วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม–การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-นโยบายของรัฐ ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557–กุมภาพันธ์ 2558

การปกครองท้องถิ่นจีนในปัจจุบัน

นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์*

บทคัดย่อ

บทความภายใต้หัวข้อโครงสร้างและการปกครองท้องถิ่นจีนในปัจจุบัน เป็นการกล่าวถึงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจีน ที่แบ่งตามโครงสร้างตามระบบชั้น Tier System ตั้งแต่ หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับมณฑล (Provincial level) หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับ Prefecture (Prefectural level) หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับ County (County level) หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับ Township (Township level) จนถึงหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน (Village level) นอกจากนั้นยังอธิบายถึง โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจีนที่แบ่งตามหน่วยงานปกครองท้องถิ่นระดับมณฑล (Province) มณฑลปกครองตนเอง (Autonomous region) เทศบาลนคร (Municipality) และเขตบริหารพิเศษ (Special administrative region) และอธิบายถึง ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น และสภาประชาชนท้องถิ่น (The local people's congress) ระบบการเลือกตั้งสภาประชาชนท้องถิ่นจีนโดยตรงและโดยอ้อม และอำนาจหน้าที่ ภารกิจ บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นจีน

คำสำคัญ: การปกครองท้องถิ่น/ ประเทศจีน

Chinese Local Government and Structure in Nowadays

Nopparat Wongwitayapanich *

Abstract

This paper “Chinese Local Government and Structure in Nowadays” describes about Chinese local government structure which is divided as tier system, namely provincial level, prefectural level, county level, township level and village level. In addition it is also described about Chinese local government structure which is divided as the classification of provincial level, namely province, autonomous region, municipality and special administrative region.

* *นักศึกษาปริญญาเอก คณะบริหารงานภาครัฐ มหาวิทยาลัยเจ้อเจียงประเทศจีน*

* *School of Public Affairs, Zhejiang University, People's Republic of China (PRC), http://iczu.zju.edu.cn/english/default.html.*

Moreover, it course about origin of the Chinese local governors and the Chinese local people's congress, Chinese local election both direct vote and indirect vote and role and responsibility of Chinese local government.

Keywords: Local Government / China

บทนำ

ณ วันนี้ คงจะไม่มีใครไม่รู้จัก และปฏิเสธความยิ่งใหญ่ของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน (People's Republic of China :PRC) หรือในชื่อจีนว่า 中华人民共和国 (จงกว๋อเหริน หมิ๋นกงเหอกว๋อ) ณ วันนี้ ปี ค.ศ.2014 ประเทศจีนเป็นประเทศที่สามารถมีเงินทุนสำรองระดับประเทศมากที่สุดของโลก[1] ในขณะที่เป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในโลกถึง 1,307.56 พันล้านคน อีกทั้งยังเป็นประเทศที่มีพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลก คือ 9.6 ล้านตารางกิโลเมตร[2] โดยทุกสิ่งอย่างอยู่ภายใต้การการปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ ที่มีพรรคคอมมิวนิสต์จีน (Chinese Communist Party: CCP) เป็นผู้กุมบังเหียงอยู่เบื้องหลังทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ (The national people's congress: NPC) ที่เปรียบเสมือนฝ่ายนิติบัญญัติ และการคัดสรร แต่งตั้ง โยกย้าย บุคลากรหน่วยงานในระดับประธานาธิบดี (Presidency) คณะมุขมนตรี (State Council) คณะกรรมาธิการทหาร (Central Military Commission) ที่เปรียบเสมือนเป็นฝ่ายบริหาร ไปจนถึง ศาลประชาชนสูงสุด (Supreme People's Court) และ อัยการประชาชนสูงสุด (Supreme People's Procuratorate) ที่เปรียบเสมือนเป็นฝ่ายตุลาการ นอกจากนั้นอำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ยังได้แพร่กระจายไปยัง หน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นทุกส่วน แม้กระทั่งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุด

---

[1] *ทุนสำรองจีนปี56พุ่ง3.8ล้านล้านดอลล์, กรุงเทพธุรกิจ, http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/finance/foreign/20140115/556195/%E0%B8%97%E0%B8%B8%E0%B8%99%E0%B8%AA%E0%B8%B3%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%88%E0%B8%B5%E0%B8%99%E0%B8%9B%E0%B8%B556%E0%B8%9E%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%873.8%E0%B8%A5%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%A5%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%94%E0%B8%AD%E0%B8%A5%E0%B8%A5%E0%B9%8C.html.*

[2] *ประเทศจีนมีพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลก รองจาก รัสเซีย และแคนาดา, Liao HuaYing (廖华英), 中国文化概况=A Glimpse of Chinese Culture (Beijing: Foreign Language Teaching and Research Press, 2007) (พิมพ์ครั้งที่ 7， 2011), หน้า 4-5. (หนังสือนี้เป็นแบบเรียนในวิชาบังคับของนักศึกษาต่างชาติทุกคนในประเทศจีน).*

หากแต่ว่าสิ่งที่คนในแวดวงวิชาการรัฐศาสตร์ไทยหรือแม้แต่คนทั่วไป ยังทราบกันน้อยมาก นั้นก็คือ ยังไม่รู้ว่าอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์จีนที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นจีนในปัจจุบันมันเป็นเช่นไร ซึ่งในความเป็นจริงแล้วมันก็ไม่ได้น่ากลัวและลึกลับอย่างที่เรา ๆ คิด แต่มันก็ไม่อาจนำมาเปรียบเทียบได้กับระบอบประชาธิปไตย หรือระบอบคอมมิวนิสต์ในยุคเก่าตามความเข้าใจของคนไทยที่มีอยู่แต่เดิมได้ การมีอยู่ของพรรคคอมมิวนิสต์จีนกับการบริหารราชการในภาคส่วนต่าง ๆ นับเป็นเรื่องเฉพาะตัวอันเป็นเอกลักษณ์ของจีนที่ไม่เหมือนประเทศใด ดังนั้นการทำการเข้าใจจีนไม่ว่าจะในเรื่องใด ผู้อ่านควรลบความคิด ความรู้ ความเชื่อ ที่มีอยู่แต่เดิมให้หมดสิ้นไป และนับหนึ่งเริ่มต้นเรียนรู้ประเทศมหาอำนาจนี้กันใหม่

อย่างไรก็ตาม พื้นที่ของบทความนี้มีจำนวนจำกัด หากจะกล่าวไล่เรียงถึงระบบการเมืองการปกครองของจีนทั้งหมด คงต้องเขียนหนังสือเป็นเล่ม ๆ กันเลยทีเดียว ดังนั้นในบทความนี้ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงเพียงการปกครองท้องถิ่นจีน ว่ามีโครงสร้าง รูปแบบการบริหารงานราชการที่มาของผู้บริหารอย่างไร และมีอำนาจหน้าที่อย่างไร ซึ่งบทความนี้ จะค่อย ๆ ไล่เรียงให้ผู้ที่สนใจได้ทราบกัน ตามลำดับ

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจีน : แบ่งตามโครงสร้างตามระบบชั้น Tier System

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจีน เป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน และยากแก่การทำความเข้าใจเพราะจีนมีโครงสร้างที่มีเอกลักษณ์เฉพาะของตัวเองและไม่สามารถที่หยิบยกเอาโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศอื่น ๆ มาเปรียบเทียบ ด้วยเพราะระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของจีนมีมาอย่างยาวนาน สืบนับอย่างเป็นทางการตั้งแต่สมัยราชวงศ์หยวน (Yuan Dynasty) ค.ศ. 1279-1369[3] และยังได้ปรับผสมปนเปรวมเข้ากับการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการของพรรคคอมมิวนิสต์จีนอีกหลายครั้ง จนถึงปัจจุบันโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นจีนได้ปรับมาถึง 4

[3] *ซึ่งเป็นรัชสมัยของพระเจ้าหยวนซื่อจู่ (世祖 Shi Zu) หรือ กุลไลข่าน (忽必烈 Hu Bilie) ได้เป็นพระมหากษัตริย์แล้ว ก็เปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางและของเมืองต่าง ๆ โดยเริ่มแต่งตั้งเขตปกครองส่วนกลาง ถือว่าเป็นองค์การบริหารราชการแผ่นดินที่มีอำนาจสูงสุด จากนั้นยังตั้งเขตการปกครองส่วนภูมิภาคจำนวน 10 เขต โดยให้องค์การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคมีอำนาจสูงสุด ในเขตนั้นซึ่งในสมัยนี้ ตู โป (ปัจจุบันคือทิเบต) ได้เป็นเขตปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศจีนอย่างเป็นทางการให้ส่วนกลางมีอำนาจสั่งการดูแล นอกจากนี้ทางราชสำนักยังได้ตั้งหน่วยงานเฉพาะเพิงหูเพื่อคอยสั่งการ ดูแลเกาะไต้หวันและเกาะเผิงหู ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่เกาะไต้หวันขึ้นกับการปกครองของรัฐบาลส่วนกลางของจีน, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับประวัติศาสตร์จีน, (ปักกิ่ง : วิทยาลัยภาษาจีนปักกิ่ง มหาวิทยาลัยครูหนานจิง, มหาวิทยาลัยครูอันฮุย, สุขภาพใจ, 2550), น.138. นอกจากนั้นยังไม่รวมถึงหน่วยการปกครองระดับ 县(Xian: เสี้ยน) ที่มีมาแล้วตั้งแต่สมัยราชวงศ์จิ๋น (Qin Dynasty) ในรัชสมัยของจิ๋นซีฮ่องเต้ (秦始皇 : Qin Shihuang) เมื่อ ก่อนค.ศ.221-ค.ศ.207, อ้างแล้ว, น.40 .*

