จากตารางที่ 2 ว่า หน่วยการปกครองระดับมณฑลที่มีการใช้งบประมาณด้านการต่างประเทศอย่างสม่ำเสมอ (แบบไม่เรียงลำดับการใช้งบประมาณ) นั้นประกอบไปด้วย มณฑลไห่หนาน มณฑลยูนนาน เขตการปกครองตนเองซินเจียง เขตการปกครองตนเองทิเบต และเขตการปกครองตนเองมองโกเลียใน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ทั้งสี่พื้นที่ดังกล่าวล้วนแล้วแต่มีจุดร่วมกันคือ การมีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งในบางพื้นที่ก็ยังมีข้อพิพาทเหนือดินแดนกับประเทศเพื่อนบ้านอยู่ เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงอาจทำให้สามารถอนุมานได้ว่าการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายงบประมาณด้านการต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นนับตั้งแต่ปี 2008 เป็นต้นมา จะให้ความสำคัญไปที่การรักษาบูรณภาพเหนือเขตแดน มากกว่าที่จะเป็นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเหมือนช่วงก่อนหน้านี้

ตารางที่ 5 การใช้จ่ายงบประมาณด้านการต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่ปี 2008-2016 (หน่วย 100 ล้านหยวน)

ปี	จำนวนเงินทั้งหมดที่รัฐบาลท้องถิ่นใช้ในการต่างประเทศ	รายชื่อรัฐบาลท้องถิ่นที่มีการใช้งบประมาณด้านการต่างประเทศ
2008	1.56	ไห่หนาน 0.46, ซินเจียง 0.43, ยูนนาน 0.34, เซหลงเจียง 0.10, กานซู: 0.09, หูหนาน 0.06, มองโกเลียใน 0.04, ทิเบต 0.03, กว่างตง 0.01 ⁴⁰⁰
2009	1.23	ไม่ปรากฏข้อมูล ⁴⁰¹

⁴⁰⁰ โปรดดู National Bureau of Statistics of China, "Government expenditure by region (2008)," ed. China statistical yearbook 2009 (Beijing: China Statistics Press, 2009). <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexeh.htm>.

⁴⁰¹ โปรดดู National Bureau of Statistics of China, "Government expenditure by region (2009)," ed. China statistical yearbook 2010 (Beijing: China Statistics Press, 2010). <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexeh.htm>.

2010	1.17	ไม่ปรากฏข้อมูล ⁴⁰²
2011	2.75	ทิเบต 1.10, ไห่หนาน 0.96, ซินเจียง 0.26, ยูนนาน 0.23, มองโกเลียใน 0.06, กว่างตง 0.04, หูหนาน 0.01 ⁴⁰³
2012	1.44	ไห่หนาน 0.63, ซินเจียง 0.28, ทิเบต 0.19, ฉงชิ่ง 0.19, เฮหลงเจียง 0.04, ยูนนาน 0.02, มองโกเลียใน 0.01 ⁴⁰⁴
2013	1.39	ไห่หนาน 0.67, ซินเจียง 0.21, ฉงชิ่ง 0.21, ทิเบต 0.17, มองโกเลียใน 0.05, ยูนนาน 0.04, เฮหลงเจียง 0.03 ⁴⁰⁵
2014	1.45	ไห่หนาน 0.82, ทิเบต 0.26, ฉงชิ่ง 0.17, ซินเจียง 0.16, ยูนนาน 0.03, มองโกเลียใน 0.02 ⁴⁰⁶
2015	3.54	ไห่หนาน 1.10, ฝูเจี้ยน 1.06, กว่างซี 0.46, ทิเบต 0.38, ฉงชิ่ง 0.26, ซินเจียง 0.17, ยูนนาน 0.08, มองโกเลียใน 0.03 ⁴⁰⁷

⁴⁰² โปรดดู National Bureau of Statistics of China, "Government expenditure by region (2010)," ed. China statistical yearbook 2011 (Beijing: China Statistic Press, 2011).
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2011/indexeh.htm>.

⁴⁰³ โปรดดู National Bureau of Statistics of China, "Government expenditure by region (2011)," ed. China statistical yearbook 2012 (Beijing: China Statistics Press, 2012).
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexeh.htm>.

⁴⁰⁴ โปรดดู National Bureau of Statistics of China, "Government expenditure by region (2012)," ed. China statistical yearbook 2013 (Beijing: China Statistics Press, 2013).
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2013/indexeh.htm>.

⁴⁰⁵ โปรดดู National Bureau of Statistics of China, "Government expenditure by region (2013)," ed. China statistical yearbook 2014 (Beijing: China Statistics Press, 2014).
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/indexeh.htm>.

⁴⁰⁶ โปรดดู National Bureau of Statistics of China, "Government expenditure by region (2014)," ed. China statistical yearbook 2015 (Beijing: China Statistics Press, 2015).
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2015/indexeh.htm>.

⁴⁰⁷ โปรดดู National Bureau of Statistics of China, "Government expenditure by region (2015)," ed. China statistical yearbook 2016 (Beijing: China Statistics Press, 2016).
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexeh.htm>.

2016	2.28	ไต้หวัน 0.99, ฝูเจี้ยน 0.30, ทิเบต 0.28, ฉงชิ่ง 0.20, กว่างตง 0.19, ซินเจียง 0.16, กว่างซี 0.11, มงโกเลียใน 0.03, ยูนนาน 0.02 ⁴⁰⁸
------	------	--

ข้อมูลจาก <http://www.stats.gov.cn>

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ปี 2015 ที่มีการประกาศ “วิสัยทัศน์และแผนการเพื่อสร้างแถบเศรษฐกิจทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ร่วมกัน” ของรัฐบาลกลางเป็นต้นมา การใช้จ่ายทางการต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นมีจำนวนเพิ่มขึ้น และการกระจายการใช้งบประมาณก็เริ่มปรากฏให้เห็นว่ามีความสม่ำเสมอและมีเป้าหมายที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การใช้จ่ายงบประมาณของมณฑลฝูเจี้ยนที่เพิ่มเข้ามาและสูงเป็นลำดับที่สองของการใช้งบประมาณในส่วนนี้

ในส่วนของการใช้งบประมาณด้านการต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่านับตั้งแต่ปี 2015 เป็นต้นมา รัฐบาลกลางจีนเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชายแดนเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นมณฑลไต้หวัน มณฑลฝูเจี้ยน มณฑลยูนนาน เขตการปกครองตนเองซินเจียง เขตการปกครองตนเองทิเบต และเขตการปกครองตนเองมองโกเลียใน ให้กลายเป็นพื้นที่ขับเคลื่อนสำคัญของนโยบายความริเริ่มแถบ-ทาง โดยที่รัฐบาลกลางได้มอบหมายให้รัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้เป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุมนานาชาติเพื่อส่งเสริมผลักดันนโยบายความริเริ่มแถบ-ทาง เช่นงาน Symposium on Maritime Silk Road of the 21st Century ที่จัดขึ้นในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2015 ณ เมืองเฉียนโจว มณฑลฝูเจี้ยน ในงานดังกล่าว หลี่จ้าวชิงอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกล่าวถึงหัวใจสำคัญของความร่วมมือหนึ่งแถบหนึ่งทางว่าทั้งแถบเศรษฐกิจทางบกและเส้นทางสายไหมในทะเลที่สีจิ้นผิงเสนอนั้นเป็นกรอบความร่วมมือที่ต้องประสานงานกันให้เป็นประหนึ่งปีกสองข้างของเอเชียที่จะช่วยให้เอเชียสามารถผงาดขึ้นไปได้พร้อมกัน โดยการประสานงานในที่นี้มี 3 ระดับได้แก่ การประสานงานที่ก้าวข้ามเวลา การประสานงานที่ก้าวข้ามระยะทาง และการประสานงานที่ก้าวข้ามเขตแดน⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ โปรดดู National Bureau of Statistics of China, "Government expenditure by region (2016)," ed. China statistical yearbook 2017 (Beijing: China Statistics Press, 2017). <http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/2017/indexeh.htm>.

⁴⁰⁹ Zhaoxing Li, "Building the Maritime Silk Road of the 21st Century with open mind and bold courage," news release, 9 February, 2015, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1237173.shtml.

นอกจากนั้น ยังมีการใช้เวทีประชุมระหว่างประเทศที่มีอยู่เดิมในแต่ละมณฑล ไม่ว่าจะเป็น Boao Forum ที่จัดขึ้นในเมืองปัวอ่าว มณฑลไห่หนาน⁴¹⁰ งาน China-South Asia Expo ที่มักจะจัดขึ้นในนครคุนหมิง มณฑลยูนนาน⁴¹¹ และงาน China-ASEAN Expo ที่มักจะจัดขึ้นในนครหนานหนิง เขตการปกครองตนเองกว่างซีจ้วง⁴¹² เป็นต้น ซึ่งเวทีประชุมส่วนใหญ่ถูกริเริ่มมาก่อนหน้านี้แล้ว (ยกเว้น China-South Asia Expo ที่เพิ่งเริ่มในปี 2013) แต่ส่วนที่เพิ่มขึ้นคือการได้รับงบประมาณจากรัฐบาลกลางและการเพิ่มวาระเรื่องการส่งเสริมความร่วมมือในกรอบความริเริ่มแถบ-ทางให้เป็นประเด็นสำคัญของการประชุมนั้น ๆ ทั้งหมดนี้จึงทำให้เห็นว่า กลุ่มรัฐบาลท้องถิ่นที่แต่เดิมใช้งบประมาณด้านการต่างประเทศอย่างกระจายตัวไม่ว่าจะเป็นเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของตนเองหรือเพื่อจัดการกับปัญหาข้อพิพาทกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้เปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการใช้งบประมาณให้กลายมาเป็นการส่งเสริมนโยบายต่างประเทศเรื่องความริเริ่มแถบ-ทางของรัฐบาลกลางแทน

ประการที่สอง ภายหลังจากการประชุมเต็มคณะครั้งที่ 3 ของคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์ในเดือนพฤศจิกายน 2013 คณะกรรมการกลางได้มีการออกแถลงการณ์ร่วม (joint communiqué) ซึ่งมีการกล่าวถึงประเด็นเรื่อง “การปฏิรูประบบการคลังและภาษี” ว่า รัฐบาลจำเป็นต้องมีการสร้างระบบที่หน่วยงานภาครัฐรับภาระที่สมน้ำสมเนื้อกับการใช้จ่าย โดยที่

เราจะเพิ่มงบประมาณเพื่อการใช้จ่ายของรัฐบาลกลางในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือด้านที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การต่างประเทศ ความมั่นคงแห่งชาติ และการสร้างกฎและการบริหารที่สอดคล้องกับตลาด รัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นจะแบ่งอำนาจของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมและโครงการก่อสร้างและการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ และจะต้องทำให้เส้นแบ่งภาระหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นตามลำดับหน้าที่ในการจัดหาสวัสดิการภาครัฐในส่วนภูมิภาคจะขึ้นอยู่กับรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจะรับภาระในการใช้จ่ายงบประมาณตามการแบ่งหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน รัฐบาลกลางจะส่งต่อความรับผิดชอบทางด้านงบประมาณบางด้านให้แก่ รัฐบาลท้องถิ่นผ่านเงินจัดสรร (transfer payment) อย่างไรก็ตาม เรา仍将รักษาแบบแผนด้านการเงินระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นแบบเดิมอยู่ แต่จะต้องมีการ

⁴¹⁰ "BFA charter," ed. Boao Forum for Asia (27 February 2011).

<http://english.boaoforum.org/gyltltzcn.jhtml>.

⁴¹¹ "China-South Asia Expo 2013 starts in Kunming," updated 9 June, 2013,

http://en.kunming.cn/subject/content/2013-06/09/content_3323449.htm.

⁴¹² "Overview," China-ASEAN Expo, <http://eng.caexpo.org/html/about/overview/>.

เปลี่ยนแปลงทางการหารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นผ่านนโยบายทางด้านภาษีและการจัดแบ่งประเภทภาษี⁴¹³

ถึงแม้ว่าแถลงการณ์ดังกล่าวจะมีการระบุให้การแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นต้องมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น แต่ทว่าเพียงการแบ่งหน้าที่ด้านการต่างประเทศให้แก่รัฐบาลกลางโดยการให้รัฐบาลกลางมีงบประมาณเพื่อจัดการกับประเด็นนี้มากยิ่งขึ้น ก็ยังไม่เพียงพอต่อการทำให้รัฐบาลท้องถิ่นจะยอมทำตามประสงค์ของรัฐบาลกลาง เพราะรัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้ก็ยังสามารถหารายได้ด้วยตนเองได้อยู่ดี เมื่อเป็นดังนั้น ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นจึงเป็นการให้ “เงินจัดสรร” (transfer payment) ซึ่งเป็นเงินก้อนใหญ่ที่รัฐบาลท้องถิ่นจะได้รับจากส่วนกลางเพื่อนำไปใช้ทางด้านต่าง ๆ ตามที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ทำ จึงอาจถือได้ว่า การใช้เงินจัดสรรเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลกลางใช้ในการรวมอำนาจในการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายต่างประเทศให้กลับมาสู่ส่วนกลางมากยิ่งขึ้น

ที่จริงแล้ว เงินจัดสรรถูกใช้เป็นการครั้งแรกในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบภาษีครั้งที่สองของจีนในปี 1994 โดยมุ่งเป้าหมายเพื่อให้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลกลางในการจัดการกับปัญหาการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่น รวมไปถึงการสร้างมาตรฐานการเก็บภาษีที่เป็นหนึ่งเดียวกันในแต่ละพื้นที่อีกด้วย⁴¹⁴ โดยเงินจัดสรรที่รัฐบาลจีนใช้มีอยู่ 3 ประเภท ได้แก่ 1. ส่วนลดภาษี (tax rebate) ซึ่งหมายถึง การคืนภาษีบางส่วนที่รัฐบาลกลางได้จากการเก็บภาษีประชาชนในท้องถิ่น 2. เงินอุดหนุนทั่วไป (general grant) ซึ่งเป็นงบประมาณที่รัฐบาลกลางให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ด้านต่าง ๆ เช่นการศึกษา สวัสดิการรัฐ การเกษตร วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พลังงาน ฯลฯ โดยที่รัฐบาลท้องถิ่นจะยังมีความสามารถในการบริหารเงินจำนวนดังกล่าวอยู่ได้ และ 3. เงินอุดหนุนเฉพาะ (special grant) คืองบประมาณที่รัฐบาลกลางจ่ายให้กับรัฐบาลท้องถิ่นโดยมีวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจง ในกรณีนี้ รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องใช้จ่ายงบประมาณตามที่รัฐบาลกลางวางแผนและกำหนดไว้เท่านั้น แต่ทั้งหมดนี้ รัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับเงินจัดสรรนี้ไปไม่จำเป็นต้องจ่ายคืนรัฐบาล⁴¹⁵

ทั้งนี้ นับแต่ปี 1995 เป็นต้นมา เงินจัดสรรของรัฐบาลกลางหนึ่งในรายได้สำคัญของรัฐบาลท้องถิ่น โดยจากสถิติโดยหน่วยงานสถิติแห่งชาติมีการระบุไว้ในปี 1995 มีจำนวนเงินจัดสรรจาก

⁴¹³ "Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on some major issues concerning comprehensively deepening the reform."

⁴¹⁴ Yongqiu Wu, Huang Yi, Zhao Jing, and Pu Yanping, "Transfer payment structure and local government fiscal efficiency: evidence from China," *China Finance and Economic Review* 5, no. 12 (2017).

⁴¹⁵ Ibid.

รัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมด 253.3 พันล้านหยวน แบ่งเป็นการคืนภาษี 186.7 พันล้านหยวน คิดเป็น 73.3% ของเงินจัดสรรทั้งหมด ในขณะที่เงินอุดหนุนตามประเภทมีจำนวน 29.1 พันล้านหยวน คิดเป็น 11.5% และเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขมีจำนวน 37.5 พันล้านหยวน คิดเป็น 14.8% และเงินจัดสรรดังกล่าวก็มีปริมาณมากขึ้นมาโดยตลอด⁴¹⁶

กระทั่งในปี 2012-2013 ที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำพรรคและได้มีความพยายามที่จะรวมศูนย์อำนาจกลับเข้าสู่ส่วนกลางให้มากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือเรื่องกระบวนการนโยบายต่างประเทศ ปริมาณของเงินจัดสรรได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยยะสำคัญ โดยจะเห็นได้จากตารางที่ 2

ตารางที่ 6 จำนวนและสัดส่วนการใช้เงินจัดสรรจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นระหว่างปี 2012-2015

(หน่วย: พันล้านหยวน)

ปี	จำนวนเงินจัดสรรทั้งหมด	ส่วนลดภาษี		เงินอุดหนุนทั่วไป		เงินอุดหนุนพิเศษ	
		จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน
2012	45,383	5,121	11.3	21,471	47.3	18,791	41.4
2013	48,037	5,058	10.5	24,370	50.7	18,609	38.8
2014	51,604	5,097	9.9	27,567	53.4	18,940	36.7
2015	55,186	5,088	8.8	32,017	55.2	20,923	36

ข้อมูลจาก Report on China's Central, Local Budgets ที่ถูกเสนอและได้รับการอนุมัติจากสภาประชาชนแห่งชาติตั้งแต่ปี 2011-2014⁴¹⁷

จะเห็นได้ว่า นอกจากปริมาณของเงินจัดสรรมีการเพิ่มสูงมากขึ้นมากกว่า 10 ล้านล้านหยวนในช่วงเวลาเพียง 4 ปี อันทำให้เงินจัดสรรกลายเป็นรายได้หลักของบรรดารัฐบาลท้องถิ่นแล้ว อีกประการหนึ่งที่ต้องให้ความสำคัญคือสัดส่วนของเงินจัดสรรประเภทต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมากด้วยเช่นกัน กล่าวคือ เงินจัดสรรที่อยู่ในรูปแบบการคืนภาษีนั้นมีสัดส่วนที่น้อยลง ในขณะที่

⁴¹⁶ Ibid.

⁴¹⁷ สามารถหาเพิ่มเติมได้ใน *Documents & Speech*, The National People's Congress of the People's Republic of China, www.npc.gov.cn/englishnpc/Speeches/node_2866.htm.

เงินจัดสรรประเภทเงินอุดหนุนที่เหลือกลับมีสัดส่วนสูงชันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ เงินอุดหนุนทั่วไปที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจาก 47.3% ในปี 2012 กลายมาเป็น 55.2% ในปี 2015

อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์อยู่ว่า การใช้จ่ายเงินจัดสรรของรัฐบาลกลางนั้นยังคงไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ ในจีนได้อย่างแท้จริง เนื่องจากระบบการจัดสรรงบประมาณและการจัดเก็บภาษีที่รัฐบาลใช้อู่นั้นยังคงมีความลำห้หลังอยู่เป็นอย่างมาก⁴¹⁸ ดังนั้น ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2015 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีเอกสารนำร่องที่ชื่อ “คู่มือการใช้เงินจัดสรรของรัฐบาลกลางเพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่เท่าเทียม” (Transfer Payment Guideline to Promote Equal Development) โดยให้ความสำคัญไปที่การจัดการที่มีความครอบคลุม โปร่งใส และมีกลไกในการรับรองประสิทธิภาพในการใช้เงินจัดสรรของรัฐบาลกลาง

เนื้อหาสำคัญของเอกสารดังกล่าวคือ การวางกฎกติกาของการใช้เงินจัดสรรระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นให้มีความชัดเจน โดยรัฐบาลกลางจะต้องดูแลงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศ การต่างประเทศ ความมั่นคงแห่งชาติ และประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างกฎกติกาของตลาด ในขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นที่ต้องการใช้เงินจัดสรรดังกล่าวจำเป็นต้องจัดทำแผนการใช้เงินดังกล่าวโดยละเอียด เพื่อที่รัฐบาลกลางจะสามารถตรวจสอบการใช้เงินจัดสรรดังกล่าวได้นอกจากนั้น รัฐบาลกลางจะให้ความสำคัญต่อกลไกตลาดมากขึ้นในการกำหนดการจัดสรรเงินงบประมาณของรัฐบาลกลาง โดยจะเน้นไปที่ขีดความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจและอุตสาหกรรมในการตัดสินใจว่าจะให้เงินจัดสรรเท่าไรและให้แก่ใคร เพื่อที่จะสร้างบรรยากาศการแข่งขันในตลาดเสรีอย่างเป็นธรรม⁴¹⁹ จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลกลางใช้เงินจัดสรรในฐานะเครื่องมือในการแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น และยังเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้งบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่รัฐบาลกลางต้องการอีกด้วย

เมื่อเป็นเช่นนั้น ถึงแม้ว่าประเด็นเรื่องการจัดสรรจะไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับอัตตณัติในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นโดยตรง แต่การที่จะพิสูจน์ตัวเองให้ได้ว่ามีความสามารถในการแข่งขันในตลาดเสรีของบรรดารัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้ก็มักจะมีการอ้างอิงถึงหลักการแบ่งหน้าที่และเป้าหมายต่าง ๆ ที่มีการระบุไว้ในเอกสาร “วิสัยทัศน์และแผนการเพื่อสร้างแถบเศรษฐกิจทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ร่วมกัน” เพื่อที่จะให้

⁴¹⁸ "Transfer payment guideline to promote equal development."

⁴¹⁹ Ibid.

ได้มาซึ่งเงินจัดสรรของรัฐบาลกลาง⁴²⁰ โดยส่วนเนื้อหาของงบที่ตามพื้นที่ในเอกสารฉบับนี้ จะมีการกล่าวถึงและวิเคราะห์ในส่วนถัดไปของบทนี้

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลกลางใช้เครื่องมือทางการคลังในการชักจูงรัฐบาลท้องถิ่นให้มี แนวนโยบายต่างประเทศที่คล้ายตามนโยบายของรัฐบาลกลางมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการ เพิ่มการใช้จ่ายงบประมาณด้านการต่างประเทศ และการเพิ่มเงินจัดสรรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นเพื่อ ส่งเสริมนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า การใช้เครื่องมือทางการคลัง เหล่านี้ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความต้องพึ่งพารัฐบาลกลางทางด้านการใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในทางทฤษฎีแล้ว การพึ่งพาทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นจะส่งผลให้การกระจายตัวของนโยบาย ต่างประเทศที่มีจุดเริ่มต้นมาจากการปล่อยให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระทางการคลังนั้นสามารถกลับมา รวมตัวอยู่ที่ส่วนกลางได้อีกครั้ง

5.2 ระบบการแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่ (Functional Zoning System)

เป็นที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าการส่งเสริมความริเริ่มแถบ-ทาง (Belt and Road Initiative) เป็น นโยบายชูโรงสำคัญของสมัชชา 18 และมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการส่งเสริมวาระการปฏิรูป กระบวนการนโยบายต่างประเทศ ส่วนนี้จะพิจารณารอบความริเริ่มแถบ-ทางว่ามีสถานะอย่างไรใน การเมืองภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น เพราะถึงแม้นโยบายความริเริ่มแถบ-ทางเป็นนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลาง แต่นโยบาย ดังกล่าวยังมีมิติภายในที่ต้องพิจารณา ดังที่จะเห็นได้ว่า กลุ่มผู้นาย่อยว่าด้วยความริเริ่มแถบ-ทางที่มี การจัดตั้งขึ้นภายใต้สภา 12 นั้นถูกจำแนกให้อยู่ในประเภทกลุ่มผู้นาย่อยทางด้านเศรษฐกิจ และเมื่อ พิจารณาจากรายงานแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมประจำปีทีคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและการ ปฏิรูปแห่งชาติ (National Development and Reform Commission) รายงานต่อสภาประชาชน แห่งชาติตั้งแต่ปี 2014 เป็นต้นมาแล้ว จะพบได้เช่นกันว่า ความคืบหน้าต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ความริเริ่มแถบ-ทางจะถูกจัดอยู่ในหมวดการปฏิรูปและเปิดประเทศ⁴²¹ ซึ่งถือว่เป็นมติการเมือง ภายในประเทศ

⁴²⁰ National Development and Reform Commission, "Vision and actions on jointly building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road."

⁴²¹ The National Development and Reform Commission, "Report on China's economic, social development plan (2014)."

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากมิติภายในของจีนแล้ว จะพบว่าความริเริ่มแถบ-ทางอยู่ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ใหญ่ที่เรียกว่า “สามยุทธศาสตร์ใหญ่” (Three Major Strategies) อันประกอบด้วย การประสานงานการพัฒนาภูมิภาคปักกิ่ง-เทียนจิน-เหอเป่ย์ (The Coordinated Development of the Beijing-Tianjin-Hebei Region) แถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี (Yangtze River Economic Belt) และความริเริ่มแถบ-ทาง (Belt and Road Initiative) ซึ่งในแต่ละยุทธศาสตร์รัฐบาลกลางมีการกำหนดเป้าหมายและหน้าที่เฉพาะในการพัฒนาพื้นที่ จึงอาจถือได้ว่า กรอบ “สามยุทธศาสตร์ใหญ่” มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นอย่างมาก

ประเด็นที่น่าสนใจคือ การแบ่งยุทธศาสตร์ใหญ่ตามพื้นที่เช่นนี้ไม่ใช่สิ่งใหม่ เพราะแผนการขั้นบันได (Ladder-Step Doctrine) ของเติ้งเสี่ยวผิงก็มีการกำหนดตามยุทธศาสตร์ตามพื้นที่แบบนี้เช่นเดียวกัน ได้แก่ Pearl River Delta Economic Zone และ Yangtze River Delta Economic Zone⁴²² หรือในสมัยเจียงเจ๋อหมินก็มีนโยบายพัฒนาภาคตะวันตก (Going West Policy)⁴²³ หรือในสมัยหูจิ่นเทาที่กล่าวถึงการปรับโครงสร้างการประสานงานเพื่อการพัฒนาภูมิภาคตามแผนห้าปีฉบับที่ 11 (2011-2015)⁴²⁴ อย่างไรก็ตาม แนวคิดสามยุทธศาสตร์ใหญ่ภายใต้การชี้นำของผู้นำพรรครุ่นที่ 5 มีความแตกต่างจากยุทธศาสตร์ส่วนกลางก่อนหน้านั้นในแง่ที่ว่า สามยุทธศาสตร์ใหญ่จะมุ่งเน้นไปที่การประสานงานการพัฒนาระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ในจีนให้มีความสมดุลมากขึ้น ผ่าน “ระบบการแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่” (Functional Zoning System) ที่รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดเองและให้งบประมาณในการทำหน้านั้น ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น โดยความพยายามที่เป็นรูปธรรมปรากฏให้เห็นครั้งแรกในเอกสาร “แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” ที่คณะกรรมการเพื่อการปฏิรูปและการพัฒนาแห่งชาติจัดทำขึ้นเพื่อนำเสนอแก่สภาประชาชนแห่งชาติในวันที่ 5 มีนาคม 2014 โดยมีการแยกตามโซนการพัฒนา ซึ่งจะมี 3 ระดับ ได้แก่ เขตเศรษฐกิจในภาพรวม เขตเศรษฐกิจใหม่ และเขตด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยในส่วนของเขตเศรษฐกิจในภาพรวม แผนดังกล่าวมีการระบุไว้ว่า

...เราจะยกระดับนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาขนาดใหญ่ในภาคตะวันตก เพิ่มความเข้มแข็งให้กับการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค พัฒนาอุตสาหกรรมที่จะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่น และส่งเสริมการอนุรักษ์และสร้างความสมบูรณ์ให้แก่สิ่งแวดล้อม เราจะออกแนวทางเพื่อรื้อฟื้นฐานอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคอื่น ๆ โดยที่จะยกระดับและปรับปรุงเขตอุตสาหกรรมในเมืองต่าง ๆ อย่างรอบด้านทั่วประเทศ นอกจากนี้ เราจะวางยุทธศาสตร์เพื่อส่งเสริม

⁴²² Xu, "The political economy of regional development in China." 41-90.

⁴²³ Hongyi Lai, "China's western development program: its rationale, implementation, and prospects," *Modern China* 28, no. 4 (2002). 432-466.

⁴²⁴ "Guidelines of the eleventh Five-Year Plan for national economic and social development," <https://policy.asiapacificenergy.org/node/115>.

การเติบโตของภาคกลาง โดยจะทำให้ภูมิภาคดังกล่าวเป็นแกนกลางที่มีการบูรณาการระบบคมนาคมต่าง ๆ และเป็นศูนย์กลางสำหรับการผลิตพืชผล พลังงาน วัตถุดิบต่าง ๆ และการผลิตเครื่องมือและเทคโนโลยีที่ทันสมัย รวมไปถึงการเร่งการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสาธิตเพื่อรองรับการจัดสรรพื้นที่ทางอุตสาหกรรมใหม่จากภาคตะวันออกและบรรดานิคมอุตสาหกรรมในภาคกลางและภาคตะวันตก สุดท้าย เราจะส่งเสริมภาคตะวันออกให้ส่งเสริมการสร้างตัวแบบในการพัฒนาเศรษฐกิจนำร่อง ไม่ว่าจะเป็นในเวียดนาม หนานชา เติ้งฉิน และฝิงถาน เพื่อที่จะพัฒนาเศรษฐกิจทางทะเล⁴²⁵

ในส่วนของเขตเศรษฐกิจใหม่ คณะกรรมการเพื่อการปฏิรูปและการพัฒนาแห่งชาติมีการเสนอว่า

...เราจะสร้างเขตส่งเสริมเศรษฐกิจใหม่ตลอดแม่น้ำแยงซี โดยการส่งเสริมการบูรณาการทางเศรษฐกิจในบริเวณปากแม่น้ำแยงซี ร่วมมือในเชิงลึกในแม่น้ำจู และส่งเสริมการบูรณาการการพัฒนาของกลุ่มเมืองตลอดแม่น้ำแยงซีตอนกลาง เราจะส่งเสริมการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของเขตเศรษฐกิจในภาคกลาง และทำให้การพัฒนาระหว่างมณฑลเหลียวหนิง จีหลิน เฮยหลงเจียง และเขตการปกครองตนเองมองโกเลียในในเชิงลึกมากขึ้น เราจะประสานงานการพัฒนาในพื้นที่ปักกิ่ง-เทียนจิน-เหอเป่ย์ และเร่งการเปลี่ยนแปลงและยกระดับพื้นที่ในอ่าวป่าวไห่ และเราจะสนับสนุนให้มณฑลยูนนานกับเขตการปกครองตนเองกว่างซีร่วมมือกับเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และส่งเสริมให้ภาคตะวันตกเฉียงเหนือเปิดสู่ทางตะวันตกมากยิ่งขึ้น⁴²⁶

และในส่วนของเขตด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจ เอกสารนี้ระบุไว้อย่างกว้างว่า

...เราจะสนับสนุนการนำร่องพัฒนาของเขตการปกครองตนเองทิเบตและเขตการปกครองตนเองซินเจียง รวมไปถึงพื้นที่ทางต่าง ๆ ที่มีกลุ่มชาติพันธุ์ทิเบตอาศัยอยู่ ไม่ว่าจะเป็นมณฑลเสฉวน ยูนนาน กานซู และชิงไห่ เราจะใช้นโยบายส่งเสริมการฟื้นคืนของฐานที่มั่นของการปฏิวัติในอดีต ส่งเสริมให้มีการช่วยเหลือคนยากจนโดยการจัดหางาน และการโยกย้ายที่ทำกิน ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ และให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาท้องถิ่นที่ด้อยพัฒนา โดยในปี (2014) เราจะยกระดับประชาชน 10 ล้านคนให้พ้นจากความยากจน⁴²⁷

นอกจากการแบ่งเขตทางเศรษฐกิจของประเทศออกเป็นสามระดับแล้ว เอกสารดังกล่าวยังได้มีการกล่าวเพิ่มอีกว่า

⁴²⁵ The National Development and Reform Commission, "Report on China's economic, social development plan (2014)."

⁴²⁶ *ibid.* เน้นข้อความโดยผู้เขียน

⁴²⁷ *ibid.*

เพื่อที่จะเร่งการทำงานของระบบการแบ่งความรับผิดชอบตามที่ให้สามารถนำมาปฏิบัติได้อย่างเร็วขึ้นแล้ว เราจะพัฒนานโยบายทางด้านการศึกษา การลงทุน อุตสาหกรรม การจัดสรรที่ดิน สิ่งแวดล้อม ฯลฯ รวมไปถึงสร้างระบบการประเมินสำหรับการแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่ เราจะเรียกร้องให้รัฐบาลท้องถิ่นระดับมณฑลมีการปฏิบัติกรระบบการแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่ และเราจะเริ่มให้มีการสานิตการทำงานตามระบบดังกล่าว⁴²⁸

ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญของระบบการแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนอันเป็นข้อเสนอของส่วนนี้คือ รัฐบาลท้องถิ่นต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจัดการด้านการต่างประเทศตามระบบการแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่ของรัฐบาลกลาง

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดของสามยุทธศาสตร์ใหญ่ และนำเสนอการวิเคราะห์ว่า การสร้างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ทั้งสามมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อความครบถ้วน ส่วนนี้จะเริ่มอธิบายจากการบูรณาการภูมิภาคปักกิ่ง-เทียนจิน-เหอเป่ย์ ตามด้วยแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ภายในประเทศ และสุดท้ายคือ ความริเริ่มแถบ-ทาง ซึ่งทำหน้าที่เชื่อมประสานสองยุทธศาสตร์แรกเข้าไว้ด้วยกัน และยังเชื่อมระหว่างภายในและต่างประเทศอีกด้วย

5.2.1 ยุทธศาสตร์การประสานงานการพัฒนาภูมิภาคปักกิ่ง-เทียนจิน-เหอเป่ย์

ภูมิภาคปักกิ่ง-เทียนจิน-เหอเป่ย์มีชื่อย่อในภาษาจีนว่าจิง-จิน-จี (京津冀) ซึ่งหมายถึงกลุ่มมหานครเมืองหลวงของประเทศในมณฑลเหอเป่ย์ ประกอบด้วย กรุงปักกิ่ง มหานครเทียนจิน และอีก 11 เมืองในมณฑลเหอเป่ย์ ได้แก่ ฉือเจียจวง ป่าวตั้ง ซิงไต้ หานตัน เหิงส่วย ชางโจว หลานฝาง ถางซาน ฉินหวงเต่า ฉิงเต้อ และจางเจียโข่ว ซึ่งถือได้ว่าเป็นภูมิภาคที่มีอันดับการพัฒนาที่สูงที่สุดในภาคเหนือของจีน โดยมีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศคิดเป็นร้อยละ 10 ของทั้งประเทศ และมีประชากรอาศัยอยู่มากกว่า 100 ล้านคน นับเป็นร้อยละ 8 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งนับได้ว่าการบูรณาการภูมิภาคดังกล่าวจะเป็นทางผ่านสำคัญแก่การพัฒนาเศรษฐกิจยุคใหม่ของจีน

ในความเป็นจริงแล้ว คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปแห่งชาติได้มีการเสนอโครงการจิง-จิน-จีมาตั้งแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 21 แล้ว แต่โครงการดังกล่าวเพิ่งจะได้รับการบรรจุลงในแผน 5 ปีฉบับที่ 12 (2011-2015) และเริ่มมีการกล่าวให้เป็นวาระแห่งชาติสำคัญในการประชุมสภา

⁴²⁸ ibid.

ประชาชนแห่งชาตินับตั้งแต่ปี 2014 เป็นต้นมาในฐานะหนึ่งใน “สามยุทธศาสตร์ใหญ่” เพื่อการปฏิรูปในเชิงลึกและเปิดประเทศ โดยหลักการสำคัญของการประสานงานการพัฒนาภูมิภาคปักกิ่ง-เทียนจิน-เหอเป่ย์ คือ “ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ” (comparative advantage) ซึ่งเป็นทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ที่ว่าด้วยการผลิตสินค้าตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของแต่ละพื้นที่ (ประเทศ) เพื่อที่จะให้ได้สินค้าที่มีคุณภาพมากที่สุดในปริมาณที่มากที่สุด และหลีกเลี่ยงการผลิตที่ทับซ้อนกัน อันจะนำมาสู่ความสิ้นเปลืองในตลาด⁴²⁹ ทั้งนี้ รัฐบาลกลางวางแผนจัดสรรให้แต่ละพื้นที่เร่งพัฒนาในสิ่งที่ตนเองมีความถนัด โดยปักกิ่งจะเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาทางการเมือง การศึกษา วัฒนธรรม และการวิจัยพัฒนา เทียนจินจะเป็นศูนย์กลางของการคมนาคมขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ ในขณะที่บรรดาเมืองในมณฑลเหอเป่ย์จะเป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรมหนัก เช่นการผลิตเหล็กกล้า เป็นต้น

ตามแผนการพัฒนากองปักกิ่งระหว่างปี 2016-2035 กองปักกิ่งจะต้องกลายเป็นศูนย์กลางด้านการเมือง วัฒนธรรม การสื่อสารระหว่างประเทศ และการริเริ่มเชิงนวัตกรรม ในขณะที่กิจการหรือสถาบันทางด้านอื่น ๆ จะตั้งถูกโยกย้ายออกไป โดยตั้งแต่เริ่มใช้แผนนี้มาจนถึงปี 2018 กองปักกิ่งได้มีการปิดกิจการอุตสาหกรรมที่สร้างมลภาวะและกิจการอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายข้างต้นไปแล้วกว่า 1,992 บริษัท ไม่ว่าจะเป็นกิจการขายส่ง สวนสัตว์ ฯลฯ นับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเมืองหลวงของประเทศครั้งใหญ่ โดยในปี 2017 กว่า 53% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในกรุงปักกิ่งกลายเป็นมาจากภาคการเงิน ภาคการบริการด้านเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ และกิจการที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศ⁴³⁰ นอกจากนี้ ปักกิ่งยังได้มีการสร้างสนามบินนานาชาติแห่งใหม่ที่อยู่ในแถบชานเมืองทางตอนใต้ของเขตต้าซิง (大兴) ซึ่งอยู่ติดกับเมืองหลานฝางของมณฑลเหอเป่ย์ โดยสนามบินนานาชาติแห่งใหม่นี้จะเป็นหนึ่งในศูนย์กลางของการคมนาคมของภูมิภาค Jing-Jin-Ji ทั้งนี้ ตามกำหนดการแล้วสนามบินนานาชาติปักกิ่งต้าซิงจะแล้วเสร็จและเปิดให้บริการจริงในวันที่ 30 กันยายน 2019⁴³¹

ส่วนทางด้านมหานครเทียนจิน ตามแผนการแล้วจะต้องทำให้กลายเป็นศูนย์กลางของการผลิต การวิจัยและพัฒนา การขนส่งระหว่างประเทศ และพื้นที่ทดลองสำหรับความริเริ่มและการปฏิรูปทางด้านการเงิน เพื่อการนี้ รัฐบาลกลางได้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีเทียนจิน (Tianjin Free Trade Zone—TFTZ) ซึ่งเป็นโครงการนำร่องแห่งแรกในภาคเหนือ โดยจะเน้นส่งเสริมการลด

⁴²⁹ "The Beijing-Tianjin-Hebei integration plan," China Briefing, updated 26 April, 2018, <https://www.china-briefing.com/news/the-beijing-tianjin-hebei-integration-plan/>.

⁴³⁰ Jie Meng, "Beijing releases full text of new city plan," *Xinhua*, 29 September 2017, http://www.xinhuanet.com//english/2017-09/29/c_136649259.htm.

⁴³¹ "Beijing Daxing international airport official name for new hub," *China Daily*, 14 September 2018, <http://www.chinadaily.com.cn/a/201809/14/WS5b9ba783a31033b4f465628d.html>.

อุปสรรคทางการค้า อำนวยความสะดวกแก่นักลงทุน การมีบริการทางการเงินที่มีคุณภาพ รวมไปถึง การบังคับใช้กฎระเบียบข้อบังคับอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ เขตการค้าเสรีเทียนจินจะ ประกอบไปด้วย 3 พื้นที่ในมหานครเทียนจิน ได้แก่ บริเวณท่าเรือเทียนจินตงเจียง บริเวณท่าอากาศยานเทียนจิน และบริเวณ Binhai CBD⁴³²

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือไปจากแผนการประสานงานการพัฒนาภูมิภาคจิง-จิน-จีแล้ว ประเด็นที่น่าสังเกตคือ มหานครเทียนจินยังได้รับการบรรจุอยู่ในวาระของความริเริ่มแถบ-ทางอีกด้วย โดยภายใต้เอกสารวิสัยทัศน์และแผนการเพื่อสร้างกรอบความร่วมมือความริเริ่มแถบ-ทาง มหานครเทียนจินจะต้องรับผิดชอบในการพัฒนาท่าเรือและโครงสร้างต่าง ๆ สำหรับการเป็นเมืองท่าระหว่างประเทศ และเป็นผู้ส่งเสริมสำคัญในการสร้างเขตเศรษฐกิจรอบอ่าวปู้ไห่ (Bohai Economic Rim—BER)⁴³³ เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงจะเห็นได้ว่า มหานครเทียนจินเป็นเมืองสำคัญที่ทำหน้าที่เชื่อมระหว่างสาม ยุทธศาสตร์ใหญ่ของสมัชชา 18

ตามแผนการประสานงานการพัฒนาภูมิภาคจิง-จิน-จีแล้ว อีก 11 เมืองในมณฑลเหอเป่ย์ จะต้องกลายเป็นฐานสำคัญทางด้านลอจิสติกส์ เป็นพื้นที่นำร่องทางการเปลี่ยนผ่านและการยกระดับของอุตสาหกรรม พื้นที่ทดลองสำหรับการสร้างความเป็นเมือง การพัฒนาจากชนบทไปสู่เมือง รวมไปถึงการเป็นกำลังสำคัญในการรักษาสิ่งแวดล้อมภายในภูมิภาค หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การเป็นพื้นที่รองรับการเจริญเติบโตของเมืองจากปักกิ่งและเทียนจินนั่นเอง และล่าสุดคือในต้นปี 2017 รัฐบาลกลางได้มีการประกาศให้เมือง “เสี่ยวกาน” เป็นอีกหนึ่งในเมืองที่จะเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญ ในการประสานงานการพัฒนาภูมิภาคจิง-จิน-จี⁴³⁴

ทั้งนี้ เพื่อที่จะให้การประสานงานการพัฒนาของภูมิภาคจิง-จิน-จีสามารถเป็นไปได้ รัฐบาลกลางได้มีการสร้างโครงการและความริเริ่มต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการประสานงานการพัฒนาดังกล่าว ประการแรกคือ การพัฒนาและยกระดับการคมนาคมขนส่งระหว่างกันภายในภูมิภาคทั้งสาม โดยมีการสร้างทางไฮเวย์เชื่อมระหว่างปักกิ่งกับฉินหวงเต่าในมณฑลเหอเป่ย์ รวมไปถึงการสร้างถนนวงแหวนรอบเมืองปักกิ่งซึ่งมีความยาวกว่า 940 กิโลเมตร ซึ่งมีการคาดการณ์ว่าหากเส้นทางทั้งสองสามารถสร้างได้เสร็จและเปิดให้ใช้ได้แล้ว การคมนาคมทางถนนระหว่างภูมิภาคจิง-จิน-จีจะใช้เวลาไม่เกิน 1

⁴³² "China (Tianjin) Pilot Free Trade Zone," news release, www.china-tjft.gov.cn/html/home/ZMQGK25051/List/index.htm.

⁴³³ National Development and Reform Commission, "Vision and actions on jointly building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road."

⁴³⁴ Gang Wu, "Fact box: five key elements of Xiongan new area," *Caixin*, 7 April 2017, <https://www.caixinglobal.com/2017-04-07/fact-box-five-key-elements-of-xiongan-new-area-101075447.html>.

ชั่วโมง นอกจากนั้น เพื่อรองรับการเป็นเจ้าภาพกีฬาโอลิมปิกฤดูหนาวปี 2022 รัฐบาลกลางวางแผนว่าจะสร้างทางรถไฟความเร็วสูงเชื่อมปักกิ่งกับ จางเจียโข่ว ซึ่งจะเป็นสองเมืองที่ร่วมกันเป็นเจ้าภาพในการแข่งขัน โดยรถไฟความเร็วสูงสายนี้จะเริ่มเปิดให้บริการในปี 2019⁴³⁵

ประการที่สองคือ การเชื่อมโยงระบบสวัสดิการระหว่างปักกิ่ง-เทียนจิน และเหอเป่ย์เข้าไว้ด้วยกัน โดยที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคนี้จะสามารถจ่ายค่าบริการทางสาธารณสุขของโรงพยาบาลและคลินิกกว่า 1,000 แห่งที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวด้วยบัตรสุขภาพเพียงใบเดียว นอกจากนั้น ประชาชนสูงอายุจะได้รับสวัสดิการให้ใช้บริการด้านการคมนาคมภายในภูมิภาคด้วยอัตราพิเศษ เพื่อสนับสนุนให้ผู้สูงอายุสามารถกระจายรับบริการทางการแพทย์ในเมืองต่าง ๆ ได้อย่างสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น⁴³⁶ นับได้ว่าประเด็นนี้เป็นหนึ่งในความพยายามที่จะจัดการกับเงื่อนไขทางประชากรศาสตร์ที่ในเมืองใหญ่ๆ ของประเทศจีนกำลังมีประชากรสูงอายุ (gray population) เพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งการกระจายความก้าวหน้าทางสาธารณสุขจากปักกิ่งออกไปสู่เมืองใกล้เคียงจะสามารถช่วยให้ปัญหาประชากรสูงอายุในเมืองใหญ่น้อยลงไปด้วย ทั้งนี้ รัฐบาลกลางมีการตั้งเป้าหมายไว้ว่า จะจำกัดจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในปักกิ่งให้อยู่ที่ 23 ล้านคนภายในปี 2020⁴³⁷

ประการที่สาม รัฐบาลกลางให้ความสำคัญกับการสร้าง “สมดุลงานเศรษฐกิจใหม่” ซึ่งจะเน้นที่การถ่ายโอนทรัพยากรและการสร้างนวัตกรรมจากปักกิ่งไปสู่มหานครเทียนจินและบรรดาเมืองต่าง ๆ ในมณฑลเหอเป่ย์ เพื่อที่จะให้การประสานงานเพื่อการพัฒนาสามารถบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการจัดตั้ง Beijing's subsidiary administrative center ขึ้นมาในวันที่ 27 มีนาคม 2016 โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อกำกับดูแลการจัดการการกระจายปัญหาของกรุงปักกิ่งออกไปสู่ปริมณฑล⁴³⁸ เช่น ปัญหาประชากรที่หนาแน่นและการจราจร รวมไปถึงปัญหาด้านมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นตามมาจากการพัฒนาเมืองของปักกิ่ง

ประการที่สี่ อีกความริเริ่มสำคัญที่เกิดขึ้นภายใต้การประสานงานการพัฒนาภูมิภาคปักกิ่ง-เทียนจิน-เหอเป่ย์คือ ในวันที่ 1 เมษายน 2017 รัฐบาลกลางได้มีการประกาศให้มีการจัดตั้ง “เมืองเสี่ยวกาน” (Xiaogan) ที่อยู่ทางตอนกลางของมณฑลเหอเป่ย์ให้เป็นพื้นที่ทางการพัฒนาใหม่ โดยจะทำให้เสี่ยวกานเป็นศูนย์กลางของการปกป้องสิ่งแวดล้อม การจราจร การวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) และปัญญาประดิษฐ์ (artificial intelligence) ทั้งนี้ บริษัทชั้นนำด้านเทคโนโลยี

⁴³⁵ MMM, "Beijing-Zhangjiakou high-speed railway to be completed in 2019," *Xinhua*, 1 November 2018, http://www.xinhuanet.com/english/2018-11/01/c_137574428.htm.

⁴³⁶ "Four years on: Beijing-Tianjin-Hebei Coordinated Development," *China Daily*, 27 February 2018, http://www.chinadaily.com.cn/a/201802/27/WS5a949ab4a3106e7dcc13e348_6.html.

⁴³⁷ Ibid.

⁴³⁸ Ibid.

สารสนเทศและอินเทอร์เน็ตชุดแรกได้รับการอนุมัติจากส่วนกลางให้ไปตั้งสำนักงานในเมืองดังกล่าวกว่า 48 บริษัท เช่น ไปตู้และอาลีบาบา⁴³⁹ นอกจากนี้ บรรดาระัฐวิสาหกิจบางประเภทก็จะถูกบังคับให้ย้ายออกจากปักกิ่งเพื่อมาตั้งอยู่ที่เสี่ยวกานนี้ด้วยเช่นกัน⁴⁴⁰

จากรายงานของสำนักข่าวฉาซิง มีความคาดหวังเป็นอย่างยิ่งว่า โครงการเสี่ยวกานนี้จะมีผลสำคัญต่อการประสานงานการพัฒนาภูมิภาคปักกิ่ง-เทียนจิน-เหอเป่ย์ โดยเรียกโครงการนี้ว่าเป็น “แผนการที่ยิ่งใหญ่แห่งสหัสวรรษ” (The Great Millennial Plan)⁴⁴¹ เพราะเป็นโครงการที่อยู่ในระดับเดียวกับเซินเจิ้นในปี 1980 และผู้ตั้งในปี 1993 ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการซูโงของภูมิภาคสามเหลี่ยมแม่น้ำจูกับภูมิภาคสามเหลี่ยมแม่น้ำแยงซีตามลำดับ

ภาพที่ 12 ที่ตั้งของเมืองเสี่ยวกาน



ด้วยเหตุนี้ Wu Hequan สมาชิกของคณะกรรมการประสานงานการพัฒนาภูมิภาคจิง-จิน-จีจึงกล่าวว่า “เสี่ยวกานเป็นโครงการใหม่ที่เป็นโอกาสทางธุรกิจของนักลงทุนที่จะสามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้อีกมาก ในขณะเดียวกัน สำหรับประชาชนที่อาศัยอยู่ในกรุงปักกิ่งแล้ว

⁴³⁹ Ibid.

⁴⁴⁰ Wu, "Fact box: five key elements of Xiongan new area."

⁴⁴¹ Ibid.

ประสบปัญหาความหนาแน่นของประชากร มลพิษทางอากาศ ราคาอสังหาริมทรัพย์ที่สูงมาก ก็มองว่า เสี่ยวกานจะเป็นเมืองที่สามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้”⁴⁴²

ทั้งหมดนี้ จากจุดตั้งต้นที่มีการระบุว่าเป็นส่วนหนึ่งของเขตเศรษฐกิจใหม่ การประสานงาน การพัฒนาภูมิภาคจิง-จิน-จี ที่ได้รับการยกระดับให้กลายเป็นหนึ่งในสามยุทธศาสตร์ใหญ่ มีบทบาทสำคัญในการแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่ที่ถูกกำหนดจากรัฐบาลกลาง และมีความเชื่อมโยงกับนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางซึ่งเป็นอีกหนึ่งในสามยุทธศาสตร์ใหญ่ผ่านแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและเมืองของมหานครเทียนจิน ประเด็นนี้ทำให้เห็นว่า นอกจากการประสานงานการพัฒนาภูมิภาคจิง-จิน-จีจะให้ความสำคัญไปที่การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างกันภายในภูมิภาคแล้ว ยังมีการให้ความสำคัญกับการสร้างจุดเชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของภูมิภาคอื่น ๆ เพื่อประสานงานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอีกด้วย

5.2.2 ยุทธศาสตร์แถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี

แถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซีเป็นโครงการที่สมัชชา 18 สร้างขึ้นมาเพื่อต่อยอด “เขตเศรษฐกิจพิเศษปากแม่น้ำแยงซี” (Yangtze River Delta Special Economic Zone) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นมาให้เป็นโครงการนำร่องทางเศรษฐกิจของจีนในสมัยเติ้งเสี่ยวผิง โดยเขตเศรษฐกิจพิเศษประกอบด้วยมหานครเซี่ยงไฮ้ มณฑลเจ้อเจียง และมณฑลเจียงซู ภายใต้ตรรกะที่ว่าให้พื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาสามารถพัฒนาไปก่อน จากนั้นการพัฒนาจากพื้นที่เหล่านี้จะเอ่อล้นไปสู่พื้นที่ที่ด้อยพัฒนาอื่น ๆ ในประเทศได้ ดังจะเห็นได้ว่าทั้งสามพื้นที่นี้ล้วนเป็นพื้นที่ที่อยู่ติดชายฝั่งทะเลตะวันออกทั้งหมด ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการพัฒนาเศรษฐกิจและเมืองภายในกลุ่มตัวเอง แต่ทว่า ปัญหาคือการพัฒนาทางเศรษฐกิจยังไม่สามารถเอ่อล้นไปสู่พื้นที่ที่ด้อยพัฒนามากกว่าได้ จากการที่การพัฒนาในด้านที่เหมือนกันโดยปราศจากการประสานงานกันเอง⁴⁴³ เมื่อเป็นเช่นนั้น สมัชชา 18 จึงริเริ่มแนวคิดเรื่อง “แถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี” โดยจะเน้นการประสานงานการพัฒนาร่วมกันของบรรดาพื้นที่ต่าง ๆ ตามลุ่มแม่น้ำแยงซีนับตั้งแต่มณฑลยูนนานจนถึงทางออกทะเลจีนตะวันออกที่มหานครเซี่ยงไฮ้

ความริเริ่มดังกล่าวเกิดขึ้นในเดือนกันยายน 2013 ที่คณะมุขมนตรีมอบหมายให้คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปแห่งชาติและกระทรวงคมนาคมทำการร่าง “ความคิดเห็นชี้แนะในการสร้างแถบเศรษฐกิจใหม่ตลอดลุ่มแม่น้ำแยงซี” (Guiding Opinions on Building

⁴⁴² Ibid.

⁴⁴³ Changcun Cheng, "Green belt," *China Today*, 17 September 2018, http://www.chinatoday.com.cn/ctenglish/2018/.commentaries/201809/t20180917_800141660.html.

China's New Economic Belt Along the Yangtze River) เพื่อที่จะให้เป็นเอกสารรากฐานของแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี ซึ่งประกอบไปด้วย 9 มณฑล ได้แก่ ยูนนาน เสฉวน กุ้ยโจว หูหนาน หูเป่ย์ เจียงซี อี้หนิง เจ้อเจียง และเจียงซู และอีก 2 มณฑล ได้แก่ ฉงชิ่งและเซี่ยงไฮ้ รวมทั้งหมดเป็น 11 เขตการปกครองระดับมณฑล มีพื้นที่รวมกันกว่า 2 ล้านตารางกิโลเมตร ประชากร 580 ล้านคน และมีผลิตภัณฑ์มวลรวมมากกว่า 40% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศทั้งหมดโดยเอกสารฉบับดังกล่าวเป็นที่แล้วเสร็จในปี 2014 และได้มีการจัดการประชุมส่วนกลางว่าด้วยการสร้างแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี ซึ่งนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้แถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซีได้กลายมาเป็นวาระแห่งชาติ⁴⁴⁴

ทั้งนี้ ในช่วงระหว่างปี 2014-2017 รัฐบาลกลางได้มีการออกเอกสารนโยบายอีก 10 ฉบับตามตารางที่ 5.4 เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาของแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี ดังจะเห็นได้ว่า รัฐบาลกลางภายใต้ผู้นำของสมัชชา 18 มีความพยายามที่จะขยายผลการพัฒนาของภูมิภาคแม่น้ำแยงซีจากการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษให้มีการบูรณาการกับกลุ่มมณฑลแม่น้ำแยงซีที่ขยายมากยิ่งขึ้น โดยก้าวสำคัญของการสร้างแถบเศรษฐกิจเส้นนี้ คือการออก “แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี 2016-2030” ในปี 2016 โดยคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปแห่งชาติ เอกสารดังกล่าวมีการกำหนดเป้าหมายว่า จะเพิ่มความเข้มแข็งให้แก่การเข้าถึงภูมิภาคแม่น้ำแยงซีทางตอนบนและทางตอนกลาง เพื่อกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจและลดช่องว่างของการพัฒนา โดยแผนการดังกล่าวได้แบ่งเป้าหมายสำคัญของแถบเศรษฐกิจนี้เป็น 3 ด้าน ได้แก่ การฟื้นฟูและปกป้องสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรน้ำ การพัฒนาเขตอุตสาหกรรมสีเขียว และการสร้างระเบียบเศรษฐกิจผ่านช่องทางการคมนาคมหลากหลายรูปแบบ⁴⁴⁵

ตารางที่ 7 รายชื่อเอกสารที่รัฐบาลกลางประกาศออกมาเพื่อส่งเสริมการพัฒนาแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซีระหว่างปี 2014-2017

ลำดับที่	ชื่อ	หน่วยงาน	ปี
1	แผนการระเบียบการคมนาคมสามมิติแห่งแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี (2014-2020)	คณะรัฐมนตรี	2014

⁴⁴⁴ Yongyu Shao, "Economic growth prospects and future outlook for the two urban centers in Yangtze River Economic Belt," *Mizuho China Monthly*, no. December (2017). 8.

⁴⁴⁵ Asian Development Bank, "People's Republic of China: support for the Yangtze River Economic Belt," news release, 18 September, 2018, <https://www.adb.org/news/infographics/peoples-republic-china-support-yangtze-river-economic-belt>.

2	ข้อชี้แนะว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาของแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี	คณะรัฐมนตรี	2014
3	แผนการสำหรับการพัฒนาภูมิภาคเมืองในแม่น้ำแยงซีตอนกลาง (2014-2020)	คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปแห่งชาติ	2015
4	ข้อชี้แนะว่าด้วยการสร้างเขตการพัฒนาระดับรัฐในแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี	คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปแห่งชาติ	2015
5	แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี 2016-2030	คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปแห่งชาติ	2016
6	แผนว่าด้วยการยกระดับแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซีให้ถูกขับเคลื่อนโดยนวัตกรรมในการเปลี่ยนผ่านของอุตสาหกรรม	คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปแห่งชาติ	2016
7	แผนว่าด้วยการพัฒนาภูมิภาคเมืองเฉิงตู-ฉงชิ่ง	สภาประชาชนแห่งชาติ	2016
8	ข้อชี้แนะการส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับการผลิตสีเขียวในแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี	กระทรวงอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศ	2017
9	แผนการว่าด้วยการพัฒนาตลาดในแม่น้ำแยงซีตอนกลาง (2017-2020)	กระทรวงพาณิชย์	2017
10	ข้อชี้แนะว่าด้วยการส่งเสริมการก่อสร้างเมืองแกนกลางในผู้อื่น	คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปแห่งชาติ	2017

ที่มา: Yongyu Shao, 'Economic Growth Prospects and Future Outlook for the Two Urban Centers in Yangtze River Economic Belt', *Mizuho China Monthly*, December, (2017). 9.

ประเด็นแรก การฟื้นฟูและปกป้องสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรน้ำ จากการที่บริเวณลุ่มแม่น้ำแยงซีเป็นพื้นที่ที่ให้ผลผลิตทางการเกษตรจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ข้าว ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนถึง 2 ใน 3 ของปริมาณข้าวที่ผลิตในประเทศจีนทั้งหมด⁴⁴⁶ ดังนั้น แผนการระยะยาวดังกล่าวจึงมีการกำหนดไว้ว่าการพัฒนาภูมิภาคในลุ่มแม่น้ำแยงซีจะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาทาง

⁴⁴⁶ Aleksandr Pavlovich Muranov, and Charles E. Greer, "Yangtze River," in *Britanica*. <http://www.britanica.com/place/Yangtze-River>.

การเกษตรที่ยั่งยืน การป้องกันและควบคุมมลพิษต่อสภาพแวดล้อม การจัดการความเสี่ยงอันเกิดจากน้ำท่วม การชดเชยคืนให้แก่ธรรมชาติ และการปกป้องและการฟื้นฟูพื้นที่ลุ่มน้ำ⁴⁴⁷ ทั้งนี้ ในวันที่ 13 กรกฎาคม 2017 กระทรวงสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรน้ำ และคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปแห่งชาติได้มีการประกาศแผนการเพื่อการปกป้องระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมในแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซีโดยมีการตั้งเป้าหมายในระยะยาวของการจัดการสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคนี้ไปจนถึงปี 2030⁴⁴⁸

ประเด็นที่สอง การพัฒนาอุตสาหกรรมสีเขียว ในปี 2017 กระทรวงอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศได้มีการประกาศ “ข้อชี้แนะการส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับการผลิตสีเขียวในแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี” (Guiding Opinions on Strengthening Green Manufacturing in the Yangtze River Economic Belt) ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมเขตพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณลุ่มแม่น้ำแยงซีกว่า 150 เขต โดยในจำนวนนี้มี 82 เขตเป็นเขตอุตสาหกรรม high-end equipments กับ 52 เขตเป็นอุตสาหกรรมดิจิทัล และอีก 20 เขตเป็นเขตอุตสาหกรรมผลิตรถยนต์ ส่วนที่เหลือคืออุตสาหกรรมเครื่องเรือนกับอุตสาหกรรมสิ่งทอ⁴⁴⁹ ทั้งนี้ อุตสาหกรรมสีเขียวหมายถึงการที่ผู้ประกอบการและผู้ลงทุนในภาคอุตสาหกรรมจะต้องยึดแนวคิดที่ว่า “ภูเขาเขียวน้ำใสมีค่าดังกองเงินกองทอง”⁴⁵⁰ และเพื่อที่จะสร้างเงื่อนไขดังกล่าว แผนแม่บทจึงมีการระบุไว้ว่า จำเป็นต้องมีการประสานงานกันระหว่างการวางแผนเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจ มีการสร้างระบบหมุนเวียนน้ำเสียและลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ การเปลี่ยนผ่านของอุตสาหกรรมพลังงานที่ยั่งยืน และการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศในการเกษตร⁴⁵¹

ประเด็นที่สาม เนื่องจากแม่น้ำแยงซีเป็นเส้นทางเดินเรือสินค้าที่เชื่อมโยงภูมิภาคส่วนในที่ยังมีความด้อยพัฒนาเข้ากับภูมิภาคชายฝั่งที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจระดับสูง รวมไปถึงการเชื่อมต่อกับภูมิภาคเหล่านี้กับต่างประเทศ การสร้างระเบียบเศรษฐกิจผ่านช่องทางการคมนาคมหลากหลายรูปแบบจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งยวด ทั้งนี้ ตามแผนการแล้วจะประกอบด้วยการพัฒนา 4 ด้านใหญ่

⁴⁴⁷ Asian Development Bank, "People's Republic of China: support for the Yangtze River Economic Belt."

⁴⁴⁸ "关于印发《长江经济带生态环境保护规划》的通知," ed. 环境保护部 (18 日 7 月 2017 年). www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201707/t20170718_418053_wap.shtml.

⁴⁴⁹ Yu Cheng, "Top priority for industry clusters on Yangtze River Belt this year," *China Daily*, 23 January 2018, <http://www.chinadaily.com.cn/a/201801/23/WS5a669377a3106e7dcc135edf.html>.

⁴⁵⁰ "Pushing green development of the Yangtze River Economic Belt," Reignwood, updated 22 November, 2018, <http://www.reignwood.com/en//news-c/pushing-green-development-of-the-yangtze-river-economic-belt/?p=1>.

⁴⁵¹ Asian Development Bank, "China, People's Republic of: preparing Yangtze River Economic Belt projects," (Asian Development Bank). <https://www.adb.org/projects/50343-001/main#project-pds>.

ได้แก่ การพัฒนาความเชื่อมโยงต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นท่าเรือ ถนน ท่าอากาศยาน และทางรถไฟ การยกระดับศูนย์กลางทางการขนส่ง การพัฒนาการบริการด้านการเงินและการควบคุมกฎ และการสร้างระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อเพิ่มความปลอดภัยและประสิทธิภาพในการขนส่งและการเดินทาง โดยที่ จะต้องมีการบูรณาการกลไกการจัดการที่มีการประสานงานและมีความเป็นเอกภาพตลอดเขตพื้นที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี⁴⁵²

ทั้งสามประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับระบบการแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่ในแง่ที่ว่า แถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซีได้มีการแบ่งพื้นที่ของมณฑลในที่ราบลุ่มแม่น้ำแยงซีเป็นสามบริเวณ ได้แก่ 1) พื้นที่บริเวณปากแม่น้ำแยงซีหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษปากแม่น้ำแยงซีเดิม ที่จะต้องเพิ่มระดับของการบูรณาการระหว่างกันให้มากยิ่งขึ้น 2) พื้นที่บริเวณแม่น้ำแยงซีตอนกลางที่จะมีการสร้างกลุ่มของเมือง (city cluster) ขึ้นมาโดยจะมีศูนย์กลางอยู่ที่เมืองอู่ฮั่นในมณฑลหูเป่ย์ และ 3) พื้นที่บริเวณทางตอนต้นของแม่น้ำแยงซี ซึ่งจะเน้นให้มหานครฉงชิ่งให้เป็นศูนย์กลางในการพัฒนากลุ่มของเมืองในพื้นที่นี้ ซึ่งทั้งสามเมืองหลักในแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซีนี้ล้วนแล้วแต่ถูกกล่าวถึงและมีการวางยุทธศาสตร์สำคัญในความริเริ่มแถบ-ทางทั้งหมด โดยจะลงรายละเอียดและวิเคราะห์ความเชื่อมโยงในส่วนถัดไป

ทั้งนี้ ประเด็นเพิ่มเติมที่น่าสนใจของโครงการพัฒนาแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซีคือ การที่รัฐบาลจีนได้ยื่นเรื่องขอเงินกู้จากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank—ADB) เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาภายใต้แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี 2016-2030 โดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียได้มีการอนุมัติเงินกู้ดังกล่าวในวันที่ 19 เมษายน 2017 แบ่งเป็นเงินกู้เพื่อช่วยทางด้านารรับมือกับปัญหาโลกร้อน (Climate Change Fund) จำนวน 6 แสนด์ดอลลาร์สหรัฐฯ เงินกู้พิเศษเพื่อความช่วยเหลือทางเทคนิคจำนวน 1.5 แสนด์ดอลลาร์สหรัฐฯ เงินกู้เพื่อจัดการทรัพยากรน้ำจำนวน 3 แสนด์ดอลลาร์สหรัฐฯ ฯลฯ ทั้งหมดรวมเป็นเงินกว่า 3,758,300 ดอลลาร์สหรัฐฯ ที่มาจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย โดยเงินจำนวนนี้จะถูกกระจายไปใช้ใน 3 โครงการใหญ่ได้แก่ โครงการบูรณาการการฟื้นฟูธรรมชาติและปกป้องสิ่งแวดล้อมในเหอหนาน-เต็งโจว โครงการสาธิตระบบนิเวศสันดอนแม่น้ำในยูนนาน-ซาฮู และโครงการปกป้องระบบนิเวศและการพัฒนาสีเขียวในอานฮุย-หวงชาน-ซินอันเจียง⁴⁵³

ในขณะที่ธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank—AIIB) ที่รัฐบาลกลางจีนเป็นผู้ริเริ่มขึ้นมานั้น กลับไม่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซีแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากข้อมูลโครงการที่ธนาคาร AIIB ให้การ

⁴⁵² Ibid.

⁴⁵³ Asian Development Bank, "People's Republic of China: support for the Yangtze River Economic Belt."

อนุมัติในส่วนของประเทศจีนนั้นมีอยู่เพียงโครงการเดียวคือ โครงการพัฒนาคุณภาพของอากาศในกรุงปักกิ่งและการทดแทนการใช้ถ่านหิน ซึ่งได้รับการอนุมัติเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2017 จำนวน 250 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ⁴⁵⁴

ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า ถึงแม้ปริมาณเงินกู้ที่ขอจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียจะน้อยมากเมื่อเทียบกับขนาดของโครงการขนาดใหญ่และเงินกู้ที่มีการจัดตั้งขึ้นทั้งจากรัฐบาลกลางและจากรัฐบาลท้องถิ่นในจีน แต่การกู้เงินดังกล่าวก็มีนัยยะสำคัญในแง่ของการได้รับความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค (technical assistance) และด้านคำปรึกษาจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียที่มีประสบการณ์ในเรื่องนี้เป็นเวลานาน⁴⁵⁵ เมื่อเป็นเช่นนั้น การเปิดกว้างต่อความช่วยเหลือจากภายนอกของแถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซีจึงเป็นอีกประเด็นที่น่าสนใจและทำให้เห็นถึงสถานะความเป็นจริงของโครงการดังกล่าวมากยิ่งขึ้น

5.2.3 ยุทธศาสตร์ความริเริ่มแถบ-ทาง

ส่วนนี้จะกล่าวถึงความริเริ่มแถบ-ทางในฐานะที่เป็นหนึ่งใน “สามยุทธศาสตร์ใหญ่” เพื่อประสานงานการปฏิรูปเศรษฐกิจและเปิดประเทศ ซึ่งเหตุผลสำคัญของการใช้ระบบการแบ่งหน้าที่ที่รัฐบาลกลางใช้กับรัฐบาลท้องถิ่นในส่วนนี้คือ เพื่อเป็นการเตรียมพร้อมรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อให้มีขีดความสามารถในการรองรับและส่งเสริมการร่วมมือความร่วมมือความริเริ่มแถบ-ทางที่ประเทศจีนเป็นผู้ริเริ่มกับต่างประเทศ⁴⁵⁶ ในแง่นี้ นโยบายความริเริ่มแถบทางจึงมีนัยยะทั้งต่อการเมืองระหว่างประเทศและการเมืองภายในประเทศจีนผ่านระบบการแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่ที่รัฐบาลกลางใช้ในการชี้แนะทิศทางและควบคุมการดำเนินงานตามนโยบายจากส่วนกลางของบรรดารัฐบาลท้องถิ่นอีกด้วย

ทั้งนี้ ดังที่ได้กล่าวไปในสองยุทธศาสตร์ก่อนหน้านี้ว่าจะมีอย่างน้อยหนึ่งพื้นที่หรือเขตการปกครองในกรอบยุทธศาสตร์ทั้งสองไม่ว่าจะเป็น ยุทธศาสตร์การประสานงานการพัฒนาภูมิภาคฉิง-จิน-จี และยุทธศาสตร์แถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี ที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ความริเริ่มแถบ-ทาง ซึ่งในที่นี่หมายถึงรายละเอียดในส่วนของพัฒนาตามแนวทางการเปิดประเทศในเอกสาร

⁴⁵⁴ Asian Infrastructure Investment Bank, "China: Beijing air quality improvement and coal replacement project," (8 December, 2017). www.aiib.org/en/projects/approved/2017/air-quality-improvement-coal-replacement/html.

⁴⁵⁵ Asian Development Bank, "China, People's Republic of: preparing Yangtze River Economic Belt projects."

⁴⁵⁶ โปรดดู National Development and Reform Commission, "Vision and actions on jointly building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road."

“วิสัยทัศน์และแผนการเพื่อสร้างแถบเศรษฐกิจทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ร่วมกัน” จึงอาจกล่าวได้ว่าความสำคัญของยุทธศาสตร์ความริเริ่มแถบ-ทางในฐานะหนึ่งใน “สามยุทธศาสตร์ใหญ่” คือ การเป็นจุดเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ทั้งสามเข้าไว้ด้วยกัน เนื่องจากเอกสารวิสัยทัศน์ฯ มีการระบุถึงบทบาทที่ครอบคลุมเกือบทุกมณฑลภายในประเทศ ทำให้มีบางส่วนที่ครอบคลุมยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ทั้งสองข้างต้นด้วย โดยเอกสารดังกล่าวมีการแบ่งกลุ่มภูมิภาคในประเทศจีนออกเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มภูมิภาคตะวันตกเฉียงเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ กลุ่มภูมิภาคตะวันตกเฉียงใต้ กลุ่มภูมิภาคแถบชายฝั่ง และกลุ่มภูมิภาคส่วนในที่ไม่มีอาณาเขตติดทะเล

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการแบ่งกลุ่มภูมิภาคตามเอกสารวิสัยทัศน์และแผนการของนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางแล้วจะพบได้ว่า มีรัฐบาลท้องถิ่นบางรัฐบาลเช่น มองโกเลียใน จีหลิน และกว่างซีจ้วง ที่ถูกมอบหมายหน้าที่ควบคู่กันถึงสองภูมิภาค จึงนำมาสู่ปัญหาที่ว่า ทำไมรัฐบาลกลางจึงได้มอบหมายความรับผิดชอบที่ทับซ้อนให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้? ซึ่งดูเหมือนว่า การแบ่งภูมิภาคในจีนเป็น 4 กลุ่มดังกล่าว มีสองกลุ่มที่ใช้หลักเหตุผลทางภูมิศาสตร์การเมือง คือ กลุ่มภูมิภาคตะวันตกเฉียงเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ กับกลุ่มภูมิภาคตะวันตกเฉียงใต้ เนื่องจากทั้งสองกลุ่มล้วนแล้วแต่มีพื้นที่ที่ติดชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านของจีนทั้งสิ้น เมื่อเป็นเช่นนั้น เนื้อหาการแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่ในส่วนนี้จึงจะมีนัยยะทางภูมิศาสตร์การเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่าด้วยการสร้างความเชื่อมโยงกับต่างประเทศ ในขณะที่อีกสองกลุ่มที่เหลือจะใช้หลักภูมิศาสตร์ทางเศรษฐกิจและการพัฒนาพื้นที่ในการแบ่ง ได้แก่ กลุ่มภูมิภาคแถบชายฝั่ง และกลุ่มภูมิภาคส่วนในที่ไม่มีอาณาเขตติดทะเล ซึ่งเป็นการแบ่งตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ใช้มาตั้งแต่สมัยตั้งเสี่ยวผิง ด้วยเหตุนี้ เนื้อหาการแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่ในส่วนนี้จึงจะเน้นไปที่การสร้างเชื่อมโยงภายในและการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจอื่น ๆ อีกด้วย ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่บางรัฐบาลท้องถิ่นจะมีชื่อปรากฏในสองกลุ่ม ด้วยเหตุที่ว่าพื้นที่เหล่านั้นมีความสำคัญต่อรัฐบาลกลางทั้งในประเด็นทางการเมืองและทางเศรษฐกิจนั่นเอง

ในส่วนต่อจากนี้จะเป็นการลงรายละเอียดการแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่ภายใต้ยุทธศาสตร์ความริเริ่มแถบ-ทาง โดยจะเริ่มจากกลุ่มภูมิภาคตะวันตกเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ กลุ่มภูมิภาคตะวันตกเฉียงใต้ กลุ่มภูมิภาคแถบชายฝั่ง และกลุ่มภูมิภาคส่วนในที่ไม่มีอาณาเขตติดทะเลตามลำดับ

2.3.1 กลุ่มภูมิภาคตะวันตกเฉียงเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ

ภูมิภาคตะวันตกเฉียงเหนือมีพื้นที่ติดกับต่างประเทศมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็น รัสเซีย คาซัคสถาน คาจิกิสถาน ทาจิกิสถาน อัฟกานิสถาน ปากีสถาน และอินเดีย เนื่องจากกลุ่มภูมิภาคนี้ประกอบด้วยมณฑลชานซี มณฑลกานซู มณฑลชิงไห่ เขตการปกครองตนเองหนิงเซี่ย และเขตการปกครองตนเองซินเจียง จึงจะเห็นได้ว่า กลุ่มภูมิภาคนี้มีลักษณะเฉพาะหลายประการ ประการแรก เพราะมีพื้นที่ติดกับอนุทวีปใหญ่ถึงสามอนุทวีป คือเอเชียใต้ เอเชียกลาง และเอเชียตะวันตก ประการที่สอง เพราะเป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือก๊าซและน้ำมันอยู่เป็นจำนวนมาก และประการที่สามคือเป็นภูมิภาคที่มีปัญหาขบวนการแบ่งแยกดินแดนซึ่งมีพื้นฐานมาจากทั้งเรื่องศาสนาและชาติพันธุ์ รวมไปถึงการได้รับการสนับสนุนขบวนการดังกล่าวจากประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ภูมิภาคตะวันตกเฉียงเหนือมีความสำคัญในทางยุทธศาสตร์ต่อรัฐบาลกลางเป็นอย่างมาก

ในขณะที่ภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือประกอบด้วย มณฑลจี๋หลิน มณฑลเหลียวหนิง และมณฑลเฮยหลงเจียง ซึ่งมีพื้นที่ติดกับมองโกเลีย รัสเซียทางฝั่งตะวันออก และเกาหลีเหนือ ซึ่งประเทศเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นประเทศที่มีความสำคัญต่อจีนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือรัสเซียทางฝั่งตะวันออก เนื่องจากประการแรก จีนยังมีความจำเป็นต้องพึ่งพาในเรื่องพลังงานทั้งน้ำมันดิบและแก๊สธรรมชาติจากรัสเซีย รวมไปถึงการพัฒนาเทคโนโลยีด้านพลังงานนิวเคลียร์อีกด้วย⁴⁵⁷ ประการที่สอง ถือได้ว่าจีนกับรัสเซียที่มีการขึ้นต่อกันทางเศรษฐกิจมากขึ้นนั้นส่งผลต่อการเป็นพันธมิตรกันของทั้งสองประเทศนี้ในประชาคมระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการที่รัสเซียประกาศอย่างชัดเจนว่าได้หันและทิเบตแล้วแต่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของสาธารณรัฐประชาชนจีน⁴⁵⁸ และยังเข้าร่วมในกรอบความร่วมมือกับจีนในหลายๆ ที่ ไม่ว่าจะเป็น BRICS และ Shanghai Cooperation Organization ประการที่สาม จากยุทธศาสตร์ตะวันออกไกล (Far East Strategy) ของ วลาดิเมียร์ ปูติน ที่ให้ความสำคัญกับเขตชายแดนของรัสเซียทางฝั่งเอเชีย-แปซิฟิกมากขึ้น โดยจะเปลี่ยนพื้นที่ดังกล่าวจากที่เป็นสนามหลังบ้านให้กลายเป็นประตูหน้าในการเข้าสู่รัสเซีย⁴⁵⁹ ประเด็นนี้มีความครอบคลุมทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษและท่าเรือเสรี (free port) ที่เมืองวลาดิวอสตอก ซึ่งอยู่ใกล้ชายแดนจีน ด้วยเหตุนี้การเปลี่ยนแปลงในทาง

⁴⁵⁷ "China and Russia: collaborators or competitors?," Council on Foreign Relations, updated 1 November, 2018, <https://www.cfr.org/blog/china-and-russia-collaborators-or-competitors>.

⁴⁵⁸ "China, Russia sign five-point joint statement," *Xinhua*, 18 June 2009, http://news.xinhuanet.com/english/2009-06/18/content_11558133.htm.

⁴⁵⁹ Artyom Lukin, and Tamara Troyakova, *The Russian Far East and the Asia-Pacific: state-managed integration*, Asia-Pacific Center for Security Study (2012), <https://apcss.org/wp-content/uploads/2012/09/Chapter15.pdf>. 189.

บริบทดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นโอกาสสำคัญที่จีนจะพัฒนาความสัมพันธ์กับรัสเซียให้มีความแน่นแฟ้นกันมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ เป้าหมายของการรวมทั้งสองกลุ่มภูมิภาคเข้าไว้ด้วยกันตามเอกสารวิสัยทัศน์และแผนคือ การเป็นจุดยุทธศาสตร์ในการสร้างแถบเศรษฐกิจทางบกสายแรกที่เชื่อมระเบียงเศรษฐกิจจีน-มองโกเลีย-รัสเซีย (China-Mongolia-Russia Economic Corridor) โดยที่รัฐบาลกลางของจีนมีการยกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศภาคีในระเบียงเศรษฐกิจดังกล่าวให้มีการประชุมสุดยอดผู้นำเป็นครั้งแรกในเดือนกันยายน 2014 ซึ่งได้ผลลัพธ์ว่า กรอบความร่วมมือดังกล่าวจะเน้นไปที่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ⁴⁶⁰ ต่อมาในเดือนกรกฎาคม 2015 ได้มีการประชุมสุดยอดผู้นำอีกครั้ง โดยประเทศภาคีทั้งหมดเห็นพ้องต้องกันว่าจะต้องมีการสร้างระเบียงเศรษฐกิจร่วมกัน⁴⁶¹ และในเดือนมิถุนายน 2016 ที่ประชุมผู้นำได้มีการลงนามในกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้ระเบียงเศรษฐกิจจีน-มองโกเลีย-รัสเซีย ที่จะครอบคลุมทั้งหมด 7 ด้าน ได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค การคมนาคม ความร่วมมือด้านการทำเรือและระบบศุลกากร การเพิ่มขีดความสามารถทางการผลิตและความร่วมมือทางด้านการลงทุน ความร่วมมือทางด้านการค้า การแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม ความร่วมมือทางด้านสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ และการส่งเสริมความร่วมมือตามชายแดน⁴⁶²

นอกจากนั้น รัฐบาลกลางยังมีจุดเน้นสำคัญตามเอกสารวิสัยทัศน์และแผนคือ การสร้างระเบียงรถไฟความเร็วสูงข้ามยูเรเชียเพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับรัสเซีย รวมไปถึงการสร้าง ความเชื่อมโยงกับภูมิภาคเอเชียใต้ เอเชียกลาง และเอเชียตะวันตก (กลุ่มประเทศบริเวณคาบสมุทรอาหรับ) โดยมีการแจกแจงรายละเอียดของยุทธศาสตร์ที่แต่ละรัฐบาลท้องถิ่นต้องรับผิดชอบเพื่อที่หน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศจีนจะสามารถร่วมมือประสานงานกันเพื่อบรรลุเป้าหมายตามนโยบาย ความริเริ่มแถบ-ทางของรัฐบาลกลางได้ตามที่แจกแจงในตารางที่ 5.5

⁴⁶⁰ Ch. Khaliun, "First Mongolia-Russia-China trilateral meeting held during SCO summit," *The Ubpost*, 14 September 2014, <http://ubpost.mongolnews.mn/?p=11910>.

⁴⁶¹ Ulziisaikhan Ganbold, "Mongolia-Russia-China "Economic Corridor": building a network of science and technology parks" (paper presented at the Mongolia-Russia-China Economic Corridor, Hefei, PRC, 2017). 2.

⁴⁶² "Plan on establishing the China-Mongolia-Russia Economic Corridor," (27 January 2017). https://www.academia.edu/31073240/TRANSLATION_Plan_on_establishing_the_China-Mongolia-Russia_economic_corridor?auto=download.

ตารางที่ 8 ยุทธศาสตร์และจุดเน้นของรัฐบาลท้องถิ่นทางด้านตะวันตกเฉียงเหนือและ
ตะวันออกเฉียงเหนือ⁴⁶³

รัฐบาลท้องถิ่น	ยุทธศาสตร์และจุดเน้น
ภาพรวมของภูมิภาคตะวันตกเฉียงเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ	สนับสนุนการก่อสร้างระเบียงรถไฟความเร็วสูงข้ามยูเรเชีย (Eurasia High-Speed Transport Corridor) ที่เชื่อมระหว่างกรุงเป่ย์จิงกับกรุงมอสโก เพื่อเปิดการพัฒนาพรมแดนทางตอนเหนือของประเทศ
เขตการปกครองตนเองซินเจียง	หน้าต่างของการเปิดพรมแดนทางฝั่งตะวันตกของประเทศต่อภูมิภาคเอเชียใต้ เอเชียกลาง และเอเชียตะวันตก
มณฑลช่านซี และมณฑลกานซู	เพิ่มความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม
เขตการปกครองตนเองหนิงเซี่ย ฮู่ยี้ และมณฑลชิงไห่	สร้างเอกลักษณ์ทางด้านชาติพันธุ์และวัฒนธรรม
เมืองซีอาน	เป็นศูนย์กลางของการปฏิรูปและการเปิดประเทศทางฝั่งภูมิภาคตอนใน
เมืองหลานโจว และเมืองชิงหนิง	เร่งการพัฒนาเมืองและเปิดภูมิภาค
เมืองหนิงเซี่ย	เร่งสร้างเขตเศรษฐกิจนำร่องหนิงเซี่ย (Ningxia Inland Opening-up Pilot Economic Zone) ซึ่งมีเป้าหมายทางด้านยุทธศาสตร์ การขนส่ง การค้า และเป็นศูนย์กลางของการโลจิสติกส์ เพื่อการเป็นศูนย์กลางทางด้านอุตสาหกรรมและวัฒนธรรมที่เชื่อมโยงกับภูมิภาคเอเชียใต้ เอเชียกลาง และเอเชียตะวันตก

⁴⁶³ โปรดดู National Development and Reform Commission, "Vision and actions on jointly building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road."

เขตการปกครองตนเอง มองโกเลียใน	เป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างจีน-มองโกเลีย-รัสเซีย
มณฑลเฮยหลงเจียง	เพิ่มการสร้างทางรถไฟให้มีความเชื่อมโยงกับรัสเซียมากขึ้น
มณฑลเฮยหลงเจียง, มณฑล จีหลิน และมณฑลเหลียวหนิง	เพิ่มความเชื่อมโยงแบบครบวงจร (น้ำ-บก) ทั้งระหว่างกันเอง และ กับภูมิภาคทางชายฝั่งตะวันออกของรัสเซีย

2.3.2 กลุ่มภูมิภาคตะวันตกเฉียงใต้

ภูมิภาคตะวันตกเฉียงใต้อันประกอบไปด้วย มหานครฉงชิ่ง มณฑลเสฉวน มณฑลกุ้ยโจว มณฑลยูนนาน และเขตการปกครองตนเองทิเบตนั้น มีพื้นที่ติดกับต่างประเทศจำนวนมาก และยังมีปัญหาทางด้านเขตแดนและกลุ่มชาติพันธุ์เช่นเดียวกับภูมิภาคตะวันตกเฉียงเหนือ โดยประเทศเพื่อนบ้านที่มีพื้นที่ติดกับภูมิภาคตะวันตกเฉียงใต้ของจีนได้แก่ อินเดีย เนปาล ภูฏาน เมียนมาร์ ลาว และเวียดนาม จึงถือได้ว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นประตูสำคัญของจีนในการออกไปสู่เอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะเดียวกัน ประเด็นเรื่องเขตการปกครองตนเองทิเบตก็เป็นปัญหาสำคัญของรัฐบาลกลางเช่นกัน ซึ่งปัญหานี้มีความคาบเกี่ยวกับการกำหนดเส้นเขตแดนที่ยังมีความขัดแย้งกับอินเดียและเนปาลอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ การแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่เพื่อการประสานงานการพัฒนาประเทศจึงมีบทบาทสำคัญเช่นกันในการรวมศูนย์การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นในกรณีนี้

ตามวิสัยทัศน์และแผนการแล้ว รัฐบาลกลางได้ทำการมอบหมายให้กับรัฐบาลท้องถิ่น 3 แห่ง คือ ยูนนาน กว่างซี และทิเบตในการทำหน้าที่ในการสร้างความเชื่อมโยง (Connectivity) กับประเทศเพื่อนบ้านในสองภูมิภาคหลัก คือ ภูมิภาคเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยสามารถพิจารณารายละเอียดของการมอบหมายความรับผิดชอบได้ตามตารางที่ 5.6 อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า มีการระบุถึงเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วงไว้ในกลุ่มภูมิภาคตะวันตกเฉียงใต้ด้วยเช่นกัน ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว เขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วงจัดอยู่ในภูมิภาคกลางตอนล่างของจีน เมื่อเป็นเช่นนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจว่า ด้วยเหตุใดรัฐบาลกลางจึงบรรจุความรับผิดชอบของเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วงไว้ในกลุ่มภูมิภาคตะวันตกเฉียงใต้?