ครั้งด้วยกัน ผู้เขียนขอยกมาเปรียบเพียงแค่หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับมณฑล 省 ：เซิ่น）[4] จะเห็นได้ว่า ครั้งที่ 1 ปี ค.ศ.1949 หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับมณฑลจะมีถึง 30 หน่วย, ครั้งที่ 2 ปี ค.ศ.1954 การปกครองท้องถิ่นระดับมณฑลถูกลดเหลือเพียง 26 หน่วย, ครั้งที่ 3 ปี ค.ศ.1964 เหลือเพียง 22 หน่วย และ ครั้งที่ 4 ปี ค.ศ.1978 มีการปกครองท้องถิ่นระดับมณฑลปรับขึ้นมาเป็น 23 หน่วย

โดยในปัจจุบันโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของจีนตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 30[5] แบ่งโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจีนออกเป็น 3 ระดับ และยังมีระดับที่ไม่เป็นทางการ ที่ไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญอีก 1 ระดับ ดังนี้

1.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ 1: โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลางที่เรียกว่า Provincial level 省级行政区

1.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ 2 ： โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ขึ้นตรงกับหน่วยงานท้องถิ่นระดับมณฑล ในระดับนี้แบ่งแยกออกได้อีก 2 ชั้น คือ Prefectural level 地级行政区 และ County level 县级行政区

1.3 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ 3: โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ขึ้นตรงกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นระดับ Prefectural level 地级行政区 และ County level 县级行政区 ที่เรียกว่า Township level 乡级行政区

1.4 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ 4: โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับ Village level 村级行政 เป็นโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ เพราะไม่มีปรากฏในรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เราสามารถกล่าวได้ว่าโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของจีนเป็นแบบ 3 ชั้น Three – tier level System

1. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ 1 ： โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลาง ที่เรียกว่า Provincial level 省级行政区 หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับนี้มีอยู่ด้วยกัน 4 ประเภท อันได้แก่ การปกครองท้องถิ่นแบบมณฑล （Province 省） การปกครองท้องถิ่นแบบมณฑลปกครองตัวเอง （Autonomous region 自治区） เทศบาลนคร

[4] *สำหรับการเรียกชื่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นจีนถ้ามีคำแปลไหนที่คนไทยส่วนใหญ่เรียกใช้อยู่แล้วและเป็นคำที่เข้าใจกันโดยทั่วไป ผู้เขียนจะขอใช้คำที่เรียกใช้อยู่แล้วนั้น แต่ถ้าคำไหน ยังไม่มีคำแปลตัวใดตรงกับความเข้าใจ ผู้เขียนขอใช้คำแปลภาษาอังกฤษ และคำทับศัพท์ ภาษาจีนไปก่อน เพื่อให้การทำความเข้าใจไม่เกิดความผิดพลาด.*

[5] *ถ้าหากต้องการอ่านรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับภาษาไทย ให้ค้นหา รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับภาษาไทย แปลโดย นายกิติ ปิลันธนดิลก.*

Municipality （直辖市） และการปกครองท้องถิ่นแบบเขตบริหารพิเศษ (Special administrative region 特别行政区) ซึ่งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับนี้ จะบริหารงานขึ้นโดยตรงกับรัฐบาลกลาง และสาเหตุที่มีการแบ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 4 ประเภท นั้น เพราะแต่ละประเภทมีการใช้กฎหมายการบริหารงานของตัวเองในลักษณะเฉพาะซึ่งผู้เขียนจะเขียนให้ผู้อ่านได้เข้าใจถึงความแตกต่างของโครงสร้างในแต่ละประเภทตามลำดับ ดังนี้

รูปภาพที่ 1 แผนที่การแบ่งเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาชนจีน[6]

[6] *ภาพจากวิกิพีเดีย, http://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_divisions_of_China.*

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ 1 ： โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

ระดับที่ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลาง ที่เรียกว่า Provincial level 省级行政区

รัฐบาลกลาง

↓

		รัฐบาลท้องถิ่น		
มณฑล Province 省 (23) รวมไต้หวัน	มณฑลปกครองตัวเอง Autonomous region 自治区 (5) -ซีจ้าง หรือ ทิเบต, -ซินเจียงอุยกูร์ -กว่างซี -มองโกเลียใน -หนิงเซี่ย		เทศบาลนคร Municipality 直辖市) (4) -ปักกิ่ง -เซียงไฮ้ -เทียนจิน -ฉงชิ่ง	เขตบริหารพิเศษ Special administrative region 特别行政区 (2) -ฮ่องกง -มาเก๊า

(1) การปกครองท้องถิ่นแบบมณฑล Province 省） มี 23 หน่วย (จำนวนนี้รวมไต้หวันเป็นหนึ่งมณฑลของจีนด้วย[7]) แต่ละมณฑลขึ้นตรงกับรัฐบาลกลางโดยตรง ในลักษณะทั่ว ๆไป ไม่เป็นการพิเศษ อันประกอบได้ด้วย เหอเป่ย ซานซี เหลียวหนิง จี๋หลิน เฮยหลงเจียง เจียงซู เจ้อเจียง อันฮุย ฝู่เจี้ยน เจียงซี ซานตง เหอหนาน หูเป่ย หูหนาน กวางตง ไห่หนาน ซื่อชวน กุ้ยโจว หยูนหนาน สานซี กานซู ชิงไห่ ซึ่งในแต่ละเมืองจะมีเมืองเอกของตัวเอง เช่น กวางตง มีเมืองเอกคือ กวางโจว เป็นต้น

(2) การปกครองท้องถิ่นแบบมณฑลปกครองตัวเอง Autonomous region 自治区） มี 5 หน่วย คือ มณฑลปกครองตนเองซีจ้าง หรือ ทิเบต, มณฑลปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์, มณฑลปกครองตนเองกว่างซีจ้วง หรือ กวางสีจ้วง, มณฑลปกครองตนเองมองโกเลียใน, มณฑลปกครองตนเองหนิงเซี่ยหุย ที่มีสถานะเทียบเท่ามณฑลการบริหารงานก็ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลาง แต่

[7] จีนได้รวมไต้หวันเป็นมณฑลหนึ่งของจีน ภายใต้นโยบายรวมจีนเดียว น โยบายนี้ถูกเขียนไว้ในบทนำของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ว่า "ไต้หวันเป็นส่วนหนึ่งของดินแดนอันศักดิ์สิทธิ์ของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน..."นอกจากนั้นยังปรากฏในข้อตกลง The One-China Principle and the Taiwan Issue(2000) แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบัน จีนยังคงถือว่าไต้หวันเป็นมณฑลหนึ่งของตน แต่ไต้หวันเองก็ยังไม่ยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของจีน แม้ว่า ไต้หวันเองก็ยังมิได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่าเป็นรัฐเอกราชมาจนบัดนี้.

มณฑลพวกนี้จะประกอบไปด้วยกลุ่มชนเผ่าเป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่ใช่ชาวจีนเชื้อสายฮั่น Han) [8] โดยรัฐจะให้มณฑลเหล่านี้สามารถมีกฎหมายพิเศษของตัวเอง เช่น กฎหมายการใช้ที่ดินของชนเผ่า ภาษาชนเผ่า วัฒนธรรมชนเผ่า ประเพณีชนเผ่า มีคนสมาชิกชนเผ่ามาเป็นผู้บริหารเมืองได้ และในสถานที่ราชการ ป้าย สัญลักษณ์ตามถนนหนทางสามารถใช้ภาษาถิ่นชนเผ่า คู่กับภาษาจีนกลางทางการได้

แม้ว่าจีนจะให้ความเป็นอิสระกับชนเผ่าต่างๆ โดยตั้งมณฑลปกครองตัวเองให้ชนเผ่าเหล่านั้นสามารถปกครองตนเองได้แต่ผู้ว่าการมณฑลปกครองตนเอง ก็ยังต้องเป็นชาวจีนเชื้อสายฮั่น หรือไม่ก็ต้องเป็นบุคคลที่ศรัทธาในพรรคคอมมิวนิสต์อย่างมาก มันก็ยังแสดงให้กลุ่มชนเผ่าเห็นถึงความไม่เท่าเทียมกัน ความไม่เป็นอิสระของตนอยู่ดี ที่เราก็มักจะเห็นข่าวเรียกร้องการแบ่งแยกดินแดน จากกลุ่มชนเผ่าเหล่านี้กันอยู่เป็นประจำ ไม่ว่าจะเป็นการเผาตัวเองตาย ในทิเบต[9] กลุ่มชาวอุยกูร์ออกฆ่าประชาชนจีนหน้าสถานีรถไฟคุนหมิง[10] เรื่องเหล่านี้เป็นประเด็นละเอียดอ่อน ที่จะนำมาสนทนากันในแผ่นดินจีน ข้อความในโลกไซเบอร์ที่เกี่ยวกับการเรียกร้องแบ่งแยกดินแดน การรวมกลุ่มของฝูงชนในการประท้วง จะถูกเจ้าหน้าที่ของเว็บไซด์นั้น ๆ ลบออกไปในด่าน และด่านสองก็จะถูกแสกนลบจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐบาลโดยลบออกไปอย่างรวดเร็ว ภายในเวลาไม่เกิน 24 ชั่วโมง (ความเร็วอัตราการลบขึ้นอยู่กับความรุนแรงของข่าว)[11] และถูกออกหมายจับในข้อหาเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ดังนั้น มันก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจ ว่าทำไมเหตุใด กลุ่มชนเผ่าเหล่านี้จึงอยากมีอิสระในการมีดินแดนของตนเอง เขาไม่มีความสุขที่อยู่ในประเทศมหาอำนาจอย่างจีนหรือไร และทำไมในเมื่อกลุ่มชนเผ่าเหล่านี้ แทบจะไม่มีลักษณะของความเป็นจีนเหมือนจีนในแผ่นดินใหญ่เลยทั้งการใช้ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม ทำไมจีนไม่แบ่งแยกดินแดนให้ แต่ทำได้เพียงเหมือนจะให้อิสระในการดำรงชีวิตแต่ก็ยังอยู่ภายใต้การจับตาจากรัฐบาลกลาง ซึ่งถึงแม้ว่าภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการที่เข้มงวดจากส่วนกลางอาจพอที่จะอธิบายเรื่องราวต่าง ๆ พวก