ดังที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ มณฑลยูนนานกับรัฐบาลเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วงมีการแข่งขันกันเพื่อที่จะเป็นประตูภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แน่แน่นอนว่าเมื่อเอกสารวิสัยทัศน์และแผนการได้บรรลุภาวะของกลุ่มภูมิภาคตะวันตกเฉียงใต้ของจีนว่าจะให้เป็นประตูภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปัญหาการแข่งขันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นทั้งสองจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องมีการจัดการ โดยรัฐบาลกลางมอบหมายให้เขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วงเป็นประตูของจีนสู่อาเซียน และเป็นประตูสำหรับการเปิดรับการพัฒนาจากภายนอกเข้าสู่ภูมิภาคทางตะวันตกเฉียงใต้และภาคกลางตอนใต้ของจีน ในขณะที่มณฑลยูนนานเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญของจีนในการกระชับความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงและกลุ่มประเทศในเอเชียใต้ ซึ่งเท่ากับการมอบหมายให้รัฐบาลท้องถิ่นทั้งสองแบ่งงานกันทำในการเร่งกระชับความสัมพันธ์กับภูมิภาคเพื่อนบ้าน แทนที่จะปล่อยให้ภูมิภาคทั้งสองดำเนินตามยุทธศาสตร์ของตนเองและแข่งขันกันเอง

ตารางที่ 9 ยุทธศาสตร์และจุดเน้นของรัฐบาลท้องถิ่นทางตะวันตกเฉียงใต้⁴⁶⁴

รัฐบาลท้องถิ่น	ยุทธศาสตร์และจุดเน้น
เขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง	เป็นประตูอาเซียน โดยเร่งการเปิดภูมิภาคและพัฒนาเขตเศรษฐกิจรอบอ่าวเป่ย์ปู้ (Pan Beibu Gulf Economic Zone) และเขตเศรษฐกิจแม่น้ำจูเจียง-ซีเจียง (Pearl River-Xijiang Economic Zone) เร่งสร้างระเบียงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพื่อเชื่อมโยงกับภูมิภาคอาเซียน หวังหมุดหมายในเชิงยุทธศาสตร์ใหม่ๆ สำหรับการเปิดและพัฒนาภูมิภาคตะวันตกเฉียงใต้และกลางใต้ของประเทศจีน และเป็นประตูสำคัญที่เชื่อมแถบเศรษฐกิจเส้นทางสายไหมกับเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 เข้าด้วยกัน
มณฑลยูนนาน	ใช้ความได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ในการสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเร่งยกระดับความร่วมมือที่สำคัญกับกลุ่มประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง และทำให้มณฑลยูนนานเป็นจุดหมุนของ

⁴⁶⁴ โปรดดู National Development and Reform Commission, "Vision and actions on jointly building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road."

	ประเทศจีนในการเปิดประเทศต่อภูมิภาคเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
เขตการปกครองตนเอง ทิเบต	พัฒนาการค้าข้ามพรมแดน การท่องเที่ยว และความร่วมมือเชิงวัฒนธรรมกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เนปาล

2.3.3 กลุ่มภูมิภาคแถบชายฝั่ง

นับตั้งแต่ในสมัยเติ้งเสี่ยวผิง จีนแบ่งกลุ่มภูมิภาคทางเศรษฐกิจออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มภูมิภาคชายฝั่งตะวันออก กลุ่มภูมิภาคในภาคกลาง กลุ่มภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และกลุ่มภูมิภาคตะวันตกหรือกลุ่มภูมิภาคส่วนใหญ่ โดยในบรรดาทั้ง 4 กลุ่มนี้ กลุ่มภูมิภาคแถบชายฝั่งมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากที่สุด อันเป็นผลมาจากจากการที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นในพื้นที่นี้เพื่อเร่งพัฒนาทางเศรษฐกิจมาตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1980 ทำให้ภูมิภาคชายฝั่งเป็นศูนย์รวมของบรรดาเขตเศรษฐกิจพิเศษต่าง ๆ เช่น เขตเศรษฐกิจรอบอ่าวปัวไห่ (Bohai Economic Rim) เขตเศรษฐกิจพิเศษปากแม่น้ำแยงซี (Yangtze River Delta Special Economic Zone) และเขตเศรษฐกิจพิเศษปากแม่น้ำจู (Pearl River Delta Special Economic Zone) ทั้งนี้ กลุ่มภูมิภาคชายฝั่งตะวันออกประกอบด้วย มณฑลเหอเป่ย์ มหานครเทียนจิน กรุงปักกิ่ง มณฑลซานตง มณฑลเจียงซู มหานครเซี่ยงไฮ้ มณฑลเจ้อเจียง มณฑลฝูเจี้ยน มณฑลกวางตุ้ง และมณฑลไห่หนาน

ภายใต้เอกสารวิสัยทัศน์และแผนการฯ รัฐบาลกลางมอบหมายหน้าที่แก่กลุ่มภูมิภาคนี้ในภาพรวมว่าจะต้องเปิดกว้างแก่การปฏิรูปเศรษฐกิจให้ยิ่งรากลึกมากขึ้น สร้างระบบและกลไกใหม่ ๆ สำหรับการเปิดเศรษฐกิจในภูมิภาค พัฒนานวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พัฒนาขีดความสามารถให้ประเทศจีนสามารถมีส่วนร่วมและเป็นผู้นำในการแข่งขันและร่วมมือระหว่างประเทศ และเป็นผู้วางแนวทางและกำลังสำคัญของประเทศในการสร้างความริเริ่มแถบ-ทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ เส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ที่จะต้องเชื่อมโยงกับกลุ่มภูมิภาคอื่น ๆ ของจีน รวมไปถึงการขยายขอบเขตความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และการเพิ่มและขยายเมืองท่าต่าง ๆ ตามแนวชายฝั่ง ซึ่งเท่ากับเป็นการขยายช่องทางที่จะทำให้จีนสามารถเชื่อมโยงภูมิภาคต่าง ๆ ของจีนกับโลกได้มากขึ้น

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากตารางที่ 5.7 จะเห็นได้ว่า กลุ่มภูมิภาคแถบชายฝั่งจะมีความสำคัญอีกประการคือการเชื่อมยุทธศาสตร์ใหญ่เพื่อการประสานงานการพัฒนาพื้นที่อีกสองยุทธศาสตร์คือ

ยุทธศาสตร์การประสานงานการพัฒนาภูมิภาคปักกิ่ง-เทียนจิน-เหอเป่ย์ และยุทธศาสตร์แถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี โดยมีมหานครเทียนจิน มหานครเซี่ยงไฮ้ และมณฑลเจ้อเจียงเป็นจุดเชื่อมต่อกัน ภายใต้ยุทธศาสตร์ความริเริ่มแถบ-ทาง โดยเมื่อพิจารณาในเนื้อหาแล้วคือการให้เมืองเหล่านี้เป็นศูนย์กลางในการคมนาคมขนส่งระหว่างกลุ่มภูมิภาคส่วนในกับต่างประเทศ รวมทั้งเป็นจุดศูนย์กลางในการเชื่อมโยงระหว่างเขตเศรษฐกิจพิเศษต่าง ๆ ทั้งที่มีอยู่ก่อนหน้านี้ และที่เพิ่งถูกผลักดันในยุคของ สมัชชา 18 อีกด้วย

อีกประการหนึ่งคือ กลุ่มภูมิภาคแถบชายฝั่งยังได้รับมอบหมายให้เป็นสิ่งสำคัญในการเชื่อมต่อเชิงอ้อมงก มาเก๊า และได้หันผ่านมณฑลกว่างตงและมณฑลฝูเจี้ยน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางของรัฐบาลกลางอีกด้วย ถือได้ว่า ประเด็นนี้เป็นทั้งเรื่องของเศรษฐกิจและการเมืองควบคู่กัน เพราะทั้งอ้อมงกและไต้หวัน ต่างเป็นพื้นที่ที่มีการต่อต้านอำนาจอิปไตยของรัฐบาลกลาง ทั้งจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ อุดมการณ์ และระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังมีอีกพื้นที่หนึ่งที่รัฐบาลกลางมีปัญหาเรื่องอำนาจอิปไตย คือ มณฑลไต้หวัน ในประเด็นทะเลจีนใต้ ซึ่งภายใต้เอกสารวิสัยทัศน์และแผนการฯ ได้มีการระบุให้มณฑลไต้หวันพัฒนา นครไห่ขวและเมืองซานหย่าให้กลายเป็นเมืองท่าและศูนย์กลางการท่องเที่ยว โดยไม่ได้มีการระบุถึงเมืองซานซาที่เป็นพื้นที่ที่ทับซ้อนกับการอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนของประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีก 4 ประเทศ จากทั้งสองกรณีนี้จึงทำให้ดูเหมือนว่ารัฐบาลกลางจะใช้ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจเป็นตัวนำในการจัดการประเด็นเรื่องบูรณภาพเหนือดินแดนของตนเอง

ทั้งนี้ รายละเอียดของการกำหนดภาระหน้าที่ของบรรดารัฐบาลท้องถิ่นแถบชายฝั่งภายใต้เอกสารวิสัยทัศน์และแผนการเพื่อสร้างแถบเศรษฐกิจทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ร่วมกันสามารถพิจารณารายละเอียดได้ในตารางที่ 5.7

ตารางที่ 10 ยุทธศาสตร์และจุดเน้นของรัฐบาลท้องถิ่นแถบชายฝั่ง⁴⁶⁵

รัฐบาลท้องถิ่น	ยุทธศาสตร์และจุดเน้น
มหานครเซี่ยงไฮ้	พัฒนาท่าเรือและโครงสร้างต่าง ๆ สำหรับการเป็นเมืองท่า เพิ่มศักยภาพของสนามบินเพื่อเป็นสนามบินศูนย์กลางในระดับนานาชาติ

⁴⁶⁵ โปรดดู National Development and Reform Commission, "Vision and actions on jointly building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road."

	เพิ่มมูลค่าและความเข้มแข็งให้แก่การเปิดประเทศในเขตเศรษฐกิจปากน้ำแยงซี และเร่งพัฒนาเขตการค้าเสรีนำร่องแห่งเซี่ยงไฮ้ (Shanghai Pilot Free Trade Zone)
มหานครเทียนจิน	พัฒนาท่าเรือและโครงสร้างต่าง ๆ สำหรับการเป็นเมืองท่า เพิ่มมูลค่าและความเข้มแข็งให้แก่การเปิดประเทศในเขตเศรษฐกิจรอบอ่าวปู้ไห่
มณฑลเจ้อเจียง	ส่งเสริมและพัฒนาเขตทดลองพัฒนาเศรษฐกิจทางทะเลแห่งเจ้อเจียง (Zhejiang Marine Economy Development Demonstration Zone) และ พื้นที่บุกเบิกในหมู่เกาะโจวซาน (Zhoushan Archipelago New Area) พัฒนาท่าเรือและโครงสร้างต่าง ๆ สำหรับการเป็นเมืองท่า
มณฑลฝูเจี้ยน	ส่งเสริมให้เป็นแกนสำคัญของเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 พัฒนาเมืองฝิงถานให้เป็นจุดเชื่อมต่อและยกระดับความร่วมมือกับฮ่องกง มาเก๊า และได้หวัน และส่งเสริมและพัฒนาเขตเศรษฐกิจทางทะเลนำร่องแห่งฝูเจี้ยน พัฒนาท่าเรือและโครงสร้างต่าง ๆ ในนครฝูโจว เซี่ยเหมิน และเฉียนโจวสำหรับการเป็นเมืองท่า
มณฑลกว่างตง	พัฒนาเขตเฉียนไห่ (เซินเจิ้น) เขตหนานซา (กวางโจว) และเขตเหิงชิ่ง (จูไห่) ให้เป็นจุดเชื่อมต่อและยกระดับความร่วมมือกับฮ่องกง มาเก๊า และได้หวัน เร่งสร้างพื้นที่อ่าวใหญ่แห่งกวางตง-ฮ่องกง-มาเก๊า (Guangdong-Hong Kong-Macao Big Bay Area) พัฒนาท่าเรือและโครงสร้างต่างๆ สำหรับการเป็นเมืองท่าในเมืองหนิงโป-โจวซาน นครกวางโจว เมืองเซินเจิ้น เมืองจ้านเจียง และเมืองซานโถว และเพิ่มศักยภาพของสนามบินในนครกวางโจวเพื่อเป็นสนามบินศูนย์กลางในระดับนานาชาติ
มณฑลซานตง	พัฒนาท่าเรือและโครงสร้างต่าง ๆ ในเมืองเยียนไถ สำหรับการเป็นเมืองท่า และเพิ่มมูลค่าและความเข้มแข็งให้แก่การเปิดประเทศในเขตเศรษฐกิจรอบอ่าวปู้ไห่

มณฑลเหลียวหนิงทางตอนใต้	พัฒนาท่าเรือและโครงสร้างต่าง ๆ ในเมืองต้าเหลียน สำหรับการเป็นเมืองท่า เพิ่มมูลค่าและความเข้มแข็งให้แก่การเปิดประเทศในเขตเศรษฐกิจรอบอ่าวปู้ไห่
มณฑลไห่หนาน	พัฒนาท่าเรือและโครงสร้างต่าง ๆ ในนครไห่โข่ว และซานหย่า สำหรับการเป็นเมืองท่าและเป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ

2.3.4 กลุ่มภูมิภาคส่วนใหญ่

กลุ่มภูมิภาคส่วนใหญ่ของประเทศจีน หมายถึง พื้นที่ที่ไม่มีทางออกทะเล อันประกอบด้วย 10 มณฑลใหญ่ทางฝั่งตะวันตกของจีน ได้แก่ มณฑลนครฉงชิ่ง มณฑลเสฉวน มณฑลกุ้ยโจว มณฑลยูนนาน เขตการปกครองตนเองทิเบต มณฑลชานซี มณฑลกานซู มณฑลชิงไห่ เขตการปกครองตนเองหนิงเซี่ย และเขตการปกครองตนเองซินเจียง ซึ่งรวมมีพื้นที่กว่า 3.9 ล้านตารางกิโลเมตร โดยตามแผนการพัฒนาประเทศแบบขั้นบันไดของเติ้งเสี่ยวผิงระบุว่า พื้นที่ดังกล่าวจะเป็นพื้นที่ลำดับท้าย ๆ ที่รัฐบาลกลางจะส่งเสริมให้มีการพัฒนาพื้นที่ จึงทำให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจของภูมิภาคนี้ยังคงมีความล่าช้าอยู่เป็นอย่างมาก และการเชื่อมโยงระหว่างมณฑลต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ยังมีอยู่ต่ำมากเช่นกัน

ทั้งนี้ ตามเอกสารวิสัยทัศน์และแผนการฯ ระบุว่า หน้าที่หลักของภูมิภาคนี้คือ การพัฒนาอุตสาหกรรมและการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคส่วนใหญ่ที่ไม่มีอาณาเขตติดทะเลให้มีการประสานงานและเชื่อมโยงกันให้มากขึ้น โดยประเด็นที่น่าสนใจคือ การแบ่งกลุ่มภูมิภาคในส่วนนี้มีการกระจายตัวกันเป็นอย่างมาก โดยถ้ายึดตามการแบ่งตามภูมิศาสตร์แล้ว พื้นที่ในกลุ่มภูมิภาคนี้จะประกอบได้ด้วย ภาคตะวันตกเฉียงใต้ ภาคกลางตอนใต้ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคตะวันตกเฉียงเหนือ ซึ่งมีความทับซ้อนกับสองกลุ่มภูมิภาคแรกที่ได้มีการแบ่งในแผนยุทธศาสตร์ความริเริ่มแถบ-ทาง เมื่อเป็นเช่นนั้น การสร้างการประสานงานและความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มภูมิภาคส่วนใหญ่มีความครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศยกเว้นกลุ่มภูมิภาคแถบชายฝั่ง อันเป็นเป้าหมายสำคัญของยุทธศาสตร์ความริเริ่มแถบ-ทางที่ต้องการประสานงานการพัฒนาทั้งประเทศให้มีความสอดคล้องกัน และมีทิศทางด้านการต่างประเทศให้เป็นไปตามหน้าที่ที่ถูกระบุกำหนดขึ้นโดยรัฐบาลกลางสำหรับรายละเอียดของการแบ่งหน้าที่ของกลุ่มภูมิภาคส่วนใหญ่ โปรดพิจารณาตารางที่ 5.8

ตารางที่ 11 ยุทธศาสตร์และจุดเน้นของรัฐบาลท้องถิ่นส่วนในที่ไม่มีอาณาเขตติดทะเล⁴⁶⁶

รัฐบาลท้องถิ่น	ยุทธศาสตร์และจุดเน้น
มหานครฉงชิ่ง	ส่งเสริมการมีปฏิสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างภูมิภาคของจีน และยกระดับการพัฒนาอุตสาหกรรม นอกจากนี้ รัฐบาลกลางจะยังผลักดันให้มหานครฉงชิ่งเป็นแกนสำคัญในการพัฒนาและเปิดประเทศ ในภูมิภาคทางฝั่งตะวันตกของประเทศ
มณฑลเหอหนาน	มอบหมายให้นครเจิ้งโจวเป็นหนึ่งในเมืองสำคัญสำหรับการเปิดประเทศในภูมิภาคตะวันตกที่ไม่มีอาณาเขตติดทะเล และเร่งพัฒนาสนามบินในนครเจิ้งโจวให้เป็นสนามบินนานาชาติ เพิ่มความเข้มแข็งให้แก่ความร่วมมือทางด้านระบบศุลกากรและระบบตรวจคนเข้าเมือง ให้สอดคล้องกันทั้งประเทศ และริเริ่มโครงการนำร่องที่เกี่ยวกับการค้า อิเล็กทรอนิกส์ (e-commerce) สำหรับการค้าข้ามเขตแดน
มณฑลเสฉวน	ส่งเสริมนครเฉิงตูให้มีปฏิสัมพันธ์และร่วมมือกับภูมิภาคอื่น ๆ ของจีน และทำให้นครเฉิงตูเป็นเมืองนำการเปิดประเทศในภูมิภาคส่วนใน และยกระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมของมณฑล
เขตการปกครองตนเองมองโกเลียใน	ส่งเสริมให้นครฮูเหอห่าวเท่อ (Hohhot) เมืองปาวโถว และเมืองเอ๋อร์เอ๋อร์ตัวซือ (Ordos) มีปฏิสัมพันธ์และร่วมมือกับภูมิภาคอื่น ๆ ของจีน และยกระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมของมณฑล
เขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง	ส่งเสริมให้เมืองยู่หลินยกระดับการพัฒนาอุตสาหกรรม และประสานงานร่วมมือกับรัฐบาลท้องถิ่นอื่น ๆ
มณฑลเฮยหลงเจียง	ส่งเสริมให้นครฮาเอ๋อร์ปินยกระดับการพัฒนาอุตสาหกรรม และประสานงานร่วมมือกับรัฐบาลท้องถิ่นอื่น ๆ
มณฑลจี๋หลิน	ส่งเสริมให้นครฉางชุนยกระดับการพัฒนาอุตสาหกรรม และประสานงานร่วมมือกับรัฐบาลท้องถิ่นอื่น ๆ

⁴⁶⁶ โปรดดู National Development and Reform Commission, "Vision and actions on jointly building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road."

มณฑลหุบเปย	ส่งเสริมนครอู่ฮั่นให้เป็นพื้นที่นำสำหรับการเปิดประเทศในภูมิภาค ส่วนใน
มณฑลหูหนาน	ส่งเสริมนครฉางซาให้เป็นพื้นที่นำสำหรับการเปิดประเทศในภูมิภาค ส่วนใน
มณฑลช่านซี	เร่งพัฒนาสนามบินในนครซีอานให้เป็นสนามบินนานาชาติ เพิ่มความ แข็งแกร่งให้แก่ความร่วมมือทางด้านระบบศุลกากรและระบบตรวจคน เข้าเมืองให้สอดคล้องกันทั้งประเทศ และริเริ่มโครงการนำร่องที่ เกี่ยวกับการค้าอิเล็กทรอนิกส์ (e-commerce) สำหรับการค้าข้าม เขตแดน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แนวคิด “สามยุทธศาสตร์ใหญ่” ของรัฐบาลกลางจึงเป็นการใช้ระบบการ แบ่งหน้าที่ตามพื้นที่ในการจัดสรรหน้าที่เฉพาะให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละกลุ่มภูมิภาค โดยที่ นอกจากจะเป็นการชี้้นำการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละรัฐบาลท้องถิ่นแล้ว อีกสิ่งหนึ่งที่สำคัญคือ การก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทของสำนักงานต่างประเทศส่วนท้องถิ่น (Provincial Offices of Foreign Affairs) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลท้องถิ่น ที่จะ ทำให้ข้อกำหนดจากส่วนกลางมีการนำไปปฏิบัติมากยิ่งขึ้น โดยในส่วนถัดไปจะกล่าวถึงการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างและหน้าที่ของสำนักงานต่างประเทศส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

5.3 การเปลี่ยนแปลงบทบาทของสำนักงานต่างประเทศส่วนท้องถิ่น

ในยุคสมัยชา 18 มีการปรับเปลี่ยนบทบาทของสำนักงานต่างประเทศส่วนท้องถิ่นให้ สอดคล้องกับงบประมาณและระบบการแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่ของรัฐบาลกลาง โดยความเปลี่ยนแปลง สำคัญที่เกิดขึ้น คือ จากเดิมที่สำนักงานต่างประเทศส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ในการรายงานกิจกรรม ด้านการต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นแก่รัฐบาลกลางผ่านกระทรวงการต่างประเทศ ให้กลายเป็น ตัวแสดงหลักและผู้ประสานงานกับรัฐบาลกลางในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระดับ ท้องถิ่น ผู้จัดการความสัมพันธ์กับสาธารณะให้แก่สำนักงานต่างประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับท้องถิ่น นั้น ๆ และผู้วางแผนการพัฒนาพื้นที่ร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่น

ความเปลี่ยนแปลงประการแรก คือ ภายหลังจากที่รัฐบาลกลางประกาศเอกสารวิสัยทัศน์และแผนการเพื่อสร้างแถบเศรษฐกิจทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 แล้ว ในระหว่างปี 2015-2017 สำนักการต่างประเทศส่วนท้องถิ่นในบางมณฑลเริ่มเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบายต่างประเทศระดับท้องถิ่นในเชิงรุกมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การมีบทบาทในเชิงรุกนี้ไม่ได้เป็นสิ่งใหม่สำหรับบางรัฐบาลท้องถิ่น ตามที่ได้กล่าวไปในบทที่สองว่า แต่ละรัฐบาลท้องถิ่นมีการจัดการองค์การทางการเมืองที่แตกต่างกันตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความริเริ่มของผู้บริหารในระดับท้องถิ่นอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ ในบางรัฐบาลท้องถิ่นจะมีการให้ความสำคัญกับงานด้านการต่างประเทศมาตั้งแต่ช่วงหลังการประชุมส่วนกลางด้านงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศครั้งที่ 3 แล้ว เช่นกรณีของรัฐบาลของมหานครเซี่ยงไฮ้ ที่เริ่มมีการให้บทบาทในเชิงรุกแก่สำนักการต่างประเทศของมหานครเซี่ยงไฮ้มาตั้งแต่ปี 2009 โดยมีการเพิ่มขอบเขตและหน้าที่ของสำนักการต่างประเทศว่าประกอบด้วย

1. นำยุทธศาสตร์ นโยบาย กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศไปปฏิบัติ ร่างกฎระเบียบและนโยบายด้านการดำเนินงานด้านการต่างประเทศที่สอดคล้องตามสภาพความเป็นจริงของมหานครเซี่ยงไฮ้
2. ดูแลและให้การต้อนรับอาคันตุกะจากต่างประเทศ ทั้งของรัฐบาลกลางและของพรรคคอมมิวนิสต์ รวมไปถึงงานพิธีการต่าง ๆ ที่นอกเหนือไปจากงานที่เกี่ยวข้องกับการค้า และการพาณิชย์
3. จัดการการแลกเปลี่ยนระหว่างมหานครเซี่ยงไฮ้กับเมืองพี่น้อง หรือมณฑลอื่น ๆ รวมไปถึงการให้คำแนะนำในด้านการจัดการต้อนรับ งานพิธีการ และการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนภายใต้สัญญาเมืองพี่น้อง
4. ดูแลการเดินทางของเจ้าหน้าที่ภายใต้สังกัดมหานครเซี่ยงไฮ้ในการเดินทางไปต่างประเทศและฮ่องกง-มาเก๊า ซึ่งจะครอบคลุมไปถึงการตรวจคำขอเดินทาง การออกหนังสือเดินทางและการทำวีซ่าแก่เจ้าหน้าที่ที่จะเดินทางไปต่างประเทศหรือฮ่องกงและมาเก๊า และยังคงดูแลความสัมพันธ์ระหว่างมหานครเซี่ยงไฮ้กับฮ่องกง-มาเก๊าในภาพรวม
5. เป็นตัวแทนของรัฐบาลของมหานครเซี่ยงไฮ้ในความสัมพันธ์เชิงกงสุลกับต่างประเทศ กำกับดูแลหน่วยงานชาวต่างชาติที่มีสำนักงานอยู่ในเซี่ยงไฮ้ รวมไปถึงการอนุมัติและจัดการสื่อต่างประเทศที่ขอเข้ามาทำข่าวในเซี่ยงไฮ้
6. ศึกษาและตอบสนองต่อข้อแนะนำต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นต่างประเทศ และประสานงานด้านการต่างประเทศต่าง ๆ ตรวจสอบและอนุญาตการจัดการประชุมระหว่างประเทศที่จะมีขึ้นในมหานครเซี่ยงไฮ้ ให้คำปรึกษาต่อรัฐบาลท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับรู้และรับมือกับประเด็นระหว่างประเทศ รวมไปถึง

การตรวจคนและสินค้าก่อนเข้าเมือง การส่งกลับ และการให้สิทธิพิเศษบางประการ ต่อพลเมืองต่างชาติ

7. ให้คำปรึกษาแก่องค์กรต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ ดูแลการจัด การศึกษาและการฝึกอบรมให้แก่เจ้าพนักงานและหน่วยงานในประเด็นที่เกี่ยวกับ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นโยบายต่างประเทศ และกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการ ต่างประเทศ ชี้นำและประเมินการทำตามกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ รวมถึงการอำนวยความสะดวกให้แก่การดำเนินการตามกฎหมายในกรณีที่มีการ ละเมิดกฎระเบียบดังกล่าวและส่งผลเสียต่อผลประโยชน์แห่งชาติและชื่อเสียงของ ประเทศ และการให้รางวัลแก่หน่วยงานหรือบุคคลที่ประสบความสำเร็จทางด้านการ ต่างประเทศของจีน
8. กำกับดูแลงานและให้คำแนะนำต่อ Shanghai People's Association for Friendship with Foreign Countries กับกลุ่มสมาคมอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการ ต่างประเทศ
9. รับเรื่องการขออุทธรณ์และให้ความร่วมมือกับการพิจารณาคดีในทางปกครอง
10. ทำงานอื่น ๆ ที่ได้รับการมอบหมายจากคณะกรรมการพรรคคอมมิวนิสต์สาขามหานครเซี่ยงไฮ้หรือที่ว่าการของมหานคร⁴⁶⁷

นับได้ว่ากรณีของสำนักงานการต่างประเทศของมหานครเซี่ยงไฮ้เป็นตัวอย่างสำคัญของการให้ ความสำคัญต่อประเด็นด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในช่วงแรก ๆ ของความพยายามที่จะทำการ ปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีน โดยจะเห็นได้ว่า สำนักงานการต่างประเทศของมหานคร เซี่ยงไฮ้มีบทบาทในกระบวนการนโยบายต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ทั้งทางด้านการร่างข้อเสนอในทาง นโยบายและการนำนโยบายต่างประเทศไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังมีการทำหน้าที่ในการดูแลภารกิจ ด้านการทูตและการกงสุล และการจัดการให้คำปรึกษาและการจัดอบรมเชิงวิชาการให้แก่บุคลากร และเจ้าหน้าที่ในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการต่างประเทศของรัฐบาลมหานคร เซี่ยงไฮ้อีกด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเพิ่มหน้าที่ให้แก่สำนักงานการต่างประเทศจากเดิมขึ้นเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากข้อกำหนดภาระหน้าที่ของสำนักงานการต่างประเทศของมหา นครเซี่ยงไฮ้แล้ว จะพบว่า สำนักงานการต่างประเทศจะยังขึ้นตรงต่อการมอบหมายงานจาก คณะกรรมการพรรคคอมมิวนิสต์สาขาเซี่ยงไฮ้กับที่ว่าการมหานครเซี่ยงไฮ้อยู่ เนื่องจากการ เปลี่ยนแปลงภาระหน้าที่ดังกล่าวเป็นการตอบสนองต่อความพยายามปรับปรุงแนวทางนโยบายของ จีนให้เป็นในเชิงรุกและใช้อำนาจละมุน (soft power) มากยิ่งขึ้นตามมติของการประชุมส่วนกลางด้าน งานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศครั้งที่ 3 ในสมัยของหูจิ่นเทา ประเด็นนี้ยิ่งเป็นการตอกย้ำว่า

⁴⁶⁷ "Main functions of Foreign Affairs Office of the Shanghai municipal people's government," ed. Foreign Affairs Office of the Shanghai Municipal People's Government (31 July 2009). http://wsb.sh.gov.cn/wsb/2013english/About_FAO/Responsibilities/u1a14295.html.

กระบวนการนโยบายต่างประเทศในช่วงก่อนสมัชชา 18 และสภา 12 นั้น ยังมีการกระจายตัวอยู่เป็น
อย่างมาก

ทั้งนี้ ภายหลังจากการประชุมส่วนกลางด้านงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศครั้งที่ 4 ในปี
2014 แล้ว หลายรัฐบาลท้องถิ่นได้มีความพยายามที่จะสร้างบทบาทในเชิงรุกให้แก่สำนักการ
ต่างประเทศของตนเองเช่นกัน โดยในบางมณฑลได้มีการนำตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงบทบาทของ
สำนักการต่างประเทศของมหานครเซี่ยงไฮ้มาใช้ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องการเพิ่มบทบาทด้านงาน
วิชาการให้แก่สำนักการต่างประเทศ การรับผิดชอบงานด้านการทูตและการกงสุล และการมีบทบาท
เพิ่มขึ้นในกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับท้องถิ่น

ในส่วนของการเพิ่มบทบาทด้านงานวิชาการ อาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงที่เกิด
ขึ้นกับบางมณฑลเท่านั้น โดยในปี 2015 มณฑลกว่างตงกำหนดว่า สำนักการต่างประเทศจะต้อง
“ศึกษาประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทำความเข้าใจพลวัตของ
การต่างประเทศทั้งในระดับเมือง เขต จังหวัด และมณฑล ที่ต่างประเทศหรือสถาบันต่าง ๆ เข้ามา
มีความสัมพันธ์ด้วย”⁴⁶⁸ ส่วนมณฑลซานตงที่มีการระบุว่า สำนักการต่างประเทศของมณฑลซานตง
จะต้อง “รับผิดชอบในการจัดการศึกษาด้านนโยบายต่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
ให้แก่ภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการต่างประเทศของมณฑล”⁴⁶⁹ ในขณะที่ในกรณีของ
รัฐบาลท้องถิ่นในที่อื่น ๆ อย่างเช่น มณฑลยูนนาน มณฑลไห่หนาน และมณฑลชานซี ได้มีการแยกตั้ง
สถาบันที่ทำหน้าที่ทางด้านวิชาการขึ้นแยกออกไปต่างหาก แต่จะยังอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาล
ท้องถิ่น ในแง่นี้ทำให้เห็นได้ว่า ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่ทุกรัฐบาลท้องถิ่นที่เพิ่มหน้าที่ทางด้านวิชาการให้แก่
สำนักการต่างประเทศส่วนท้องถิ่น แต่หลาย ๆ ที่ก็เริ่มหันมาให้ความสำคัญกับการวิจัยและงาน
วิชาการมากยิ่งขึ้น ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศภายใต้
กรอบยุทธศาสตร์ความริเริ่มแถบ-ทางของรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ต้องระลึกไว้เสมอคือ
งานทางด้านวิชาการที่เพิ่มเข้าไปให้แก่การต่างประเทศนั้น ยังอยู่ภายใต้การตรวจสอบและควบคุมจาก
ภาครัฐอยู่ดี

นอกจากนั้น บทบาทที่เพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่งของสำนักการต่างประเทศส่วนท้องถิ่นก็คือ
การได้รับมอบหมายงานให้ทำหน้าที่ในการตรวจและอนุมัติการเดินทางออกนอกประเทศของ

⁴⁶⁸ "Foreign Affairs Office," ed. People's Government of Guangdong Province (22 April 2015).
http://www.newsgd.com/gdgateway/2015-04/22/content_122762861.htm.

⁴⁶⁹ "The Foreign Affairs Office of the People's Government of Shandong province," ed. The Foreign
Affairs Office of the People's Government of Shandong Province.
<http://en.sdfao.gov.cn/col/col830/index.html>.

ข้าราชการจีน ตัวอย่างเช่น ในเดือนสิงหาคม 2015 สำนักการต่างประเทศของมณฑลยูนนานมีการระบุหน้าที่ว่าต้อง “รับผิดชอบการอนุมัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมณฑลออกไปปฏิบัติภารกิจที่ต่างประเทศ”⁴⁷⁰ ในขณะที่ในปี 2017 สำนักการต่างประเทศของมณฑลกว่างตงมีการระบุหน้าที่ว่า “รับผิดชอบการอนุมัติให้เจ้าพนักงานของรัฐบาลมณฑลกว่างตงสำหรับการออกเดินทางไปต่างประเทศและการอนุมัติการเข้าประเทศของเจ้าหน้าที่ชาวต่างชาติ โดยต้องมีการประสานงานกับรัฐบาลกลางอย่างใกล้ชิด”⁴⁷¹

ทั้งนี้ หากพิจารณาเพียงแค่ว่าด้วยบทบัญญัติแล้ว จะพบว่า บทบาทที่เพิ่มขึ้นนี้จะเป็นอย่างเดียวกันกับบทบัญญัติหน้าที่ของสำนักการต่างประเทศของมหานครเซี่ยงไฮ้ในปี 2009 ภายใต้การชี้นำของหูเจิ้งเซิง เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์สาขาเซี่ยงไฮ้ ณ ขณะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดข้อนี้เป็นผลผลิตของแนวคิดการปฏิรูประบบราชการของหูเอง เพราะก่อนหน้าที่เขาจะขึ้นมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคสาขาเซี่ยงไฮ้ เขาเป็นเลขาธิการพรรคสาขาหูเป่ย์ในปี 2002-2007 มาก่อน โดยในช่วงขณะนั้น เขาได้มีข้อริเริ่มเพื่อการปฏิรูประบบราชการในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการจัดความสัมพันธ์องค์กรในพรรค การเก็บภาษีเมืองและภาษีชนบท นอกจากนั้น เขายังได้ยกเลิกการให้อภิสิทธิ์แก่เจ้าหน้าที่รัฐในการได้รับการงดเว้นการจ่ายค่าผ่านทางของทางด่วน และยังได้มีการตัดงบประมาณที่ไม่จำเป็นออกไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นแนวทางเดียวกันกับการรณรงค์ต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงของสมัชชา 18⁴⁷²

ในแง่นี้ จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงบทบาทของสำนักการต่างประเทศทั้งสองประเด็นที่ได้กล่าวไปในข้างต้นนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีแนวทางของสำนักการต่างประเทศของเซี่ยงไฮ้เป็นตัวอย่าง แต่ทว่า ยังมีการปรับเปลี่ยนบทบาทของสำนักการต่างประเทศอันเป็นผลจากการประชุมส่วนกลางด้านงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศครั้งที่ 4 ที่มีความแตกต่างไปจากผลลัพธ์ของการประชุมส่วนกลางนี้ในครั้งก่อนหน้า คือ การเพิ่มบทบาทด้านการเป็นตัวประสานระหว่างนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลางกับการนำนโยบายของรัฐบาลกลางไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่น โดยในส่วนของสำนักการต่างประเทศของยูนนานได้มีการกล่าวถึงบทบาทดังกล่าวไว้ถึงสามข้อ ได้แก่

1. นำนโยบายต่างประเทศของคณะกรรมการกลางแห่งพรรคคอมมิวนิสต์ไปปฏิบัติ จัดการการต่างประเทศของมณฑลยูนนานอย่างรอบด้าน และประสานงานการต่างประเทศในส่วนของมณฑลกับการต่างประเทศของจีนในภาพรวม

⁴⁷⁰ "云南省人民政府外事办公室," ed. 云南省人民政府 (27 日 8 月 2015 年).

<http://www.yfao.gov.cn/ynwb/wbij/>.

⁴⁷¹ "Foreign Affairs Office."

⁴⁷² South China Morning Post, *The China renaissance: the rise of Xi Jinping and the 18th Communist Party Congress*, ed. Jonathan Sharp (Singapore: World Scientific, 2013). 203-206.

2. เผยแพร่นโยบายต่างประเทศของพรรคคอมมิวนิสต์และของรัฐบาลกลาง และ ทำการศึกษาประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศ และงานด้านการต่างประเทศ
3. สร้างมาตรฐานในการบริหารงานด้านการต่างประเทศ ยกระดับกลไกในการควบคุม การดำเนินงานด้านการต่างประเทศของมณฑล ให้คำแนะนำและเฝ้าติดตาม ควบคุมหน่วยงานทั้งหลายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานด้านนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบใน การดำเนินกิจกรรมต่างประเทศที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลาง⁴⁷³

ส่วนสำนักการต่างประเทศของกว้างตงระบุว่า หน้าที่สำคัญประการแรกของสำนักการต่างประเทศของกว้างตงคือการ “นำนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติ รวมทั้งสร้างกฎระเบียบ ทางด้านการต่างประเทศในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งวางแผนและปฏิบัติงานการพัฒนาด้านการ ต่างประเทศ”⁴⁷⁴ และยังคง “ประสานงานและชี้แจงกิจกรรมด้านการต่างประเทศของหน่วยการ ปกครองต่าง ๆ ภายใต้รัฐบาลมณฑลกว้างตง และรวมไปถึงหน่วยธุรกิจต่าง ๆ ให้เป็นไปตามระเบียบ ในการดำเนินกิจกรรมต่างประเทศที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลาง”⁴⁷⁵ ในขณะที่สำนักการต่างประเทศ ของมณฑลไห่หนานมีการบัญญัติหน้าที่ในสองข้อแรก ว่าเป็น

1. นำนโยบาย กฎหมาย และระเบียบจากส่วนกลางทั้งของพรรคคอมมิวนิสต์และของ รัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ ความสัมพันธ์กับชาวจีนโพ้นทะเล ความสัมพันธ์กับฮ่องกง-มาเก๊า และการคัดเลือกบุคลากรชาวต่างชาติเพื่อมาทำงาน ตามระเบียบของรัฐบาลกลาง และร่างแผนยุทธศาสตร์การมีความสัมพันธ์กับ ต่างประเทศของมณฑลไห่หนาน
2. สร้างการประสานงานระหว่างองค์กรภายในมณฑลเพื่อจัดการกับประเด็นด้าน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์กับชาวจีนโพ้นทะเล และความสัมพันธ์ กับฮ่องกง-มาเก๊า⁴⁷⁶

แน่นอนว่าการเพิ่มหน้าที่ด้านการเชื่อมประสานนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลางกับ นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นนี้ ทำให้สำนักการต่างประเทศส่วนท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นมา มีบทบาทในการตัดสินใจและดำเนินการในกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลท้องถิ่น มากยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศในระดับภูมิภาคมีการประสานงาน กันมากยิ่งขึ้น ภายใต้การชี้นำของบรรดาสักการต่างประเทศในแต่ละท้องถิ่นอีกด้วย ดังนั้น ความ

⁴⁷³ "云南省人民政府外事办公室."

⁴⁷⁴ "Foreign Affairs Office."

⁴⁷⁵ Ibid.

⁴⁷⁶ "Main functions," ed. Foreign Affairs Office of The People's Government of Hainan Province (20 August 2015).

http://enfaohn.hainan.gov.cn/swsqwqyw/wsqwbgAUWQ/wsqwbgOCWQ/Functions/201508/t20150820_1646168.htm.

เปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของสำนักงานการต่างประเทศส่วนท้องถิ่นในแง่ที่จึงถือได้ว่าเป็นกำลังสำคัญในการรวมศูนย์การตัดสินใจในเชิงกระบวนการนโยบายต่างประเทศกลับเข้าสู่ศูนย์กลาง

ประการที่สอง คือทางด้านการจัดการความสัมพันธ์สาธารณะ โดยสำนักงานการต่างประเทศส่วนท้องถิ่นได้ถูกปรับให้มีบทบาทในการบริหารจัดการและควบคุมสื่ออย่างครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเช่นเดียวกันกับประเด็นก่อนหน้านี้ จะเห็นได้ว่าประเด็นนี้เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่แตกต่างไปจากการเปลี่ยนแปลงบทบาทของสำนักงานการต่างประเทศนำร่องของมหานครเซี่ยงไฮ้ โดยที่สำนักงานการต่างประเทศของเซี่ยงไฮ้จะมีหน้าที่ทางด้านสื่อเพียงแค่การอนุมัติและจัดการให้สื่อต่างประเทศเข้ามาทำข่าวในพื้นที่ของมหานครเซี่ยงไฮ้เท่านั้น⁴⁷⁷ แต่การเปลี่ยนแปลงบทบาทของสำนักงานการต่างประเทศส่วนท้องถิ่นภายหลังจากการประชุมส่วนกลางด้านงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศครั้งที่ 4 ในปี 2014 นั้น สำนักงานการต่างประเทศจะมีบทบาทในการจัดวาระและเตรียมการจัดการกับเจ้าหน้าที่ของมณฑลในการให้ข่าวหรือคำสัมภาษณ์

ในส่วนของการเตรียมการสำหรับการให้ข่าวสารแก่สาธารณะนั้น สำนักงานการต่างประเทศของมณฑลยูนนานมีการบัญญัติหน้าที่ให้ต้องรับผิดชอบในการ “จัดการการสัมภาษณ์ของสื่อมวลชนชาวต่างชาติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ รวมถึงการให้ข้อชี้แนะในการให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ในรัฐบาลท้องถิ่น”⁴⁷⁸ ส่วนสำนักงานการต่างประเทศของมณฑลจี๋หลินได้มีการระบุว่าจะต้องรับผิดชอบการ

...ควบคุมการเข้ามาทำกิจกรรมขององค์กรต่างประเทศที่ไม่ได้สังกัดรัฐบาลทั้งหลาย, รับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับมณฑลและชาวเงินโพ้นทะเลของมณฑล โดยจะต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประสานงานการเข้าเมืองและการจัดการสัมภาษณ์ของสื่อมวลชนต่างประเทศ⁴⁷⁹

ในขณะที่ มณฑลชานซีได้มีการระบุหน้าที่ของสำนักงานการต่างประเทศของมณฑลไว้ว่า จะต้องทำหน้าที่ในการ

จัดการและรับรององค์กรสื่อมวลชนจากต่างประเทศที่เข้ามาทำข่าวในชานซี โดยมีการให้คำแนะนำหน่วยงานของรัฐบาลเพื่อให้ความช่วยเหลือพวกเขาในการ

⁴⁷⁷ "Main functions of Foreign Affairs Office of the Shanghai municipal people's government."

⁴⁷⁸ "云南省人民政府外事办公室."

⁴⁷⁹ "Foreign Affairs (Overseas Chinese Affairs) Office of Jilin province 吉林省外事 (侨务) 办公室," ed. People's Government of Jilin Province. www.cfguide.com/govshow/Foreign-Affairs-Overseas-Chinese-Affairs-Officeof-Jilin-Province_402887.htm.

รายงานข่าวอื่น ๆ รวมไปถึงการให้การอนุมัติให้สื่อต่างประเทศมาตั้งสำนักข่าวในมณฑล
ชานซีอีกด้วย⁴⁸⁰

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ภายใต้กรอบนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางของรัฐบาลกลาง สำนักการ
ต่างประเทศส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการสื่อต่างประเทศ รวมไปถึงการกำกับดูแล
หน่วยงานราชการในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่สื่อเหล่านั้นมากยิ่งขึ้น จึงเป็นหมุดหมายสำคัญของการ
ปฏิรูปกระบวนการต่างประเทศส่วนท้องถิ่นในแง่ที่ว่า ไม่เพียงแต่สำนักการต่างประเทศส่วนท้องถิ่นจะ
มีบทบาทสำคัญในการประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น แต่ยังรวมไปถึงการ
ประสานงานและกำกับควบคุมดูแลหน่วยงานอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้รัฐบาลท้องถิ่นในการดำเนิน
ความสัมพันธ์กับต่างประเทศอีกด้วย

ประการที่สาม ในบางกรณีของการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศส่วนท้องถิ่น
ภายใต้กรอบนโยบายความริเริ่มแถบ-ทาง สำนักการต่างประเทศส่วนท้องถิ่นมีการขยายบทบาทไปถึง
การมีอำนาจที่จะกำหนดวิธีการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น ๆ โดยใช้เหตุผลที่ว่าเพื่อ
เป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางของรัฐบาลกลาง ตัวอย่างสำคัญของ
กรณีนี้คือสำนักการต่างประเทศของมณฑลฝูเจี้ยน ซึ่งถือได้ว่าเป็นฐานอำนาจสำคัญของสีจิ้นผิง⁴⁸¹
ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่มณฑลแรกที่มีการประกาศแผนการในระดับท้องถิ่นเพื่อสร้างแนวทางในการเตรียม
ความพร้อมสำหรับกรอบความริเริ่มแถบ-ทาง กล่าวคือ มณฑลเจียงซู (พฤษภาคม 2015) มณฑลกว่าง
ตง (มิถุนายน 2015) และมณฑลหูหนาน (สิงหาคม 2015) เป็นสามมณฑลแรกที่ประกาศแผนการ
ดังกล่าว แต่มณฑลฝูเจี้ยนเป็นมณฑลแรกที่ระบุถึงบทบาทของสำนักการต่างประเทศส่วนมณฑลใน
ฐานะผู้ร่างแผนการดังกล่าว โดยในเดือนพฤศจิกายน 2015 สำนักการต่างประเทศของมณฑลฝูเจี้ยน
ร่วมกับคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปของมณฑลและสำนักพาณิชย์ส่วนมณฑล ได้ทำ
การประกาศแผนการยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของมณฑลที่ชื่อว่า “การผลักดันให้มณฑลฝู
เจี้ยนเป็นแกนหลักของเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21” (The Plan for Building
Fujian into the Core Area of the 21st Century Maritime Silk Road) โดยที่ตามแผนการฉบับนี้
มณฑลฝูเจี้ยนจะต้อง

...ให้ความสำคัญกับการสร้างความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ มียุทธศาสตร์ใน
เชิงรุกสำหรับการเปิดประเทศและเพิ่มความเข้มแข็งให้กับฝูเจี้ยนในการเป็นแกนกลาง

⁴⁸⁰ "Shaanxi province people's government Foreign Affairs Office," ed. People's Government of Shaanxi Province. www.en.sxfao.gov.cn/gywm.htm.

⁴⁸¹ Willy Lam, "The Xi Jinping faction dominates regional appointments after the 19th Party Congress," *China Brief* 18, no. 2 (2018). 4-5.

ของเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 โดยจะต้องเป็นผู้นำทางด้าน การสร้าง ความเชื่อมโยงของระบบการขนส่งและสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ความร่วมมือทาง เศรษฐกิจ การริเริ่มเชิงสถาบันใหม่ ๆ และการแลกเปลี่ยนระหว่างประชาชน เพื่อที่จะ เป็นแบบอย่าง และแรงกระตุ้นให้กับที่อื่น ๆ อีกเช่นกัน⁴⁸²

และเมื่อพิจารณาตามแผนการฉบับนี้แล้วจะพบได้ว่ามีความครอบคลุมไปถึงระดับเมืองและ ระดับจังหวัด ซึ่งประเด็นนี้แสดงให้เห็นว่า บทบาทและอำนาจของสำนักงานการต่างประเทศของมณฑลฝู เจี้ยนได้มีการขยายขอบเขตขึ้นเป็นอย่างมาก โดยที่ในเอกสารดังกล่าวมีการระบุว่า

เราจะส่งเสริมเมืองเฉียนโจวให้มีบทบาทนำในการสร้างเส้นทางสายไหมทาง ทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 โดยการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับ...ความริเริ่มทางด้านเศรษฐกิจ ใหม่ ๆ เพื่อดึงดูดชาวจีนโพ้นทะเลให้มีส่วนร่วมในการสร้างให้พื้นที่ดังกล่าวแกนหลักที่ แท้จริง ส่งเสริมภาคเอกชนให้ก้าวสู่ระดับโลก ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทางด้านวัฒนธรรม ระหว่างประเทศ ส่งเสริมความริเริ่มด้านการเงินใหม่ ๆ และเปลี่ยนแปลงภาคการผลิตให้ มีความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น โดยเราตั้งเป้าไว้ว่าจะทำให้เฉียนโจวมีความ ร่วมมืออย่างเข้มข้นกับกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียใต้ เอเชีย ตะวันตก และแอฟริกาเหนือ

เราจะส่งเสริมเมืองท่าเช่นฝูโจว เซี่ยเหมิน และผิงถานในการเป็นยุทธศาสตร์ สำคัญในการขับเคลื่อนความร่วมมือทางทะเลโดยการใช้ประโยชน์จากฐานการผลิตเชิง อุตสาหกรรม การเป็นท่าเรือ และนโยบายเปิดประเทศของฝูโจวและเซี่ยเหมิน รวมไปถึง การสร้างศูนย์การขนส่งทางเรือระหว่างประเทศของฝูโจวและเซี่ยเหมิน เราจะหยั่งราก ลึกความร่วมมือทางด้านทะเลกับกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนให้มากยิ่งขึ้น รวมไปถึง การเพิ่มระดับความร่วมมือระหว่างประเทศกับกลุ่มประเทศต่าง ๆ ตามเส้นทางสายไหม ทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 และเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้ เราจะพัฒนา ศูนย์กลางของความเชื่อมโยง ศูนย์กลางธุรกิจ ความร่วมมือทางการค้า และการ แลกเปลี่ยนระหว่างประชาชนและวัฒนธรรมในพื้นที่สำคัญตามเส้นทางสายไหมทาง ทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 นอกจากนี้ เราจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างจีน-ไต้หวันมี ความแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น รวมถึงการขยายช่องทางและพื้นที่ของความร่วมมือกับ ประเทศอื่น ๆ ตลอดเส้นทางสายไหมทางทะเล โดยการใช้ประโยชน์จากนโยบายความ ริเริ่มเพื่อการแลกเปลี่ยนระหว่างช่องแคบ เขตเศรษฐกิจนาร่องผิงถานกับเซี่ยเหมิน และ ความเชื่อมโยงทางด้านอุตสาหกรรมของจางโจวกับไต้หวัน และอีกประการคือ เราจะมี

⁴⁸² Fujian Provincial Foreign Affairs Office Fujian Provincial Development and Reform Commission, and Fujian Provincial Department of Commerce, "The plan for building Fujian into the core area of the 21st-Century Maritime Silk Road," ed. People's Government of Fujian Province (23 August 2016). http://wb.fujian.gov.cn/English/usefulinformation/NewInitiatives/201608/t20160823_730994.htm.

ความร่วมมือทางด้านการค้าและธุรกิจ รวมไปถึงการแลกเปลี่ยนทางด้านวัฒนธรรม ท้องถิ่นกับประเทศตามเส้นทางสายไหมทางทะเลมากยิ่งขึ้น โดยจะใช้ประโยชน์จาก ท่าเรือน้ำลึกและการดึงดูดทางวัฒนธรรมของเมืองฝูเจี้ยนและเมืองหนิงเต๋อ เพื่อที่จะทำ ให้การสร้างโอกาสร่วมทางธุรกิจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชน

เราจะผลักดันให้ซานหมิง หนานผิง และหลงหยางเป็นเสาหลักของการพัฒนา เส้นทางสายไหมทางทะเล โดยจะให้ความสำคัญกับทรัพยากรทางด้านนิเวศวิทยาและการท่องเที่ยว วัฒนธรรมแบบจู้ซีและฮากกา เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายนี้ เราจะเชื่อมโยง เมืองทั้งสามนี้กับแถบเศรษฐกิจทางสายไหมทางบก สร้างจุดดึงดูดนักท่องเที่ยวเชิง นิเวศวิทยา ทดลองพื้นที่พัฒนาสีเขียวน่าร่อง แลกเปลี่ยนทางด้านวัฒนธรรมโดยให้ วัฒนธรรมชาและวัฒนธรรมของชาวฮากกาเป็นตัวนำ และยกระดับความร่วมมือระหว่าง ประเทศของภูมิภาค⁴⁸³

นอกจากนั้น ในแผนการดังกล่าวยังได้มีการกล่าวถึงการสร้างกลไกใหม่ ๆ เพื่อเปิดประเทศ และความร่วมมือระหว่างประเทศอีกด้วย โดยสามารถแบ่งกลไกเหล่านี้เป็นสามประเภท ได้แก่ การ สร้างกลไกเพื่อการแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐบาล กลไกเพื่อประสานงานภายในรัฐบาลเอง และกลไกเพื่อ ความร่วมมือระหว่างประเทศ ในส่วนของกลไกแรก คือกลไกที่ทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก ให้แก่การแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐบาลจีนกับกลุ่มรัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งสิ่งที่ถูกกล่าวถึง ในแผนการฉบับนี้คือ การเดินทางเยือนของเจ้าหน้าที่ระดับสูง สัญญาเมืองพี่น้อง (sister cities) การ จัดการประชุมร่วมกันระหว่างรัฐบาลผู้เจียนกับรัฐบาลของประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเส้นทางสาย ไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21

ในส่วนของ การสร้างกลไกเพื่อสร้างการประสานงานภายในรัฐบาล แผนการดังกล่าวมีการ ระบุว่า

เราจะต้องสร้างเครือข่ายเพื่อการประสานงานภายในเพื่อที่จะสร้างเส้นทาง สายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการทำงานประสานกันกับ มณฑลต่าง ๆ ได้แก่ กว่างตง เจ้อเจียง เจียงซี เซียงไฮ้ เจียงซู กว่างซี และไห่หนาน เรา จะต้องให้ความสำคัญกับ Pan Pearl River Delta Forum ในฐานะที่เป็นรากฐานของ ความร่วมมือระหว่างภูมิภาค และร่วมกันกับมณฑลเหล่านี้ในการขยายความเชื่อมโยง และความร่วมมือกับต่างประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่ง ศตวรรษที่ 21 นอกจากนี้ เรายังควรต้องมีส่วนร่วมอย่างขันแข็งในการสร้างแถบ เศรษฐกิจทางสายไหม เพิ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการแลกเปลี่ยนระหว่าง ประชาชนกับกลุ่มประเทศตามแถบเศรษฐกิจดังกล่าว และผลักดันเมืองอู่ฮั่นในการ

⁴⁸³ Ibid.

เป็นผู้สนับสนุนเส้นทางโบราณที่ใช้ในการขนส่งซึ่งจะช่วยพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ
วัฒนธรรม และการท่องเที่ยวตลอดแถบเศรษฐกิจทางสายไหม⁴⁸⁴

เมื่อเป็นเช่นนั้น กลไกในส่วนนี้จึงไม่เพียงแต่จะเป็นการสร้างการประสานงานภายในมณฑลผู้เจี้ยนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงมณฑลอื่น ๆ ที่ต้องรับผิดชอบในการสร้างเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ร่วมกันอีกด้วย ซึ่งประเด็นนี้ สะท้อนให้เห็นถึงการจัดกลุ่มตามภูมิภาคในเอกสารวิสัยทัศน์และแผนการฯ ของรัฐบาลกลาง ว่าแต่ละกลุ่มภูมิภาคจะมีหน้าที่ร่วมกัน และสำนักการต่างประเทศของผู้เจี้ยนก็ได้เป็นผู้นำร่องคนสำคัญในการนำแผนการดังกล่าวมาปฏิบัติ

สุดท้ายคือกลไกเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่ 1) การสนับสนุนแนวทางและกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศหรือการจัดประชุมนานาชาติของรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องกับความริเริ่มแถบ-ทาง โดยมีที่ตั้งสำนักเลขาธิการพันธมิตรเมืองในเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 เพื่อรับผิดชอบประเด็นนี้ที่เมืองเฉียนโจว 2) ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์กับไต้หวันผ่านการจัดงานเศรษฐกิจและการค้าข้ามช่องแคบ (Cross-Straits Fair for Economy and Trade) ที่เมืองฝูโจว 3) จัดตั้งศูนย์ความร่วมมือทางทะเลระหว่างจีนกับอาเซียนในเมืองเซี่ยเหมิน ซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างความร่วมมือที่สร้างสรรค์และได้ผลประโยชน์ร่วมกัน และยังให้ความสำคัญกับการส่งเสริมธุรกิจแบบ e-business ระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนกับเมืองฝูโจวอีกด้วย และ 4) ให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมผ่านการจัดงานเทศกาลภาพยนตร์ที่เมืองฝูโจว และการส่งเสริมให้เมืองเฉียนโจวสร้างพิพิธภัณฑ์เกี่ยวกับทะเลและประวัติของชาวจีนโพ้นทะเล รวมไปถึงการสร้างศูนย์การจัดแสดงและแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมระหว่างกลุ่มประเทศในเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21⁴⁸⁵

เมื่อเป็นเช่นนั้น การประกาศแผนยุทธศาสตร์ฉบับนี้ของมณฑลผู้เจี้ยนอาจนับได้ว่าเป็นพัฒนาการสำคัญของสำนักการต่างประเทศส่วนท้องถิ่น เพราะถือได้ว่าเป็นการนำเอาสิ่งที่รัฐบาลกลางกำหนดไว้ใน “วิสัยทัศน์และแผนการฯ” ว่าต้องการให้มณฑลผู้เจี้ยน “ส่งเสริมให้เป็นแกนสำคัญของเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 พัฒนาเมืองฝิงถานให้เป็นจุดเชื่อมต่อและยกระดับความร่วมมือกับฮ่องกง มาเก๊า และไต้หวัน และส่งเสริมและพัฒนาเขตเศรษฐกิจทางทะเลนำร่องแห่งผู้เจี้ยน พัฒนาท่าเรือและโครงสร้างต่าง ๆ ในนครฝูโจว เซี่ยเหมิน และเฉียนโจวสำหรับการเป็นเมืองท่า”⁴⁸⁶ มาปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด และใช้ระบบการแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่เช่นเดียวกันกับรัฐบาลกลางในการควบคุมทิศทางของรัฐบาลท้องถิ่นที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่า จึงอาจทำให้สามารถ

⁴⁸⁴ Ibid.

⁴⁸⁵ Ibid.

⁴⁸⁶ Ibid.

พิจารณาได้ว่า สำนักการต่างประเทศของมณฑลฝูเจี้ยนเป็นต้นแบบสำคัญของการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศภายใต้กรอบนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางของสมัชชา 18

ดังนั้น การเพิ่มบทบาททั้งสามด้านของสำนักการต่างประเทศส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง การจัดการความสัมพันธ์สาธารณะ และการร่วมมือกับรัฐบาลท้องถิ่นในการวางแผนการพัฒนาพื้นที่ จึงเป็นการทำให้รัฐบาลกลางสามารถมีบทบาทในการชี้แนะแนวทางการตัดสินใจและการดำเนินนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือเมื่อพิจารณาควบคู่ไปกับระบบการแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่ในส่วนของยุทธศาสตร์ความริเริ่มแถบ-ทางแล้ว จะยิ่งเป็นที่ชัดเจนว่า สำนักการต่างประเทศส่วนท้องถิ่นมีบทบาทที่สำคัญเป็นอย่างมากในการนำเอายุทธศาสตร์ดังกล่าวที่เป็นของรัฐบาลกลางมาใช้ปฏิบัติจริงในระดับท้องถิ่น จึงอาจทำให้กล่าวได้ว่า เครื่องมือชิ้นนี้เปรียบเสมือนข้อต่อสำคัญของการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนจากที่มีลักษณะแบบกระจายตัวให้มีการรวมศูนย์เข้าสู่ศูนย์กลางมากยิ่งขึ้นภายใต้สมัชชา 18

5.4 สรุป

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลท้องถิ่นภายใต้สมัชชา 18 เป็นความพยายามที่จะทำให้ส่วนกลางสามารถควบคุมพฤติกรรมของรัฐบาลท้องถิ่นทางด้านการต่างประเทศได้มากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะผ่านการใช้มาตรการทางการคลังที่ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องพึ่งพาเงินจัดสรรจากรัฐบาลกลางมากขึ้น การใช้ระบบการแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่ทำให้รัฐบาลกลางสามารถวางแผนการประสานการพัฒนาของแต่ละรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อลดการแข่งขันและการกีดกันกันเองดังที่เคยเกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้ และสุดท้ายคือ การเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของสำนักการต่างประเทศส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทในเชิงรุกในกระบวนการนโยบายต่างประเทศและรวมไปถึงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จึงถือได้ว่า เป็นการจัดสมดุลความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นใหม่ เพื่อให้ส่วนกลางมีความสามารถในการควบคุมท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้นอย่างไม่มีข้อกังขาและปัญหาเรื่องความทับซ้อนกันของหน่วยงานใหม่-เก่าแบบการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศในส่วนกลาง

อย่างไรก็ตาม จากที่ได้อธิบายไปในบทนี้ จะเห็นได้ว่าความสามารถในการรวมศูนย์ของส่วนกลางในความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นภายใต้สมัชชา 18 นี้ขึ้นอยู่กับการทุ่ม

งบประมาณของส่วนกลางลงไปในส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก เมื่อเป็นเช่นนั้น ประเด็นปัญหาที่เพิ่มเติมขึ้นมาคือ ความยั่งยืนของการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศระดับท้องถิ่นที่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารงานด้านการคลังของส่วนกลางและปริมาณหนี้ของส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากจากโครงการต่าง ๆ ของสมัชชา 18⁴⁸⁷ รวมไปถึงความต่อเนื่องของผู้นำสมัชชาพรรคแต่ละรุ่น ที่ถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำแล้วก็จะไม่มีมาตรการใดที่จะรับประกันได้ว่าผู้นำรุ่นต่อไปของสมัชชา 20 จะยังคงดำเนินตามวิถีทางนี้อยู่

ทั้งนี้ การที่จะประเมินความสามารถในการจัดการปัญหาข้อนี้ของสมัชชา 18 จำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศในส่วนของกองทัพ ดังนั้น ในบทต่อไปจะเป็นการพิจารณาการสร้างสมดุลใหม่ระหว่างฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหารภายใต้สมัชชา 18

⁴⁸⁷ Fran Wang, "Caixin explains: how and why China's local government debt got so big," *Caixin*, 16 April 2019, <https://www.caixinglobal.com/2019-04-16/caixin-explains-how-and-why-chinas-local-government-debt-got-so-big-101404894.html>.

บทที่ 6

การปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับ

กองทัพปลดแอกประชาชน

บทก่อนหน้ากล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนการนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าผู้กระทำการส่วนใหญ่คือกลุ่มผู้นำพรรครุ่นที่ 5 ซึ่งหมายถึงการทำงานร่วมกันของคณะกรรมการประจำกรมการเมืองของสมัชชา 18 โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือสีจิ้นผิง หลี่เค่อเฉียง และจางเกาลี แต่ในส่วนนี้ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับกองทัพปลดแอกประชาชนนั้น ผู้กระทำการสำคัญจะมีเพียงสีจิ้นผิงคนเดียวเท่านั้น เพราะเขาดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการทหารส่วนกลาง ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้นำเพียงคนเดียวในฝ่ายการเมืองของพรรคคอมมิวนิสต์ที่ได้ดำรงตำแหน่งสำคัญในกองทัพ และจากความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้เห็นว่าการเป็นผู้นำสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวของสีจิ้นผิงภายหลังจากการประชุมสภา 13 ซึ่งมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่มีการตัดวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีไม่เกิน 2 สมัยออกไปนั้น⁴⁸⁸ จึงมีนัยยะสำคัญเป็นอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับกองทัพปลดแอกประชาชน กล่าวคือ เป็นการแสดงให้เห็นถึงหลักการ “พรรคควบคุมปืน” ดังคำกล่าวของเหมาเจ๋อตง ซึ่งประเด็นนี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการเมืองจีน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่สองว่า ผู้นำสองรุ่นก่อนหน้าสีจิ้นผิง คือ เจียงเจ๋อหมินและหูจิ่นเทา นั้นมีปัญหาทางด้านกรเป็นผู้นำกองทัพเป็นอย่างมาก โดย You Ji เรียกรูปแบบการนำของผู้นำในรุ่นก่อนหน้าสีว่าเป็น “ผู้นำแบบครองตำแหน่งแต่ไม่ปกครอง” (reign-without-rule leadership style) ซึ่งทำให้การใช้อำนาจทางการทหารตกอยู่ในมือของผู้อาวุโสของกองทัพ ซึ่งมักจะใช้อำนาจดังกล่าวไปในทางมิชอบเป็นส่วนใหญ่⁴⁸⁹ มากไปกว่านั้น การแทรกแซงทางการเมืองของบรรดาผู้นำในกองทัพก็เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้งจากการที่ผู้นำพรรคก่อนหน้าสีจำเป็นต้องรักษาความสัมพันธ์ระหว่างพรรคกับกองทัพเอาไว้ จึงทำให้มีผู้นำในกองทัพจำนวนมากเข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง⁴⁹⁰ เช่นนั้น เมื่อสีจิ้นผิงก้าวขึ้นมาสู่อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ จึงได้เริ่มดำเนินการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างพรรคกับกองทัพ ให้พรรคมีบทบาทมากขึ้นในการควบคุมกองทัพ ซึ่งแน่นอนว่า

⁴⁸⁸ James Doubek, "China removes presidential term limits, enabling Xi Jinping to rule indefinitely," *National Public Radio*, 11 March 2018, <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2018/03/11/592694991/china-removes-presidential-term-limits-enabling-xi-jinping-to-rule-indefinitely>.

⁴⁸⁹ You, *Xi Jinping and PLA transformation through reforms*. 4.

⁴⁹⁰ Fisher, *China's military modernization: building for regional and global reach*. 25-26.

แนวทางดังกล่าวมีความสอดคล้องกับการรณรงค์ต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง (anti-corruption campaign) และนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางอีกด้วย

ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับกองทัพปลดแอกประชาชนเกิดจากปัจจัยสำคัญสองประการ คือ การปฏิรูปโครงสร้างกองทัพที่เริ่มในปี 2015 เพื่อให้คณะกรรมการบริหารทหารส่วนกลางมีอำนาจในการตัดสินใจในกิจการของกองทัพที่แท้จริง โดยมีเป้าหมายว่าจะทำได้อย่างสมบูรณ์ในปี 2050 และการนำเอาแนวคิดยุทธศาสตร์ “สามสงคราม” (三战, ซานจัน) ซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิบัติการทางการเมืองเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ของกองทัพทั้งในยามสันติและยามสงคราม มาใช้เป็นหลักสำคัญในการประสานงานระหว่างกองทัพปลดแอกประชาชนกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลพลเรือนทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

นับได้ว่าการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ดังกล่าวเปรียบเสมือนการยิงปืนนัดเดียวแล้วได้นกสองตัวสำหรับสี่จิ้งฉง เพราะในทางหนึ่งคือ การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่รัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์ผ่านการปฏิรูปองค์กรของกองทัพ โดยทำให้ดูมีความเป็นธรรมาภิบาลมากยิ่งขึ้นผ่านการรณรงค์ต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง และในขณะเดียวกันก็เป็นสร้างเงื่อนไขให้แก่ตนเองเพื่อการเป็นผู้นำสูงสุดของทั้งพรรคคอมมิวนิสต์และกองทัพปลดแอกประชาชน ทั้งนี้ มีผู้อาวุโสในกองทัพจำนวนมากที่ถูกตรวจสอบและดำเนินคดีในข้อหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ไม่ว่าจะเป็นโจวหยงคัง เกาป๋ิวสง ชูฉายไฮ้วซึ่งท้ายที่สุดแล้ว ทำให้ประธานคณะกรรมการบริหารทหารส่วนกลางสามารถมีอำนาจสูงสุดได้อย่างแท้จริง⁴⁹¹

ในอีกทางหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับกองทัพนั้นยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของสมัชชา 18 ในฐานะที่เป็นการประยุกต์งานการเมืองของกองทัพ ซึ่งงานการเมืองในที่นี้หมายถึง กิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์ของกองทัพอื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากการรบและการเคลื่อนกำลังพล อันจะส่งผลต่อการมีชัยชนะเหนือศัตรูของชาติ ทั้งนี้ ความคิดเรื่องงานการเมืองนั้นปรากฏให้เห็นในตำราพิชัยสงครามโบราณของจีนหลายเล่ม ที่ชัดเจนที่สุดคือในตำราพิชัยของซุนวูที่มีการกล่าวไว้ว่า “การรบชนะร้อยทั้งร้อยมิใช่วิธีการอันประเสริฐแท้ แต่ชนะโดยไม่ต้องรบเลย จึงถือได้ว่าเป็นวิธีอันวิเศษยิ่ง”⁴⁹² ในแง่นี้ ภายใต้กรอบความคิดดังกล่าว กองทัพปลดแอกประชาชนจึงสร้างและพัฒนาแนวคิดยุทธศาสตร์ “สามสงคราม” เพื่อตอบสนองต่องานการเมืองของกองทัพ โดยยุทธศาสตร์ดังกล่าวเป็นจุดเชื่อมสำคัญในการทำงานร่วมกันระหว่างกองทัพกับพลเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือในกระบวนการนโยบายต่างประเทศ

⁴⁹¹ Carrie Gracie, "Power politics exposed by fall of China's security boss," *BBC*, 11 June 2015, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-33098442>.

⁴⁹² Sun Tzu, *The art of war* (England: Allandale Online Publishing, 2000). 8.

บทนี้จะกล่าวถึงสองประเด็นใหญ่ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับกองทัพปลดแอกประชาชน คือ การปฏิรูปกองทัพ และการนำเอาแนวคิดยุทธศาสตร์สามสงครามมาเชื่อมโยงกับการบูรณาการพลเรือนกับกองทัพในการขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศของจีน ภายใต้สมัชชา 18

6.1 การปฏิรูปโครงสร้างกองทัพ

วาระเรื่องการปฏิรูปกองทัพปลดแอกประชาชนถูกกล่าวถึงครั้งแรกในการประชุมคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์เต็มคณะครั้งที่ 3 ของสมัชชา 18 ในวันที่ 12 พฤศจิกายน 2013 โดยในหัวข้อที่ 15 มีการกล่าวถึงเป้าหมายของการปฏิรูปกองทัพว่า

ต้องการสร้างกองทัพที่จงรักภักดีต่อพรรคคอมมิวนิสต์จีน มีความสามารถที่จะชนะสงครามและยึดถือในวิถีดั้งเดิมที่ตั้งมาภายใต้เงื่อนไขใหม่ได้ เราจะมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการป้องกันประเทศและกองทัพ จะมีความริเริ่มใหม่ ๆ ในการสร้างทฤษฎีทางการทหาร จะยกระดับยุทธศาสตร์การทหาร จะนำยุทธศาสตร์การทหารไปปฏิบัติอย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และจะสร้างระบบกองกำลังทหารสมัยใหม่ที่มีลักษณะแบบจีน⁴⁹³

โดยจะเน้นการปฏิรูปใน 3 ด้านสำคัญ ได้แก่ การปฏิรูประบบทหาร การปฏิรูปนโยบายของกองทัพ และการประสานการทำงานระหว่างกองทัพและพลเรือน

ในส่วนของ *การปฏิรูประบบทหาร* มีใจความสำคัญคือการเพิ่มอำนาจการบังคับบัญชาของคณะกรรมการทหารส่วนกลางให้มีอำนาจในการสั่งการที่แท้จริง ผ่านการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกองทัพในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็น การเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของหน่วยงานภายใต้คณะกรรมการทหารส่วนกลาง การปรับปรุงระบบปฏิบัติการร่วมรบ (joint combat) ด้วยการสร้างยุทธบริเวณ (theaters of war) การประสานงานกองสนับสนุนการรบ และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในการเพิ่มขีดความสามารถในการบังคับบัญชาของคณะกรรมการทหารส่วนกลาง นอกจากนั้น ยังรวมไปถึงการปรับปรุงโครงสร้างอัตรากำลังพลให้มีสัดส่วนระหว่างภาคสนามและภาคบริการ ระหว่างเจ้าหน้าที่กับทหาร และระหว่างหน่วยรบกับฝ่ายเสนาธิการให้มีความสมดุลกันมากขึ้น โดยในการปฏิรูปในครั้งนี้จะเน้นไปที่การลดบุคลากรและยุบหน่วยงานที่ไม่

⁴⁹³ "Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on some major issues concerning comprehensively deepening the reform."

เกี่ยวกับการรบบอกไปจากงานของกองทัพ และอีกประการที่สำคัญคือทำให้ความสำคัญกับงานด้านวิชาการของกองทัพเพื่อที่จะสร้างโรงเรียนฝึกทหารเพื่อที่จะสร้างทหารอาชีพแบบใหม่ขึ้นมา

ในการปฏิรูปนโยบายกองทัพ จะให้ความสำคัญกับการจัดการบุคลากรและการใช้จ่ายงบประมาณ โดยในส่วนของบุคลากรมีการระบุไว้ว่า จะมีการปรับเปลี่ยนนโยบายทางด้านทรัพยากรบุคคลของกองทัพและนวัตกรรมในเชิงสถาบัน โดยจะมีการจัดตั้งระบบเจ้าพนักงานทหารอาชีพ มีการพัฒนาระบบเจ้าพนักงานฝ่ายพลเรือนในกองทัพ รวมทั้งระบบการเกษียณและการแทนที่บุคลากรของกองทัพอีกด้วย ส่วนด้านงานงบประมาณ จะมีการพัฒนาแผนการจัดสรรงบประมาณของกองทัพใหม่ มีการรวมศูนย์ทางด้านการใช้จ่ายงบ การจัดซื้อจัดจ้าง และระบบสวัสดิการทหารต่าง ๆ โดยให้การตัดสินใจในประเด็นนี้ทั้งหมดขึ้นอยู่กับส่วนกลาง นอกจากนี้ และยังครอบคลุมไปถึงการยกระดับกฎทหาร การบังคับใช้กฎ และการแสวงหาช่องทางในการพัฒนาการจัดการกองกำลังอีกด้วย

สุดท้ายคือ การบูรณาการการปฏิบัติการระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือน มีการตั้งเป้าที่จะ 1) จัดตั้งสถาบันขึ้นเพื่อให้การพัฒนาความร่วมมือกันระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนอยู่ภายใต้ผู้นำหนึ่งเดียวที่มีเอกภาพ โดยสถาบันนี้จะเป็นตัวประสานงานระหว่างทหารกับรัฐบาลท้องถิ่น ระหว่างอุปสงค์และอุปทานทางการทหาร รวมไปถึงการจัดการข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ 2) จัดการกับกิจการอุตสาหกรรมและการพัฒนาเทคโนโลยีเชิงวิทยาศาสตร์ของกองทัพ โดยจะมีการเปลี่ยนแปลงระบบและกลไกในการทำวิจัย การผลิตยุทธโศปกรณ์ และการจัดซื้อจัดจ้างของกองทัพ ในขณะที่วิสาหกิจที่เป็นเอกชนจะได้รับการชี้แนะในการวิจัย พัฒนา การผลิต และการบำรุงรักษายุทธโศปกรณ์ของกองทัพจากส่วนกลาง และกองทัพจะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาทำสัญญาต่าง ๆ กับกองทัพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการขนส่งลำเลียง และ 3) บูรณาการการศึกษาระหว่างกองทัพกับพลเรือน จะปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาทางด้านการป้องกันประเทศ ปฏิรูประบบการโยกย้ายกำลังคน และระบบการเกณฑ์ทหารทั้งในช่วงสันติและยามสงคราม รวมถึงการปฏิรูประบบประจำการของทหารและการจัดการป้องกันชายแดน ชายฝั่ง และอากาศของประเทศจีนส่วน การปฏิรูปนโยบายกองทัพ จะให้ความสำคัญไปกับการจัดการบุคลากรและการใช้จ่ายงบประมาณ โดยในส่วนของบุคลากรมีการระบุไว้ว่า จะมีการปรับเปลี่ยนนโยบายทางด้านทรัพยากรบุคคลของกองทัพและนวัตกรรมในเชิงสถาบัน โดยจะมีการจัดตั้งระบบเจ้าพนักงานทหารแบบมืออาชีพ มีการพัฒนาระบบเจ้าพนักงานฝ่ายพลเรือนในกองทัพรวมทั้งระบบการเกษียณและการแทนที่บุคลากรของกองทัพอีกด้วย ส่วนทางด้านงานงบประมาณ จะมีการพัฒนาแผนการจัดสรรงบประมาณของกองทัพใหม่ มีการรวมศูนย์ทางด้านการใช้จ่ายงบ การจัดซื้อจัดจ้าง และระบบสวัสดิการทหารต่าง ๆ ให้การตัดสินใจในประเด็นนี้ทั้งหมดขึ้นอยู่กับส่วนกลาง

นอกจากนั้น ประเด็นนี้ก็ยังครอบคลุมไปถึงการยกระดับกฎหมาย การบังคับใช้กฎ และการแสวงหาช่องทางในการพัฒนาการจัดการกองกำลังอีกด้วย⁴⁹⁴

ทั้งหมดนี้ ทำให้เห็นได้ถึงภาพรวมของโครงการปฏิรูปกองทัพที่ผู้นำพรรคอย่างสีจิ้นผิงได้วาดไว้ ส่วนในทางปฏิบัตินั้น เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2014 คณะกรรมการกลางพรรคฯ ได้มีการจัดตั้งกลุ่มผู้นาย่อยว่าด้วยการปฏิรูปคณะกรรมการทหารส่วนกลางเพื่อตอบสนองต่อแผนการดังกล่าว โดยในกลุ่มผู้นาย่อยกลุ่มนี้ มีสีจิ้นผิงเป็นหัวหน้ากลุ่ม และในวันที่ 14 กรกฎาคม 2015 กลุ่มผู้นาย่อยดังกล่าวได้นำเสนอร่าง “แผนการปฏิรูปการป้องกันประเทศและกองทัพในเชิงลึก” (Overall Programme of Deepening National Defense and Military Reforms) ต่อ คณะกรรมการประจำของคณะกรรมการทหารส่วนกลาง ซึ่งได้รับการอนุมัติในวันที่ 22 กรกฎาคม 2015 จากนั้น คณะกรรมการทหารส่วนกลางก็ได้ยื่นเรื่องดังกล่าวเข้าสู่คณะกรรมการประจำกรมการเมือง ซึ่งได้รับการอนุมัติในวันที่ 29 กรกฎาคม 2015 ทั้งนี้ ไม่มีใครมีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวว่า คณะกรรมการทั้งสามชุดที่ได้กล่าวไปนั้น มีสีจิ้นผิงเป็นประธานทุกชุด

ภายหลังจากผ่านกระบวนการทางการเมืองเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการประจำคณะกรรมการทหารส่วนกลางก็ได้มีการจัดประชุมกันเพื่อจัดทำ “แผนปฏิบัติงานเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างการบังคับบัญชาและการบริหารงานของกองทัพ” (Implementation Plan for Administration and Command Structure Reform) จนในที่สุด เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2015 สีจิ้นผิงก็ได้นำแผนงานดังกล่าวมาประกาศใช้ และมุ่งเป้าหมายว่าการปฏิรูปกองทัพภายใต้แผนปฏิบัติงานนี้จะเป็นที่สำเร็จโดยสมบูรณ์ภายในปี 2050⁴⁹⁵ ในส่วนต่อจากนี้ จะกล่าวถึงสิ่งที่ได้ทำไปแล้วในช่วงระหว่างปี 2015-2018 โดยจะแบ่งประเภทของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตามการแบ่งในมิติของคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์คือ การปฏิรูปโครงสร้างกองทัพ และการปฏิรูปนโยบายกองทัพ โดยจะแยกในส่วนของกระบวนการปฏิบัติการระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือนไว้ในส่วนที่สองของบทนี้ เพื่อที่จะเชื่อมโยงกับการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของสมัชชา 18

⁴⁹⁴ Ibid.

⁴⁹⁵ You, *Xi Jinping and PLA transformation through reforms*. 8.

6.1.1 การปฏิรูปโครงสร้างของกองทัพปลดแอกประชาชน

ส่วนแรกคือการปฏิรูปโครงสร้างกองทัพ ซึ่งจะเน้นไปที่การเพิ่มอำนาจบังคับบัญชาอย่างเด็ดขาดให้แก่คณะกรรมการทหารส่วนกลาง เพราะในช่วงก่อนหน้านี้ ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นคือ งานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทัพทั้งหมดจะขึ้นอยู่กับสื่กรมใหญ่ภายใต้คณะกรรมการทหารส่วนกลาง ได้แก่ กรมงานเสนาธิการ กรมงานการเมือง กรมงานลำเลียง และกรมงานยุทธโศปกรณ์ ทำให้คณะกรรมการทหารส่วนกลางที่มีประธานเป็นผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์แทบจะไม่มีอำนาจที่แท้จริงในการบังคับบัญชากองทัพแต่อย่างใด นอกจากนี้ การที่กองทัพบกมีอิทธิพลนำในการบังคับบัญชามากจนเกินไปส่งผลให้โครงสร้างของกองทัพไม่สอดคล้องต่อบริบทแวดล้อมทางความมั่นคงของจีนที่เปลี่ยนแปลงไปอีกด้วย อันจะเป็นอีกปัญหาสำคัญที่จะนำมาสู่ปัญหาในการปฏิบัติการร่วมกันของบรรดาเหล่าทัพต่าง ๆ โดยคณะกรรมการทหารส่วนกลางภายใต้สมัชชา 18 มีการปรับปรุงโครงสร้างของกองทัพดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ในวันที่ 11 มกราคม 2016 คณะกรรมการทหารส่วนกลางภายใต้การนำของสีจิ้นผิงมีคำสั่งให้ยุบกรมงานทั้งสิ้น และจัดตั้งหน่วยงานใหม่โดยเน้นงานเฉพาะตามหน้าที่ทั้งหมด 15 หน่วยที่ขึ้นต่อคณะกรรมการทหารส่วนกลางโดยตรง ทั้งนี้ หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้สามารถแบ่งได้เป็นสามประเภท คือ 1) กรมงาน 6 กรมงาน ได้แก่ กรมงานเสนาธิการร่วม กรมงานการเมือง กรมงานลำเลียงขนส่ง กรมงานยุทธโศปกรณ์ กรมงานจัดการฝึกทหาร และกรมงานโยกย้ายทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศ 2) คณะกรรมการ 3 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการตรวจสอบวินัย คณะกรรมการด้านความสัมพันธ์การเมืองและกฎหมาย และคณะกรรมการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และ 3) สำนักงาน 5 หน่วย ได้แก่ สำนักงานวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ สำนักงานปฏิรูปองค์กร สำนักงานความร่วมมือทางการทหารระหว่างประเทศ สำนักบัญชี และสำนักงานจัดการความสัมพันธ์ภายในกองทัพ

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างใหม่แล้วจะพบว่า กรมงานเสนาธิการเป็นหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดในบรรดาสื่กรมงานเดิม โดยที่งานที่เคยกระจุกตัวอยู่ที่กรมงานเสนาธิการเดิม ไม่ว่าจะเป็นงานด้านเทคนิค งานด้านข้อมูลข่าวสาร งานด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ งานด้านการฝึกกำลังพล งานด้านการเคลื่อนย้ายสรรพกำลัง งานด้านการจัดการความสัมพันธ์กองทัพ และงานด้านการจัดการการลำเลียง ได้ถูกกระจายออกไปและยกระดับให้เป็นกรมงานและสำนักงานภายใต้

คณะกรรมการทหารส่วนกลาง โดยหน้าที่ที่ยังคงเหลือไว้ในกรมงานเสนาธิการใหม่คือ งานด้านการบังคับบัญชาและงานด้านการข่าวกรองเท่านั้น⁴⁹⁶

ส่วนงานของกรมงานการเมืองเดิมที่เคยมีคือ การปลูกฝังอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ในกองทัพ การตรวจสอบวินัยกองทัพ งานด้านความยุติธรรม การโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda) การเชื่อมความสัมพันธ์กับกองทัพของต่างประเทศ งานด้านสื่อของกองทัพ และการดูแลระบบผู้ตรวจการทางการเมือง (political commissars) ของกองทัพ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารครั้งนี้ ได้มีการแยกงานด้านความยุติธรรมและงานด้านระบบผู้ตรวจการทางการเมืองออกไปให้ขึ้นกับคณะกรรมการด้านความสัมพันธ์การเมืองและกฎหมาย ส่วนงานด้านการตรวจสอบวินัยกองทัพนั้นก็ขึ้นตรงกับคณะกรรมการตรวจสอบวินัย โดยที่คณะกรรมการชุดนี้จะเป็นหน่วยงานสำคัญที่ทำหน้าที่ในการรณรงค์ต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงในกองทัพปลดแอกประชาชน ส่วนงานด้านการเชื่อมความสัมพันธ์กับกองทัพต่างประเทศก็ถูกโอนไปให้ สำนักงานความร่วมมือทางการทหารระหว่างประเทศภายใต้คณะกรรมการทหารส่วนกลาง จึงทำให้งานของกรมงานการเมืองใหม่ที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาภายใต้นโยบายปฏิรูปกองทัพของสีจิ้นผิงคือ การโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda) และงานด้านสื่อของกองทัพเท่านั้น จึงทำให้กรมการเมืองได้ทำงานการเมืองของกองทัพในความหมายของการต่อสู้กับศัตรูโดยไม่ใช้การรบอย่างแท้จริง⁴⁹⁷

นอกจากนั้น งานของกรมงานลำเลียงเดิม ซึ่งได้แก่ การขนส่ง การลำเลียงทรัพยากร การจัดการด้านที่พักทหาร การบริการด้านการแพทย์ การจ่ายเงินเดือน และสวัสดิการต่าง ๆ ของกองทัพนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญคือ การย้ายกองรบแนวหลังที่อยู่อันออกไปตั้งเป็น “กองกำลังลำเลียงสนับสนุนร่วม” (Joint Logistic Support Force) ในเดือนกันยายน 2016 โดยหน่วยงานนี้จะมีบทบาทเป็นอย่างมากในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปฏิบัติการของกองทัพภาคสนามอีกด้วย

สุดท้ายคือ การแยกงานด้านการวิจัยและพัฒนาออกจากกรมงานยุทธโธปกรณ์เดิม โดยมีการจัดตั้งใหม่เป็น คณะกรรมการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อันจะเป็นกลไกสำคัญในการทำหน้าที่เชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนเข้าไว้ด้วยกัน นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานทางด้านวิชาการของกรมงานยุทธโธปกรณ์เดิมก็ได้ถูกย้ายออกไปให้ขึ้นตรงกับกรมงานจัดการฝึกทหาร ทั้งนี้ งานที่ยังคงอยู่กับกรมงานยุทธโธปกรณ์ที่ถูกตั้งขึ้นใหม่คือ งานด้านการผลิตจัดเก็บ และซ่อมบำรุงอาวุธยุทธโธปกรณ์ของกองทัพ อย่างไรก็ตาม จากคำสั่งปฏิรูปกองทัพดังกล่าวยัง

⁴⁹⁶ Wuthnow, "Chinese military reforms in the age of Xi Jinping: drivers, challenges, and implications." 13.