---

[8] *ชาวจีนแผ่นดินใหญ่ที่สืบเชื้อสายชาวฮั่นมีจำนวนมากถึง 91.59% ต่อประชากรจีนทั้งหมด ปัจจุบัน จีนมี 56 ชนเผ่า ถ้าไม่รวมเผ่าฮั่นก็จะมีเผ่าอื่น ๆ จำนวน 55 ชนเผ่า ที่กระจายไปตามภาคต่าง ๆ ของประเทศ, , Liao HuaYing (廖华英), 中国文化概况=A Glimpse of Chinese Culture, น.13-15.*

[9] *หญิงชาวทิเบตจุดไฟเผาตัวเองและเสียชีวิต เพื่อประท้วงการปกครองของจีนเหนือเขตปกครองตัวเองชนชาติทิเบต รวมจำนวนชนชาติทิเบตที่เผาตัวเองตั้งแต่ปี 2002 ราว 110 คน แล้ว, ผู้จัดการออนไลน์, http://www.manager.co.th/China/ViewNews.aspx?NewsID=95600000033694.*

[10] *จีนสั่งล่า"ผู้ก่อการร้าย"อุยกูร์ ไล่แทงคนตาย-เจ็บกว่าร้อย, ผู้จัดการออนไลน์, http://www.manager.co.th/Around/ViewNews.aspx?NewsID=9570000024135.*

[11] *รัฐบาลจีนตระหนักในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก ถึงขนาดที่ว่า นอกจากสาขาวิชาเรียนด้านคอมพิวเตอร์แล้ว ภายใต้คณะบริหารงานภาครัฐแต่ละมหาวิทยาลัยต้องมีการเรียนการสอนในเรื่องการเซ็นเซอร์โดยตรงกันเลยทีเดียว ส่วนใหญ่จะอยู่ในสาขา Information Resources Management.*

นี้ได้บ้าง แต่เรื่องเหล่านี้มันเป็นเรื่องละเอียดอ่อนทางประวัติศาสตร์ และยากที่จะอธิบายในบทความนี้ ผู้เขียนจะขอไล่เขียนถึงเหตุผลความจำเป็นของเรื่องราวต่าง ๆ เหล่านี้ ในบทความต่อ ๆ ไป

(3) การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลนคร (Municipality 直辖市) มี 4 หน่วย คือ นครปักกิ่ง นครเซียงไฮ้ นครเทียนจิน นครฉงชิ่ง อันเป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดพื้นที่เล็กกว่ามณฑล เพราะจากเดิมเคยเป็นส่วนหนึ่งของมณฑลมาก่อน แต่ในภายหลังถูกแตกออกมา ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลางและปรับให้มีขนาดเทียบเท่ามณฑล (ซึ่งแต่ละเมืองมีขนาดพื้นที่ใหญ่และจำนวนประชากรมากกว่าเทศบาลนครของไทยมาก ดังนั้นจึงไม่สามารถนึกเปรียบเทียบกันได้) สาเหตุที่ยกให้แต่ละเมืองเป็นเทศบาลนครที่ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลางก็เพราะ จะได้มีความคล่องตัวในการบริหารงานสูงกว่าหน่วยงานระดับมณฑลเนื่องด้วยแต่ละแห่งเป็นพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญของประเทศ เช่น ปักกิ่ง เป็นเมืองหลวง เป็นศูนย์กลางทางการปกครอง การศึกษา การขนส่ง และวัฒนธรรมจีน, เทียนจิน เป็นเมืองการส่งออกอุตสาหกรรมหนักและเป็นเมืองท่าขนาดใหญ่ตามแผนเขตเปิดเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจทะเลป๋อไห่ （Bohai Sea Economic Zone 环渤海经济开放区） เซียงไฮ้ เป็นเมืองท่าเรือน้ำลึกที่เก่าแก่ของจีน เป็นเมืองเศรษฐกิจที่ใหญ่สุดของจีน ได้รับการขนานนามว่าเป็น "นครปารีสแห่งตะวันออก" ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มมหานครไฮโซอันดับ 5 ของโลก รองจาก กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. นิวยอร์ก ลอนดอน และ ปารีส นอกจากนั้นยังเป็นเมืองหลักสำคัญตามแผนเขตเปิดเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในสามเหลี่ยมปากแม่น้ำฉางเจียง (แม่น้ำแยงซีเกียง) (Yangtze River Delta Economic Zones 长江三角洲经济开放区) สุดท้ายคือ ฉงชิ่ง ถูกยกระดับในปี ค.ศ.1997 เป็นเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจเพื่อรองรับความเจริญจากมณฑลตะวันออกริมชายฝั่งสู่มณฑลด้านตะวันตกที่แห้งแล้งและยากจน ตามนโยบายกลยุทธ์พัฒนาภาคกลาง (Rise Strategy of Central China 中部崛起战略) และหนึ่งในโครงการที่สำคัญในการกระจายความอุดมสมบูรณ์สู่ภาคตะวันตก คือ ฉงชิ่งยังเป็นจุดรองรับผันน้ำสุดท้ายของเขื่อนสามผา หรือเขื่อนซานเสียต้าป้า (Three Gorges Dam 长江三峡大坝) เขื่อนที่ได้ชื่อว่ามีขนาดใหญ่ที่สุดของโลกอีกด้วย

(4) การปกครองท้องถิ่นแบบเขตบริหารพิเศษ (Special administrative region 特别行政区) เขตปกครองพิเศษ 2 หน่วย คือ ฮ่องกง และ มาเก๊า เป็นการปกครองที่ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลางจีน ภายใต้นโยบาย ‘หนึ่งประเทศ สองระบบ’ และข้อกฎหมายต่าง ๆ ในการบริหารราชการก็คล้าย ๆ กับมณฑลปกครองตนเอง แต่พิเศษกว่า ตรงที่เมืองเหล่านี้ สามารถการปกครองตนเองอย่างอิสระ สามารถดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การเงิน การพาณิชย์ ฯลฯ ได้ตามระบบเสรี มีเงินตรา และมีตลาดหลักทรัพย์ของตัวเองได้ โดยฮ่องกงมีกฎหมายพื้นฐานที่ใช้ในการปกครองและบริหารฮ่องกง ที่สภาประชาชนจีนได้อนุมัติและประกาศใช้เป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ 4

เมษายน ค.ศ.1990 ที่ระบุว่า รัฐบาลจีนได้กำหนดให้ฮ่องกงสามารถดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีต่อไปได้อีกเป็นเวลา 50 ปี นับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.1997 ซึ่งเป็นวันที่รัฐบาลจีนได้รับฮ่องกงกลับคืนจากรัฐบาลสหราชอาณาจักร

2. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ 2 : โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ขึ้นตรงกับหน่วยงานท้องถิ่นระดับมณฑล ในระดับนี้แบ่งแยกออกได้อีก 2 ชั้น คือ Prefectural level 地级行政区 และ County level 县级行政区

2.1 หน่วยงานท้องถิ่นภายใต้หน่วยงานท้องถิ่นระดับมณฑลประเภทชั้น Prefectural level 地级行政区 ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.2005 หน่วยงานท้องถิ่นชั้นนี้มีรวมทั้งสิ้น 333 หน่วย ประกอบไปด้วย หน่วยปกครองท้องถิ่น อยู่ 4 แบบ ประกอบไปด้วย