⁴⁹⁷ Ibid, 12.

ไม่เป็นที่ชัดเจนว่า คณะกรรมการทหารส่วนกลางมีแนวทางในการจัดการประเด็นด้านการขายอาวุธ และการแพร่กระจายอาวุธของกองทัพอย่างไรบ้าง

ประการที่สอง นอกจากการแก้ปัญหาเรื่องกรมงานทั้ง 4 แล้ว การจัดสมดุระหว่างเหล่าทัพ ทั้ง 4 ก็เป็นอีกงานที่คณะกรรมการทหารส่วนกลางให้ความสำคัญ เนื่องจากการที่กองทัพบกมีอำนาจในสำนักงานใหญ่ของกองทัพมากกว่ากองทัพอื่น ๆ ทำให้บุคลากรของกองทัพบกเป็นผู้บัญชาการภาคสนามในการร่วมรบของทั้งสี่เหล่าทัพ ส่งผลให้การวางแผนปฏิบัติการร่วมทางทหาร ในช่วงก่อนหน้านี้นี้ให้ความสำคัญไปที่กองทัพบกเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งนอกจากจะทำให้บทบาทของเหล่าทัพอื่น ๆ มีน้อยลงแล้ว ยังเป็นการปฏิบัติการที่ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกและภูมิภาค ภายหลังสงครามเย็นสิ้นสุดได้เท่าที่ควร เนื่องจากประเด็นข้อพิพาทร่วมสมัยที่จีนมีกับประเทศเพื่อนบ้านรวมไปถึงประเด็นเรื่องการจัดการบูรณภาพเหนือดินแดนของตนเองนั้น ส่วนใหญ่จะมีความเกี่ยวข้องกับทะเล ไม่ว่าจะเป็น ข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ ข้อพิพาทในทะเลจีนตะวันออก ปัญหาไต้หวัน ฮองกงและมาเก๊า ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกองทัพเรือ กองทัพอากาศ และกองทัพขีปนาวุธทั้งสิ้น

ในการนี้ คณะกรรมการทหารส่วนกลางจึงมีคำสั่งให้จัดตั้งสำนักงานใหญ่ของกองทัพบกขึ้นใหม่ที่กรุงปักกิ่ง ซึ่งจะแยกออกจากสำนักงานใหญ่ของกองทัพปลดแอกประชาชนเดิม โดยที่บุคลากรของกองทัพบกจากสำนักงานใหญ่เดิมบางส่วนได้ถูกโยกย้ายให้มาทำงานในสำนักงานใหญ่ของกองทัพบก อันจะส่งผลให้ สัดส่วนของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานใหญ่ของกองทัพปลดแอกประชาชนมี สัดส่วนของบุคลากรของกองทัพบกน้อยลงและความสมดุลกันมากยิ่งขึ้น ทั้งหมดนี้เป็นการปูพื้นฐานไปสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปฏิบัติการของกองทัพแบบใหม่⁴⁹⁸

ประการที่สาม คณะกรรมการทหารส่วนกลางมีการจัดตั้ง “หน่วยบัญชาการยุทธบริเวณ” (Theater Commands) ใหม่ขึ้นมาโดยให้ขึ้นกับคณะกรรมการทหารส่วนกลางโดยตรง และมีการลดขนาดจากการแบ่งพื้นที่ของกองทัพ (Military Regions) จาก 7 ให้เหลือ 5 ยุทธบริเวณ ซึ่งประกอบด้วย ยุทธบริเวณภาคตะวันออก ยุทธบริเวณภาคใต้ ยุทธบริเวณภาคตะวันตก ยุทธบริเวณภาคเหนือ และยุทธบริเวณภาคกลาง ประเด็นนี้จัดได้ว่าเป็นหนึ่งในการลดบทบาทในการควบคุมกองทัพของกองทัพบกอีกเช่นกัน เนื่องจากการแบ่งพื้นที่ปฏิบัติการทางการทหารเป็น 7 พื้นที่นั้นใช้ยุทธศาสตร์การปฏิบัติการของกองทัพบกเป็นตัวแบ่งสำคัญ จึงทำให้ไม่ได้สะท้อนถึงยุทธศาสตร์การ

⁴⁹⁸ Dennis J. Blasko, "The new PLA joint headquarters and internal assessments of PLA capabilities," *China Brief* 16, no. 10 (2016). 9-10.

ร่วมปฏิบัติการของทั้ง 4 เหล่าทัพที่แท้จริง มากไปกว่านั้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังส่งผลต่อโครงสร้างการบัญชาการและระบบรุ่นในกองทัพอีกด้วย กล่าวคือ เป็นการสลายกลุ่มอำนาจและการนำรุ่นภายในกองทัพแบบเดิมทำให้อำนาจสามารถกลับไปรวมศูนย์อยู่ที่คณะกรรมการทหารส่วนกลางได้มากขึ้น โปรดดูภาพที่ 1 และ 2 เพื่อเปรียบเทียบระบบการแบ่งพื้นที่ของกองทัพในช่วงก่อนหน้า กับการจัดตั้งยุทธบริเวณภาคได้สี่จังหวัด

ภาพที่ 13 PLA's Military Regions' Division



ที่มา: http://www.drben.net/ChinaReport/Sources/China_Maps/Military/Map-China-7_Military_Districts-Commands.html.

ภาพที่ 14 New PLA's Theater Commands' Division



ที่มา: <https://jamestown.org/program/the-plas-new-organizational-structure-what-is-known-unknown-and-speculation-part-1/>

ยุทธบริเวณที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาใหม่ทั้งห้า นั้น ถือได้ว่าเป็น สำนักงานใหญ่ของกองทัพในแต่ละภูมิภาค โดยมีเป้าหมายสำคัญในภาพรวมคือ “การรักษาสันติภาพ ป้องปรามสงคราม และชนะการรบ” และในแต่ละภูมิภาคก็จะมีวางแผนในทางยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองต่อภัยคุกคามประเทศจีนที่แตกต่างกัน ในส่วนของยุทธบริเวณภาคตะวันออกจะให้ความสำคัญกับการจัดการประเด็นเรื่องไต้หวันและทะเลจีนตะวันออก ยุทธบริเวณภาคใต้จะเน้นไปที่การจัดการประเด็นความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ยุทธบริเวณภาคเหนือจะรับผิดชอบรับมือกับประเด็นเรื่องคาบสมุทรเกาหลี ยุทธบริเวณภาคตะวันตกจะมุ่งเน้นไปที่การรับมือกับปัญหาต่าง ๆ ที่เข้ามาจากอนุทวีปเอเชียกลาง เช่น ปัญหาผู้ก่อการร้ายข้ามแดน และรวมไปถึงการดูแลพรมแดนระหว่างจีน-อินเดียอีกด้วย และสุดท้ายคือยุทธบริเวณในภาคกลางมีเป้าหมายสำคัญคือการปกป้องเมืองหลวงและให้การสนับสนุนยุทธบริเวณอื่น ๆ รอบประเทศตามความจำเป็น⁴⁹⁹

⁴⁹⁹ Wuthnow, "Chinese military reforms in the age of Xi Jinping: drivers, challenges, and implications." 17.

ทั้งนี้ เพื่อการบรรลุเป้าหมายเหล่านี้ ยุทธบริเวณใหม่จะต้องเป็นศูนย์กลางในการวางยุทธศาสตร์การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างเหล่าทัพของกองทัพปลดแอกประชาชน ไม่ว่าจะเป็น กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และกองทัพขีปนาวุธ นอกจากนี้ยังต้องประสานงานกับกองกำลังสนับสนุนทางยุทธศาสตร์ (Strategic Support Force) และกองกำลังทางยุทธศาสตร์ร่วม (Joint Strategic Support Force) ที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาใหม่เช่นกัน เพื่อที่จะทำให้แผนการปฏิบัติการร่วมกันของกองทัพปลดแอกประชาชนสามารถบรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ประการที่สี่ คณะกรรมาธิการทหารส่วนกลางมีคำสั่งให้จัดตั้งกองกำลังสนับสนุนทางยุทธศาสตร์ (Strategic Support Force) ขึ้นมาในช่วงปลายปี 2015 โดยมีโครงสร้างคล้ายกับกองทัพขีปนาวุธ แต่จะเน้นไปที่การปฏิบัติการในอวกาศ เทคโนโลยีไซเบอร์ อินเทอร์เน็ต และปัญญาประดิษฐ์ ทั้งนี้ กองกำลังดังกล่าวเป็นการดึงเอาหน้าที่เหล่านี้ออกมาจากกรมงานเก่าของกองทัพ ไม่ว่าจะเป็น กรมงานบุคคลกร กรมงานการเมือง และกรมงานยุทธโธปกรณ์ เพื่อให้มาร่วมกันสร้างความเข้มแข็งและประสานงานในการจัดการประเด็นเหล่านี้ได้มากขึ้น ทั้งนี้ กองกำลังสนับสนุนทางยุทธศาสตร์มี นายพลเกาจิน อติตอธิการบดีของสถาบันเสนาศาสตร์ของกองทัพปลดแอกประชาชน (PLA Academy of Military Science) เป็นผู้บังคับบัญชา

ประเด็นนี้ทำให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในส่วนนี้เป็นการเตรียมพร้อมสำหรับประเด็นความมั่นคงใหม่ที่มาพร้อมกับการพัฒนาของเทคโนโลยี โดยในกองกำลังสนับสนุนทางยุทธศาสตร์ประกอบด้วยสองกรมใหญ่คือ กรมระบบอวกาศ และกรมระบบเครือข่าย สำหรับหน้าที่สำคัญของกรมระบบอวกาศคือการฝึกบุคลากรในการทำกิจกรรมในอวกาศ เช่น นักบินอวกาศ การส่งกระสวยดาวเทียม การควบคุมและตรวจหาดาวเทียม การประจำสถานีอวกาศ และการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศ ในขณะที่หน้าที่สำคัญของกรมระบบเครือข่ายคือ การจัดการข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีสารสนเทศต่าง ๆ เพื่อสร้างขีดความสามารถของกองทัพปลดแอกประชาชนในการทำสงครามข้อมูลข่าวสาร

ในแง่นี้ จะเห็นได้ว่างานของกองกำลังสนับสนุนทางยุทธศาสตร์มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการตามแนวคิดยุทธศาสตร์สามสงคราม (三战, ซานจ้าน) ที่ถูกพัฒนาขึ้นโดยวิทยาลัยเสนาศาสตร์ของกองทัพปลดแอกประชาชน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองของกองทัพในการทำสงคราม โดยสามสงครามในที่นี้ ได้แก่ สงครามจิตวิทยา สงครามความเห็นมหาชน (สงครามสื่อ) และสงคราม

กฎหมาย ซึ่งการที่จะทำให้ตรรกะของทั้งสามสงครามสามารถบรรลุเป้าประสงค์ได้นั้น จำเป็นต้องมีการบูรณาการระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือนเข้าไว้ด้วยกัน จึงอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดยุทธศาสตร์สามสงครามเป็นการใช้ตรรกะสงครามของกองทัพปลดแอกประชาชนในยามสันติ โดยจะกล่าวถึงประเด็นนี้ต่อไปในส่วนที่ว่าด้วยการปฏิรูปกองทัพในส่วนของการบูรณาการการปฏิบัติการระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือน

ประการที่ห้า ในเดือนกันยายน 2016 ประธานคณะกรรมการทหารส่วนกลางมีคำสั่งให้จัดตั้ง กองกำลังทางยุทธศาสตร์ร่วม (Joint Strategic Support Force) โดยแยกหน้าที่ออกมาจากกรมงานลำเลียงเดิม เพื่อที่จะทำให้งานการลำเลียงต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นยุทธโศปกรณ์ กำลังคน และข้อมูลข่าวสารของกองทัพในภาคปฏิบัติมีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ กองกำลังดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปกองทัพในแง่ของการสนับสนุนยุทธบริเวณในการบูรณาการการปฏิบัติการร่วม รวมไปถึงสนับสนุนการฝึกทหารร่วมของกรมงานจัดการฝึกทหาร นอกจากนี้ ยังเป็นการช่วยสนับสนุนให้กองทัพปลดแอกประชาชนได้แสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถในการโยกย้ายทรัพยากรเพื่อทำสงครามได้อย่างเต็มที่อีกด้วย⁵⁰⁰

6.1.2 การปฏิรูปนโยบายของกองทัพปลดแอกประชาชน

การปฏิรูปกองทัพในส่วนที่สองคือ การปฏิรูปนโยบายกองทัพ ซึ่งจะเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างงบประมาณ รวมไปถึงการสร้างกฎและการบังคับใช้กฎในกองทัพ โดยในช่วงระหว่างปี 2016-2018 มีความเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายของกองทัพทั้งสองด้านดังกล่าวนอกจากการเพิ่มงบประมาณจำนวนมากให้แก่กองทัพ⁵⁰¹ คือ การยกเลิกการทำกิจกรรมอื่น ๆ ของกองทัพ นอกเหนือไปจากการรบ และการปรับลดขนาดของกองทัพ

ประการแรก ในเดือนมีนาคม 2016 คณะกรรมการทหารส่วนกลางได้มีคำสั่งให้กองทัพยกเลิกการทำกิจการอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการเปิดให้เข้าพื้นที่ของทหาร และการประกอบกิจการอื่น ๆ ของกองทัพ เช่น โรงแรม โรงพยาบาล ร้านอาหาร ฯลฯ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการรบ ให้หมดสิ้นไปภายใน 3 ปี ทั้งนี้ PLA Daily กล่าวถึงมาตรการดังกล่าวว่า “เป็น

⁵⁰⁰ Kelvin McCauley, *China's military reforms and modernization: implications for the United States*, U.S.-China Economic and Security Review Commission (15 February 2018), http://www.uscc.gov/sites/default/files/McCauley_Written%2520Testimony.pdf. 1-2.

⁵⁰¹ "China is increasing its military spending by nearly 10%," Business Insider, updated 5 March, 2018, <https://www.businessinsider.com/china-increased-military-spending-2018-3>.

การทำให้กองทัพหันไปให้ความสนใจกับการสร้างขีดความสามารถให้รบชนะสงครามได้อย่างเต็มที่ การแสวงหากำไรจะเป็นการ...นำกองทัพไปสู่หายนะ”⁵⁰²

ประเด็นนี้มีความน่าสนใจเป็นอย่างมาก เนื่องจากการที่กองทัพมีกิจการเป็นของตนเองนั้น เริ่มต้นในสมัยของเต็งเสี่ยวผิง พร้อม ๆ ไปกับแนวนโยบาย “เทากงอย่างฮุย” (韬光养晦) ซึ่งมีความสำคัญคือการไม่ทำตัวโดดเด่นในทางการเมืองระหว่างประเทศ ในขณะที่ทุ่มเทพยายามที่มีในการพัฒนาตนเองไปก่อน โดยภายใต้นโยบายดังกล่าว เต็งเสี่ยวผิงได้ตั้งงบประมาณของกองทัพออกไปเพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ จึงทำให้งบประมาณของกองทัพที่ได้จากส่วนกลางน้อยลง ด้วยเหตุนี้ในช่วงราวทศวรรษ 1980 เต็งจึงอนุญาตให้กองทัพปลดแอกประชาชนสามารถจัดตั้งบริษัทแสวงหากำไรของตนเองได้ หรือออกไปทำสัญญากับบริษัทข้างนอกเพื่อที่จะหาเงินทุนของตัวเองในการใช้จ่ายในกองทัพ ทั้งนี้ ในปี ค.ศ. 1998 เจียงเจ๋อหมินมีความพยายามออกคำสั่งให้กองทัพปลดแอกประชาชนยกเลิกการประกอบกิจการเหล่านี้ เนื่องจากตั้งที่กล่าวไปแล้วว่าผู้นำพรรครุ่นที่ 3 และ 4 มีการเพิ่มงบประมาณให้แก่กองทัพจำนวนมาก แต่ในความพยายามดังกล่าว เจียงต้องประสบกับแรงกดดันจากกองทัพอยู่พอสมควร ซึ่งผลคือ “การยกเลิกบางกิจการแบบมีข้อยกเว้นจำนวนมาก” ส่วนในสมัยหูจิ่นเทาที่ไม่ได้มีการแตะประเด็นนี้อีกเลย⁵⁰³

ด้วยเหตุนี้ การออกคำสั่งดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นการปรับโครงสร้างทางด้านงบประมาณของกองทัพ ให้กองทัพมีการพึ่งพาตนเองทางด้านรายได้ที่น้อยลง ขณะเดียวกันก็ต้องพึ่งพาส่วนกลางมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งสำนักบัญชีใหม่ภายใต้คณะกรรมการทหารส่วนกลาง อันแสดงให้เห็นถึงการรวมศูนย์เข้าสู่ศูนย์กลางที่แท้จริง ในประเด็นนี้ ผู้นำพรรคของสมัชชา 18 ใช้นโยบายด้านงบประมาณรูปแบบเดียวกันในการควบคุมพฤติกรรมของรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อให้แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละกลุ่มภูมิภาคมีการประสานงานและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ภายใต้กรอบ “สามยุทธศาสตร์ใหญ่” ซึ่งได้แก่ การบูรณาการภูมิภาคปักกิ่ง-เทียนจิน-เหอเป่ย์ (The Coordinated Development of the Beijing-Tianjin-Hebei Region) แถบเศรษฐกิจแม่น้ำแยงซี (Yangtze River Economic Belt) และความริเริ่มแถบ-ทาง (Belt and Road Initiative) โดยการให้เงินโอนจากรัฐบาลกลางจำนวนมาก (transfer payment) แก่รัฐบาลท้องถิ่นเพื่อไปทำในสิ่งที่รัฐบาลกลางกำหนด (Report on China's central, local budgets, 2017) อันเป็นแนวนโยบายที่แตกต่างไปจากแนวนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของเต็งเสี่ยวผิงโดยสิ้นเชิงเช่นเดียวกัน⁵⁰⁴

⁵⁰² Minnie Chen, "Bringing an end to PLA inc.," 14 April 2016, Diplomacy, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1935958/bringing-end-pla-inc>.

⁵⁰³ Ibid.

⁵⁰⁴ โปรดดูบทที่ 5 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ประการที่สอง คณะกรรมการทหารส่วนกลางมีแนวคำริในปี ค.ศ. 2015 ที่จะปรับลดกองทัพให้มีขนาดเล็กลง โดยมีการปรับลดอัตรากำลังพลลงกว่า 300,000 นายให้สำเร็จภายในปี ค.ศ. 2017 ทำให้กำลังพลทั้งหมดจากที่มีอยู่เดิม 2.3 ล้านนายจะเหลือ 2 ล้านนาย ซึ่งถึงแม้ว่าในเดือนกันยายน ค.ศ. 2015 หยางหยูจิน โฆษกกระทรวงกลาโหมของจีนมีการให้ข้อมูลว่า “เป็นการแสดงออกถึงความจริงจังและความต้องการที่จะร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ เพื่อธำรงรักษาสันติภาพโลก ... และยังคงแสดงให้เห็นถึงการมองในเชิงรุกและมีความรับผิดชอบของจีนในการส่งเสริมมาตรการควบคุมทหารและการลดอาวุธ”⁵⁰⁵ แต่ในขณะเดียวกัน เขาก็ยังกล่าวต่ออีกว่า ในแง่ของการจัดการโครงสร้างของกองทัพแล้ว “การปรับลดอัตรากำลังพลดังกล่าวจะเป็นปัจจัยสำคัญในการปรับขนาดและโครงสร้างของกองทัพปลดแอกประชาชน...และยังเป็นการทำให้การจัดการทรัพยากรของกองทัพสามารถเป็นไปได้สะดวกมากขึ้น สามารถพัฒนาได้เร็วขึ้น และสามารถพัฒนาคุณภาพของระบบข้อมูลข่าวสารของกองทัพได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น”⁵⁰⁶

ทั้งนี้ การปรับลดทหารของกองทัพปลดแอกประชาชนครั้งนี้ ไม่ใช่ความพยายามครั้งแรกของประเทศจีน โดยการปรับลดทหารครั้งแรกคือการลดทหารจำนวน 1,000,000 นาย ในปี 1985 จากนั้น ในปี 1997 มีการปรับลดอีก 500,000 นาย และในปี 2003 อีก 200,000 นาย⁵⁰⁷ จึงนับได้ว่าในแต่ละสมัยของผู้นำนับจากเติ้งเสี่ยวผิงมาจนถึงสีจิ้นผิง มีความพยายามปรับลดกำลังพลกันสมัยละหนึ่งครั้ง แต่ความแตกต่างที่สำคัญของการปรับลดทหารในครั้งนี้คือ จะมีการลดกำลังพลจากกองทัพบกในระดับผู้บังคับบัญชาอย่างน้อยจำนวน 170,000 นาย ซึ่งสอดคล้องกันกับการยุบ 7 เขตทหารตามแผนการปรับโครงสร้างของกองทัพปลดแอกประชาชน ทั้งนี้ ผลลัพธ์สำคัญที่เกิดขึ้นคือ สมดุลใหม่ของสัดส่วนระหว่างกองทัพบกกับหน่วยอื่น ๆ ในกองทัพ ซึ่งนับได้ว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์จีนที่กองทัพบกมีขนาดน้อยกว่า 50% ของทหารทั้งหมด โดยมีปริมาณทหารบกต่ำกว่า 1 ล้านนาย อันจะส่งผลให้การทำงานร่วมกันของทั้ง 4 เหล่าทัพสามารถเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสถานการณ์ทางยุทธศาสตร์ร่วมสมัยของจีนที่มีความจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับกองทัพเรือมากยิ่งขึ้น⁵⁰⁸ นอกจากนี้ ยังมีการลดกำลังพลที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการรบลงไปกว่า

⁵⁰⁵ Yujun Yang, "Defense Ministry holds press conference on V-Day Parade, cut of troops' number," news release, 3 September, 2015, http://eng.mod.gov.cn/DefenseNews/2015-09/03/content_4617101.htm.

⁵⁰⁶ Ibid.

⁵⁰⁷ Shannon Tiezzi, "The real reason China is cutting 300,000 troops," *The Diplomat*, 8 September, 2015, <https://thediplomat.com/2015/09/the-real-reason-china-is-cutting-300000-troops/>.

⁵⁰⁸ "China cuts 3 lakh troops, shrinks PLA to 2 million," *Times of India*, 6 March, 2018, <http://www.timesofindia.com/world/china/china-cuts-3-lakh-troops-shrink-pla-to-2-million/articleshow/63174429.cms>.

100,000 นาย ในทั้ง 4 เหล่าทัพ โดยกำลังพลที่จะถูกปรับลดในส่วนนี้ได้แก่ แพทย์ นักการสื่อสาร และกลุ่มช่างศิลป์ โดยจะเปลี่ยนงานคนกลุ่มนี้ไปสู่งานของภาคพลเรือน ในขณะที่เจ้าหน้าที่บางคนก็จะถูกปลดเกษียณก่อนเวลา⁵⁰⁹

นอกจากนั้น การปรับลดทหารในครั้งนี้ยังมีความเกี่ยวข้องกับการรณรงค์ต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงอีกด้วย โดยที่ในจำนวน 300,000 คนนี้ มีอยู่ประมาณ 3,000 คนโดนถูกสั่งให้ย้ายออกจากตำแหน่งและมีการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ซึ่งในจำนวนนี้รวมไปถึงบุคคลระดับนายพลกว่า 50 คนด้วย⁵¹⁰ จึงอาจกล่าวได้ว่า การปรับลดบุคลากรของกองทัพครั้งนี้เป็นการถอนรากถอนโคนกลุ่มผู้นำทหารเดิมที่มีพฤติกรรมฉ้อฉลและไม่เชื่อฟังส่วนกลางพรรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในแง่นี้จึงทำให้สีจิ้นผิงซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายการเมืองสามารถรวบรวมอำนาจในการบังคับบัญชากองทัพให้เข้าสู่ศูนย์กลางพรรคได้อย่างราบรื่น

6.2 การบูรณาการการปฏิบัติการระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนกับการเสนอ

แนวคิดยุทธศาสตร์สงครามใหม่

นอกเหนือการปรับโครงสร้างของกองทัพปลดแอกประชาชนเพื่อให้บรรดาเหล่าทัพต่าง ๆ สามารถปฏิบัติการร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพในยามสงครามแล้ว นับตั้งแต่ปี 2013 สถาบันเสนาศาสตร์ (Academy of Military Science—AMS) ก็ได้มีการผลักดันประเด็นด้านยุทธศาสตร์ใหม่ที่ว่าด้วย “สามสงคราม” (三战站, ซานจัน) ซึ่งประกอบด้วย สงครามความเห็นมหาชน (舆论战, หลูลุนจัน) สงครามจิตวิทยา (心里战, ซินหลี่จัน) และสงครามกฎหมาย (法律战, ฟาล์ฟุ่จัน) โดยประเด็นสำคัญของการผลักดันยุทธศาสตร์ของสงครามใหม่ทั้งสามนี้คือ การเพิ่มบทบาทให้แก่กองทัพทั้งในยามสันติ เพราะ สงครามทั้งสามเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องมีการปฏิบัติการในการสร้างชุดวาทกรรมและอิทธิพลต่อการรับรู้และการตอบโต้ของประเทศอื่น ๆ อยู่ตลอดเวลา เพื่อให้ประเทศจีนสามารถบรรลุประโยชน์สูงสุดได้

ทั้งนี้ การสนับสนุนยุทธศาสตร์ดังกล่าวยังเป็นที่ยอมรับมากขึ้นเมื่อศาลอนุญาโตตุลาการถาวร (Permanent Court of Arbitration) ตัดสินประเด็นที่ว่าด้วยเหตุผลของการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือพื้นที่ในทะเลจีนใต้ในวันที่ 12 กรกฎาคม 2016 ว่า การอ้างเหตุผลทางประวัติศาสตร์ (historical claim) ของจีนนั้นไม่ถูกต้องตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United

⁵⁰⁹ Ibid.

⁵¹⁰ Ibid.

Nations Convention on the Law of the Sea—UNCLOS) ปี 1982⁵¹¹ ซึ่งทำให้ชาวจีนจำนวนมากแสดงความไม่พอใจต่อการตัดสินของศาลอนุญาโตตุลาการ เพราะมองว่าเป็นการที่ประชาคมระหว่างประเทศจงใจกลั่นแกล้งประเทศจีน⁵¹² ทั้งนี้ หนึ่งในวิธีการที่รัฐบาลกลางและกองทัพได้มีการตอบโต้ต่อสถานการณ์ดังกล่าวด้วยการเร่งผลักดันวาระ “สามสงคราม” ในฐานะเครื่องมือเพื่อทำลายความชอบธรรมของศาลอนุญาโตตุลาการด้วยเช่นกัน จึงทำให้กองทัพภายใต้การนำของประธานคณะกรรมการทหารส่วนกลางสีจิ้นผิงมีบทบาทในการทำกิจกรรมระหว่างประเทศขององค์กรทุกภาคส่วนในประเทศจีนเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงการผลักดันยุทธศาสตร์สามสงครามของสถาบันเสนาศาสตร์ผ่านการตีพิมพ์เนื้อหาลงในเอกสารสำคัญของสถาบันไม่ว่าจะเป็นวารสารหรือแบบเรียนของกองทัพปลดแอกประชาชน ซึ่งส่งผลต่อการประกอบสร้างรายละเอียดของยุทธศาสตร์สามสงครามของกองทัพปลดแอกประชาชนดังกล่าว ทั้งนี้ Elsa B. Kania ซึ่งชี้ให้เห็นว่าเอกสารที่ถือได้ว่าเป็นพัฒนาการสำคัญของยุทธศาสตร์สงครามได้แก่ วารสาร “Science of Military Strategy” ฉบับตีพิมพ์ในปี 2013 แบบเรียนที่ชื่อว่า “Introduction to Public Opinion Warfare, Psychological Warfare, and Legal Warfare” ซึ่งตีพิมพ์ในปี 2014 และวารสาร “Science of Military Strategy” ฉบับตีพิมพ์ในปี 2015⁵¹³ ซึ่งเป็นการสร้างความเป็นวิชาการให้แก่แนวคิดสามสงคราม จากก่อนหน้านี้ที่ให้ความสนใจไปเฉพาะเรื่องการปฏิบัติการภาคสนามเพียงอย่างเดียว จากนั้นจะพิจารณาการนำยุทธศาสตร์สามสงครามมาใช้โดยรัฐบาลกลาง ภายหลังจากการที่ศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศได้มีคำตัดสินในประเด็นข้อพิพาทระหว่างฟิลิปปินส์กับจีนในกรณีทะเลจีนใต้ และจะนำเสนอการสรุปที่ว่าแนวคิดเรื่องยุทธศาสตร์สามสงครามนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับอะไรบ้างกับการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลางภายใต้นโยบายความริเริ่มแถบ-ทาง

2.1 วิวัฒนาการของแนวคิดยุทธศาสตร์สามสงคราม

หากย้อนรื้อตะเข็บจากประวัติศาสตร์ของจีนและนำมาตีความใหม่แล้ว จะพบว่าจีนมีแนวคิดที่เกี่ยวกับอำนาจละมุนของกองทัพมาก่อนนานแล้ว ไม่ว่าจะเป็นในตำราพิชัยสงครามซุนวู พิชัย

⁵¹¹ "In the matter of the South China Sea arbitration before an arbitral tribunal constituted under annex vii to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea between The Republic of the Philippines and The People's Republic of China," ed. Permanent Court of Arbitration (12 July 2016). <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/.../PH-CN-20160712-Award.pdf>.

⁵¹² Michael D. Swaine, "Chinese views on the South China Sea arbitration case between the People's Republic of China and the Philippines," *China Leadership Monitor*, no. 51 (Fall 2016). 4-5.

⁵¹³ Elsa B. Kania, "The PLA's latest strategic thinking on the three warfares," *China Brief* 16, no. 13 (August 2016). 11-13.

สงครามทั้งหก ตำราพิชัยสงครามของซื่อหม่ารุ่งจู และตำราประวัติศาสตร์ ต่างให้ความสำคัญกับการปฏิบัติการทางการเมืองในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในการบั่นทอนความต้องการต่อสู้ของศัตรูและสามารถเอาชนะศัตรูได้อย่างสันติ ทั้งนี้ เพราะการปฏิบัติการทางการเมืองจะส่งผลให้มีการรวมตัวของพันธมิตร ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน และทำลายหรือบั่นทอนขีดความสามารถของศัตรูในการรบ ซึ่งทั้งหมดนี้ถือได้ว่าเป็นการทำลายศัตรูโดยไม่ต้องรบ

จากนั้น เราจะยังสามารถเห็นร่องรอยของการให้ความสำคัญกับการปฏิบัติการทางการเมืองของกองทัพแดงช่วงเริ่มก่อตั้งในต้นศตวรรษที่ 20 ได้ผ่านการศึกษาความคิดของเหมาเจ๋อตง โดยเขากล่าวว่า ในการที่จะเอาชนะศัตรูที่มีความเข้มแข็งมากกว่าทั้งในแง่ของกำลังทหารและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจนั้น การปฏิบัติการทางการเมืองเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของตนเองกับเพื่อบั่นทอนขีดความสามารถในการต่อสู้ของศัตรูเป็นปัจจัยสำคัญที่จำเป็นต้องมีการจัดการอย่างเป็นระบบและนำมาปฏิบัติในเชิงรุกอย่างเข้มข้น โดยการปฏิบัติการทางการเมืองของเหมา มีหลักการสำคัญอยู่ 3 ประการ ได้แก่ 1) เอกภาพระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการทหาร 2) เอกภาพระหว่างทหารกับพลเรือน และ 3) การทำให้ข้าศึกแตกแยก นอกจากนี้ การปฏิบัติการทางการเมืองเพื่อเป้าหมายของกองทัพจะยังมีเครื่องมือสำคัญคือ การสร้างโฆษณาชวนเชื่อ การเคลื่อนไหวทางการเมือง และการรุกในเชิงจิตวิทยา⁵¹⁴

แต่ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดแนวคิดเรื่องยุทธศาสตร์สามสงครามขึ้นมาในกองทัพปลดแอกประชาชนคือ การศึกษาติดตามการทำสงครามของสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ 1990 ไม่ว่าจะเป็น สงครามอ่าวครั้งที่หนึ่งและยุทธการในโคโซโว ที่ทำให้เห็นว่าปฏิบัติการทางจิตวิทยาที่ไม่เกี่ยวข้องกับ การเคลื่อนย้ายกำลังพลมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการได้รับชัยชนะในการรบ เมื่อเป็นเช่นนั้น ในปี 1999 พันเอกสองคนจากกองทัพอากาศคือ เฉียวเหลียงกับหวังเซียงชู่ ได้ตีพิมพ์หนังสือชื่อ “Unrestricted Warfare” โดยเป็นการเริ่มเปิดประเด็นจากโจทย์ที่ว่า ประเทศจีนจะสามารถเอาชนะสหรัฐอเมริกาที่มีความเหนือกว่าทางด้านเทคโนโลยีการทหารได้อย่างไร? ทั้งนี้ เฉียวกับหวังวิเคราะห์ว่า การที่จะเอาชนะในสถานการณ์เช่นนี้ได้ จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการปฏิบัติการอื่น ๆ นอกเหนือไปจากการรบ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์จากข้อกฎหมาย การสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจ การโจมตีเครือข่ายการสื่อสาร การคมนาคม และสถาบันทางการเงิน รวมไปถึงการใช้การก่อการร้ายเป็นเครื่องมือ ในขณะที่ภายใต้เงื่อนไขของสงครามที่ไม่จำกัดเช่นนี้ ประเทศจีนควรต้อง ประสานยุทธศาสตร์ทางการทหารเข้าไว้ด้วยกันกับภาคพลเรือน เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ของประเทศให้ได้อย่างรอบด้าน⁵¹⁵

⁵¹⁴ Xingsheng Wang, *The science of military political work* (Beijing: Junshi Kexue, 2011). 28-33.

⁵¹⁵ Liang Qiao, and Wang Xiangsui, *Unrestricted warfare* (USA: Echo Point Books & Media, 2005).

หนังสือเล่มดังกล่าวได้รับการยอมรับเป็นอย่างดีมาจากกลุ่มผู้นำระดับสูงในพรรคคอมมิวนิสต์ถึงขั้นที่ว่า ในปี 2003 เมื่อกองทัพปลดแอกประชาชนจัดทำรายงานเกี่ยวกับการเข้าทำสงครามอ่าวครั้งที่สองของสหรัฐฯ และได้ชี้ให้เห็นถึงเครื่องมือที่ต่อจากนี้ประเทศจีนจะต้องให้ความสนใจมากยิ่งขึ้น ได้แก่ การปฏิบัติการทางจิตวิทยา การต่อสู้เชิงความเห็นมหาชน และการเผชิญหน้าทางข้อกฎหมาย โดยที่คณะกรรมการทหารส่วนกลางควรต้องเป็นผู้ชี้แนะในทั้งสามเครื่องมือนี้⁵¹⁶

หลังจากนั้น คณะกรรมการทหารส่วนกลางกับคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์ได้ทำการทบทวนงานทางการเมืองของกองทัพ และได้ประกาศระเบียบการปฏิบัติการทางการเมืองแห่งกองทัพปลดแอกประชาชน (PLA Political Work Regulations) ในวันที่ 5 ธันวาคม 2003 ซึ่งมีการระบุว่าการเมืองของกองทัพปลดแอกประชาชนจะมีหน้าที่ 20 ประการ ได้แก่ 1) การให้การศึกษาทางอุดมการณ์และการเมือง 2) การส่งเสริมการสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรของพรรคคอมมิวนิสต์ 3) พัฒนาระบบเสนานิการ 4) ให้ความช่วยเหลือพรรคคอมมิวนิสต์ในการพัฒนาสันนิบาตประชาชน 5) ทำให้กองทัพมีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น 6) การตรวจสอบวินัยและการปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง 7) พัฒนาระบบรักษาความปลอดภัยและการป้องกันอาชญากรรม 8) การใช้ศาลทหารเป็นเครื่องมือในการรักษาผลประโยชน์ทางความมั่นคงของชาติ 9) สนับสนุนให้ทหารศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม 10) ดีแฉ่งงานโฆษณาชวนเชื่อในหลาย ๆ ช่องทางเพื่อชี้แนะความเห็นมหาชน 11) สร้างกิจกรรมแข่งขันกีฬาและส่งเสริมวรรณกรรมโดยกองทัพ 12) ส่งเสริมการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศในฝ่ายพลเรือน 13) สร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับสงครามจิตวิทยาให้แก่กองทัพเพื่อใช้บนทอนศัตรู 14) สร้างระบบการให้รางวัลและระบบสวัสดิการกองทัพ 15) ส่งเสริมการปลูกฝังอุดมการณ์ปฏิวัติในทุกระดับของสังคม 16) จัดการฝึกซ้อมและการวิจัยสำหรับการใช้การปฏิบัติการทางการเมืองในช่วงสงคราม 17) ส่งเสริมการปฏิบัติการทางการเมืองในการลำเลียงสนับสนุน การสนับสนุนทางยุทธโปกรณ์ การทดลองทางเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์ การสอนในวิทยาลัย และการทำกิจกรรมอื่น ๆ ของกองทัพปลดแอกประชาชนในต่างประเทศ 18) ใช้สงครามจิตวิทยาสงครามความเห็นมหาชน และสงครามข้อกฎหมายในการบนทอนขวัญกำลังใจของศัตรู การเรียกแรงสนับสนุนจากพันธมิตร และการสร้างความชอบธรรมในการปฏิบัติการทางการทหาร 19) จัดการโครงสร้างและการฝึกซ้อมของหน่วยกำลังสำรอง และ 20) ศึกษาและวิจัยประวัติศาสตร์ สถานการณ์ปัจจุบัน และช่องทางในการทำให้งานการเมืองสามารถสอดประสานเข้ากับการปฏิรูปและเปิด

⁵¹⁶ Sangkuk Lee, "China's 'three warfares': origins, applications, and organizations," *The Journal of Strategic Studies* 37, no. 2 (2014). 202.

ประเทศในทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงการบูรณาการเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาเพื่อใช้ในการสู้รบของกองทัพในอนาคต⁵¹⁷

นับได้ว่าระเบียบฉบับนี้เป็นเอกสารฉบับสำคัญในการทำให้สงครามจิตวิทยา สงครามความเห็นมหาชน และสงครามข้อกฎหมาย เข้าสู่สารบบของกองทัพปลดแอกประชาชนอย่างเป็นทางการในฐานะการปฏิบัติการทางการเมือง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในส่วนนี้แล้วจะเห็นได้ว่าการเมืองส่วนใหญ่ของกองทัพปลดแอกประชาชนในเอกสารฉบับนี้ยังคงให้ความสำคัญไปที่การจัดการระเบียบองค์กร และการสร้างขีดความสามารถของงานการเมืองในเวลาสงครามเป็นส่วนใหญ่ โดยมีแค่เพียงหน้าที่ส่วนน้อยอย่างข้อสุดท้ายที่มีบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการของกองทัพในช่วงเวลาสั้นดี

ทั้งนี้ ภายหลังจากที่เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์หูจินเทาให้การเน้นถึงความสำคัญของการใช้อำนาจละมุนของประเทศจีนเป็นครั้งแรกในปี 2006 แล้ว แนวคิดเรื่องอำนาจละมุนก็ได้กลายเป็นคำศัพท์ที่แพร่กระจายในหลายองค์กรของจีน เช่น ในการประชุมวิชาการทูตครั้งที่ 11 ปี 2007 และในวันที่ 13 กันยายน 2010 คณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์ได้มีการออกระเบียบของการปฏิบัติการทางการเมืองของกองทัพปลดแอกประชาชนใหม่ โดยความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ การให้ความสำคัญต่อการสร้างความสามารถในการชนะสงครามสื่อ สงครามจิตวิทยา และสงครามข้อกฎหมายมากขึ้น และมีการเพิ่มบทบาทการฝึกทหารสำหรับการปฏิบัติการอื่น ๆ นอกเหนือจากสงครามอีกด้วย⁵¹⁸

อย่างไรก็ตาม จากที่เริ่มกล่าวมาจนถึงตอนนี้ จะเห็นได้ว่า แนวคิดเรื่องงานการเมืองและยุทธศาสตร์สามสงครามนั้นมีจุดเริ่มต้นมาจากบุคลากรของกองทัพ และเป็นการเตรียมการในภาคปฏิบัติเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้ยังไม่มีการพัฒนาและเผยแพร่ตามหน้าที่ข้อที่ 20 ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การสร้างองค์ความรู้ และการบูรณาการการประยุกต์ใช้ปฏิบัติการทางการเมืองของกองทัพปลดแอกประชาชนในภาคส่วนต่าง ๆ ของประเทศจีน ดังนั้น ภายหลังจากที่สีจิ้นผิงเข้ามาเป็นผู้นำสูงสุดในกองทัพแล้ว จึงมีความพยายามในการจัดระเบียบองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์สามสงคราม และความพยายามที่จะนำเอายุทธศาสตร์สามสงครามไปประยุกต์ใช้บูรณาการกับนโยบายของรัฐบาลกลาง

⁵¹⁷ "中共中央关于颁布《中国人民解放军政治工作条例》的通知," ed. 中国共产党 (5 日 12 月 2003 年). <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182142/10993467.html>.

⁵¹⁸ "PLA implements new political work regulation," news release, 13 September, 2010, http://www.gov.cn/english/2010-09/13/content_1701793.htm.

ในแง่ของการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์สามสงคราม จุดเริ่มต้นสำคัญในสมัย สมัชชา 18 คือ การที่สถาบันเสนาศาสตร์ (Academy of Military Science) ของกองทัพปลดแอก ประชาชนมีการตีพิมพ์เนื้อหาที่เกี่ยวกับสามสงครามลงในวารสาร *Science of Military Strategy* ฉบับปี 2013 ซึ่งมีเนื้อหาให้ความสำคัญกับการนำแนวคิดเรื่อง “ฮั่วหยู่เฉียน” (话语权) หรือ “วาทกรรม” (discourse) ในทางปฏิบัติ ผ่านการจัดการข้อมูล ความเชื่อ และจิตวิทยา อันจะส่งผลต่อการ สร้างชุดคำอธิบายปรากฏการณ์หรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งจะเป็ประโยชน์ในการสร้าง ความชอบธรรมและเรียกแรงสนับสนุนให้แก่ผู้ใช้ ทั้งนี้ การที่จะสร้าง “ฮั่วหยู่เฉียน” จำเป็นต้องบูรณา การยุทธศาสตร์สงครามใหม่ทั้งสามเข้าไว้ด้วยกัน และต้องนำไปใช้ทั้งในการปฏิบัติการทางทหาร การ ต่อสู้การทางการเมือง และการเจรจาทางการทูต เพื่อที่จะให้ฮั่วหยู่เฉียนสามารถนำไปสู่เป้าหมายของ กองทัพที่พึงปรารถนาได้ ในแง่หนึ่ง ยุทธศาสตร์สามสงครามอาจสามารถใช้ในการเรียกร้องความเห็น ออกเห็นใจจากประชาคมระหว่างประเทศในกรณีที่ต้องการ และในอีกแง่หนึ่งก็สามารถใช้เป็นอาวุธ ในการสร้างความหวาดกลัวให้แก่ศัตรูของชาติได้เช่นกัน⁵¹⁹ จึงจะเห็นได้ว่า บทความนี้เป็นหมุดหมาย สำคัญในการเริ่มเปิดประเด็นเรื่องการใช้คำและภาษาในฐานะเครื่องมือการสร้างอำนาจของกองทัพ ซึ่งมีความหมายเป็นอย่างมากในเชิงทฤษฎี อย่างไรก็ตาม ในบทความนี้ยังไม่ได้มีการระบุดังใน รายละเอียดว่า ยุทธศาสตร์สงครามใหม่ทั้งสามนั้นมียุทธศาสตร์ประกอบอย่างไร และผู้ปฏิบัติควรต้องทำเช่น ไรจึงจะสามารถนำไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ได้

ทั้งนี้ รายละเอียดของยุทธศาสตร์สงครามใหม่ทั้งสามถูกกล่าวถึงในแบบเรียนที่ตีพิมพ์ในปี 2014 ของมหาวิทยาลัยป้องกันประเทศ (National Defense University) ซึ่งเป็นองค์กรภายใต้ กองทัพปลดแอกประชาชนเช่นเดียวกัน แบบเรียนดังกล่าวมีชื่อว่า “*Introduction to Public Opinion Warfare, Psychological Warfare, and Legal Warfare*” โดยภายในแบบเรียนนี้มีการ กล่าวถึงทั้งภารกิจหลัก พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ รากฐานทางทฤษฎี หลักการพื้นฐาน การนำไป ปฏิบัติ และกลยุทธ์ในการการใช้ยุทธศาสตร์สามสงครามใหม่อย่างละเอียด⁵²⁰ จึงอาจถือได้ว่า แบบเรียนที่มหาวิทยาลัยป้องกันประเทศจัดตีพิมพ์ขึ้นมานั้นเป็นเอกสารพื้นฐานสำคัญและอาจถือได้ ว่าเป็นจุดเปลี่ยนครั้งใหญ่ในทางยุทธศาสตร์ของกองทัพปลดแอกประชาชน เพราะว่าแบบเรียน ดังกล่าวจะถูกใช้ในการฝึกบุคลากรทั้งที่เป็นทหารและพลเรือนต่อไป

ในประเด็นเรื่องพื้นฐานของยุทธศาสตร์สามสงครามใหม่ แบบเรียนดังกล่าวมีการระบุว่า “เป้าหมายสำคัญของยุทธศาสตร์สามสงครามคือการมีอิทธิพลต่อและมุ่งเป้าหมายไปที่จิตวิทยาของ

⁵¹⁹ 寿晓松, *战略学* (北京: 军事科学出版社, 2013).

⁵²⁰ Kania, "The PLA's latest strategic thinking on the three warfares." 11.

ศัตรูผ่านการใช้ข้อมูลข่าวสารและสื่อในฐานะที่เป็นอาวุธใหม่”⁵²¹ มากไปกว่านั้น ยังมีการระบุถึงภารกิจของยุทธศาสตร์สามสงครามว่ามี 7 หน้าที่ ได้แก่ การควบคุมความเห็นมหาชน (舆论控制) การบั่นทอนความมุ่งมั่นของศัตรู (意志挫伤) การเปลี่ยนอารมณ์ความรู้สึก (情感转化) การชี้นำทางจิตวิทยา (心智诱导) การล้มองค์กรของศัตรู (组织瓦解) การป้องกันเชิงจิตวิทยา (心理防御) และการจำกัดพฤติกรรมผ่านข้อกฎหมาย (法律制约) โดยการที่จะปฏิบัติการเหล่านี้ได้ กองทัพควรต้องมีการบูรณาการสถาบันภายในประเทศระหว่างการวางยุทธศาสตร์ในยามสงครามกับการบริหารประเทศในยามสันติภาพเข้าไว้ด้วยกัน หรืออีกนัยหนึ่งคือ ยุทธศาสตร์สามสงครามจะมุ่งเน้นไปที่การสร้างเอกภาพระหว่างทหารและพลเรือนภายในประเทศ เพื่อที่จะใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารในการทำให้ศัตรูแตกแยก ลดขีดความสามารถของศัตรู และสร้างความได้เปรียบทางด้านข้อกฎหมาย

นอกจากนั้น ยังมีการระบุด้วยว่า ยุทธศาสตร์สามสงครามยังสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับประเด็นอื่น ๆ ที่เป็นประเด็นร่วมสมัยในประชาคมระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการต่อต้านการก่อการร้าย การรักษาเสถียรภาพภายในประเทศ การส่งกองกำลังรักษาสันติภาพ การป้องกันเส้นทางการคมนาคมและการขนส่งสินค้า รวมไปถึงการจัดการความมั่นคงตามชายแดนได้เช่นกัน เมื่อเป็นเช่นนั้น ในแง่หนึ่ง แนวคิดเรื่องยุทธศาสตร์สามสงครามทำให้กองทัพมีอำนาจในการจัดการประเด็นต่าง ๆ ในการเมืองภายในประเทศมากขึ้น แต่ในทางกลับกัน กองทัพกับรัฐบาลก็จำเป็นต้องมีการประสานงาน แลกเปลี่ยน และบูรณาการข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกันมากขึ้นด้วยเช่นกันเพื่อให้ยุทธศาสตร์สามสงครามสามารถบรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ต่อมาในปี 2015 มหาวิทยาลัยป้องกันประเทศได้มีการตีพิมพ์ประเด็นเรื่องแนวคิดสามสงครามใหม่ลงในวารสาร *Science of Military Strategy* อีกครั้งหนึ่ง โดยมีการสรุปขยอของทั้งสงครามความเห็นมหาชน สงครามจิตวิทยา และสงครามกฎหมาย โดยมีการอธิบายตรรกะและวิธีการประยุกต์ใช้ยุทธศาสตร์สามสงครามไว้อย่างครอบคลุมดังจะอธิบายดังต่อไปนี้⁵²²

สงครามแรกคือสงครามความเห็นมหาชน หรือมีอีกชื่อหนึ่งว่าสงครามสื่อ (media warfare) หมายถึงการใช้สื่อมวลชนในการสร้างอิทธิพลต่อการรับรู้และทัศนคติต่อประชาชนและรัฐบาลทั้งในและต่างประเทศ โดยจะใช้เครื่องมือสำคัญคือ การชี้นำ ควบคุม เปลี่ยนแปลง และระงับความเห็นของสาธารณชน และยังรวมไปถึงการจัดการข้อมูลข่าวสารข้อเท็จจริงอีกด้วย ซึ่งเครื่องมือเหล่านี้จะถูกใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายสำคัญของการทำสงครามความเห็นมหาชนคือ การรักษามิตร การสร้างการสนับสนุนจากทั้งในและต่างประเทศ การทำให้ศัตรูขาดขวัญกำลังใจที่จะต่อสู้ และปรับเปลี่ยนการประเมินสถานการณ์ของศัตรูให้เป็นไปตามที่จีนต้องการให้เป็น ทั้งนี้ จากความก้าวหน้าของเทคโนโลยี

⁵²¹ Ibid, 11-12.

⁵²² Ibid, 12-13.

สารสนเทศที่ทำให้การแพร่กระจายของข้อมูลข่าวสารสามารถทำได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึงแล้ว การประสานงานกันอย่างแน่นบแน่นระหว่างภาคพลเรือนและทหารเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำเพื่อใช้เครื่องมือและทรัพยากรที่มีทั้งหมดในการให้ข้อมูลต่อสาธารณชนอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นช่องทางภาพยนตร์ รายการโทรทัศน์ หนังสือ อินเทอร์เน็ต หรือเครือข่ายสื่อมวลชนต่างประเทศ

สงครามที่สองคือ สงครามจิตวิทยา อันหมายถึงการปฏิบัติการที่ส่งผลต่อจิตวิทยาและพฤติกรรมของเป้าหมาย โดยการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ได้มีการเตรียมการมาก่อนแล้วผ่านช่องทางต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสื่อมวลชน การสื่อสารระหว่างบุคคล หรือเครื่องมืออื่น ๆ ทั้งนี้ ข้อมูลที่เผยแพร่ออกไปจะต้องหวังผลให้เกิดการสร้างข้อสงสัย สร้างแรงต่อต้านรัฐบาลของฝ่ายตรงข้ามจากภายใน การล่อหลอกและพยายามทำลายเจตนาที่จะต่อสู้ของศัตรู เครื่องมือสำคัญของสงครามจิตวิทยานี้คือ การใช้การกดดันทางการทูต การปล่อยข่าวลือและข่าวลวง รวมทั้งการสร้างความอับอายให้แก่ศัตรู เพื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่พึงพอใจของจีน และที่สำคัญคือการใช้อิทธิพลทางเศรษฐกิจในการกดดันฝ่ายตรงข้าม ไม่ว่าจะเป็นการสร้าง ความกดดันทางการค้า การอาศัยสถานการณ์เป็นเจ้าหนี้ของสหรัฐฯ การคว่ำบาตร การงดส่งออกและนำเข้าสินค้าบางประเภท และการไม่แบ่งส่วนแบ่งทางการค้า ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว สงครามจิตวิทยาจะมีอยู่สองประเภทตามเป้าประสงค์ ของการใช้เครื่องมือเหล่านี้ ได้แก่ การรุกในเชิงจิตวิทยาของเป้าหมาย และการป้องกันไม่ให้ประเทศถูกโจมตีทางจิตวิทยาโดยศัตรู

ขณะที่สงครามกฎหมาย คือ การใช้ประโยชน์จากระบบกฎหมายทั้งภายใน กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎของสงครามในฐานะแหล่งความชอบธรรมเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ทางเศรษฐกิจและการเมือง ทั้งการแสวงหาความเหนือกว่าทางกฎหมาย (legal principle superiority) และการลดความชอบธรรมของศัตรู โดยมีหลักการพื้นฐานสำคัญคือ การปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติ การเคารพหลักการพื้นฐานของกฎหมาย และการใช้สงครามกฎหมายเป็นแกนในการปฏิบัติการทางทหาร ทั้งนี้ สงครามกฎหมายมีเครื่องมือสำคัญ ได้แก่ การป้องปรามทางกฎหมาย การรุกรานทางกฎหมาย การทำตามข้อกฎหมาย และการปกป้องทางกฎหมาย ซึ่งแน่นอนว่าหนึ่งในภารกิจสำคัญของการทำสงครามข้อกฎหมายนี้คือ การทำลายความชอบธรรมของคณะอนุญาโตตุลาการถาวรระหว่างประเทศ (Permanent Court of Arbitration) ในการวินิจฉัยข้อกล่าวหาของฟิลิปปินส์ในกรณีทะเลจีนใต้ รวมไปถึงการอ้างถึงการตีความกฎหมายระหว่างประเทศตามความเข้าใจของจีนเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ข้ออ้างทางประวัติศาสตร์ในพื้นที่ทะเลจีนใต้

ทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า สงครามใหม่แต่ละสงครามนั้นมีความเกี่ยวข้องกับการสร้างความรับรู้ การตระหนักรู้ และอาศัยการจัดการข้อมูลข่าวสารในการสร้างประสิทธิภาพเพื่อการบรรลุเป้าประสงค์ในเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศ เมื่อเป็นเช่นนั้น บทความในวารสาร *Science of*

Military Strategy ปี 2015 จึงได้ให้ความสำคัญกับความเชื่อมโยงที่แนบแน่นระหว่างสงครามใหม่ทั้งสาม ในฐานะที่เป็นองค์รวมที่ควรต้องมีการบูรณาการทุกภาคส่วนเพื่อการบริหารจัดการ โดยมีการเสนอการปฏิบัติยุทธศาสตร์สามสงครามในการสู้รบเพื่อสร้างเงื่อนไขสู่ชัยชนะของประเทศคือ สงครามสี่กับสงครามกฎหมายดำเนินการในระดับยุทธศาสตร์สงครามของกองทัพปลดแอกประชาชน ในขณะที่สงครามจิตวิทยานั้นควรต้องนำไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอในระดับยุทธการภาคสนาม⁵²³

ประเด็นนี้ทำให้เห็นว่า ในแง่ของการปฏิบัติการแล้ว สงครามสี่และสงครามกฎหมายเป็นสงครามที่กองทัพปลดแอกประชาชนจะต้องทำในยามสันติ ในขณะที่สงครามจิตวิทยาเป็นสิ่งที่ต้องทำในยามสงคราม ซึ่งกองทัพมีการแบ่งการปฏิบัติการของสามสงครามเป็น 3 ระดับ คือ ระดับกลยุทธ์ ระดับปฏิบัติการรบ และระดับยุทธศาสตร์ โดยในส่วนของกลยุทธ์กับการปฏิบัติการรบนั้น จะเริ่มเมื่อมีสงครามเกิดขึ้น ในขณะที่ยุทธศาสตร์จะมีการปฏิบัติทั้งในยามสันติและยามสงคราม⁵²⁴

ในระดับกลยุทธ์มีเป้าหมายสำคัญคือ การใช้สามสงครามในการบรรลุเป้าประสงค์ในการรบภาคสนาม ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับท่าทีและพฤติกรรมของกองทัพและประชาชนในยามรบ ส่วนในระดับปฏิบัติการรบจะมีจุดเน้นอยู่ที่การสร้างประสิทธิภาพให้แก่การปฏิบัติการร่วมกันของทุกเหล่าทัพของกองทัพปลดแอกประชาชนรวมไปถึงประชาชนที่อาศัยอยู่ในแต่ละแนวรบ (theater of war) ในการสร้างความสับสนและความหวาดกลัวให้แก่ศัตรู ส่วนในระดับยุทธศาสตร์ก็จะมีการแบ่งเป็น 3 ชั้น ได้แก่ 1) ระดับชาติ 2) ระดับความมั่นคงแห่งชาติ และ 3) ระดับยุทธศาสตร์การทหาร โดยในการปฏิบัติการระดับชาติจะมุ่งเน้นเป้าหมายไปที่การปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ การปกป้องชุดคุณค่าสากล เช่น สันติภาพ เอกราช และความมั่นคงโลก ในขณะที่การนำไปปฏิบัติการในระดับความมั่นคงแห่งชาติจะให้ความสำคัญกับการปฏิบัติการทั้งในเชิงรุกและในเชิงรับ โดยจะเน้นไปที่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของระบอบการเมืองจีนภายใต้พรรคคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการสร้างขีดความสามารถและความชอบธรรมให้แก่พรรคคอมมิวนิสต์ และการปกป้องอุดมการณ์การปฏิวัติและปฏิรูป เศรษฐกิจของประเทศ กลุ่มชาติพันธุ์ และข้อมูลสำคัญของประเทศ ส่วนการปฏิบัติการในระดับยุทธศาสตร์การทหารจะเกี่ยวข้องกับการทำสงครามจิตวิทยากับศัตรูในภาพกว้าง⁵²⁵

⁵²³ Ibid.

⁵²⁴ Lee, "China's 'three warfares': origins, applications, and organizations." 204.

⁵²⁵ Ibid.

ดังนั้น สงครามสื่อและสงครามกฎหมายมีบทบาทเป็นอย่างมากในระดับยุทธศาสตร์ ในขณะที่สงครามจิตวิทยาจะเป็นพื้นฐานสำคัญของการปฏิบัติการในทุกๆระดับ แต่จะเห็นได้ว่าในทุกๆระดับมีการกล่าวถึงความร่วมมือปฏิบัติการระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายสูงสุดได้ เมื่อเป็นเช่นนั้น แก่นหลักสำคัญของสามสงครามจึงเป็นการประสานงานร่วมมือกันระหว่างทหารและพลเรือนนั่นเอง ดังที่ Niu Baocheng กล่าวไว้ในบทความ ‘สามเขตของการโฆษณาชวนเชื่อ’ ว่า “สงครามทั้งสามควรต้องปฏิบัติการร่วมกับความพยายามทางการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการทูต พร้อม ๆ กับการต่อสู้ทางการทหาร เพื่อที่จะชนะในสงครามสมัยใหม่ เพราะหากมีการบูรณาการกันแล้ว สามสงครามจะสามารถบรรลุเป้าประสงค์ในการสร้างความเสียหายทางจิตใจ (soft killing and soft damage) แก่ศัตรูในเชิงจิตวิทยาได้”⁵²⁶ ซึ่งในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์สามสงคราม การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีน และนโยบายความริเริ่มแถบ-ทาง

2.2 ยุทธศาสตร์สามสงคราม กับการปฏิรูปกระบวนการนโยบาย

ต่างประเทศ

ถึงแม้ว่าตามเนื้อหาของนโยบายต่างประเทศของสมัชชา 18 ส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ “ความริเริ่มแถบ-ทาง” จะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของกองทัพเลย แต่เมื่อติดตามกิจกรรมส่งเสริมกรอบความร่วมมือดังกล่าวของรัฐบาลกลางแล้วจะพบว่ามีการนำเอาหลักการของยุทธศาสตร์สามสงครามในยามสันติมาใช้ปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้ “โฆษณาชวนเชื่อกับต่างประเทศ” (foreign propaganda) ที่มีการผลิตออกมาอย่างเป็นระบบเพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของจีน ในขณะเดียวกัน หน่วยงานภาคพลเรือนที่รับผิดชอบทางด้าน การต่างประเทศยังมีการประยุกต์ใช้ยุทธศาสตร์สามสงครามในการตอบโต้ต่อสถานการณ์ระหว่างประเทศต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากคำวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการถาวรระหว่างประเทศ ส่วนนี้จะอภิปรายตัวอย่างของการประยุกต์ใช้ยุทธศาสตร์สามสงครามกับทั้งสองกรณีดังกล่าวที่เกิดขึ้นภายใต้สมัชชา 18

ประการแรก หน่วยงานต่าง ๆ ของจีนมีการจัดทำโฆษณาชวนเชื่อจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของจีนและความริเริ่มแถบ-ทางที่ผู้นำสมัชชา 18 เสนอต่อประชาคมระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น การเผยแพร่เพลงที่ชื่อ “The Belt and Road is How” พร้อมกับวิดีโอ

⁵²⁶ Baocheng Niu, "Three colors of propaganda: the secret of the west's psychological warfare," *China National Defense News*, 28 June 2000.

ประกอบเพลงที่มีเด็ก 15 คนจากนานาประเทศเป็นผู้ขับร้อง⁵²⁷ การจัดทำวิดีโอชุด “Belt and Road Bedtime Stories” ซึ่งมีนักแสดงหลักคือ Erik Nilsson ผู้ช่วยผู้อำนวยการของสำนักข่าว China Daily กับลูกสาวของเขาที่ชื่อ Lily เพื่อบอกเล่าความเป็นมาและประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความริเริ่มแถบ-ทางอย่างง่าย ๆ ตามชื่อเรื่องที่ว่า เป็นนิทานก่อนนอน⁵²⁸ การจัดทำคลิปวิดีโอที่ชื่อ “WE Make it Happen” ของสำนักข่าว People’s Daily ที่ฉายภาพของเด็กนักเรียนจาก 8 ประเทศ ได้แก่ ฮังการี ไทย เคนยา สเปน คาซัคสถาน อาร์เจนตินา รัสเซีย และจีน มาวาดรูปร่วมกัน ซึ่งจะมีบทพูดของแต่ละประเทศในขณะที่พวกเขากำลังทำกิจกรรมดังกล่าว โดยบทพูดของ ภูมิรพี ชาวกระบี่ ที่มีส่วนร่วมในคลิปวิดีโอนี้คือ “ประเทศไทยมีผลไม้ที่อร่อยมากมาย ผลไม้ที่ผมชอบมากที่สุดคือ มะม่วง เมื่อผมซื้อมะม่วงจากซูเปอร์มาร์เก็ต ผมรู้สึกมีความสุขมาก” จากนั้นในช่วงท้าย นักเรียน รัสเซียพูดขึ้นว่า “วันนี้ฉันจะสร้างสะพานมันจะเชื่อมจีนกับรัสเซียเข้าด้วยกัน สองประเทศที่แตกต่าง สองวัฒนธรรมที่แตกต่าง พวกเขาสามารถเรียนรู้ซึ่งกันและกันได้ คนทุกคนชาติทุกชาติสามารถเป็นสะพานได้” และท้ายที่สุดเป็นบทของนักเรียนจีนซึ่งพูดว่า “ชาวจีนโบราณเป็นผู้คิดค้นว่า ฉันคิดว่าพวกเขามีความฝัน พวกเขาต้องการที่จะเรียนรู้โลกภายนอก โลกที่ใหญ่กว่า” จากนั้นนักเรียนทุกคนก็เอารูปวาดที่ตัวเองวาดมาวางเรียงกันกลายเป็นคำว่า “WE”⁵²⁹

ทั้งหมดนี้เป็นเพียงตัวอย่างของการใช้สื่อในการส่งเสริมภาพลักษณ์ของจีนและความริเริ่มแถบ-ทางของสื่อมวลชนจีน ทว่าเบื้องหลังของสื่อที่เผยแพร่ดังกล่าวนี้ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานของทั้งพรรคคอมมิวนิสต์และรัฐบาลกลางที่รับผิดชอบเรื่องการโฆษณาชวนเชื่อต่างประเทศ โดยที่องค์กรหลักสำคัญในด้านนี้คือ กลุ่มผู้นำย่อยด้านการโฆษณาชวนเชื่อและอุดมการณ์ส่วนกลาง (Central Leading Group for Propaganda and Ideology) ของพรรคคอมมิวนิสต์ สำนักงานการโฆษณาชวนเชื่อต่างประเทศส่วนกลาง (Central Foreign Propaganda Office) ของรัฐบาลกลาง และกลุ่มผู้นำย่อยด้านการโฆษณาชวนเชื่อต่างประเทศของกองทัพปลดแอกประชาชน (PLA Small Leading Group for Army-Wide Foreign Propaganda) โดยองค์กรทั้งสามจะมีการประสานงานกันในการจัดทำโฆษณาชวนเชื่อกับต่างประเทศผ่านการทำงานร่วมกันในสำนักข่าวต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น Xinhua, China Daily, People’s Daily, CCTV ฯลฯ⁵³⁰

⁵²⁷ New China TV, "Music video: the Belt and Road is how," (Youtube, 2017).

<https://www.youtube.com/watch?v=M0IJC3PMNlg>.

⁵²⁸ China Daily, "What's the Belt and Road Initiative? - "Belt and Road bedtime stories" series episode 1," (Youtube, 2017). <https://www.youtube.com/watch?v=uKhYFFLBaeQ>.

⁵²⁹ What's on Weibo, ""We make it happen"- One Belt, One Road promo video," (Dailymotion, 2017). <https://www.dailymotion.com/video/x5Ixtix>.

⁵³⁰ Lee, "China's 'three warfares': origins, applications, and organizations." 215-216.

ถึงแม้ว่าสื่อโฆษณาชวนเชื่อเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของจีนที่ออกมาทั้งหมดจะพยายามสร้างภาพว่า ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทหารแต่อย่างใด แต่การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรทั้งสามย่อมทำให้สามารถอนุมานได้ว่าการตัดสินใจในการเผยแพร่โฆษณาชวนเชื่อแต่ละชิ้นย่อมต้องได้รับการอนุมัติจากองค์กรทั้งสามก่อน และแน่นอนว่าหลักการสำคัญของการทำงานร่วมกันขององค์กรทั้งสามคือการดำเนินตามยุทธศาสตร์สามสงครามของกองทัพปลดแอกประชาชน⁵³¹

ทั้งนี้ นอกจากสามองค์กรหลักที่รับผิดชอบทางด้านโฆษณาชวนเชื่อต่างประเทศแล้ว หน่วยงานของกระทรวงการต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นสำนักงานต่างประเทศส่วนท้องถิ่นรวมถึงสถานทูตและสถานกงสุลต่าง ๆ ก็ต้องรับผิดชอบในประเด็นนี้อีกด้วย โดยหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์สามสงครามของหน่วยงานเหล่านี้คือ 1) การจัดงานนิทรรศการและงานสัมมนา รวมไปถึงการควบคุมดูแลการออกข่าวที่เกี่ยวข้องกับผู้นำและนโยบายต่างประเทศของจีน 2) รับรองการประสานงานที่ใกล้ชิด และรักษามิตรภาพกับสำนักพิมพ์ท้องถิ่นและผู้นำทางความคิดเพื่อเผยแพร่ทัศนคติและนโยบายของจีน 3) จัดการการทูตสาธารณะ โดยจัดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างองค์กรวิจัยและเสนอแนะทางนโยบาย (think tank) สมาคมการค้า วงวิชาการ ผู้นำทางศาสนา และสมาคมชาวจีนต่าง ๆ ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากการเพิ่มหน้าที่ในการควบคุมสื่อมวลชน การให้การอนุมัติการเข้ามาทำข่าวของสื่อต่างประเทศ และการควบคุมการสัมภาษณ์ของบุคลากรจีนของสำนักงานต่างประเทศส่วนท้องถิ่นในช่วงระหว่างปี 2015-2017 ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่เป็นไปตามตรรกะของยุทธศาสตร์สามสงคราม⁵³²

เมื่อเป็นเช่นนั้น หน่วยงานเหล่านี้จึงมีความพยายามเป็นอย่างมากในการควบคุมการใช้คำพูดและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการรณรงค์ส่งเสริมนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางของจีนไม่ว่าจะทั้งในและต่างประเทศ จนมักจะทำให้เกิดข้อครหาที่ว่า รัฐบาลจีนพยายามแทรกแซงและระงับความเห็นของชาวต่างประเทศที่มีต่อนโยบายความริเริ่มแถบ-ทาง หรือข้อเสนออื่น ๆ ที่รัฐบาลจีนนำเสนอ⁵³³ ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลกลางเองก็พยายามนำเสนอว่านโยบายดังกล่าวมีพื้นฐานที่เปิดกว้าง ประเด็นนี้นับได้ว่าเป็นทั้งประโยชน์ในแง่ของการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านนโยบายต่างประเทศ แต่กลับเป็นข้อเสียในแง่ที่ว่า ประเทศจีนไม่แสดงให้เห็นถึงความจริงใจในความร่วมมือระหว่างประเทศ

ประการที่สอง ในระหว่างที่คณะอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศทำการวินิจฉัยว่าการอ้างสิทธิ์ทางประวัติศาสตร์ของจีนเหนือพื้นที่ในทะเลจีนใต้นั้นไม่มีข้อกฎหมายใดสามารถรับรองได้ในวันที่

⁵³¹ Ibid.

⁵³² Ibid, 214.

⁵³³ Andrew Greene, "Chinese government intrusion into western universities sparks push for collective action," *ABC News*, 15 October 2017, <https://www.abc.net.au/news/2017-10-15/chinese-intrusion-on-western-universities-sparks-action/9048456>.

12 กรกฎาคม 2016 นั้น การตอบโต้ของรัฐบาลจีนต่อต่างประเทศก็แสดงให้เห็นถึงการใช้ยุทธศาสตร์สามสงครามมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการรณรงค์เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐบาลฝ่ายพลเรือนของจีนได้มีการใช้ยุทธศาสตร์สงครามกฎหมายมากขึ้น ดังจะไล่เรียงให้พิจารณาดังต่อไปนี้

ในช่วงก่อนที่คณะอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศจะมีการประกาศคำวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีทะเลจีนใต้ มีกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรืออินโดนีเซียจับเรือประมงของจีนในบริเวณทะเลจีนใต้ โดยฮัว춘อิง (华春莹) โฆษกประจำกระทรวงการต่างประเทศของจีนมีการกล่าวว่

เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในน่านน้ำที่เป็นพื้นที่ประมงของชาวจีนดั้งเดิม และเป็นพื้นที่ที่อินโดนีเซียและจีนต่างอ้างกรรมสิทธิ์และผลประโยชน์ทับซ้อนกัน เรือของอินโดนีเซียที่เหยียดหยามและยิงปืนมาที่เรือประมงของจีนด้วยเจตจำนงที่จะทำให้ชีวิตและทรัพย์สินของชาวประมงจีนบนเรือตกอยู่ในอันตราย นับได้ว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็น UNCLOS, Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea ประเทศจีนขอประท้วงและประณามการใช้กำลังในทางมิชอบดังกล่าว และขอให้อินโดนีเซียหยุดการกระทำใด ๆ ที่จะเป็นการทำให้สถานการณ์มีความซับซ้อนมากขึ้น หรือขยายผลออกไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรง อันจะเป็นอุปสรรคต่อสันติภาพและเสถียรภาพในพื้นที่ดังกล่าว และขอให้แก้ไขปัญหาการประมงนี้ด้วยวิธีการที่สร้างสรรค์⁵³⁴

กรณีนี้จะเห็นได้ว่า การตอบโต้ของกระทรวงการต่างประเทศนั้นมีการอ้างถึงข้อกำหนดระหว่างประเทศในกตัตินการกระทำของอินโดนีเซีย มากไปกว่านั้น จากข้อความดังกล่าวจะเห็นได้ว่าข้อกำหนดที่ทางฝ่ายจีนอ้างมานั้น สามารถใช้กำลังตอบโต้ได้อย่างชอบธรรม และแน่นอนว่ายังมีส่วนที่แสดงให้เห็นถึงความพร้อมของกองทัพปลดแอกประชาชนในกรณีอินโดนีเซียไม่ยอมหยุดการกระทำดังกล่าว เมื่อเป็นเช่นนั้น การมีแถลงการตอบโต้จึงเป็นการนำเอาตรรกะของยุทธศาสตร์สงครามกฎหมายมาใช้ต่อสถานการณ์จริงระหว่างประเทศ อันเป็นผลมาจากการประสานงาน (หรืออย่างน้อยก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงการประสานงาน) ร่วมกันระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับกองทัพ

อีกกิจกรรมระหว่างประเทศที่มีความสำคัญและมีความเกี่ยวข้องเป็นอย่างยิ่งกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของจีนได้เริ่มความริเริ่มแถบ-ทาง คือ ในวันที่ 25 มิถุนายน 2016 รัฐบาลจีนได้ร่วมทำข้อมูญญาร่วมกับรัสเซียในประเด็นด้านกฎหมายระหว่างประเทศ โดยมีเนื้อหาส่วนหนึ่งว่า

⁵³⁴ "Foreign ministry spokesperson Hua Chunying's remarks on Indonesian navy vessels harassing and shooting Chinese fishing boats and fisherman," news release, 19 June, 2016, www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2535_665405/t1373402.shtml.

สหพันธรัฐรัสเซียและสาธารณรัฐประชาชนจีนเห็นพ้องต้องกันว่าหลักความเท่าเทียมกันของรัฐอธิปไตยมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อเสถียรภาพของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐต่าง ๆ มีสิทธิ์นี้บนพื้นฐานของความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกัน และมีพันธะและความรับผิดชอบบนพื้นฐานของการเคารพซึ่งกันและกัน *กล่าวคือ รัฐมีสิทธิ์ที่จะมีส่วนร่วมในการสร้าง การตีความ และการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน* และมีการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศด้วยเจตนาที่ดี มีความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ และมีความต่อเนื่อง⁵³⁵

และอีกข้อหนึ่งที่ว่า

สหพันธรัฐรัสเซียและสาธารณรัฐประชาชนจีนให้ความสำคัญกับกฎหมายทะเลของสหประชาชาติปี 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982) ในการรักษาหลักการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมในทะเล โดยประเด็นสำคัญที่สุดคือการดำเนินการใด ๆ ภายใต้ข้อกฎหมายทะเลนี้คือการรับรองว่ากฎหมายฉบับนี้มีความเป็นสากลและมีการนำมาบังคับใช้อย่างสม่ำเสมอและเท่าเทียมกัน ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้จะไม่ทำให้กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศใด ๆ และจะไม่ทำให้ระบอบที่เกิดขึ้นจากข้อกฎหมายนี้ถูกบั่นทอน⁵³⁶

จะเห็นได้ว่าประเด็นนี้เป็นส่วนหนึ่งของการกระชับความร่วมมือระหว่างจีนกับรัสเซียภายใต้แนวทางของนโยบายความริเริ่มแถบ-ทางของรัฐบาลกลาง โดยที่นโยบายของสงครามข้อกฎหมายที่ถูกนำมาใช้ในกรณีนี้คือ ในส่วนข้อความที่ว่า “รัฐมีสิทธิ์ที่จะมีส่วนร่วมในการสร้าง การตีความ และการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน” เนื่องจากในทางประวัติศาสตร์แล้ว หน้าที่เหล่านี้จะขึ้นอยู่กับสถาบันและองค์การระหว่างประเทศที่ถูกสร้างขึ้นโดยชาติตะวันตกนับตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ซึ่งการระบุในปฏิญญาร่วมเช่นนี้ เท่ากับเป็นการแสดงเจตจำนงให้เห็นว่า ปฏิญญาร่วมระหว่างจีนกับรัสเซียดังกล่าวมุ่งเป้าหมายไปที่สถาบันที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านั้น และยังได้มีย้ำถึงประเด็นเรื่องการทำงานที่มีความต่อเนื่องและเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของสถาบันระหว่างประเทศด้านกฎหมายระหว่างประเทศอีกด้วย

เมื่อเป็นเช่นนั้น การกระชับความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับรัสเซียผ่านการออกปฏิญญาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศนี้ นอกจากจะทำให้ความร่วมมือระหว่างสองประเทศเพิ่มมากขึ้นทั้งในแง่การลงทุน การแลกเปลี่ยนบุคลากร และการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนแล้ว ยังถือได้ว่าเป็นการ

⁵³⁵ "Declaration of the Russian Federation and the People's Republic of China on the promotion of international law," ed. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (25 June 2016). http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/2331698.

⁵³⁶ Ibid.

เพิ่มอำนาจให้แก่ประเทศจีนในการทำสงครามข้อกฎหมายและสงครามจิตวิทยาเพื่อสนับสนุนในเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศและการปฏิบัติการทางการทหารในยามจำเป็นอีกด้วย

และในที่สุด การมุ่งเป้าหมายไปที่สถาบันระหว่างประเทศที่ทำหน้าด้านกฎหมายระหว่างประเทศก็ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจน โดยในวันที่ 12 กรกฎาคม 2016 ศาลอนุญาโตตุลาการถาวรระหว่างประเทศ (Permanent Court of Arbitration) ได้มีการประกาศคำวินิจฉัยในกรณีฟิลิปปินส์ยื่นฟ้องการอ้างสิทธิ์เชิงประวัติศาสตร์เหนือบริเวณทะเลจีนใต้ ว่า การอ้างสิทธิ์ดังกล่าวของจีนไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศใดสามารถรองรับได้ ซึ่งภายหลังจากนั้น กระทรวงการต่างประเทศของจีนได้มีการออกแถลงการณ์ตอบโต้ต่อคำวินิจฉัยดังกล่าวโดยมีใจความสำคัญส่วนหนึ่งว่า

การยื่นเรื่องต่อคณะอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศของฟิลิปปินส์แต่เพียงฝ่ายเดียวนั้น...ละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศในแง่ที่ว่า ประการแรก ประเด็นของข้อพิพาทนั้นเกี่ยวข้องกับเขตอำนาจอธิปไตยเหนือเกาะและแก่งในบริเวณหมู่เกาะหนานซา จึงแน่นอนว่าเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทะเลอาณาเขต ซึ่งประเด็นด้านเขตแดนไม่ได้อยู่ในขอบเขตของ UNCLOS และประเทศจีนก็ได้มีปฏิญญาในปี 2006 ไปแล้วว่า จะไม่ใช้กลไกของ UNCLOS ในการแก้ไขข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับทะเลอาณาเขต... ประการที่สอง การฟ้องร้องของฟิลิปปินส์ในกรณีนี้ถือได้ว่าเป็นการละเมิดต่อสิทธิของประเทศจีนที่ได้มีการประกาศปฏิญญาตามมาตรา 298 ของ UNCLOS ที่ส่งผลให้จีนได้รับการยกเว้นจากการเข้าไปอยู่ในกระบวนการแก้ไขข้อพิพาทเกี่ยวกับทะเลอาณาเขต เส้นแบ่งเขตแดนในทะเล (historic bays) รวมไปถึงการใช้กำลังและการบังคับใช้กฎหมายอีกด้วย ประการที่สาม การฟ้องร้องของฟิลิปปินส์ขัดต่อสนธิสัญญาและข้อตกลงทวิภาคีระหว่างจีนกับฟิลิปปินส์ที่เคยทำมาก่อนหน้านี้ ประการที่สี่ การยื่นฟ้องของฟิลิปปินส์เป็นการละเมิดต่อข้อตกลงที่จีนได้ทำไว้กับประเทศสมาชิกอาเซียน...คือ Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea ปี 2002 ที่ว่า จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการเจรจาระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ เมื่อเป็นเช่นนั้น ฟิลิปปินส์จึงละเมิดต่อ UNCLOS หลักการ "pacta sunt servanda" และกฎและหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ⁵³⁷

นอกจากนั้น ในคำแถลงการณ์ดังกล่าวยังได้มีการกล่าวถึงบทบาทของศาลอนุญาโตตุลาการถาวรระหว่างประเทศอีกด้วยว่า

การตัดสินใจของอนุญาโตตุลาการละเลยต่อข้อเท็จจริงที่ว่า ประเด็นที่ฟิลิปปินส์ยื่นฟ้องนั้น มีความเกี่ยวข้องกับบูรณภาพเหนือดินแดนและทะเลอาณาเขต ี่ความ

⁵³⁷ "Statement of the Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China on the award of 12 July 2016 of the Arbitral Tribunal in the South China Sea Arbitration established at the request of the Republic of the Philippines," news release, 12 July, 2016, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1379492.shtml.

ผิดพลาดว่าเป็นวิธีการทั่วไปที่ใช้สำหรับการแก้ไขข้อพิพาทในกรณีระหว่างจีนกับฟิลิปปินส์ ตีความผิดพลาดว่าเป็นผลจากการผูกมัดตาม DOC จึงใจใช้ข้อบ่งชี้ของกฎหมาย UNCLOS มาตรา 298 จึงใจหยาบยกหมู่เกาะบางส่วนโดยไม่สนใจภาพใหญ่ของหมู่เกาะหนานไห่ ตีความแบบอัตวิสัย คาดเคาเอาเอง และนำ UNCLOS มาใช้โดยไม่สนใจข้อเท็จจริง พฤติกรรมของอนุญาโตตุลาการและการวินิจฉัยของเขาฝ่าฝืนวิถีปฏิบัติทั่วไปของอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ UNCLOS และหลักการแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธีอย่างสิ้นเชิง รวมทั้งยังเป็นการละเมิดสิทธิ์ของจีนในฐานะที่เป็นรัฐอธิปไตยและเป็นภาคีใน UNCLOS อย่างร้ายแรง ซึ่งไม่ยุติธรรมและไม่เป็นไปตามกฎหมาย⁵³⁸

การตอบโต้ของกระทรวงการต่างประเทศจีนเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงตรรกะของสงครามข้อกฎหมายทั้งในส่วนที่โจมตีฟิลิปปินส์และโจมตีการทำงานของศาลอนุญาโตตุลาการถาวรระหว่างประเทศ โดยใจความหลักสำคัญคือ การที่จีนได้มีการประกาศตาม UNCLOS มาตรา 298 ย่อหน้า 1 (a) (b) และ (c) ซึ่งจะทำให้จีนได้รับการยกเว้นจากการเข้าสู่กระบวนการของ UNCLOS ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่สองของส่วนที่ 15 ของ UNCLOS⁵³⁹ นอกจากนี้ ในส่วนของการทำลายความชอบธรรมของฟิลิปปินส์นั้น กระทรวงการต่างประเทศจีนยังได้มีการอ้างถึงการทำข้อตกลงระหว่างจีนกับอาเซียนว่าฟิลิปปินส์ทำผิดต่อข้อตกลงดังกล่าวอีกด้วย ทั้ง ๆ ที่ข้อตกลงดังกล่าวมีเจตนาเริ่มแรกเพื่อควบคุมพฤติกรรมของจีนในทะเลจีนใต้⁵⁴⁰ นับได้ว่ากระทรวงการต่างประเทศของจีนได้ใช้ประโยชน์จากข้อกฎหมายในทุกแง่มุมอย่างรอบด้านในการทำสงครามข้อกฎหมายเพื่อบั่นทอนความชอบธรรมของฟิลิปปินส์

มากไปกว่านั้น ในส่วนของการโจมตีความชอบธรรมของศาลอนุญาโตตุลาการถาวรระหว่างประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็นสถาบันทำหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายระหว่างประเทศนั้น กระทรวงการต่างประเทศจีนมีการอ้างถึงการตีความและคาดเคาตามอัตวิสัยและไม่สนใจข้อเท็จจริง โดยจีนจะไม่ยอมรับและไม่ปฏิบัติตามการวินิจฉัยดังกล่าว⁵⁴¹ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการโจมตีและทำลายการทำงานของสถาบันระหว่างประเทศที่รุนแรง นอกจากนี้ ประเทศจีนยังได้ใช้มาตรการทางการทูตและเศรษฐกิจประสานกันในการทำให้ประธานาธิบดีดูเตอร์ต (Rodrigo Duterte) ของฟิลิปปินส์เพิ่มความร่วมมือกับฟิลิปปินส์โดยไม่ให้ความสำคัญต่อการวินิจฉัยของศาลอนุญาโตตุลาการถาวรระหว่างประเทศอีกต่อไป ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้คำวินิจฉัยในทาง

⁵³⁸ Ibid.

⁵³⁹ "Declarations and statements," ed. United Nations (29 October 2013).

www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#China%20after%20ratification.