***(1) Prefectural-level city* 地级市** 286 หน่วย ภายใต้หน่วยปกครองประเภทนี้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่ที่มีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง การจะยกฐานะให้เป็นPrefectural-level city 地级市 ได้หน่วยท้องถิ่นนั้นต้องมีประชากรที่ไม่เป็นเกษตรกรจำนวน 250,000 ขึ้นไปและประชากร 200,000 คนต้องมีที่อยู่อาศัยใกล้ที่ตั้งของที่ทำการของ Prefectural-level city 地级市 มีมูลค่าการผลิตภาคอุตสาหกรรมแบบตติยภูมิ 2,000 ล้านหยวนขึ้นไป มีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ร้อยละ 35 มีอัตรารายได้จากภาษีท้องถิ่น 200 ล้านหยวนขึ้นไป และยังเป็นเมืองศูนย์กลางให้เมืองอื่น ๆ ในบริเวณใกล้ ๆ กันได้ นอกจากนั้นรัฐบาลของเมืองสามารถออกระเบียบได้เอง ด้วยเหตุนี้จึงสร้างความยุ่งยากให้แก่นักลงทุนโดยเฉพาะนักลงทุนต่างชาติ เพราะถ้าต้องการจะลงทุนในPrefectural-level city 地级市 นอกจากจะติดต่อกับหน่วยงานท้องถิ่นระดับมณฑลมาแล้ว ก็ยังต้องทำการติดต่อกับหน่วยการปกครองนั้น ๆ เป็นราย ๆ ไปอีก นี่คืออีกหนึ่งสาเหตุที่นักลงทุนต่างชาติเข้าไปลงทุนที่จีนได้ยาก เพราะจะต้องสร้างสายสัมพันธ์กับผู้บริหารหน่วยงานปกครองท้องถิ่นหลายหน่วยงาน เห็นได้ชัดเจนจาก การที่ไทยส่งผักและผลไม้เข้ายังจีน แม้ว่าข้อตกลงการค้าเสรีจีน-อาเซียน จะระบุภาษีระหว่างกันร้อยละ 0 แต่ผู้ค้าชาวไทย ยังต้องจ่ายภาษีให้กับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นในระดับ Prefectural-level city 地级市 อีกด้วย กลับกันเมื่อจีนส่งสินค้ามายังไทย กลับได้ในอัตราภาษีร้อยละ 0 ที่แท้จริง ณ จุดนี้ นับเป็นเรื่องทำให้ไทยเสียเปรียบการค้ากับจีนเป็นอย่างมาก

***(2) Autonomous prefecture* 自治州** มี 30 หน่วย เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นภายใต้ภายใต้เขตการปกครองตนเอง autonomous regions 自治地方 หรือ เขต

ปกครองตนเองชนชาติ ethnic regional autonomy 民族自治地方 มีปรากฏอยู่ในมณฑลจี๋หลิน 1 หน่วย มณฑหูเป่ย 1 หน่วย มณฑลหูหนาน 1 หน่วย มณฑลซื่อฉวน 3 หน่วย มณฑลกุ้ยโจว 3 หน่วย มณฑลหยูนหนาน 8 หน่วย มณฑลกานซู 2 หน่วย มณฑลชิงไห่ 6 หน่วย และเขตปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์ 5 หน่วย เนื่องด้วยแต่ละหน่วยการปกครองเหล่านี้มีกลุ่มชนเผ่าอาศัยอยู่ แต่ยังมีประชากรชนเผ่ายังไม่มากพอที่จะตั้งเป็นยกระดับทั้งมณฑลเป็นมณฑลปกครองตนเอง แต่รัฐก็ให้ความเป็นอิสระกับกลุ่มชนเผ่า ๆ ในการใช้ภาษา ประเพณี วัฒนธรรม ในระดับที่เหมือนกับมณฑลปกครองตนเอง

(3) Prefecture 地区 มี 14 หน่วย เป็นหน่วยการปกครองที่มีมาแต่โบราณตั้งแต่ ค.ศ.618-ค.ศ. 907 ที่อนุรักษ์เอาไว้ มีปรากฏอยู่ในมณฑลเฮยหลงเจียง 1 หน่วย เขตปกครองตนเองซีจ้าง หรือ ทิเบต 6 หน่วย และเขตปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์ 7 หน่วย

(4) Leagues 盟 มี 3 หน่วย เป็นชื่อเรียกหน่วยปกครองท้องถิ่นเฉพาะของมณฑลปกครองตนเองมองโกเลียใน

เพื่อความเข้าใจได้ง่ายขึ้น อาจอนุโลมให้เรียกหน่วยงานปกครองท้องถิ่นระดับนี้ทั้ง 4 แบบว่า “เมือง” ไปพลาง ๆ ก่อน ได้และขอยกตัวอย่างมณฑล เช่น มณฑลกวางตง มี 21 เมือง ได้แก่ เมืองเฉาโจว (潮州市) เมืองตงก่วน (东莞市) เมืองเหอหยวน (河源市) เมืองกว่างโจว (广州市) เมืองสุ่ยโจว (惠州市) เมืองเจียงเหมิน (江门市) เมืองเจียหยาง (กิ๊กเอี๊ย) (揭阳市) เมืองโฝซาน (佛山市) เมืองเม่าหมิง (茂名市) เมืองเหมยโจว (梅州市) เมืองชิงหย่วน (清远市) เมืองซั่นโถว (ซัวเถา) (汕头市) เมืองซั่นเหว่ย (汕尾市) เมืองเฉากวน (韶关市) เมืองเซินเจิ้น (深圳市) เมืองหยางเจียง (阳江市) เมืองหยุนฝู (云浮市) เมืองจั้นเจียง (湛江市) เมืองเจ้าชิ่ง (肇庆市) เมืองจงซาน (中山市) เมืองจูไฮ่ (珠海市) เมืองในมณฑลกวางตง ทั้งหมดเป็นเมืองแบบ Prefectural-level city 地级市

มณฑลเจ้อเจียง มี 11 เมือง ได้แก่ เมืองหางโจว （杭州市） เมืองหนิงโป （宁波市） เมืองเวินโจว （温州市） เมืองหูโจว （湖州市） เมืองเจียซิ่ง （嘉兴市） เมืองเส้าซิง （绍兴市） เมืองจินหัว （金华市） เมืองชูโจว （衢州市） เมืองไท่โจว （台州市） เมืองโจวซาน （舟山市） เมืองหลี่สุ่ย （丽水市）

ซึ่งทั้งหมดมณฑลกวางตง และมณฑลเจ้อเจียง เป็นมณฑลที่มีเมืองแบบ Prefectural-level city 地级市 ทั้งหมด ไม่มีแบบAutonomous prefecture 自治州 หรือ แบบ Prefecture 地区 หรือแบบ Leagues 盟 เลย

นอกจากนี้ยังมี 4 รูปแบบด้านบนแล้ว ยังมีการปกครองท้องถิ่นอีก 3 แบบ ที่เรียกว่า

(5) Sub-provincial-level autonomous prefecture **副省级自治州** อันได้แก่ เมืองปกครองตนเองคาซัค 伊犁哈萨克自治州 ในมณฑลปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์ โดยยกให้เป็นเมืองปกครองตนเองที่อยู่ในชั้นตรงกลางระหว่างชั้น **Provincial level** **省级行政区** และชั้น **County level** **县级行政区** และให้ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลาง

(6) เมืองที่เกิดจากนโยบายรัฐบาลกลางที่ต้องการแยกเมืองเป็นกลุ่มเฉพาะ Cities specifically designated in the state plan 计划单列市 เพื่อความคล่องตัวในการพัฒนาเศรษฐกิจ เมืองเหล่านี้จะถูกวางแผนการพัฒนาและงบประมาณในแผนพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลกลาง ให้มีสถานะเทียบเท่าหน่วยงานท้องถิ่นระดับมณฑล และรัฐบาลท้องถิ่นมีความอิสระในการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามเมืองก็ยังเป็นเมืองที่อยู่ในชั้นตรงกลางระหว่างชั้น Provincial level 省级行政区 และชั้น County level 县级行政区 เมืองเหล่านี้มีอยู่ด้วยกัน 5 เมือง ได้แก่ เมืองต้าเหลียน (มณฑลเหลียวหนิง) เมืองหนิงโป (มณฑลเจ้อเจียง) เมืองชิงเต่า (มณฑลซานตง) เมืองเซินเจิ้น(มณฑลกวางตง) เมืองเซี่ยเหมิน(มณฑลฝู่เจี้ยน)

(7) Sub-provincial-level city **副省级城市**[12] เมืองประเภทนี้ ก็นับเป็นเมืองก็ยังเป็นเมืองที่อยู่ในชั้นตรงกลางระหว่างชั้น Provincial level 省级行政区 และชั้น County level 县级行政区 เช่นกันแต่พิเศษกว่าตรงที่เป็นเมืองที่รัฐบาลกลางจัดให้เป็นเมืองที่มีความสามารถในการพัฒนายุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจ โดยผู้ว่าการเมืองจะมีสถานะเทียบเท่ารองผู้ว่าการมณฑล มีทั้งหมด15 หน่วย ได้แก่ เมืองฮาร์บิน (มณฑลเฮยหลงเจียง) เมืองฉางชุน(มณฑลจี๋หลิน) เมืองเสิ่นหยาง (มณฑลเหลียวหนิง) เมืองต้าเหลียน (มณฑลเหลียวหนิง) เมืองจี่หนาน (มณฑลซานตง) เมืองชิงเต่า (มณฑลซานตง) เมืองหนานจิง (มณฑลเจียงซู) เมืองหางโจว (มณฑลเจ้อเจียง)เมืองหนิงโป (มณฑลเจ้อเจียง) เมืองเซี่ยเหมิน(มณฑลฝู่เจี้ยน) เมืองกวางโจว (มณฑลกวาง

[12] *ผู้เขียนจะไม่ขอนับหน่วยการปกครองท้องถิ่นSub-provincial-level autonomous prefecture 副省级自治州 และ Sub-provincial-level city 副省级城市 เหล่านี้เป็นอีก 1 หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะมันจะไปซ้ำกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบPrefectural-level city 地级市 หากแต่แยกออกมาให้ผู้อ่านเห็นชัดเจน ถึงลักษณะพิเศษของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้เท่านั้น.*

ตงเมืองเซินเจิ้น (มณฑลกวางตง)เมืองอู่ฮั่น (มณฑลหูเป่ย) เมืองเฉิงตู (มณฑลซื่อชวน) เมืองซีอาน (มณฑลซานซี)