⁵⁴⁰ "Statement of the Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China on the award of 12 July 2016 of the Arbitral Tribunal in the South China Sea Arbitration established at the request of the Republic of the Philippines."

⁵⁴¹ Ibid.

กฎหมายระหว่างประเทศของสถาบันระหว่างประเทศโดยสิ้นเชิง⁵⁴² เมื่อเป็นเช่นนั้น จากตัวอย่างนี้จะเห็นได้ว่า การทำงานร่วมกันระหว่างกองทัพปลดแอกประชาชนและรัฐบาลพลเรือนของจีนในกรณีนี้ทำให้จีนสามารถสร้างเครื่องมือการทำสงครามจิตวิทยา สงครามความเห็นมหาชน และสงครามข้อมูลกฎหมายได้อย่างรอบด้าน

6.3 สรุป

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปกองทัพในสมัยสมัชชา 18 ทั้งด้านโครงสร้าง นโยบาย และการบูรณาการการปฏิบัติการระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือน ทำให้ประธานคณะกรรมการธิการทหารส่วนกลางมีอำนาจในการบัญชาการกองทัพที่แท้จริง ซึ่งทำให้พรรคสามารถควบคุมกองทัพตามหลักการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกัน การบูรณาการฝ่ายทหารกับพลเรือนภายใต้แนวคิดยุทธศาสตร์สามสงครามก็ทำให้ทั้งสองสามารถส่งเสริมนโยบายต่างประเทศของจีนในภาพรวมและยังสามารถตอบโต้กับภายนอกประเทศได้อย่างทันที่และมีเอกภาพ ดังจะเห็นได้จากความแตกต่างระหว่างการตอบโต้กับต่างประเทศในเหตุการณ์ทดลองยิงขีปนาวุธทำลาย Fengyun-1C ปี 2007 กับการตอบโต้ต่อคำวิญฉัยของอนุญาโตตุลาการถาวรระหว่างประเทศในกรณีทะเลจีนใต้ในปี 2016 ที่กระทรวงต่างประเทศใช้ตรรกะของสงครามข้อมูลกฎหมายตอบโต้ได้อย่างเด็ดขาดและทันที่

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติมในส่วนนี้คือ การปฏิรูปกองทัพในสมัชชา 18 นั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแบบยึดติดกับตัวบุคคลอยู่เป็นอย่างมาก กล่าวคือ การที่การปฏิรูปกองทัพทั้งสามด้านสามารถเป็นไปได้เพราะกองทัพเชื่อฟังสีจิ้นผิง ผู้ซึ่งเป็นทายาทของวีรบุรุษในสงครามปฏิวัติและมีประสบการณ์การทำงานกับกองทัพ ด้วยเหตุนี้ การดำรงอยู่ในอำนาจของสีจิ้นผิงจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการปฏิรูปกองทัพ และรวมไปถึงการปฏิรูปทางด้านอื่น ๆ อีกด้วย จึงทำให้เกิดโจทย์ปัญหาเช่นเดียวกันกับบทก่อนหน้านี้ว่า การปฏิรูปกองทัพภายใต้สมัชชา 18 นี้จะมีความยั่งยืนเพียงใด เพราะไม่มีหลักประกันใดที่สามารถรับรองว่าผู้นำรุ่นถัดไปจากสีจิ้นผิงจะสามารถทำให้กองทัพเชื่อฟังได้

แต่อย่างน้อยที่สุด ถึงแม้ในส่วนของ การปฏิรูปกองทัพจะต้องพึ่งพาความเป็นผู้นำสูงสุดของสีจิ้นผิงเป็นสำคัญ แต่การพัฒนาแนวคิดยุทธศาสตร์สามสงครามเพื่อบูรณาการงานการเมืองของกองทัพให้เข้ากับการปฏิบัติงานของฝ่ายพลเรือนทั้งภายนอกและภายในประเทศนั้นทำให้ ทั้งกองทัพและพล

⁵⁴² Richard Javad Heydarian, "Has Duterte's China engagement backfired?," *Asia Times*, 14 July, 2017, www.atime.com/article/dutertes-china-engagement-backfired/.

เรือนต่างปฏิบัติการภายใต้ตรรกะเดียวกัน ในแง่นี้จึงนับได้ว่าเป็นประโยชน์ในระยะยาวต่อการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีน เพราะ ช่องทางการทำงานร่วมกันระหว่างกองทัพกับพลเรือนนี้จะยังคงอยู่ในสมัชชาสมัยต่อ ๆ ไป เช่นเดียวกันกับการสร้างช่องทางการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นผ่านการปรับเปลี่ยนบทบาทของสำนักการต่างประเทศส่วนท้องถิ่นที่จะยังคงอยู่ต่อไปไม่ว่าส่วนกลางจะลดหรือเพิ่มการอัดฉีดงบประมาณหรือไม่

เมื่อเป็นเช่นนั้น ประเด็นปัญหาความยั่งยืนของการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศภายใต้สมัชชา 18 ที่ตั้งท้ายไว้ในบทก่อนหน้านี้ จึงสามารถตอบได้ว่า สถาบันใหม่ที่สมัชชา 18 สร้างขึ้นมาเพื่อการสร้างเอกภาพในกระบวนการนโยบายต่างประเทศนั้น ไม่เพียงมีแต่พวกความริเริ่มใหม่ ๆ แต่ยังมีโครงสร้างช่องทางใหม่เพื่อให้การประสานงานร่วมกันระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นและระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือนสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนมากขึ้น

บทที่ 7

สรุป

จากข้อถกเถียงที่ว่าด้วยความเป็นเอกภาพของรัฐบาลจีนในการดำเนินนโยบายต่างประเทศระหว่างกลุ่มวรรณกรรมที่มีฐานคิดแบบทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับกลุ่มวรรณกรรมที่ศึกษาผ่านกรอบสถาบันการเมืองภายใน นำมาสู่คำถามที่ว่า ทำไมสมัชชา 18 จึงต้องเสนอให้มีการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศ และการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของจีนที่เกิดขึ้นในสมัชชา 18 ส่งผลต่อความมีเอกภาพของรัฐบาลจีนในภาพรวมอย่างไร วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงของบริบทระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นแบบแผนใหม่ทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ และนโยบายหันกลับสู่เอเชียของสหรัฐอเมริกา ทำให้กระบวนการนโยบายต่างประเทศแบบกระจายตัวที่เป็นมาแต่เดิมกลายเป็นอุปสรรคของรัฐบาลจีนในการจัดการด้านการต่างประเทศ จึงทำให้จำเป็นต้องมีการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศ และภายใต้สมัชชา 18 ทำให้รัฐบาลกลางสามารถมีเอกภาพทางการต่างประเทศมากกว่าในอดีต เพราะการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทั้งในรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และกองทัพแล้วแต่ส่งผลให้อำนาจการตัดสินใจของส่วนกลางเพิ่มมากขึ้น อันทำให้รัฐบาลจีนสามารถจัดการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของบริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างรอบด้าน และในอีกทางหนึ่งก็ยังเป็นการส่งเสริมสถานะและภาพลักษณ์ของจีนในฐานะมหาอำนาจที่กำลังผงาดขึ้นมาอีกด้วย

การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลกลางมีการเปลี่ยนแปลงสำคัญคือการปรับเปลี่ยนหน้าที่ของกลุ่มผู้นำน้อย การออกเอกสารที่เป็นยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านการต่างประเทศอย่างครอบคลุม และการสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศใหม่ทับซ้อนลงไปในการอบความร่วมมือเดิมที่รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทมากจนเกินไป ส่วนในระดับรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลกลางมีการให้เงินโอนมากขึ้นเพื่อทำให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องพึ่งพารัฐบาลกลางทางด้านงบประมาณมากขึ้น การใช้ระบบการแบ่งหน้าที่ตามพื้นที่ผ่าน “สามยุทธศาสตร์ใหญ่” และการเปลี่ยนแปลงและเพิ่มบทบาทของสำนักการต่างประเทศส่วนท้องถิ่น สุดท้ายคือในระดับกองทัพ สีจิ้นผิงมีการปฏิรูปกองทัพปลดแอกประชาชนให้รวมศูนย์อยู่ภายใต้การควบคุมของพรรค ตามหลักการ “พรรคคุมปืน” และมีการเพิ่มบทบาทให้แก่กองทัพในการปฏิบัติภารกิจการเมือง เพื่อบูรณาการฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือนในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

ต่อจากนี้จะเป็นการประเมินผลลัพธ์ของการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศจีน ภายใต้สมัชชา 18 ทั้งนี้ การแยกศึกษาการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศในแต่ละระดับทำให้ประเด็นปัญหาที่มีความเป็นเอกภาพของรัฐบาลจีนมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็น 1) การใช้เครื่องมือแบบเดิมคือการสร้างสถาบันใหม่ทับลงไปบนสถาบันเก่าของส่วนกลาง อันมักจะนำมาซึ่งความทับซ้อนระหว่างสิ่งเดิมกับความริเริ่มใหม่ และยังทำให้การปฏิบัติงานมีความกระจัดกระจายมากยิ่งขึ้น 2) การใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น ซึ่งนำไปสู่โจทย์ที่ว่า เอกภาพที่ส่วนกลางสามารถสร้างได้เหนือท้องถิ่นนั้นจะมีความยั่งยืนเพียงใด และ 3) การยึดติดกับตัวบุคคลในการเพิ่มอำนาจของพรรคในการควบคุมกองทัพนั้น จะก่อให้เกิดปัญหาต่อการเปลี่ยนผ่านอำนาจของผู้นำรุ่นต่อไปหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาความเป็นเอกภาพในกระบวนการนโยบายต่างประเทศภายใต้สมัชชา 18 จึงต้องนำความเปลี่ยนแปลงทั้งสามด้านมาพิจารณาร่วมกัน ตามที่ Su Li สร้างกรอบคำอธิบายไว้ในธรรมนูญนิติศาสตร์

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า ธรรมนูญนิติศาสตร์มีองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน คือ ดุลอำนาจระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น และดุลอำนาจระหว่างฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหาร ซึ่งดุลอำนาจในที่นี่หมายถึงดุลอำนาจในเชิงโครงสร้างหน้าที่ ดังนั้น ถึงแม้ว่าส่วนกลางของสมัชชา 18 จะมีการใช้เครื่องมือในระยะสั้น เช่น การเพิ่มงบประมาณจำนวนมหาศาลและการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ผู้นำที่มีบารมี แต่การเปลี่ยนแปลงที่มีนัยยะสำคัญตามกรอบธรรมนูญโบราณนี้คือการเปลี่ยนแปลงในเชิงหน้าที่ คือการปรับเปลี่ยนหน้าที่ของกลุ่มผู้นำย่อยของส่วนกลาง การเปลี่ยนหน้าที่ของสำนักงานต่างประเทศของส่วนท้องถิ่น และการสร้างช่องทางเพื่อการบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างหน้าที่ทั้งสามจะไม่ได้รับผลกระทบใด ๆ จากความผันผวนและผลกระทบของเครื่องมือหรือมาตรการระยะสั้นที่กล่าวมาในข้างต้น เมื่อเป็นเช่นนั้น จึงทำให้เห็นได้ว่า รากฐานที่สมัชชา 18 วางไว้เพื่อการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศมีแนวโน้มทำให้จีนมีความเป็นเอกภาพในทางการต่างประเทศมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การมีเอกภาพมากขึ้นก็มิได้หมายความว่า จีนจะไม่ใช้กระบวนการนโยบายต่างประเทศแบบกระจายตัวมาเป็นข้ออ้างในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือด้านการค้าและการลงทุน ที่จีนอาศัยโครงสร้างทางการปกครองท้องถิ่นเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกป้องเศรษฐกิจของประเทศ (protectionism) แน่นนอนว่าโครงสร้างเหล่านี้ย่อมสร้างความไม่พอใจให้แก่ต่างประเทศที่เข้ามาทำการค้าหรือลงทุนในจีน เพราะการที่จีนประกอบด้วย 33 มณฑล 334 จังหวัด 2,852 เขต 40,466 เมือง กับ 704,386 หมู่บ้าน และในแต่ละหน่วยการปกครอง

ย่อยเหล่านี้สามารถมีการตั้งกฎกติกาของตนเองได้นั้น (ยังเป็นอยู่โดยไม่เกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ 18) ย่อมเป็นการเพิ่มต้นทุนต่อการที่นักลงทุนหรือบริษัทต่าง ๆ ที่จะส่งสินค้าเข้าไปในจีนโดยคาดหวังถึงการค้าขายในบริเวณกว้างอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เมื่อเป็นเช่นนั้น บางประเทศอย่างเช่นสหรัฐฯ ในเวลาต่อมาจึงเริ่มมีการตั้งคำถามในประเด็นที่ว่าด้วยความยุติธรรมในการทำการค้ากับจีน และจำเป็นต้องมีการกดดันรัฐบาลจีนให้เปลี่ยนแปลงมาตรการดังกล่าวอย่างเร่งด่วน⁵⁴³

นอกจากนั้น การที่ผู้แทนจากฝ่ายจีนมีท่าทีที่แข็งกร้าวหรือพยายามแทรกแซงมากขึ้นในการประชุมหรือการเจรจาระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การแทรกแซงการจัดการประชุมหรือการเจรจาระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความร่วมมือภายใต้กรอบความร่วมมือริเริ่มแถบ-ทาง⁵⁴⁴ เนื่องจากท่าทีดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งในยุทธศาสตร์สามสงครามของกองทัพ ที่จะใช้สงครามสื่อเพื่อจูงใจ ใช้สงครามจิตวิทยาเพื่อบั่นทอนกำลังใจ และใช้สงครามกฎหมายเพื่อตีความความชอบธรรมของตนเองใหม่ ซึ่งทั้งหมดนี้ทำงานภายใต้การมีเอกภาพระหว่างฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหาร

และอีกประเด็นสำคัญ คือ ถึงแม้ว่าการบูรณาการระหว่างฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายกองทัพจะประสบความสำเร็จในการเมืองภายในเป็นอย่างมาก แต่กลับกลายเป็นเงื่อนไขที่ไปสร้างปัญหาให้กับจีนในเวทีระหว่างประเทศ เพราะการหายไปของเส้นแบ่งระหว่างพลเรือนกับทหารทำให้งานของกองทัพกับงานของฝ่ายพลเรือนไม่สามารถแยกออกจากกันได้อีกต่อไป ตัวอย่างเช่น การออกกฎหมายว่าด้วยงานข่าวกรองแห่งชาติ (中华人民共和国国家情报法, จงห่าวเหรินหมินกั๋งเหอกว่อกว่อเจียฉิงเป่าฟา) ในวันที่ 27 มิถุนายน 2017 โดยมีปัญหาคือ มาตรา 7 ที่บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 7 องค์กรหรือประชาชนควรสนับสนุน ให้ความช่วยเหลืองานด้านการข่าวกรองแห่งชาติตามที่กฎหมายกำหนด และรักษาความลับของราชการที่องค์กรนั้น ๆ หรือบุคคลนั้น ๆ ทราบ

รัฐจะปกป้องบุคคลหรือองค์กรที่สนับสนุนและให้ความช่วยเหลืองานด้านการข่าวกรองแห่งชาติ⁵⁴⁵

⁵⁴³ Office of the United States Trade Representative Executive Office of the President, *Findings of the investigation into China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation under section 301 of the Trade Act of 1974*, Office of the United States Trade Representative Executive Office of the President (22 March 2018). 62-152.

⁵⁴⁴ Greene, "Chinese government intrusion into western universities sparks push for collective action."

⁵⁴⁵ "National intelligence law of the People's Republic of China," ed. National People's Congress (27 April 2018). <http://en.pkulaw.cn/display.aspx?cgid=313975&lib=law>.

ในแง่นี้ ข้อกฎหมายดังกล่าวได้สร้างความวิตกกังวล ให้แก่ต่างประเทศเป็นอย่างมาก การร่วมมือกับชาวจีนภายใต้กรอบความริเริ่มแถบ-ทางไม่ว่าจะในระดับใดก็ตามจะเป็นส่วนหนึ่งของการสืบข่าวกรองหรือสืบราชการลับของจีนหรือไม่⁵⁴⁶ และที่ทับซ้อนมากไปกว่านั้น คือ การเพิ่มวาระเรื่องการบูรณาการระหว่างพลเรือนกับกองทัพเข้าไปในวาระเรื่องการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในรายงานการทำงานของรัฐบาลในปี 2019⁵⁴⁷ ซึ่งนับได้ว่าเป็นประเด็นที่ต้องติดตามต่อไปว่า วาระนี้จะส่งผลอย่างไรต่อการเมืองระหว่างประเทศในอนาคต

ในแง่นี้ ถึงแม้ Su Li จะเห็นว่า การแยกเขตทหารออกจากเขตพลเรือนในเชิงภูมิศาสตร์เป็นหนึ่งในการถ่วงดุลระหว่างสองสถาบัน แต่ทว่า สิ่งที่สมัชชา 18 ทำในการปฏิรูปกองทัพกลับไม่ใช่เพียงแค่การจัดพื้นที่ทางการทหารหรือยุทธบริเวณใหม่กับการปรับนโยบายกองทัพให้ยกเลิกกิจกรรมและกิจการของฝ่ายพลเรือน ที่ทำให้เส้นแบ่งระหว่างพลเรือนกับทหารมีความชัดเจนมากขึ้น แต่สิ่งที่เพิ่มมาคือ การบูรณาการฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือนให้ทำงานร่วมกัน ในแง่นี้ จึงอาจทำดูเป็นความย้อนแย้งที่ว่า สีทำการแยกระหว่างพลเรือนกับกองทัพ ในขณะที่เดียวกันก็รวมพลเรือนกับกองทัพไว้ด้วยกัน ทว่า ประเด็นหลักในการบูรณาการดังกล่าวคือ เพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์การปฏิบัติการทางการเมืองของกองทัพและการพัฒนาเทคโนโลยี ซึ่งเป้าหมายสำคัญของการปฏิบัติการทางการเมืองคือ “*การชนะโดยไม่ต้องรบ*” อันเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำหรับการทำสงครามในยามสันติ ด้วยเหตุนี้ การมองแบบสัจนิยมเชิงรุก (Offensive Realism) สุดกู่อย่าง Mearsheimer ที่ว่า การผงาดขึ้นของจีนจะนำไปสู่ความรุนแรงนั้น จึงอาจเป็นการเร่งรีบสรุปโดยยังมองข้ามแนวคิดยุทธศาสตร์ดังกล่าวของฝ่ายจีนอยู่ ในขณะที่การมองแบบประณิประนอมแบบสุดกู่ (Appeasement) ที่ว่า การผงาดขึ้นของจีนจะนำมาซึ่งสันติภาพ ความร่วมมือ และผลประโยชน์ร่วมกันนั้น ก็ดูจะเป็นวิธีการพิจารณาที่ไร้เพียงสาจนเกินไป

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ภายใต้การปฏิรูปกระบวนการนโยบายต่างประเทศของสมัชชา 18 ทั้งในระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และกองทัพทำให้ประเทศจีนมีความเป็นเอกภาพในกระบวนการนโยบายต่างประเทศมากขึ้นกว่าเดิม แต่ความสำเร็จดังกล่าว ก็นำมาซึ่งประเด็นข้อท้าทายใหม่ ๆ ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างของวิธีการพัฒนาและโครงสร้างทางการเมือง การที่จีนมีท่าทีที่แข็งกร้าวมากขึ้น และการก่อให้เกิดความหวาดระแวงในสายตาของต่างชาติ ซึ่งประเด็นเหล่านี้ถือว่า

⁵⁴⁶ Bonnie Girard, "The real danger of China's national intelligence law," *The Diplomat*, 23 February, 2019, <https://thediplomat.com/2019/02/the-real-danger-of-chinas-national-intelligence-law/>.

⁵⁴⁷ ล่าสุดจากการรายงานของนายกรัฐมนตรีต่อสภาประชาชนสมัยที่ 13 ครั้งที่ 2 ปี 2019 โปรดดู State Council, *Report on the work of the government*, National People's Congress (18 March 2019), http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Special_13_2/2019-03/18/content_2084117.htm.

เป็นข้อท้าทายของสมาชิก 19 ที่จะต้องสานต่อและจัดการประเด็นเหล่านี้เพื่อที่จีนจะได้ผลประโยชน์สูงสุด

อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังมีอีกหลายประเด็นที่ต้องทำการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้เห็นภาพรวมของนโยบายต่างประเทศของจีนอย่างครอบคลุม เพราะจุดเน้นของงานฉบับนี้อยู่ที่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระบวนการนโยบายต่างประเทศ โดยประเด็นที่ยังต้องการการศึกษาเพิ่มเติมคือ ประการแรก การเจรจาของจีนในระดับทวิภาคีเพื่อส่งเสริมกรอบความร่วมมือความริเริ่มแถบ-ทาง ซึ่งจะให้เห็นว่าการเปลี่ยนโครงสร้างของกระบวนการนโยบายต่างประเทศส่งผลให้ท่าทีของจีนในการเจรจามีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ประการที่สอง การเจรจาของจีนในระดับพหุภาคีในกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ที่มีระบุไว้ในเอกสารวิสัยทัศน์และแผนการฯ รวมไปถึงการศึกษาระหว่างการเพิ่มหรือการลดระดับความสำคัญที่รัฐบาลจีนให้กับกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย ซึ่งในความจริงแล้ว งานวิจัยฉบับนี้ได้ทำไว้ในส่วนที่ 3 ของบทที่ 4 แล้ว แต่เนื่องด้วยจุดเน้นของงานชิ้นนี้คือการเปลี่ยนแปลงกระบวนการนโยบายต่างประเทศ จึงทำให้ไม่สามารถลงในรายละเอียดได้ ประการที่สาม การศึกษาว่านโยบายต่างประเทศของสมาชิก 18 ส่งผลกระทบต่อไทยในความสัมพันธ์ระหว่างไทย-จีนและไทยในเวทีโลกอย่างไร ซึ่งถือว่าเป็นการต่อยอดงานชิ้นนี้ให้สามารถนำไปใช้ได้จริงในทางปฏิบัติเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประเทศไทย

ดังนั้น วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงเป็นเหมือนการเปิดพื้นที่ให้แก่งานวิจัยทั้งด้านจีนศึกษา ด้านทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ด้านนโยบายต่างประเทศเปรียบเทียบ หรือแม้กระทั่งด้านนโยบายต่างประเทศของไทย ในการนำไปต่อยอดงานวิจัยบนพื้นฐานของตระหนักถึงความเฉพาะของกระบวนการนโยบายต่างประเทศจีนที่ไม่อาจละเลยได้

บรรณานุกรม

Books/Book Chapters

- Burles, Mark. *Chinese Policy toward Russia and the Central Asian Republics*. Santa Monica: RAND Corporation, 1999.
- Carlsnaes, Walter. "Actors, Structure, and Foreign Policy Analysis." In *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, edited by Steve Smith, Amelia Hadfield, and Tim Dunne, 113-29. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Chen, Zhao. "The Political Economy of Urban and Rural Development in China." In *China's Regional Development: Review and Prospect*, edited by Ming Lu, Chan Zhao, Zhu Xiwei, and Xu XianXiang. New York: Routledge, 2013.
- Deepak, B.R. "Bangladesh, China, India, Myanmar Economic Corridor (Bcim-Ec): Security Dilemma Rider to Regional Economic Integration." In *China's Global Rebalancing and the New Silk Road*, edited by B.R. Deepak. Singapore: Springer, 2018.
- Fisher, Richard. *China's Military Modernization: Building for Regional and Global Reach*. California: Stanford University Press, 2010.
- Friedmann, John. *China's Urban Transition*. USA: University of Minnesota Press, 2005.
- Gu, Xiaosong. "The Planning and Challenge of the Pan-Beibu Gulf Economic Cooperation." In *China-Asean Sub-Regional Cooperation: Progress, Problems and Prospect*, edited by M KWA, Mingjiang Li, and Chong Guan, . Singapore: World Scientific, 2011.
- Heilmann, Sebastian, and Dirk H. Schmidt. *China's Foreign Political and Economic Relations: An Unconventional Global Power*. Maryland: Rowman & Littlefield, 2014.
- Holslag, Jonathan. *China's Coming War with Asia*. USA: Polity Press, 2015.
- Jacques, Martin. *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of New Global Order*. second ed. London: Penguin Books, 2012.
- Jakobson, Linda. "Domestic Actors and the Fragmentation of China's Foreign Policy." In *China in the Era of Xi Jinping: Domestic and Foreign Policy Challenges*, edited



3432382870

CD :Thesiss 5681351524 dissertation / recv : 15072562 14:55:57 / seq : 4

- by Robert S. Ross, and Jo Inge Bekkevold. Washington: Georgetown University Press, 2016.
- Kissinger, Henry. *On China*. New York: Penguin, 2012.
- Kroeber, Arthur R. *China's Economy: What Everyone Needs to Know*. New York: Oxford University Press, 2016.
- Kurlantzick, Joshua. "China's Soft Power in Africa." In *Soft Power: China's Emerging Strategy in International Politics*, edited by Mingjiang Li. Lanham: Lexington Books, 2011.
- Lai, Hongyi. *The Domestic Sources of China's Foreign Policy: Regimes, Leadership, Priorities and Process*. New York: Routledge, 2010.
- Lanteigne, Marc. *Chinese Foreign Policy*. New York: Routledge, 2009.
- Li, Cheng. *Chinese Politics in the Xi Jinping Era: Reassessing Collective Leadership*. Washington: Brookings Institution, 2016.
- Li, Chenyang, and He Shengda. "China's Participation in the Gms Cooperation: Progress and Challenges." In *China-Asean Subregional Cooperation: Progress, Problems and Prospect*, edited by Mingjiang Li, and Chong Guan KWA,. Singapore: World Scientific, 2011.
- Li, Mingjiang. *China-Asean Sub-Regional Cooperation: Progress, Problems and Prospect*. Singapore: World Scientific, 2011.
- Luo, G., and M. Roberts. *Three Kingdoms*. Foreign Languages Press, 1995.
https://books.google.co.th/books?id=u-b0BxOi_5AC.
- Masayuki, Masuda. "China's Maritime Strategy and Maritime Law Enforcement Agencies: Quest for a Maritime Power." In *Beyond the Hub and Spokes: Australia-Japan Security Cooperation*, edited by William Tow, and Tomonori Yoshizaki. Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2014.
- Mearsheimer, John. *Tragedy of the Great Power Politics*. USA:: W.W. Norton & Company, 2014.
- Mulvenon, James C., Andrew N.D. Yang. *The People's Liberation Army as Organization*. Pittsburg: RAND Corporation, 2002.
- Qiao, Liang, and Wang Xiangsui. *Unrestricted Warfare*. USA: Echo Point Books & Media, 2005.



343282870

CD IThesis 5681351524 dissertation / recv: 15072562 14:55:57 / seq: 4

- Ramo, Joshua Cooper. *Beijing Consensus*. London: The Foreign Policy Centre, 2004.
- Ren, Xuefei. *Urban China*. Cambridge: Polity Press, 2013.
- Roy, Denny. *Return of the Dragon: Rising China and Regional Security* New York: Columbia University Press, 2013.
- Scobell, Andrew. "The PLA Role in China's Dprk Policy." In *PLA Influence on China's National Security Policy Making*, edited by Phillip C. Saunders, and Andrew Scobell. California: Stanford University Press, 2015.
- South China Morning Post. *The China Renaissance: The Rise of Xi Jinping and the 18th Communist Party Congress*. Edited by Jonathan Sharp. Singapore: World Scientific, 2013.
- Stenslie, Stig, and Chen Gang. "Xi Jinping's Grand Strategy: From Vision to Implementation." In *China in the Era of Xi Jinping: Domestic and Foreign Policy Challenges*, edited by Robert S. Ross, and Jo Inge Bekkevold,. Washington: Georgetown University Press, 2016.
- Su, Hao. "Harmonious World: The Conceived International Order in Framework of China Foreign Policy." In *China's Shift: Global Strategy of the Rising Power*, edited by Masafumi Iida. Japan: The National Institute for Defense Studies, 2009.
- Su, Li. *The Constitution of Ancient China*. Translated by Edmund Ryden. Edited by Yongle and Daniel A. Bell Zang. New Jersey: Princeton University Press, 2018.
- Sutter, Robert G. *Chinese Foreign Relations: Power and Policy since Cold War*. third ed. United Kingdom: Rowman & Littlefileld, 2012.
- Thornton, Patricia M. "Censorship and Surveillance in Chinese Cyberspace: Beyond the Great Firewall." In *Chinese Politics: State Society and the Market*, edited by Peter Hays Gries, and Stanley Rosen. New York: Routledge, 2010.
- Tzu, Sun. *The Art of War*. England: Allandale Online Publishing, 2000.
- Wang, Xingsheng. *The Science of Military Political Work*. Beijing: Junshi Kexue, 2011.
- Wu, Guoguang, and Lansdowne, Helen,. "International Multilateralism with Chinese Characteristics: Attitude Changes, Policy Imperatives, and Regional Impact." In *China Turns to Multilateralism: Foreign Policy and Regional Security*, edited by Guoguang Wu, and Lansdowne, Helen,. New York: Routledge, 2008.
- Xi, Jinping. *The Governance of China*. Beijing: Foreign Language Press, 2014.

- Xu, Xianxiang, Wang Xianbin, and Gao Yuanhua. "The Political Economy of Regional Development in China." In *China's Regional Development: Review and Prospect*, edited by Ming Lu, et al.,. New York: Routledge, 2013.
- Zhang, Yongnian, and Wang Cuifen. "The Development of China's Formal Political Structures." In *China in the Era of Xi Jinping: Domestic and Foreign Policy Challenges*, edited by Robert S. Ross, and Jo Inge Bekkevold, . USA: Georgetown University Press, 2016.
- Zhao, Xiaoli. "History, Culture, Revolution, and Chinese Constitutionalism." Translated by Edmund Ryden. In *The Constitution of Ancient China*, edited by Yongle and Daniel A. Bell Zhang. New Jersey: Princeton University Press, 2018.
- เขียน วีระวิทย์. นโยบายต่างประเทศจีน. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- จุลชีพ ชินวรรณ. งบเลี้ยงมังกง: แสหายานุภาพและบทบาทของกองทัพจีน. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.
- ทิพย์รัตน์, ปราณี่. ประชาคมอาเซียน: มายาคติและความเป็นจริง. กรุงเทพฯ: พี. เพรส., 2561.
- วรศักดิ์ มหัทธโนบล. จีนแผ่นดินที่ 5: เหมา เต๋ิง เจียง หู มาสู่สี่. กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุคส์, 2556.
- 寿晓松. *战略学*. 北京: 军事科学出版社, 2013.

Journal Articles

- Antoniades, Andreas. "Recasting the Power and Politics of Debt: Structural Power, Hegemonic Stabilisers & Change." *Third World Quarterly* 34, no. 2 (2013).
- Berger, Allen N., Iftekhar Hasan, Mingming Zhou. "Bank Ownership and Efficiency in China: What Will Happen in the World's Largest Nation?". *Journal of Banking and Finance* (2007). doi:10.1016/j.jbankfin.2007.05.016.
- Bhattacharjee, Rupak. "Bangladesh, China, India and Myanmar-Economic Corridor: Ushering a New Era of Interconnectedness." *Indian Defense Review*, no. Courtesy: South Asia Monitor (2016).
<http://www.indiandefencereview.com/spotlights/bangladesh-china-india-and-myanmar-economic-corridor-ushering-a-new-era-of-interconnectedness/>.
- Blasko, Dennis J. "The New PLA Joint Headquarters and Internal Assessments of PLA Capabilities." *China Brief* 16, no. 10 (2016).

- Chen, Zhimin, Jian Junbo and Chen Diyu. "The Provinces and China's Multi-Layered Diplomacy: The Cases of Gms and Africa." *The Hague Journal of Diplomacy* 5 (2010).
- "China Cuts 3 Lakh Troops, Shrinks Pla to 2 Million." *Times of India*, 6 March, 2018. <http://www.timesofindia.com/world/china/china-cuts-3-lakh-troops-shrink-pla-to-2-million/articleshow/63174429.cms>.
- "Chongqing Rolls On." 2012. <https://www.economist.com/china/2012/04/28/chongqing-rolls-on>.
- Clark, Pilita. "Troubled Waters: The Mekong River Crisis." *Financial Times*, 18 July, 2014. <http://www.ft.com/content/1add7210-0d3d-11e4-bcb2-00144feabdc0>.
- Dollar, David. "China's Rise as a Regional and Global Power: The Aiiib and the 'One Belt, One Road.'" *Horizon*, no. 4 (2015).
- Garfinkel, Rane. "Don't Let Hurricanes Distract from Nuclear Furies of Iran, Hezbollah, North Korea, Syria." *The Washington Times*, 11 September 2017. <https://www.washingtontimes.com/news/2017/sep/11/iran-hezbollah-n-korea-nuclear-weapons/>.
- Gershman, John. "Is Southeast Asia the Second Front?". *Foreign Affairs*, no. July/August (2002). <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2002-07-01/southeast-asia-second-front>.
- Gill, Bates, and Martin Kleiber. "China's Space Odyssey: What the Antisatellite Test Reveals About Decision-Making in Beijing." *Foreign Affairs* 86, no. 3 (2007).
- Girard, Bonnie. "The Real Danger of China's National Intelligence Law." *The Diplomat*, 23 February, 2019. <https://thediplomat.com/2019/02/the-real-danger-of-chinas-national-intelligence-law/>.
- Glaser, Bonue S., and Benjamin Dooley. "China's 11th Ambassadorial Conference Signals Continuity and Change in Foreign Policy." *China Brief* 9, no. 22 (2009).
- Heydarian, Richard Javad. "Has Duterte's China Engagement Backfired?" *Asia Times*, 14 July, 2017. www.atime.com/article/dutertes-china-engagement-backfired/.
- Hu, Angang. "Embracing China's 'New Normal': Why the Economy Is Still on Track." *Foreign Affairs* (2015). <http://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-04-20/embracing-china-new-normal>.

- Iyer, Roshan. "Reviving the Comatose Bangladesh-China-India-Myanmar Corridor." *The Diplomat*, 3 May, 2017. <https://thediplomat.com/2017/05/reviving-the-comatose-bangladesh-china-india-myanmar-corridor/>.
- James, Randy. "Chinese Internet Censorship." *Time*, 18 March, 2009. <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1885961,00.html>.
- Jie, Yu. "The Belt and Road Initiative: Domestic Interests, Bureaucratic Politics and the Eu-China Relations." *Asia Europe Journal* (2018). <http://eprints.lse.ac.uk/87500/>.
- Kania, Elsa B. "The Pla's Latest Strategic Thinking on the Three Warfares." *China Brief* 16, no. 13 (August 2016).
- Laband, Jake, and Hengrui Liu. "What Is China's Fourth Plenum?" *China Business Review*, 9 September, 2014. <https://www.chinabusinessreview.com/what-is-chinas-fourth-plenum/>.
- Lai, Hongyi. "China's Western Development Program: Its Rationale, Implementation, and Prospects." *Modern China* 28, no. 4 (2002).
- Lam, Willy. "The Xi Jinping Faction Dominates Regional Appointments after the 19th Party Congress." *China Brief* 18, no. 2 (2018).
- Lee, Sangkuk. "China's 'Three Warfares': Origins, Applications, and Organizations." *The Journal of Strategic Studies* 37, no. 2 (2014).
- Liu, Hong, and Els van Dongen. "China's Diaspora Policies as a New Mode of Transnational Governance." *Journal of Contemporary China* 25, no. 102 (2016).
- Ma, Dantong. "Echoes of 'My Dad Is Li Gang' in Gaokao Controversy." *The Wall Street Journal*, 13 June, 2014. <https://blogs.wsj.com/chinarealtime/2014/06/13/echoes-of-my-dad-is-li-gang-in-gaokao-controversy/>.
- Miller, Alice. "The Ccp Central Committee's Leading Small Groups." *China Leadership Monitor*, no. 26 (2008).
- . "Projecting the Next Politburo Standing Committee." *China Leadership Monitor*, no. 49 (2016).
- Mulvenon, James. "Rogue Warriors? A Puzzled Look at the Chinese Asat Test." *China Leadership Monitor*, no. 20 (2007). <http://media.hoover.org/documents/clm20jm.pdf>.



343282870

CD IThesis 5681351524 dissertation / recv: 15072562 14:55:57 / seq: 4

- Nye, Joseph S. "The Rise of China's Soft Power." *Wall Street Journal Asia* (2005).
http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/1499/rise_of_chinas_soft_power.html.
- Panda, Ankit. "Religious Discrimination in China Could Alienate Pakistan." *The Diplomat*, 7 August, 2014. <https://thediplomat.com/2014/08/religious-discrimination-in-china-could-alienate-pakistan/>.
- Pillalamarri, Akhilesh. "China Wonder If Pakistan Is Responsible for Xinjiang Violence." *The Diplomat*, 13 August, 2014. <http://thediplomat.com/2014/08/china-wonders-if-pakistan-is-responsible-for-xinjiang-violence/>.
- Ross, Robert S. "The 1995-1996 Taiwan Strait Confrontation: Coercion, Credibility and the Use of Force." *International Security* 25, no. 2 (2000).
- Shao, Yongyu. "Economic Growth Prospects and Future Outlook for the Two Urban Centers in Yangtze River Economic Belt." *Mizuho China Monthly*, no. December (2017).
- Swaine, Michael D. "Chinese Views on the South China Sea Arbitration Case between the People's Republic of China and the Philippines." *China Leadership Monitor*, no. 51 (Fall 2016).
- . "Xi Jinping's Address to the Central Conference on Work Relating to Foreign Affairs." *China Leadership Monitor*, no. 46 (2015).
https://carnegieendowment.org/files/Michael_Swaine_CLM_46.pdf.
- Tellis, Ashley J. "China's Military Space Strategy." *Survival* 49, 3 (2007).
- Tiezzi, Shannon. "The Real Reason China Is Cutting 300,000 Troops." *The Diplomat*, 8 September, 2015. <https://thediplomat.com/2015/09/the-real-reason-china-is-cutting-300000-troops/>.
- Tirpak, John A. "Operation Burnt Frost "Historic"." *Air Force Magazine*, 22 February, 2008.
<http://www.airforcemag.com/Features/security/Pages/box022208shootdown.aspx>.
- Wade, Geoff. "Asean Divides." *New Mandala*, no. December (2010).
<http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala>.



343282870

CD IThesis 5681351524 dissertation / recv: 15072562 14:55:57 / seq: 4

- Wang, Feng, Baochang Gu, and Yong Cai. "The End of China's One-Child Policy." *Studies in Family Planning* 47, no. 1 (2016). <https://www.brookings.edu/articles/the-end-of-chinas-one-child-policy/>.
- Wang, Shuangshuang, Zhang Lei, and Hu Zhen. "China's Food Safety Institutional Reform: Evaluation Issues." *Journal of Resources and Ecology* 9, no. 1 (2018).
- Wang, Zhaofeng. "Corporate Governance under State Control: The Chinese Experience." *Theoretical Inquiries in Law* 13 (2012).
- Womack, Brantley. "China between Region and World." *The China Journal*, no. 61 (January 2009).
- Wu, Yongqiu, Huang Yi, Zhao Jing, and Pu Yanping. "Transfer Payment Structure and Local Government Fiscal Efficiency: Evidence from China." *China Finance and Economic Review* 5, no. 12 (2017).
- Wuthnow, Joel, and Phillip C. Saunders. "Chinese Military Reforms in the Age of Xi Jinping: Drivers, Challenges, and Implications." *China Perspective*, no. 10 (2017). <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratperspective/china/ChinaPerspectives-10.pdf?ver=2017-03-21-152018-430>.
- Yang, Dali. "Patterns of China's Regional Development Strategy." *The China Quarterly*, no. 122 (June 1990).
- Yang, Jiechi. "Innovations in China's Diplomatic Theory and Practice under New Circumstances." *Qiushi Journal* 6, no. 1 (2014).
- Ye, Min. "China's Silk Road Strategy." *Foreign Policy* (2015). <http://foreignpolicy.com/2014/11/10/chinas-silk-road-strategy/>.
- Yong, Deng. "Sino—Thai Relations: From Strategic Co-Operation to Economic Diplomacy." *Contemporary Southeast Asia* 13, no. 4 (1992).
- Zhang, Jing, and Jian Chen. "Introduction to China's New Normal Economy." *Journal of Chinese Economic and Business Studies* 15, no. 1 (2017).
- Zhang, Yueran. "Is China Actually Serious About Bureaucratic Reform?" *The Atlantic*, 13 March, 2013. <https://www.theatlantic.com/china/archive/2013/03/is-china-actually-serious-about-bureaucratic-reform/274027/>.

Academic Reports

- Allen, Kenneth W., Dennis J. Blasko, and John F. Corbett, Jr. *The PLA's New Organizational Structure: What Is Known, Unknown and Speculation (Part 1)*. Jamestown Foundation (February 2016). https://jamestown.org/wp-content/uploads/2016/02/The_PLA_s_New_Organizational_Structure_Part_1.pdf?x87069.
- Berteau, David J., Michael J. Green, and Zack Cooper. *Assessing the Asia-Pacific Rebalance*. CSIS (New York: 2014).
- China-Pakistan Economic Corridor: Opportunities and Risks*. International Crisis Group (29 June 2018).
- China's 2017 Communist Party Leadership Structure & Transition*. U.S.-China Business Council (June 2017). <https://www.uschina.org/sites/default/files/LeadershipReport.pdf>.
- China's Missile Sales to Islamabad Worry Washington*. Wisconsin Project on Nuclear Arms Control (1 May 1995). <http://www.wisconsinproject.org/chinas-missile-sales-to-islamabad-worry-washington/>.
- Chinese Exercise Strait 961: 8-25 March 1996*. U.S. Office of Naval Intelligence (USA: 1996). <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB19/docs/doc14.pdf>.
- Constitutional Limits on States' Efforts to "Uphold" the Paris Agreement*. Congressional Research Service (USA: 27 June 2017). <https://fas.org/sgp/crs/misc/uphold.pdf>.
- Dumbaugh, Kerry, and Michael F. Martin. *Understanding China's Political System*. Congressional Research Service (31 December 2009). <http://www.refworld.org/pdfid/4b73cd512.pdf>.
- El-Erian, Mohamed. *Navigating the New Normal in Industrial Countries*. Per Jacobsson Foundation, (Washington: 2010). <http://www.perjacobsson.org/lectures/101010.pdf>.
- Ellis, Chris Devonshire. *China's New Economic Silk Road*. Asia Briefing (Hong Kong: 2015).
- Fergusson, Ian F., Mark A. McMinimy, and Brock R. Williams. *The Trans-Pacific Partnership (Tpp): Negotiations and Issues for Congress*. Congressional Research Service (20 March 2014). <https://fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf>.