ดังนั้น จะเห็นว่าในมณฑลอาจมีหลายเมือง 地级市 และแต่ละมณฑลจะมีเมือง 地级市 เดียวที่เป็นเหมือนเมืองหลวงของมณฑลนั้น ๆ เช่น มณฑลกวางตง ก็มีเมืองกวางโจวเป็นเมืองเอก แต่ก็ยังมีเมืองทีเราฟังชื่อก็คุ้นเคยเช่น เมืองเซินเจิ้น นั่นเพราะ ทั้งเมืองกวางโจวและเมืองเซินเจิ้นเป็นเมืองตามโครงการนโยบายรัฐที่ต้องการแยกเมืองเป็นกลุ่มเฉพาะเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือมณฑลเจ้อเจียง มีเมืองหางโจวเป็นเมืองเอก และทั้งเมืองหางโจว และเมืองหนิงโปเป็นเมืองตามโครงการนโยบายรัฐที่ต้องการแยกเมืองเป็นกลุ่มเฉพาะเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่วนมณฑลฝูเจี้ยน มีฝู่โจว 福州 เป็นเมืองเอก แต่ความเจริญอาจตกไปอยู่ที่เมืองเซียเหมิน 厦门 มากกว่า เพราะเซียเหมินเป็นเมืองตามโครงการนโยบายรัฐที่ต้องการแยกเมืองเป็นกลุ่มเฉพาะเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่เมืองเอกอย่างเมืองฝู่โจวกลับเจริญไม่เท่า หรือไม่ติดหูเรา จนเรา ๆ คิดกันว่าเซียเหมินเป็นเมืองเอกของฝู่เจี้ยนไปแล้ว

นอกจากนั้นการกำหนดให้เมืองใดเป็นเมืองหลักยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาตินั้นก็มีที่มาที่ไป ตามหลักการแผนที่ยุทธศาสตร์ มิใช่ใช้ปากกาจิ้มๆ ไป ว่าจะเอาเมืองนั้นเมืองนี้ แต่ละเมืองใน 15 ถูกเลือกขึ้นมาด้วยเหตุผลที่สอดรับกับการพัฒนาเศรษฐกิจมากที่สุด เช่น เมืองเซี่ยเหมิน เป็นเมืองที่ใกล้กับ ไต้หวัน เมืองเซินเจิ้น ใกล้กับฮ่องกง เมืองจูไห่ ใกล้กับมาเก๊า เมืองหนิงโป เป็นเมืองท่าเรือน้ำลึก เมืองหางโจว เป็นอ่าวสุดทางของเส้นทางคลองโบราณทางเศรษฐกิจที่ขุดด้วยมือมนุษย์มาแต่ยุคโบราณที่ทำให้เมืองจีนยุคโบราณมีการค้าขายเติบโตจากเหนือสู่ใต้อย่างรวดเร็วจนถึงปัจจุบัน ที่เชื่อมระหว่างปักกิ่งถึงหางโจว เป็นต้น

2.2 หน่วยงานท้องถิ่นภายใต้หน่วยงานท้องถิ่นระดับมณฑลประเภทชั้น County level 县级行政区 ประกอบไปด้วย หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่น 8 แบบ ประกอบไปด้วย

***(1) District* 市辖区** มี 872 หน่วย เป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ใต้การบริหารงานในเขตเมืองของ Prefectural-level city 地级市 แตกออกมาเพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน เป็นแขนเป็นขาให้กับPrefectural-level city 地级市 แต่ยังขึ้นตรงกับ Prefectural-level city 地级市 อยู่ เช่น มณฑลเจ้อเจียง มี 11 เมือง หนึ่งในนั้นคือ เมืองหางโจว ในเมืองหางโจว บริเวณศูนย์กลางเศรษฐกิจของเมืองก็จะมีเขต 区 แยกออกมาอีก 8 หน่วย (การบริหารงานท้องถิ่นในระดับนี้ผู้อ่านอาจจะนึกเปรียบกับ เขตของกรุงเทพมหานครได้ และสามารถแปล 区 ว่า “เขต” หรือเรียกเป็น “สาขาย่อยของPrefectural-level city 地级市 ก็ย่อมได้)

(2) County-level city **县级市** 368 หน่วย เป็นหน่วยการปกครองในเขตเมืองที่ยกระดับมาจาก County 县 แต่ก็ยังไม่สามารถพัฒนาเป็นหน่วยการปกครองระดับ Prefectural-level city 地级市 ได้ แต่มีความเจริญเติบโตมากกว่า หน่วยการปกครองระดับ County 县 (อาจแปลได้ว่า “เมือง 市 ระดับ County” ซึ่งจะมีขนาดเล็กกว่า “เมือง 市 ในระดับ Prefecture” ที่เรียก Prefectural-level city 地级市 ในหัวข้อที่ 1.2.1 (1) ด้านบน)

ซึ่งถ้า County-level city 县级市 อยู่ในเขตศาลากลางมณฑล หน่วยการปกครองนี้จะขึ้นตรงกับมณฑลโดยตรง ตามหลักการที่ว่ามณฑลบริหารงานเมืองระดับCounty-level city 县级市 หรือที่เรียกว่า “省管市”[13]และถ้าอยู่นอกเขตศาลากลางมณฑล หน่วยการปกครองนี้จะขึ้นตรงกับ คณะผู้นำมณฑล และถ้าอยู่ในเขต Prefectural-level city 地级市 ก้อขึ้นตรงกับ รัฐบาล Prefectural-level city 地级市

(3) County **县** มี 1,442 หน่วย เป็นหน่วยการปกครองโบราณที่เก่าแก่ที่สุดของจีนมีหลักฐานอย่างเป็นทางการปรากฏตั้งแต่ก่อนค.ศ.770-776 County 县 เป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในพื้นที่ชนบทของจีน อยู่ภายใต้ การบริหารงานหน่วยการปกครองระดับ Prefectural-level city 地级市 ที่เรียกว่า “市管县”

(4) Autonomous county **自治县** มี 117 หน่วย ภายใต้เขตการปกครองตนเอง 自治地方 autonomous regions หรือ เขตปกครองตนเองชนชาติ 民族自治地方 ethnic regional autonomy เนื่องด้วยแต่ละหน่วยการปกครองเหล่านี้มีกลุ่มชนเผ่าอาศัยอยู่ใน County 县 แต่รัฐก็ให้ความเป็นอิสระกับกลุ่มชนเผ่า ๆ ในการใช้ภาษา ประเพณี วัฒนธรรม ในระดับที่เหมือนกับมณฑลปกครองตนเอง โดยเรียกเป็นอีกชื่อหนึ่งว่า Autonomous county 自治县 ซึ่งก็คล้าย ๆ กับ Autonomous prefecture 自治州 ในหัวข้อที่ 1.2.1 (2) แต่ Autonomous prefecture 自治州 มีขนาดใหญ่ที่จัดในระดับชั้น Prefectural level 地级行政区 แต่ Autonomous county 自治县 อยู่ในระดับชั้นที่เล็กกว่า คือ County level 县级行政区

จากจุดนี้ผู้เขียนขอสรุป โดยยกตัวอย่างการปกครองของมณฑลเจ้อเจียงให้ผู้อ่านได้เข้าใจได้ง่ายขึ้น ดังนี้ จากที่ได้กล่าวไปแล้วว่า มณฑลเจ้อเจียง คือ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นชั้นที่ 1 ภายในชั้นที่ 2 ก็มี 11 เมือง ได้แก่ เมืองหางโจว （杭州市） เมืองหนิงโป （宁波

---

[13] *มณฑลบริหารงานเมืองระดับCounty-level city 县级市 หรือที่เรียกว่า “省管市”เป็นรูปแบบการบริหารงานท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่จีนได้กำหนดขึ้นมาเพื่อยกระดับ County 县 ตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จะเห็นได้ว่ามีตำรามากมายตีพิมพ์งานวิจัยเรื่องนี้หลายเรื่องเป็นการเฉพาะ นอกจากระบบแบบเดิมที่มีอยู่ คือ เมืองระดับ Prefectural-level city 地级市 บริหาร County 县 ที่เรียกว่า “市管县”ซึ่งผู้เขียนจำเป็นต้องศึกษาหลักการนี้กันต่อไป.*

市）เมืองเวินโจว （温州市）เมืองหูโจว （湖州市）เมืองเจียซิ่ง （嘉兴市）เมืองเส้าซิง （绍兴市）เมืองจินหัว （金华市）เมืองชูโจว (衢州市) เมืองไท่โจว （台州市）เมืองโจวซาน （舟山市）เมืองหลี่สุ่ย （丽水市）และในแต่ละเมืองก็มีเขต 区 และมี County-level city 县级市 และมี county 县 และสำหรับเมืองเมืองหลี่สุ่ย （丽水市）เป็นเมืองเดียวในมณฑลเจ้อเจียงที่มี Autonomous county 自治县 และโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในชั้นที่ 3 คือ ทั้ง County-level city 县级市 และ county 县 และ Autonomous county 自治县 ยกเว้น เขต 区 จะมีหน่วยการปกครอง ที่เรียกว่า Subdistrict 街道 หรือ Town 镇 Township 乡 หรือ Ethnic township 民族乡

(5) Banner 旗 มี 49 หน่วย เป็นชื่อเรียกเฉพาะของมณฑลปกครองตนเองมองโกเลียใน

(6) Autonomous banner 自治旗 มี 3 หน่วย เป็นชื่อเรียกเฉพาะของมณฑลปกครองตนเองมองโกเลียใน

นอกจากนั้นยังมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบอื่นอีก (7) Special district 特区 1หน่วย (8) Forestry district 林区 1หน่วย (9) Sub-prefectural-level city 副地级县

3. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ 3: โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ขึ้นตรงกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นระดับ Prefectural level 地级行政区 และ County level 县级行政区 ที่เรียกว่า Township level 乡级行政区 ประกอบด้วย

(1) Subdistrict 街道 มี 6,686 หน่วย เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมือง

(2) Town 镇 มี 19,322 หน่วย เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นนอกเขตเมืองในพื้นที่ชนบทขนาดใหญ่

(3) Township 乡 มี 13,479 เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นโบราณที่มีมาตั้งแต่ก่อน ค.ศ. 1066-771 และเป็นหน่วยการปกครองนอกเขตเมืองในพื้นที่ชนบทขนาดเล็ก

(4) Ethnic township 民族乡 เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เท่ากับ Township 乡 แตกต่างคือ เป็นหน่วยการปกครองของกลุ่มชนเผ่า และมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1995

นอกจากนั้นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นในระดับ Township level 乡级行政区 ก็ยังมีหน่วยการปกครอง **(5) County-level district 县辖区 (6) Sumu 苏木** เหมือน Township 乡 แต่เป็นชื่อเรียกหน่วยปกครองท้องถิ่นเฉพาะของมณฑลปกครองตนเองมองโกเลียใน **(7) Ethnic sumu 民族苏木** เหมือน Ethnic township 民族乡 แต่เป็นชื่อเรียกหน่วยปกครอง

ท้องถิ่นเฉพาะของมณฑลปกครองตนเองมองโกเลียในและ **(8) Neighbourhood Committee** 虚拟镇

1.4 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ 4: โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับ Village level 村级行政 เป็นโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ เพราะไม่มีปรากฏในรัฐธรรมนูญ และไม่อยู่ในสถานะหน่วยการเลือกตั้งการเมืองในระดับท้องถิ่นของจีน และไม่มีที่ตั้งทำการราชการอยู่ มีสถานะเทียบกับชุมชน (Neighborhoods and Communities) แบบสหรัฐอเมริกา แต่มีเขตพื้นที่กำหนดชัดเจน ซึ่งโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับนี้จะมีหน่วยการปกครองที่ประกอบไปด้วย

(1) Neighborhood / Community 社区 ในสังคมเมือง ทุก ๆ Subdistrict 街道 จะมี Neighborhood / Community 社区 มากมาย ซึ่งในแต่ชุมชนนี้ จะมีการบริหารของตนเองแบบคณะกรรมการชุมชน ปัจจุบัน มี 80,717 คณะกรรมการ

(2) Village 村 ในสังคมชนบททุก ๆ Town 镇 Township 乡 และEthnic township 民族乡 จะมี Village 村 มากมาย จะมีการบริหารของตนเองแบบคณะกรรมการหมู่บ้านหรือกลุ่มหมู่บ้านปัจจุบันมี 623,669 คณะกรรมการ

(3) Gacha 嘎查 เป็นชื่อเรียกเฉพาะของมณฑลปกครองตนเองมองโกเลียใน

ตารางที่ 1 : โครงสร้างการแบ่งบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาชนจีน(Structural hierarchy of the administrative divisions of the People's Republic of China)*

ขั้นที่ 1 Provincial level 省级行政区	ขั้นที่ 2 ระดับที่ 1 Prefectural level 地级行政区	ขั้นที่ 2 ระดับที่ 2 County level 县级行政区	ขั้นที่ 3 Township level 乡级行政区	ขั้นที่ 4 Village level (informal) 村级行政区
Autonomous region 自治区 (5)	Sub-provincial-level autonomous prefecture 副省级自治州(5) **	District 市辖区 (78) County-level city 县级市 （43） County 县 (217) Autonomous county 自治县 (18) Banner 旗 (49) Autonomous banner 自治旗 (3)	Subdistrict 街道(6,686) Town 镇 (1,932) Township 乡(13,479) Ethnic township 民族乡 County-level district 县辖区 Sumu 苏木 Ethnic sumu 民族苏木 Neighbourhood Committee 虚拟镇	Neighborhood / Community 社区 (80,717) Village 村 Gacha 嘎查 (623,669)
	Prefectural-level city 地级市(31)			
	Autonomous prefecture 自治州 (5) Prefecture 地区 (1) Leagues 盟 (3)			
Province 省 (23)	Sub-provincial-level city 副省级城市 (15)** Project Unit City 计划单列市 （5） **	District 市辖区 (732) Special district 特区 (1) County-level city 县级市 (325) County 县 (1,204) Autonomous county 自治县(95)		
	Prefectural-level city 地级市(255)			
	Autonomous prefecture 自治州 (25) Prefecture 地区 (13)			
	Sub-prefectural-level city 副地级			
	Forestry district 林区 (1)			

หมายเหตุ : *ข้อมูลจากแผนที่หน่วยปกครองท้องถิ่น จัดทำโดยรัฐบาลกลางจีน อัพเดทข้อมูลเมื่อ ธันวาคม 2013 **ผู้เขียน"ไม่นับหน่วยการปกครองนี้เพราะเป็นหน่วยการปกครองที่ซ้ำกับPrefectural-level city 地级市***ผู้เขียนยัง"ไม่ได้สำรวจจำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นของฮ่องกงและมาเก๊า และ ยัง"ไม่รวมของ"ไต้หวัน

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจีน : แบ่งตามหน่วยงานปกครองท้องถิ่นระดับมณฑล

เมื่อเราได้ทราบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจีนที่แบ่งตามโครงสร้างตามระบบชั้น Tier System ในหัวข้อที่ 2 ด้านบนไปแล้ว อาจทำให้ใครหลาย ๆ คนเริ่มสับสน ว่าทำไมชื่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นในจีนมันมีชื่อเรียกเมากมายเต็มไปหมดนั้นเพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจีนมีความหลายหลาย โดยมีทั้งในแบบมณฑล มณฑลปกครองตนเอง เทศบาลนคร และเขตบริหารพิเศษ โดยภายใต้แต่ละแบบเหล่านี้ มีทั้งประวัติศาสตร์ความเป็นมา ความแตกต่างกันในเรื่องเผ่าพันธุ์ ความคล่องตัวตามการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้ชื่อเรียกที่อยู่ภายใต้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นแบบมณฑล มีความแตกต่างหลากหลาย บางชื่อก็เป็นชื่อเก่าที่เรียกมาแต่อดีตที่ต้องอนุรักษ์ไว้ บางชื่อก็เป็นไปเพื่อระบุความเป็นกลุ่มชนเผ่า บางชื่อก็ถูกตั้งขึ้นใหม่ ทำให้ชื่อเรียก หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับที่ 2 และ 3 ลงมาสร้างความสบสนให้กับผู้คนที่สนใจเรื่องจีนศึกษาเป็นจำนวนมาก และเพื่อให้ไม่สับสนไปมากกว่านี้ ผู้เขียนขอเริ่มด้วยการอธิบายให้กระจ่าง ด้วยการเริ่มต้นจาก มณฑล มณฑลปกครองตนเอง เทศบาลนคร และเขตบริหารพิเศษ ตามลำดับ

1. มณฑล : การปกครองท้องถิ่นภายในมณฑลจะแบ่งออกได้เป็น 3 ชั้น Three-tier System แต่หากนับกันจริง ๆ อาจมี 4 ชั้น Four-tier System หากนับโครงสร้างที่ซ้อนในระดับที่ 2 อันได้แก่ Prefectural level 地级行政区 และ County level 县级行政区 ออกเป็นอีก 2 ระดับ (เพื่อความเข้าใจกรุณาดูตารางที่ 1 ประกอบ และแผนภาพที่ 2) สรุปคือ ในชั้นที่ 1 คือ มณฑล และในชั้นที่ 2 ในระดับชั้น Prefectural level 地级行政区 จะประกอบด้วย หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แบบ คือ Prefectural-level city 地级市 / Autonomous prefecture 自治州 / Prefecture 地区 และ ในระดับชั้น County level 县级行政区 จะประกอบไปด้วย หน่วยการปกครองท้องถิ่น 6 แบบ คือ District 市辖区 Special district 特区 / County-level city 县级市 / County 县 / Autonomous county 自治县/ Forestry district 林区 และในระดับที่ 3 ประกอบไปด้วย Township level 乡级行政区 มี 2 แบบ คือ Neighborhood / Community 社区 และ Village 村

แผนภาพที่ 2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบมณฑล

ชั้นที่ 1 Provincial level	**มณฑล Province 省**						
ชั้นที่ 2	↓						
-Prefectural level	Prefectural-level city 地级市	Autonomous prefecture 自治州	Prefecture 地区				
	↓						
-County level	District 市辖区	Special district 特区	County-level city 县级市	County 县	Autonomous county 自治县	Forestry district 林区	
ชั้นที่ 3	↓						
Township level	Neighborhood / Community 社区	Village 村					

2. มณฑลปกครองตนเอง : การปกครองท้องถิ่นภายในมณฑลปกครองตนเองคล้ายกับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมณฑล คือจะมี 3 ชั้น Three-tier System แต่หากนับกันจริง ๆ อาจมี 4 ชั้น Four-tier System หากนับโครงสร้างที่ซ้อนในระดับที่ 2 อันได้แก่ Prefectural level 地级行政区 และ County level 县级行政区 ออกเป็นอีก 2 ระดับ (เพื่อความเข้าใจกรุณาดูตารางที่ 1 ประกอบ และแผนภาพที่ 3) สรุปคือ ในชั้นที่ 1 คือ มณฑลปกครองตนเอง และในชั้นที่ 2 ในระดับชั้น Prefectural level 地级行政区 จะประกอบด้วย หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น 4 แบบ คือ Prefectural-level city 地级市/ Autonomous prefecture 自治州 / Prefecture 地区 / Leagues 盟 และ ในชั้น County level 县级行政区 จะประกอบไปด้วย หน่วยการปกครองท้องถิ่น 6 แบบ คือ District 市辖区/ County-level city 县级市 / County 县/ Autonomous county 自治县 / Banner 旗 / Autonomous banner 自治旗 และในระดับที่ 3 ประกอบไปด้วย Township level 乡级行政区 มี 3 แบบ คือ Neighborhood / Community 社区 Village 村 และGacha 嘎查

แผนภาพที่ 3 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบมณฑลปกครองตนเอง

ชั้นที่ 1 Provincial level	**มณฑลปกครองตนเอง Autonomous region 自治区**						
ชั้นที่ 2	↓						
-Prefectural level	Prefectural-level city 地级市	Autonomous prefecture 自治州	Prefecture 地区			Leagues 盟*	
	↓						
-County level	District 市辖区	County-level city 县级市	County 县	Autonomous county 自治县		Banner 旗*	Autonomous banner 自治旗*
ชั้นที่ 3	↓						
Township level	Neighborhood / Community 社区	Village 村				Gacha 嘎查*	
หมายเหตุ: *ชื่อเรียกหน่วยปกครองท้องถิ่นนี้ปรากฏเพียงแต่ในเขตปกครองตนเองมองโกเลียในเท่านั้น							

2.3 เทศบาลนคร : การปกครองท้องถิ่นภายในเทศบาลนคร จะมี 3 ชั้น Three-tier System นั่นคือ ในชั้นที่ 1 คือ เทศบาลนครในระดับมณฑล และในชั้นที่ 2 ประกอบไปด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 แบบ คือ District 市辖区, County 县 และ Autonomous county 自治县(ซึ่งปรากฏเฉพาะในฉงชิ่งเท่านั้นเพราะเป็นเมืองที่มีกลุ่มชนเผ่าอยู่) และในระดับที่ 3 ประกอบไปด้วย Township level 乡级行政区 มี 2 แบบ คือ Neighborhood / Community 社区 และ Village 村 (เพื่อความเข้าใจกรุณาดูตารางที่ 1 ประกอบ และแผนภาพที่ 4)

แผนภาพที่ 4 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลนคร

ชั้นที่ 1 **Provincial level**	**เทศบาลนคร Municipality 直辖市**		
	↓		
ชั้นที่ 2 **-Prefectural level** **-County level**	District 市辖区	County 县	Autonomous county 自治县
	↓		
ชั้นที่ 3 **Township level**	Neighborhood / Community 社区	Village 村	

2.4 เขตบริหารพิเศษ ฮ่องกง และมาเก๊า : การปกครองท้องถิ่นในเขตบริหารพิเศษ ฮ่องกง และมาเก๊า 3 ชั้น Three-tier System นั่นคือ ในชั้นที่ 1 คือ การปกครองท้องถิ่นในเขตบริหารพิเศษ ฮ่องกง หรือ มาเก๊า และในชั้นที่ 2 ประกอบไปด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 แบบ คือ Region 地区 (แบบไม่เป็นทางการ), Civic and Municipal Affairs Bureau 民政总署 (แบบเป็นทางการ) และ Municipality 市 (แบบไม่เป็นทางการ) และภายใต้หน่วยงานชั้นที่ 2 ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่นในชั้นที่ 3 ประกอบไปด้วย District 区 และ Parish 堂区 (แบบไม่เป็นทางการ) (เพื่อความเข้าใจกรุณาดูตารางที่ 1 ประกอบ และแผนภาพที่ 5)

นอกจากนั้น หน่วยงานส่วนท้องถิ่นในชั้นที่ 2 Region 地区 (แบบไม่เป็นทางการ), Civic and Municipal Affairs Bureau 民政总署 (แบบเป็นทางการ) และ Municipality 市 (แบบไม่เป็นทางการ) จะอยู่ในระดับPrefectural level 地级行政区 ไม่ครอบคลุมถึงระดับ County level 县级行政区 ส่วนระดับที่ 3 ก็จะเริ่มตั้งแต่ระดับ County level 县级行政区 เป็นต้นไป ซึ่งแตกต่างจากโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของจีนในแผ่นดินใหญ่ (เพื่อความเข้าใจกรุณาดูตารางที่ 1 ประกอบ)

แผนภาพที่ 5 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบเขตบริหารพิเศษ

ชั้นที่ 1 **Provincial level**	**เขตบริหารพิเศษ Special administrative region 特别行政区**		
	↓		
ชั้นที่ 2 **Prefectural level**	Region 地区 (แบบไม่เป็นทางการ)	Civic and Municipal Affairs Bureau 民政总署 (แบบเป็นทางการ)	Municipality 市 (แบบไม่เป็นทางการ)
	↓		
ชั้นที่ 3 **-County level** **-Township level**	District 区	Parish 堂区 (แบบไม่เป็นทางการ)	

ตารางที่ 2: หน่วยการปกครองท้องถิ่นจีน (หน่วย)*

Provincial level 省级行政区	Prefectural level 地级行政区				County level 县级行政区							Township level 乡级行政区				Village level (informal) 村级行政区		
	地级市 Prefectural-level city	自治州 Autonomous	地区 Prefecture	盟 Leagues	市辖区 District	县级市 County-level city	县 County	自治县 Autonomous county	旗 Banner	自治旗 Autonomous banner	特区 Special	林区 Forestry district	Subdistrict 街道	Town 镇	Township 乡	Ethnic township 民族乡	Community 社区	Village 村	Gacha 嘎查
มณฑล (22)																			
Hebei	11				37	22	107	6											
Shanxi	11				23	11	85												
Liaoning	14				56	17	19	8											
Jilin	8	1			20	21	16	3											
Heilongjiang	12		1		64	18	45	1											
Jiangsu	13				55	23	22												
Zhejiang	11				34	21	34	1											
Anhui	16				43	6	56												
Fujian	9				26	14	45												
Jiangxi	11				20	10	70												
Shandong	17				48	29	60												
Henan	17				50	21	88												
Hubei	12	1			38	24	38	2				1							
Hunan	13	1			35	16	64	7											
Guangdong	21				58	23	37	3											

Hainan	3				4	6	4	6																			
Sichuan	18	3			48	14	117	4																			
Guizhou	6	3			13	7	56	11					1														
Yunnan	8	8			13	12	75	29																			
Shanxi	10				24	3	80																				
Gansu	12	2			17	4	58	7																			
Qinghai	2	6			5	3	28	7																			
Taiwan*																											
มณฑลปกครองพิเศษ (5)																											
Inner Mogolia	9			3	22	11	17		49	3																	
Guangxi	14				36	7	55	12																			
Tibet	1		6		1	1	72																				
Ningxia	5				9	2	11																				
Xinjiang	2	5	7		11	22	62	6																			
เทศบาลนคร (4)																											
Beijing					14		2																				
Tianjin					13		3																				
Shanghai					16		1																				
Chongqing					19		15	4																			
เขตบริหารพิเศษ (2)																											
Hongkong**																											
Macao **																											
สรุป	**286**	**30**	**14**	**3**	**872**	**368**	**1442**	**117**	**49**	**3**	**1**	**1**	**6686**	**19322**	**13479**	**-**	**80717**	**623669**	**-**

หมายเหตุ : **ข้อมูลจากแผนที่หน่วยปกครองท้องถิ่น จัดทำโดยรัฐบาลกลางจีน อัพเดทข้อมูลเมื่อ ธันวาคม 2013 / ** ยังไม่ได้จัดเก็บข้อมูล /

ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น และสภาประชาชนท้องถิ่น (The local people's congress)[14]

โครงสร้างการบริหารราชการท้องถิ่นของจีนนั้น รูปแบบมีทุกอย่างล้อตามกันมาเหมือนกับโครงสร้างการบริหารของส่วนกลาง อันได้แก่ การมีสาขาพรรคคอมมิวนิสต์โยงใยในระดับท้องถิ่นตั้งแต่หน่วยงานท้องถิ่นชั้น 1 ในระดับมณฑล จนถึงชั้นที่ 4 (แบบไม่เป็นทางการ) ในระดับหมู่บ้าน และมีสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่น ที่ล้อมาจาก สภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ (National People's Congress: NPC) ที่เปรียบเสมือนฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาลประชาชนท้องถิ่นที่ล้อมาจาก (People’s governments) ที่เปรียบเสมือฝ่ายบริหาร และมีศาลประชาชนท้องถิ่น และอัยการประชาชนท้องถิ่นที่ล้อมาจากศาลประชาชนสูงสูง (Supreme People's Court) และ อัยการประชาชนสูงสุด (Supreme People's Procuratorate) ที่เปรียบเสมือนเป็นฝ่ายตุลาการ ดังนั้นผู้เขียนอธิบายไล่เรียงกันตามลำดับ ดังนี้

1. สาขาพรรคคอมมิวนิสต์จีนในท้องถิ่น[15]