- Glasser, Bonnie. *China's Maritime Rights Protection Leading Small Group: Shrouded in Secrecy*. CSIS (11 September 2015). <https://amti.csis.org/chinas-maritime-rights-protection-leading-small-group-shrouded-in-secrecy/>.
- Guarino, Arthur. *Banking Reform in China: Too Little, Too Late?* Global Risk Insights (9 July 2017). <https://globalriskinsights.com/2017/07/banking-reform-china-little-late/>.
- Hameiri, Shahar, and Lee Jones. *The Misunderstood Aiiib*. Lowy Institute (17 May 2018). <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/misunderstood-aiib>.
- Heilmann, Sebastian, Moritz Rudolf, Mikko Huotari, and Buckow, Johannes,. *China's Shadow Foreign Policy: Parallel Structures Challenge the Established International Order*. MERICS (2014). <http://www.merics.org/en/merics-analysis/analyseschina-monitor/merics-china-monitor-no-18.html>.
- Hong, Nong. *China's Maritime Law Enforcement Reform and Its Implication on the Regional Maritime Disputes*. CSIS (1 April 2015). <http://amti.csis.org/chinas-maritime-law-enforcement-reform-and-its-implication-on-the-regional-maritime-disputes/>.
- International Crisis Group. *Stirring up the South China Sea (I)*. (23 April 2012). <http://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/south-china-sea/stirring-south-china-sea-i>.
- Johnson, Christopher K. *Decoding China's Emerging 'Great Power' Strategy in Asia*. Center for Strategic & International Studies (CSIS) (2014). http://spfusa.org/wp-content/uploads/2014/05/140603_Johnson_DecodingChinasEmerging_WEB.pdf.
- Kazuyuki, Suwa. *Xi Jinping's China: Concentrating and Projecting Power*. Tokyo Foundation (19 January 2017). www.tokyofoundation.org/en/articles/2017/xi-jinpins-china.
- Lower Mekong Initiative: Friends of the Lower Mekong*. Lower Mekong Initiative (July 2013). <https://www.lowermekong.org/sites/default/files/pdf/FLM%20Factsheet%20July%202013.pdf>.

- Lukin, Artyom, and Tamara Troyakova,. *The Russian Far East and the Asia-Pacific: State-Managed Integration*. Asia-Pacific Center for Security Study (2012).
<https://apcss.org/wp-content/uploads/2012/09/Chapter15.pdf>.
- Manyin, Mark. *Pivot to the Pacific? Obama Administration's 'Rebalancing toward Asia'*. Congressional Research Service (28 March 2012).
<https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf>
- McCauley, Kelvin. *China's Military Reforms and Modernization: Implications for the United States*. U.S.-China Economic and Security Review Commission (15 February 2018).
http://www.uscc.gov/sites/default/files/McCauley_Written%2520Testimony.pdf.
- Meidan, Michal. *The Structure of China's Oil Industry: Past Trends and Future Prospects*. Oxford Institute for Energy Studies (Great Britain: 2016).
<https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/05/The-structure-of-Chinas-oil-industry-past-trends-and-future-prospects-WPM-66.pdf>.
- Nanto, Dick K., James K. Jackson, Wayne M. Morrison, and Lawrence Kumins. *China and the Cnooc Bid for Unocal: Issues for Congress*. Congressional Research Service (15 September 2005).
- Pike, John. *History of Prc's Ministry of State Security*. Federation of American Scientists (26 November 1997). www.fas.org/irp/world/china/mss/history.htm.
- President, Office of the United States Trade Representative Executive Office of the. *Findings of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974*. Office of the United States Trade Representative Executive Office of the President (22 March 2018).
- Saich, Tony. *The National People's Congress: Functions and Membership*. Ash Center for Democratic Governance and Innovation (Massachusetts: 2015).
- State Council. *Report on the Work of the Government*. National People's Congress (18 March 2019). http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Special_13_2/2019-03/18/content_2084117.htm.
- Team, China Power. *How Is China Feeding Its Population of 1.4 Billion?* CSIS (27 October 2017). <https://chinapower.csis.org/china-food-security/>.

The War Powers Resolution: Concepts and Practice. Congressional Research Service (8 March 2019). <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42699.pdf>.

Xi's Signature Governance Innovation: The Rise of Leading Small Groups. CSIS (17 October 2017). <https://www.csis.org/analysis/xis-signature-governance-innovation-rise-leading-small-groups>.

Yang, Xinyi, and David A Parker. *Buckling Down: How Beijing Is Implementing Its "One Belt, One Road" Vision*. CSIS (7 May 2015). <https://www.cogitasia.com/buckling-down-how-beijing-is-implementing-its-one-belt-one-road-vision/>.

You, Ji. *Xi Jinping and PLA Transformation through Reforms*. RSIS (21 May 2018). <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2018/05/WP313.pdf>.

Zhao, Kejin. *China's National Security Commission*. Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy (14 July 2015). <http://carnegietsinghua.org/2015/07/14/china-a-national-security-commission-pub-60637#establish>.

Zimmerman, Thomas. *The New Silk Roads: China, the U.S., and the Future of Central Asia*. Center on International Cooperation (New York: 2015). https://cic.nyu.edu/sites/default/files/zimmerman_new_silk_road_final_2.pdf.

Official Document

"The 3rd Lmc Foreign Ministers' Meeting Convenes." news release., 15 December, 2017, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/wjbz_663308/activities_663312/t1520642.shtml.

Asian Development Bank. *The Gms Ha Noi Action Plan 2018-2022*. Philippines: Asian Development Bank, 2018.

———. "People's Republic of China: Support for the Yangtze River Economic Belt." news release, 18 September, 2018, <https://www.adb.org/news/infographics/peoples-republic-china-support-yangtze-river-economic-belt>.

Bank, World. "Gdp Growth (Annual %) ", 1961-2017. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN>.



3432382870

CD IThesis 5681351524 dissertation / recv: 15072562 14:55:57 / seq: 4

"The Central Conference on Work Relating to Foreign Affairs Was Held in Beijing." news release., 29 November, 2014,

https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1215680.shtml.

"China (Tianjin) Pilot Free Trade Zone." news release., [www.china-](http://www.china-tift.gov.cn/html/home/ZMOGK25051/List/index.htm)

[tift.gov.cn/html/home/ZMOGK25051/List/index.htm](http://www.china-tift.gov.cn/html/home/ZMOGK25051/List/index.htm).

China, National Bureau of Statistics of. "Government Expenditure by Region (2006)."

edited by China statistical yearbook 2007. Beijing: China Statistics Press, 2007.

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2007/indexeh.htm>.

———. "Government Expenditure by Region (2008)." edited by China statistical yearbook 2009. Beijing: China Statistics Press, 2009.

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexeh.htm>.

———. "Government Expenditure by Region (2009)." edited by China statistical yearbook 2010. Beijing: China Statistics Press, 2010.

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexeh.htm>.

———. "Government Expenditure by Region (2010)." edited by China statistical yearbook 2011. Beijing: China Statistics Press, 2011.

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2011/indexeh.htm>.

———. "Government Expenditure by Region (2011)." edited by China statistical yearbook 2012. Beijing: China Statistics Press, 2012.

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexeh.htm>.

———. "Government Expenditure by Region (2012)." edited by China statistical yearbook 2013. Beijing: China Statistics Press, 2013.

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2013/indexeh.htm>.

———. "Government Expenditure by Region (2013)." edited by China statistical yearbook 2014. Beijing: China Statistics Press, 2014.

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/indexeh.htm>.

———. "Government Expenditure by Region (2014)." edited by China statistical yearbook 2015. Beijing: China Statistics Press, 2015.

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2015/indexeh.htm>.



343282870

CD IThesis 5681351524 dissertation / recv: 15072562 14:55:57 / seq: 4

- . "Government Expenditure by Region (2015)." edited by China statistical yearbook 2016. Beijing: China Statistics Press, 2016.
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexeh.htm>.
- . "Government Expenditure by Region (2016)." edited by China statistical yearbook 2017. Beijing: China Statistics Press, 2017.
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2017/indexeh.htm>.
- . "Gross Regional Product by Three Strata of Industry (2012)." edited by China statistical yearbook 2013. Beijing: China Statistics Press, 2013.
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2013/indexeh.htm>.
- . "Population by Sex, Educational Attainment and Region (2012)." edited by China statistical yearbook 2013. Beijing: China Statistics Press, 2013.
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2013/indexeh.htm>.
- . "Statistics on Regular Institutions of Higher Education by Region." edited by China statistical yearbook 2013. Beijing: China Statistics Press, 2013.
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2013/indexeh.htm>.
- "China Sketches out Priorities of 'Belt and Road' Initiatives." news release., 2 February, 2015,
http://english.gov.cn/state_council/vice_premiers/2015/02/02/content_281475048990884.htm.
- Council, Information Office of the State. "China's Peaceful Development." edited by State Council. Beijing, September 2011.
http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284646.htm.
- "Foreign Affairs (Overseas Chinese Affairs) Office of Jilin Province 吉林省外事（侨务）办公室." edited by People's Government of Jilin Province.
www.cfguide.com/govshow/Foreign-Affairs-Overseas-Chinese-Affairs-Officeof-Jilin-Province_402887.htm.
- "Foreign Affairs Office." edited by People's Government of Guangdong Province, 22 April 2015. http://www.newsgd.com/gdgateway/2015-04/22/content_122762861.htm.



343282870

CD IThesis 5681351524 dissertation / recv: 15072562 14:55:57 / seq: 4

"The Foreign Affairs Office of the People's Government of Shandong Province." edited by The Foreign Affairs Office of the People's Government of Shandong Province. <http://en.sdfao.gov.cn/col/col830/index.html>.

"Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Remarks on Indonesian Navy Vessels Harassing and Shooting Chinese Fishing Boats and Fisherman." news release., 19 June, 2016, www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2535_665405/t1373402.shtml.

"Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-Operation between Asean and the People's Republic of China." ASEAN-China summit, Phnom Penh, 4 November 2002.

Fujian Provincial Development and Reform Commission, Fujian Provincial Foreign Affairs Office, and Fujian Provincial Department of Commerce. "The Plan for Building Fujian into the Core Area of the 21st-Century Maritime Silk Road." edited by People's Government of Fujian Province, 23 August 2016. http://wb.fujian.gov.cn/English/usefulinformation/NewInitiatives/201608/t20160823_730994.htm.

Ganbold, Ulziisaikhan. "Mongolia-Russia-China "Economic Corridor": Building a Network of Science and Technology Parks." Paper presented at the Mongolia-Russia-China Economic Corridor, Hefei, PRC, 2017.

Hu, Jintao. "Build Towards a Harmonious World of Lasting Peace and Common Prosperity." news release, 2005, <http://www.un.org/webcast/summit2005/statements15/china050915eng.pdf>.

———. "Full Text of Hu Jintao's Report at 18th Party Congress." Embassy of the People's Republic of China in the United States of America, 27 November 2012. http://www.china-embassy.org/eng/zt/18th_CPC_National_Congress_Eng/t992917.htm.

"Imf Launches New Sdr Basket Including Chinese Renminbi, Determines New Currency Amounts." news release., 30 September, 2016, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/09/30/AM16-PR16440-IMF-Launches-New-SDR-Basket-Including-Chinese-Renminbi>.

- Iran, National Council of Resistance of. "Iran Took Chinese Beryllium for Nuclear Weapons." news release, 1 September, 2005, <https://www.ncr-iran.org/en/news/nuclear/339-iran-took-chinese-beryllium-for-nuclear-weapons-sp-29078>.
- Jinping, Xi. "President Xi Jinping Delivers Important Speech and Proposes to Build a Silk Road Economic Belt with Central Asian Countries." news release, 2013, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpfwzysiesgjtfhshzzfh_665686/t1076334.shtml.
- . "Seek Sustained Development and Fulfill the Asia-Pacific Dream." news release, 10 February 2015, 2014, <http://www.apec-china.org.cn/41/2014/11/13/3@2580.htm>.
- . "Speech by Chinese President Xi Jinping to Indonesian Parliament." news release, 10 February 2019, 2013, https://eng.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?tm_id=139&cat_id=10103&info_id=2716.
- Li, Zhaoxing. "Building the Maritime Silk Road of the 21st Century with Open Mind and Bold Courage." news release, 9 February, 2015, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1237173.shtml.
- "Main Functions." edited by Foreign Affairs Office of The People's Government of Hainan Province, 20 August 2015. http://enfaohn.hainan.gov.cn/swsqwyywb/wsqwbgAUWO/wsqwbgOCWO/Functions/201508/t20150820_1646168.htm.
- "Main Functions of Foreign Affairs Office of the Shanghai Municipal People's Government." edited by Foreign Affairs Office of the Shanghai Municipal People's Government, 31 July 2009. http://wsb.sh.gov.cn/wsb/2013english/About_FAO/Responsibilities/u1a14295.html.
- National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the People's Republic of China, . "Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road." edited by National Development and Reform Commission. Beijing: National

Development and Reform Commission, 28 March 2015.

http://en.ndrc.gov.cn/newrelease/201503/t20150330_669367.html.

"Npc Endorses Cabinet Reshuffle, Unleashing China's Reform Vitality." news release., 15 March, 2013, www.npc.gov.cn/englishnpc/news/Focus/2013-03/15/content_1784456.htm.

"Pla Implements New Political Work Regulation." news release., 13 September, 2010, http://www.gov.cn/english/2010-09/13/content_1701793.htm.

"Plan on Establishing the China-Mongolia-Russia Economic Corridor." 27 January 2017. https://www.academia.edu/31073240/TRANSLATION_Plan_on_establishing_the_China-_Mongolia-Russia_economic_corridor?auto=download.

"The Production Capacity and Investment Cooperation Forum among Lancang-Mekong Countries Was Held in Nanning." news release., 14 September, 2018, <http://eng.caexpo.org/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=10106&id=207453>.

Reform, Ministry of Planning Development & "Long Term Plan for China-Pakistan Economic Corridor (2017-2030)." edited by Government of Pakistan, 2017. <https://www.pc.gov.pk/uploads/cpec/LTP.pdf>.

Secretariat, ASEAN. "Us Signs Treaty of Amity and Cooperation (Tac)." news release, 22 July, 2009, <http://www.asean.org/uploads/archive/PR-42AMM-US-Signed-TAC.pdf>.

"Shaanxi Province People's Government Foreign Affairs Office." edited by People's Government of Shaanxi Province. www.en.sxfao.gov.cn/gywm.htm.

"State Councilor Seeks to Prevent Accidents Cause by Pipeline." news release., 27 July, 2015, http://english.gov.cn/state_council/state_councilors/2015/07/27/content_281475155557764.htm.

"State Councilor Wang Yong Stress Greater Focus on Pipeline Safety." news release., 1 April, 2015, http://english.gov.cn/state_council/state_councilors/2015/04/01/content_281475081310355.htm.

"Statement of the Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China on the Award of 12 July 2016 of the Arbitral Tribunal in the South China Sea Arbitration



343282870

- Established at the Request of the Republic of the Philippines." news release., 12 July, 2016, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1379492.shtml.
- The National Development and Reform Commission. "Report on China's Economic, Social Development Plan (2014)." edited by National People's Congress. Beijing, 18 March 2014. http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Speeches/2014-03/18/content_1856701.htm.
- . "Report on China's Economics, Social Development Plan (2013)." edited by National People's Congress. Beijing, 20 March 2013. http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Speeches/2013-03/20/content_1789646.htm.
- "Transfer Payment Guideline to Promote Equal Development." news release., 2 February, 2015, http://english.gov.cn/policies/latest_releases/2015/02/02/content_281475049185334.htm.
- "Vice-Premier Delivers Keynote Speech at China Development Forum." news release., 24 March, 2015, http://english.gov.cn/news/video/2015/03/24/content_281475076928247.htm.
- "Vice-Premier Demands Better Yangtze Waterway Development." news release., 24 April, 2015, http://english.gov.cn/state_council/vice_premiers/2015/04/24/content_281475095218194.htm.
- "Vice-Premier Hailed Achievements of Yunnan Province." news release., 12 March, 2015, http://english.gov.cn/state_council/vice_premiers/2015/03/12/content_281475070363530.htm.
- "Vice-Premier on Inspection Tour in Jiangsu Province." news release., 29 October, 2015, http://english.gov.cn/state_council/vice_premiers/2014/10/29/content_281475002800843.htm.
- "Vice-Premier Stresses Beijing-Tianjin-Hebei Coordinated Development." news release., 5 September, 2014, http://english.gov.cn/news/top_news/2014/09/09/content_281474986284856.htm.

- "Vice-Premier Urges a Good Start to Belt and Road Initiative." news release., 21 August, 2015,
http://english.gov.cn/state_council/vice_premiers/2015/07/21/content_281475151571976.htm.
- "Vice-Premier Urges Advancing Belt and Road Initiative." news release., 2 December, 2015,
http://english.gov.cn/state_council/vice_premiers/2015/12/02/content_281475246316388.htm.
- "Vice Premier Stresses Opening-up through Modern Silk Road." news release., 10 October, 2014,
http://english.gov.cn/state_council/vice_premiers/2014/10/11/content_281474995415455.htm.
- "Vice Premier Stresses Planning for Beijing-Tianjin-Hebei Development." news release., 27 December, 2014,
http://english.gov.cn/state_council/vice_premiers/2014/12/27/content_281475030172421.htm.
- Yang, Jiechi. "Jointly Build the 21st Century Maritime Silk Road by Deepening Mutual Trust and Enhancing Connectivity." news release, 28 March, 2015,
http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1249761.shtml.
- Yang, Yujun. "Defense Ministry Holds Press Conference on V-Day Parade, Cut of Troops' Number." news release, 3 September, 2015,
http://eng.mod.gov.cn/DefenseNews/2015-09/03/content_4617101.htm.
- "云南省人民政府外事办公室." edited by 云南省人民政府, 27 日 8 月 2015 年. <http://www.yfao.gov.cn/ynwb/wbij/>.
- 胡锦涛. "在人民日报社考察工作时的讲话." news release, 2008,
<http://politics.people.com.cn/GB/1024/7408514.html>.

Rules and Regulations

- "Articles of Agreement." edited by Asian Infrastructure Investment Bank, 29 June 2015.
https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_english-bank_articles_of_agreement.pdf.

- ASEAN. "Joint Statement — 1st Asean-U.S. Leaders' Meeting." edited by ASEAN. Singapore, 15 November 2009. http://asean.org/?static_post=joint-statement-1st-asean-us-leaders-meeting-singapore-15-november-2009.
- Asian Infrastructure Investment Bank. "Articles of Agreement." edited by Asian Infrastructure Investment Bank, 29 June 2015 2015. <http://www.aiib.org/uploadfile/2016/0202/20160202043950310.pdf>.
- "Bfa Charter." edited by Boao Forum for Asia, 27 February 2011. <http://english.boaoforum.org/gyltltzcen.jhtml>.
- "Communique of the Third Plenary Session of the 11th Central Committee of the Communist Party of China,." edited by 11th Central Committee of the Communist Party of China, 29 December 1978. www.bjreview.com/Special_Reports/2018/40th_Anniversary_of_Reform_and_Opening_up/Timeline/201806/t20180626_800133641.html.
- "Constitution of the Communist Party of China." 12th National Congress of the Communist Party of China, 6 September 1982. http://www.bjreview.com.cn/90th/2011-04/12/content_357495.htm.
- "Constitution of the People's Republic of China." edited by National People's Congress, 23 August 2014. http://english.gov.cn/archive/laws_regulations/2014/08/23/content_281474982987458.htm.
- "Constitution of the People's Republic of China." edited by National People's Congress. Beijing, 2004. www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372962.htm.
- "Crosby V. National Foreign Trade Council ". edited by United States Supreme Court, 19 June 2000. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/530/363/>.
- "Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on Some Major Issues Concerning Comprehensively Deepening the Reform." edited by The Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the Communist Party of China, 12 November 2013. http://www.china.org.cn/china/third_plenary_session/2014-01/16/content_31212602.htm.

- "Declaration of the Russian Federation and the People's Republic of China on the Promotion of International Law." edited by The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 25 June 2016. http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/2331698.
- "Declarations and Statements." edited by United Nations, 29 October 2013. www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#China%20after%20ratification.
- "Full Text of Constitution of Communist Party of China ". edited by Communist Party of China, 29 March 2013. <http://english.cpc.people.com.cn/206972/206981/8188065.html>.
- "In the Matter of the South China Sea Arbitration before an Arbitral Tribunal Constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China." edited by Permanent Court of Arbitration, 12 July 2016. <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/.../PH-CN-20160712-Award.pdf>.
- "National Intelligence Law of the People's Republic of China." edited by National People's Congress, 27 April 2018. <http://en.pkulaw.cn/display.aspx?cgid=313975&lib=law>.
- "Sanya Declaration of the First Lancang-Mekong Cooperation (Lmc) Leaders' Meeting." edited by Foreign Ministry of People's Republic of China, 23 March 2016. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1350039.shtml.
- "Trial Measures Concerning the Promotion of Export by Importation." Beijing: State Council, 26 March 1979. <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/tmctpoebi689/>.
- "中共中央关于颁布《中国人民解放军政治工作条例》的通知" edited by 中国共产党, 5 日 12 月 2003 年. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182142/10993467.html>.
- "中国共产党章程 (全文)." edited by 中国共产党第十八次全国代表大会, 14 November 2012.



343282870

CD / Thesis 5681351524 dissertation / recv: 15072562 14:55:57 / seq: 4

<http://cms.dlvtc.edu.cn/html/cms/eWebEditor/UploadFile/1840478/2016060111002536.pdf>.

"关于印发《长江经济带生态环境保护规划》的通知." edited by 环境保护部, 18 日 7 月 2017 年.

www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201707/t20170718_418053_wap.shtml.

Newspaper

"Administrative Status of Islands Raised." *China Daily*, 21 June 2012.

http://usa.chinadaily.com.cn/china/2012-06/21/content_15517601.htm.

Aidoo, Richard. "Why Anti-Chinese Sentiment in Africa Is on the Rise." 18 July 2016.

<http://www.sixthtone.com/news/1076/why-anti-chinese-sentiment-africa-rise>.

Analects. "Environmental Protest in China: Volatile Atmosphere." *The Economist*, 4 April

2014. <http://www.economist.com/blogs/analects/2014/04/environmental-protest-china>.

"Backgrounder: China-Pakistan Economic Corridor." *China Daily*, 22 April 2015.

http://www.chinadaily.com.cn/world/2015xivisitpse/2015-04/22/content_20503693.htm.

Barboza, David, and Andrew Ross Sorkin. "Chinese Oil Company Offers \$18.5 Billion for Unocal." *The New York Times*, 22 June 2005.

<http://www.nytimes.com/2005/06/22/business/worldbusiness/chinese-oil-company-offers-185-billion-for-unocal-2005062291368816095.html>.

"Beijing Daxing International Airport Official Name for New Hub." *China Daily*, 14 September 2018.

<http://www.chinadaily.com.cn/a/201809/14/WS5b9ba783a31033b4f465628d.html>.

Chen, Minnie. "Bringing an End to Pla Inc.", 14 April 2016, Diplomacy.

<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1935958/bringing-end-pla-inc>.

Chen, Wang. "Railroaded into a Fast-Train Technology." *Caixin*, 11 July 2012.

<http://www.caixinglobal.com/2012-07-11/101015464.html>.



343282870

CD IThesis 5681351524 dissertation / recv: 15072562 14:55:57 / seq: 4

Cheng, Changcun. "Green Belt." *China Today*, 17 September 2018.

http://www.chinatoday.com.cn/ctenglish/2018/.commentaries/201809/t20180917_800141660.html.

Cheng, Yu. "Top Priority for Industry Clusters on Yangtze River Belt This Year." *China Daily*, 23 January 2018.

<http://www.chinadaily.com.cn/a/201801/23/WS5a669377a3106e7dcc135edf.html>.

"China's Major Anti-Terrorism Forces and Their Leading Organs." *China Daily*, 6 June 2014. http://www.chinadaily.com.cn/china/2014crackdownterrorists/2014-06/06/content_17569212.htm.

"China Approves Military Garrison for Disputed Islands." *BBC*, 23 July 2012.

<http://www.bbc.com/news/world-asia-china-18949941>.

"China Confirms Satellite Downed." *BBC*, 23 January 2007.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6289519.stm>.

"China to Restructure National Energy Administration." *China Daily*, 10 March 2013.

http://www.chinadaily.com.cn/china/2013npc/2013-03/10/content_16295075.htm.

"China, Russia Sign Five-Point Joint Statement." *Xinhua*, 18 June 2009.

http://news.xinhuanet.com/english/2009-06/18/content_11558133.htm.

"Concern over China's Missile Test." *BBC*, 19 January 2007.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6276543.stm>.

"Cpc Report Lays out Challenges." *People's Daily Online*, 20 November 2012.

<http://en.people.cn/90785/8025786.html>.

Doubek, James. "China Removes Presidential Term Limits, Enabling Xi Jinping to Rule Indefinitely." *National Public Radio*, 11 March 2018.

<https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2018/03/11/592694991/china-removes-presidential-term-limits-enabling-xi-jinping-to-rule-indefinitely>.

"Former Railway Minister Gets Suspended Death Sentence." *Caixin*, 8 July 2013.

<http://english.caixin.com/2013-07-08/100552849.html>.

"Four Years On: Beijing-Tianjin-Hebei Coordinated Development." *China Daily*, 27 February 2018.



http://www.chinadaily.com.cn/a/201802/27/WS5a949ab4a3106e7dcc13e348_6.html.

Giang, Nguyen Khac. "China Is Making Friends with Five Mekong States." *Indepthnews*, 22 May 2018. <https://www.indepthnews.net/index.php/the-world/asia-pacific/1887-china-is-making-friends-with-five-mekong-states>.

Gold, Russell, Matt Pottinger and Dennis K. Berman. "China's Cnooc Lobs in Rival Bid to Acquire Unocal." *Wall Street Journal*, 23 June 2005. <https://www.wsj.com/articles/SB111946772267766700>.

Gracie, Carrie. "Power Politics Exposed by Fall of China's Security Boss." *BBC*, 11 June 2015. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-33098442>.

Greene, Andrew. "Chinese Government Intrusion into Western Universities Sparks Push for Collective Action." *ABC News*, 15 October 2017. <https://www.abc.net.au/news/2017-10-15/chinese-intrusion-on-western-universities-sparks-action/9048456>.

Hu, Jintao. "Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive for New Victories in Building a Moderately Prosperous Society on All Respects (Report to the 17th National Congress of the Communist Party of China on October 25th, 2007)." *Renminribao*, 25 October 2007.

Ide, William. "Chinese Environmental Protesters Demand Transparency." *Voice of America*, 17 May 2013. <http://www.voanews.com/a/Chinese-environmental-protesters-demand-transparency/1662908.html>.

"Iss Crew Take to Escape Capsules in Space Junk Alert." *BBC*, 24 March 2012. <https://www.bbc.co.uk/news/science-environment-17497766>.

Khaliun, Ch. "First Mongolia-Russia-China Trilateral Meeting Held During Sco Summit." *The Ubpost*, 14 September 2014. <http://ubpost.mongolnews.mn/?p=11910>.

Lu, Bingyang. "Two Rail Operators Selling Rights to Advertise on Bullet Trains." *Caixin*, 15 July 2017. <http://www.caixinglobal.com/2014-07-15/101013220.html>.

Meng, Jie. "Beijing Releases Full Text of New City Plan." *Xinhua*, 29 September 2017. http://www.xinhuanet.com//english/2017-09/29/c_136649259.htm.

- Meng, Meng, and Josephine Mason. "Beijing Mulls Ban on Coal Trucks, Storage in Tianjin in Smog Fight." *Reuter*, 13 December 2016. <http://www.reuters.com/article/us-china-economy-coal-idUSKBN1420FA>.
- MMM. "Beijing-Zhangjiakou High-Speed Railway to Be Completed in 2019." *Xinhua*, 1 November 2018. http://www.xinhuanet.com/english/2018-11/01/c_137574428.htm.
- "New City Established on Yongxing Island." *China Daily*, 25 July 2012. http://www.chinadaily.com.cn/china/2012sansha/2012-07/25/content_15624714.htm.
- Niu, Baocheng. "Three Colors of Propaganda: The Secret of the West's Psychological Warfare." *China National Defense News*, 28 June 2000.
- Paluch, Gabrielle. "China- Backed Railway Expansion Stalls in Myanmar." *Voice of America*, 1 August 2014. <https://www.voanews.com/a/china-backed-railway-expansion-stalls-in-myanmar/1969392.html>.
- "Prc Fm Spokesman: 'Satellite-Related Test' Violates No International Treaty." *Xinhua*, 8 February 2007.
- "Prc President Hu Jintao Address Central Foreign Work Meeting in Beijing." *Xinhua*, 23 August 2006.
- "Recent High-Profile Mass Protest in China." *BBC News*, 2 July 2012. <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-18684903>.
- "Report on State Council Institutional Reform and Transformation of Government Functions." *China Daily*, 10 March 2013. http://www.chinadaily.com.cn/china/2013-03/10/content_16295119.htm.
- Roubini, Nouriel. "Beijing's Empty Bullet Trains: Is China Investing Way Too Much in Its Infrastructure?" *Slate*, 14 April 2011. http://www.slate.com/articles/business/project_syndicate/2011/04/beijings_empty_bullet_trains.html.
- Stevens, Andrew. "Pakistan Lands \$46 Billion Investment from China." *CNN Business*, 20 April 2015. <https://money.cnn.com/2015/04/20/news/economy/pakistan-china-aid-infrastucture/index.html> .



343282870

CD IThesis 5681351524 dissertation / recv: 15072562 14:55:57 / seq: 4

- Stiglitz, Joseph E. "What's Behind China's Bumpy 'New Normal'." *The World Post*, 6 December 2017. https://www.huffingtonpost.com/joseph-e-stiglitz/china-new-normal_b_9100570.html.
- "Thailand to Include Southern China in Program." *Xinhua* (Beijing), 19 October 1991.
- Tharoor, Ishaan. "China and Vietnam: Clashing over an Island Archipelago." *Time*, 14 January 2010. <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1953039,00.html>.
- Wang, Fran. "Caixin Explains: How and Why China's Local Government Debt Got So Big." *Caixin*, 16 April 2019. <https://www.caixinglobal.com/2019-04-16/caixin-explains-how-and-why-chinas-local-government-debt-got-so-big-101404894.html>.
- Wang, Qian, and Huang Yiming. "A Slice of Paradise Lures Tourists." *China Daily*, 4 October 2013. http://usa.chinadaily.com.cn/travel/2013-10/04/content_17009301.htm.
- Watts, Jake Maxwell. "Laos High-Speed Rail: China's Ticket to Southeast Asia and Beyond." *Financial Times*, 9 April 2013. <https://www.ft.com/content/8fd5ed45-ca71-3f42-a513-0152c749e2b4>.
- Weisman, Jonathan, and Peter S. Goodman. "China's Oil Bid Riles Congress." *Washington Post*, 24 June 2005. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/06/23/AR2005062302065.html>.
- Wu, Gang. "Fact Box: Five Key Elements of Xiongan New Area." *Caixin*, 7 April 2017. <https://www.caixinglobal.com/2017-04-07/fact-box-five-key-elements-of-xiongan-new-area-101075447.html>.
- "Xi Seeks New Outlook on Foreign Affairs." *Xinhua*, 30 November 2014. http://www.china.org.cn/china/2014-11/30/content_34188844_3.htm.
- Xinhua. "Chinese President Inaugurates Belt and Road Forum." *Xinhua* (Beijing), 14 May 2017. http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c_136281166.htm.
- . "Faster but Costly, High-Speed Train Sparks Controversy." *China Daily*, 18 January 2011. http://www.chinadaily.com.cn/business/2011-01/18/content_16046640.htm.
- . "Joint Communique of Leaders Roundtable of Belt and Road Forum." (Beijing), 2017, 16 May 2017. <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/13694.htm>.

Yang, Ge. "Rail Operator Back on Track for Growth." *Caixin*, 11 July 2017.

<http://www.caixinglobal.com/2017-07-11/101113175.html>.

Zhang, Dongmiao. "China Sets up Committee to Improve Freight Rail Services to Europe." *Xinhua*, 26 May 2017. http://news.xinhuanet.com/english/2017-05/26/c_136318264.htm.

Zhao, Shengnan, and Zhang Yunbi. "China Pledges to Protect Maritime Sovereignty'." *China Daily*, 29 June 2012. http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-06/29/content_15533944.htm.

Zheng, Jinran. "Female Billionaire Sentenced to 20 Years' Prison." *China Daily*, 16 December 2014. http://www.chinadaily.com.cn/china/2014-12/16/content_19097713.htm.

Zhuang, Pinghui. "The Contract That Brought Down China's Rail Minister Liu Zhijun." *South China Morning Post*, 21 July 2015.

<http://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/1842275/contract-brought-down-chinas-rail-minister-liu-zhijun>.

———. "Top Chinese Cabinet Official Yang Jing's Sacking 'Linked to Missing Billionaire Xiao Jianhua,'" *South China Morning Post*, 24 September 2018.

<https://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2134592/top-chinese-cabinet-official-yang-jings-sacking-linked>.

"ไทยเล็งเจรจาเงินบริหารจัดการน้ำโขงไม่ให้กระทบประเทศปลายทางน้ำเกิดภัยแล้ง." สำนักข่าวอินโฟเควสท์ (IQ), 7 มีนาคม 2553. <https://www.ryt9.com/s/iq01/808323>.

"组建国家新闻出版广播电影电视总局." *人民网*, 10日3月2013年. <http://finance.people.com.cn/n/2013/0310/c1004-20738004.html>.

财华网. "金融时报：五家银行称不会停止与铁道部合作." *财华社深圳新闻中心*, 2日8月2011年.

<http://roll.sohu.com/20110802/n315197096.shtml>.

Online Resources

"2008 Presidential Election." 270twin. https://www.270twin.com/2008_Election/.

Al Jazeera English. "China's 'My Father Is Li Gang' Case." Youtube, 26 January 2011.

<https://www.youtube.com/watch?v=DzC2zez6dr0>.



3432382870

CD IThesis 5681351524 dissertation / recv: 15072562 14:55:57 / seq: 4

Asian Development Bank. "China, People's Republic Of: Preparing Yangtze River Economic Belt Projects." Asian Development Bank.

<https://www.adb.org/projects/50343-001/main#project-pds>.

Asian Infrastructure Investment Bank. "China: Beijing Air Quality Improvement and Coal Replacement Project." 8 December, 2017.

www.aiib.org/en/projects/approved/2017/air-quality-improvement-coal-replacement/html.

———. "Signing and Ratification Status of the Aoa of the Aiib." 15 February 2016.

<http://www.aiib.org/html/aboutus/introduction/Membership/?show=0>.

Baffa, Collin. "Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor Builds Steam." (25 October 2013). <http://www.asiabriefing.com/news/2013/10/bangladesh-china-india-myanmar-economic-corridor-builds-steam/>.

"Bangladesh-China-India-Myanmar Forum (Bcim)." accessed 15 November 2018,

<http://www.icsin.org/bangladesh-china-india-myanmar-forum-bcim>.

Borst, Nicholas. "The Ministry of Railway Debt Burdens." 2014, no. 20 November. (22 August 2011). <http://blogs.piie.com/china/?p=151>.

"A Brief Introduction of Lancang-Mekong Cooperation." Lancang-Mekong Cooperation China Secretariat, Updated 13 December, 2017, accessed 18 November 2018,

http://www.lmcchina.org/eng/gylmhz_1/jj/t1519110.htm.

"Browse Princeton's Series (by Date) in Princeton-China Series." Princeton University Press, accessed 17 April 2019,

<https://press.princeton.edu/catalogs/series/date/the-princeton-china-series.html>.

"Central Committee of the Chinese Communist Party Decision Concerning Deepening Cultural Structural Reform." Updated 26 February, 2014,

<https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2011/10/18/central-committee-of-the-chinese-communist-party-decision-concerning-deepening-cultural-structural-reform/>.

"Central Leading Group for Internet Security and Informatization Established." China Copyrights and Media, Updated 1 March, 2014,

<https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2014/03/01/central-leading-group-for-internet-security-and-informatization-established/>.



3432382870

- "China-South Asia Expo 2013 Starts in Kunming." Updated 9 June, 2013,
http://en.kunming.cn/subject/content/2013-06/09/content_3323449.htm.
- China Daily. "What's the Belt and Road Initiative? - "Belt and Road Bedtime Stories" Series Episode 1." Youtube, 2017.
<https://www.youtube.com/watch?v=uKhYFFLBaeO>.
- "Chinese Cities and Provinces " ChinaToday, 11 November 2016,
<http://www.chinatoday.com/city/chinese-city-province-information.htm>.
- Covault, Craig. "Chinese Test Anti-Satellite Weapon." (17 January 2007).
<http://www.spaceref.com/news/viewnews.html?id=1188>.
- "Crh380a High Speed Train." Railway Technology, <https://www.railway-technology.com/projects/crh380a-high-speed-china/>.
- "China Fda Replaced by State Drug Administration in Proposed Reform." Pharmaceutical Technology, Updated 16 March, 2018, <https://www.pharmaceutical-technology.com/news/cfda-reform/>.
- "Department Profile." International Department Central Committee of CPC, accessed 25 July 2017, <http://www.idcpc.org.cn/eng/Profile/profile/index.html>.
- "October 16, 2010, "the Li Gang Incident". " Cinaforum, Updated 16 October, 2014,
<http://www.cinaforum.net/october-16-2010-the-li-gang-incident/>.
- "Fund History." 22 February 2018 2018.
<http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23775/23778/index.html>.
- "Guidelines of the Eleventh Five-Year Plan for National Economic and Social Development." <https://policy.asiapacificenergy.org/node/115>.
- "Hidden Beauty of China's Yongxing Island." 2012, accessed 8 September 2016,
<http://en.haikoutour.gov.cn/view.asp?ArticleID=243>.
- "Hillary Rodham Clinton." Office of the Historian.
<https://history.state.gov/departmenthistory/travels/secretary/clinton-hillary-rodham>.
- "History of Aiib." <http://www.aiib.org/html/aboutus/introduction/history/?show=0>.
- "Is China Suffering from the Middle-Income Trap?" Investopedia, Updated 25 September, 2015, accessed 25 June 2017,



343282870

CD Thesis 5681351524 dissertation / recv: 15072562 14:55:57 / seq: 4

www.investopedia.com/articles/investing/092515/china-suffering-middleincome-trap.asp.

Kelso, T.S. Twitter, 26 October, 2016.

"Lancan River." China Travel, accessed 18 November 2018,

<http://www.chinatravel.com/puer-attraction/lancang-river/>.

"Li Keqiang." China Vitae, 10 December 2017.

http://www.chinavitae.com/biography/Li_Keqiang/full.

"China and Russia: Collaborators or Competitors?" Council on Foreign Relations,

Updated 1 November, 2018, <https://www.cfr.org/blog/china-and-russia-collaborators-or-competitors>.

Liu, Alice Xin. "My Dad Is Li Gang" Incident: Ai Weiwei Produces Video Interview of Chen Xiaofeng's Brother and Father." Danwei, 29 October 2010.

http://www.danwei.org/video/ai_weiwei_produces_video_inter.php.

"Lower Mekong Initiative." U.S. Department of State, 17 October 2016.

<https://www.state.gov/p/eap/mekong/>.

"The Lower Mekong Initiative (Lmi)." Lower Mekong Initiative, 17 October 2016.

<https://www.lowermekong.org/about/lower-mekong-initiative-lmi>.

"Main Responsibilities of the Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China." Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, accessed 30 December 2016, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zyzz_663306/.

McBride, James. "Building the New Silk Road." (22 May 2015). <http://www.cfr.org/asia-and-pacific/building-new-silk-road/p36573>.

"Mission of the Ministry of Commerce, People's Republic of China." Ministry of Commerce of the People's Republic of China, accessed 30 December 2016,

<http://english.mofcom.gov.cn/column/mission2010.shtml>.

Muranov, Aleksandr Pavlovich, and Charles E. Greer. "Yangtze River." In *Britanica*.

<http://www.britanica.com/place/Yangtze-River>.

"Natural Resources of Hainan." 5 August 2016. <http://prc2.weebly.com/natural-resources-in-hainan.html>.

New China TV. "Music Video: The Belt and Road Is How." Youtube, 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=M0Uc3PMNlg>.

- "Npc Deputy Election." National People's Congress, 2001, accessed 23 December 2016, http://npc.gov.cn/englishnpc/about/2001-11/20/content_1373252.htm.
- "Our Story So Far." Asian Infrastructure Investment Bank, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/timeline/index.html>.
- "The Outstanding Results of Cpc's International Relations." International Department Central Committee of CPC, accessed 25 July 2017, <http://www.idcpc.org.cn/english/inrelations/outstandingresults/index.html>.
- "Overview." China-ASEAN Expo, <http://eng.caexpo.org/html/about/overview/>.
- "China Is Increasing Its Military Spending by Nearly 10%." Business Insider, Updated 5 March, 2018, <https://www.businessinsider.com/china-increased-military-spending-2018-3>.
- "Pla." Ministry of Defense, <http://eng.mod.gov.cn/Database/AboutPLA/index.htm>.
- "The Beijing-Tianjin-Hebei Integration Plan." China Briefing, Updated 26 April, 2018, <https://www.china-briefing.com/news/the-beijing-tianjin-hebei-integration-plan/>.
- Swaine, Michael D. "Chinese Views and Commentary on the "One Belt, One Road" Initiative." *China Leadership Monitor*, no. 47. (2015). <http://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/clm47ms.pdf>.
- "Taep'o-Dong 2 (Td-2)." Federation of American Scientists. <http://fas.org/nuke//guide/dprk/missile/td-2.htm>.
- Tiezzi, Shannon. "China's 'New Silk Road' Vision Revealed." (9 May 2014). <http://thediplomat.com/2014/05/chinas-new-silk-road-vision-revealed/>.
- "Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India Natural Gas Pipeline Project (Phase 3)." MayAsian Development Bank, 2012. <https://www.adb.org/projects/documents/turkmenistan-afghanistan-pakistan-india-natural-gas-pipeline-project-phase-3-tar>.
- "East Turkistan or Uyghuristan?" Uyghur American, 2004, accessed 15 August, <https://uyghuramerican.org/article/east-turkistan-or-uyghuristan.html>.
- "Wang Qishan." China Vitae, 10 December 2017. http://www.chinavitae.com/biography/Wang_Qishan/full.
- What's on Weibo. ""We Make It Happen"- One Belt, One Road Promo Video." Dailymotion, 2017. <https://www.dailymotion.com/video/x5lxtix>.

- "What Is Carec?" CAREC Program, <http://www.carecprogram.org/index.php?page=carec-countries>.
- "Xi Jinping." China Vitae, 10 December 2017.
http://www.chinavitae.com/biography/Xi_Jinping/full.
- "Chronology of China's Belt and Road Initiative." Xinhua, 2015,
http://news.xinhuanet.com/english/2015-03/28/c_134105435.htm.
- "Pushing Green Development of the Yangtze River Economic Belt." Reignwood, Updated 22 November, 2018, <http://www.reignwood.com/en//news-c/pushing-green-development-of-the-yangtze-river-economic-belt/?p=1>.
- "Yu Zhengsheng." China Vitae, 10 December 2017.
http://www.chinavitae.com/biography/Yu_Zhengsheng/full.
- Zepp-LaRouche, Helga. "The New Silk Road Is Creating a New, Just World Economic Order." (19 July 2014). http://schillerinstitute.org/economy/2014/0719-hzl-silk_rd_nweo.html.
- "Zhang Dejiang." 10 December 2017China Vitae.
http://www.chinavitae.com/biography/Zhang_Dejiang/full.
- "Zhang Gaoli." China Vitae, 10 December 2017.
http://www.chinavitae.com/biography/Zhang_Gaoli/full.
- Zhao, Minghao. "China's New Silk Road Initiative." *IAI Working Papers* 37, no. 15. (October 2015).
- "三沙概览, 最后变." 三沙市政府, 2013,
<http://www.sansha.gov.cn/page.php?xuh=488>.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

กิตติยศ พุทธิวินิช

วัน เดือน ปี เกิด

17 เมษายน 2534

สถานที่เกิด

กทม.