ก. การเข้าเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์

ประชาชนทั่วไปที่อายุ 18 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป สามารถสมัครใจเข้าเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้ แต่ต้องได้รับการยินยอมจากสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ 2 คนขึ้นไป เซ็นรับรอง ดังนั้นประชาชนที่ประสงค์จะสมัครเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์จะต้องอุทิศตนทำงานให้เป็นที่ประจักษ์ในชุมชน ทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดีในสังคม ใส่ใจที่จะเข้าประชุมตามที่พรรคกำหนด และจำเป็นต้องผ่านการอบรมจากโรงเรียนพรรคคอมมิวนิสต์ ตามข้อบังคับของการเข้าสู่การเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ที่ดี และหากได้เป็นสมาชิกแล้ว ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสม ก็สามารถถูกถอดถอนจากการเป็นสมาชิกพรรคโดยทันที ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายเลย ที่ประชาชนธรรมดาทั่วไปจะสามารถเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ได้ ซึ่งเห็นได้จากจำนวนประชากรจีนที่มีอยู่ประมาณ 1,307.56 พันล้านคน แต่ปรากฏว่ามีสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์จีนอยู่เพียง 82.6 พันล้านคนเท่านั้น

ข. สภาผู้แทนพรรคอมมิวนิสต์ในระดับท้องถิ่น

เมื่อได้เป็นสมาชิกพรรคแล้ว ในวาระของการเลือกผู้แทนสภาพรรคอมมิวนิสต์ท้องถิ่น (local party congress) ซึ่งกำหนดการเลือกตั้งทุก 5 ปี บุคคลนั้นจะมีสิทธิในการเลือกตั้ง ในระดับหน่วยการปกครองท้องที่เล็กที่สุดที่บุคคลคน ๆ นั้นสังกัดอยู่เช่น ถ้า นาย ก อาศัยอยู่ที่มณฑล

[14] *รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 95ถึงมาตรา 112.*

[15] *ผู้เขียนเขียนจากคำบอกเล่าของเพื่อนนักศึกษาชาวจีน และธรรมนูญของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศจีน constitution of the communist party of china 中国共产党张正.*

เจ้อเจียง เมืองหางโจว เขตซีหู เขาก็ทำการเลือกตั้งผู้แทนสภาพรรคคอมมิวนิสต์ในระดับเขตซีหู เพราะเขตซีหูเป็นเขตที่ไม่มีการปกครองหน่วยเล็กลงไปกว่านี้อีกแล้ว (ไม่รวม หน่วยการปกครองในระดับชั้นที่ 3 และ 4 แต่ให้อิงตาม ระบบของคณะกรรมาธิการ 8 ระดับ) จากนั้น ก็จะได้ตัวแทนสภาพรรคท้องถิ่นในระดับเขตซีหู และตัวแทนสภาพรรคท้องถิ่นก็เลือกคณะกรรมาธิการเขตซีหูเข้ามาบริหารงานของพรรค ดังนั้นสมาชิกพรรคที่มีสิทธิเลือกตั้งอาจจะไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนสภาหรือคณะกรรมาธิการในเขตซีหู เลยก็ได้ แต่หากถ้าคน ๆ นั้นได้รับเลือกเป็นผู้แทนสภาเขตซีหู เมื่อถึงระยะเวลาในการเลือกตั้งผู้แทนพรรคในระดับเมืองหางโจว เขาก็จะยังมีสิทธิที่จะเข้าไปเลือกตั้งผู้แทนพรรคในระดับเมืองหางโจว และในการเลือกตั้งผู้แทนพรรคเมืองหางโจว ก็จะมีผู้แทนเขตต่าง ๆ ภายในเมืองหางโจว (เมืองหางโจวมีหน่วยการปกครองในแบบเขต District 市辖区 11 หน่วยแบบ County-level city 县级市 3 หน่วย และ county 县 2 หน่วย ซึ่ง ทั้ง 3 แบบนี้ เป็นหน่วยการปกครองในระดับการเลือกตั้งของสมาชิกพรรคที่เล็กที่สุด) และผู้แทนเมืองหางโจวก็จะเข้าไปเลือกคณะกรรมาธิการพรรคเมืองหางโจว

หลังจากนั้น ถ้านาย ก ได้เป็นผู้แทนสภาพรรคเมืองหางโจวเขาก็มีสิทธิเลือก ผู้แทนสภาพรรคในระดับมณฑล และตำแหน่งสูงสุดของในสภาพรรคในระดับมณฑลก็คือ ตำแหน่งเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์มณฑล ซึ่งบุคคลนี้จะสามารถเข้าไปประชุมในระดับสมัชชาพรรคแห่งชาติ (National Party Congress) ต่อไป (ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเส้นทางของการเป็นเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์จีน ได้อย่างนาย สี จิ้น ผิง Xi Jinping เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์คนที่ 6 ของมหาอำนาจจีนไม่ใช่เรื่องง่าย)

สภาพรรคคอมมิวนิสต์ในระดับท้องถิ่น จะมีหน้าที่คล้ายคลึงสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ คือ รับผิดชอบตรวจสอบรายงานของคณะกรรมาธิการพรรคท้องถิ่นในระดับของตน ตรวจสอบวิจัยถกเถียงและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ท้องถิ่นในระดับของตน เลือกตั้งคณะกรรมาธิการพรรคท้องถิ่นในระดับของตน และตรวจสอบวินัยคณะกรรมาธิการพรรคท้องถิ่นในระดับของตน

ค. คณะกรรมาธิการพรรคคอมมิวนิสต์จีน

จะมีคณะกรรมาธิการพรรคอยู่ 8 ประเภท คือ 1) คณะกรรมาธิการพรรคระดับมณฑล 2) คณะกรรมาธิการพรรคระดับมณฑลปกครองตนเอง 3) คณะกรรมาธิการพรรคระดับเทศบาลมหานคร 4) คณะกรรมาธิการพรรคระดับเมือง Prefectural-level city 地级市 ที่มีการแบ่งออกเป็น District 市辖区 ได้อีก 5) คณะกรรมาธิการพรรคระดับ 自治州 Autonomous prefecture 6) คณะกรรมาธิการพรรคระดับ County-level city 县级市 และ County 县 7) คณะกรรมาธิการพรรคระดับ Autonomous county 自治县 8) คณะกรรมาธิการพรรคระดับหน่วยงานปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถแบ่งออกเป็น District 市辖区 ได้อีกแล้ว ซึ่งเป็นการใช้หลักการบริหารแบบ หลักการนำรวมหมู่ 集体领导

นอกจากนั้นภายใต้แต่ละคณะกรรมาธิการจะมี คณะกรรมาธิการตรวจสอบวินัยพรรคท้องถิ่น และ องค์กรจัดตั้งระดับพื้นฐานของพรรค ซึ่งในองค์กรจัดตั้งระดับพื้นฐานของพรรคจะประกอบไปด้วย 1) คณะกรรมาธิการระดับพื้นฐานของพรรค (หน่วยงานที่มีสมาชิกพรรค 100 คนขึ้นไป หรือหน่วยงานที่มีสมาชิกพรรคต่ำกว่า 100 คน แต่เป็นองค์กรที่มีความสำคัญด้านการค้าการศึกษา สามารถจัดตั้งคณะกรรมาธิการระดับพื้นฐานของพรรค เช่น รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ บริษัทเอกชน มหาวิยาลัย ดังนั้นจะเห็นได้ว่า สาขาของพรรคคอมมิวนิสต์จีนจะแตกย้ายไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ทุกสาขาวิชาชีพ และในทุกระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น)[16]2) สมัชชาระดับพื้นฐานของพรรค 3) คณะกรรมาธิการประจำระดับพื้นฐานของพรรค 4) คณะกรรมาธิการสาขาใหญ่ของพรรค 5) คณะกรรมาธิการสาขาของพรรค 6) สาขาพรรคผสม และ 7) สาขาพรรคเฉพาะกิจ

2. สภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่น[17]

ก. ที่มา

ประชาชนทั่วไป (ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ก็ได้) ที่มีอายุ 18 ปี ขึ้นไป มีสิทธิเลือกตั้งสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นได้โดยตรง ซึ่ง การเลือกตั้งจะแบกออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

- การเลือกตั้งโดยตรง ทุก ๆ 5 ปี ประชาชนทั่วไปที่อยู่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับมณฑลประเภทชั้น County level 县级行政区 แต่ละประเภท อันได้แก่ County-level city 县级市 / County 县 / District 市辖区 / Autonomous county 自治县/ Banner 旗 /Autonomous banner 自治旗 และในชั้น Township level 乡级行政区 ประกอบด้วย Township 乡 / Ethnic township 民族乡 / Town 镇

ซึ่งแต่ละหน่วยการปกครองต้องเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดที่ไม่มีหน่วยการปกครองระดับ เขต 区 อีกแล้ว (การเลือกตั้งเริ่มตั้งแต่หน่วยปกครองท้องถิ่นในระดับ Township level 乡

[16] การวางรากฐานของพรรคคอมมิวนิสต์จีนที่กินลึกไปทุกองค์กร และทุกระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างพรรคคอมมิวนิสต์จีนมีความแข็งแกร่งมาก จนเพื่อนชาวจีนของผู้เขียน กล่าวว่า "จีนไม่สามารถจะเปลี่ยนระบอบคอมมิวนิสต์ไปเป็นระบบการปกครองอื่นได้ ถ้าอย่างมากสุดอาจจะทำได้แค่เปลี่ยนชื่อ แต่ระบบโครงสร้างของพรรคเช่นนี้ มันได้ฝังลึกลงยังโครงสร้างทางสังคมของจีนมาอย่างช้านานแล้ว".

[17] ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่มักเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ และมักจะชนะการเลือกตั้ง เนื่องด้วยมีฐานเสียงอยู่ในพื้นที่แล้วจากการเลือกตั้งสภาผู้แทนพรรค อีกทั้งยังเป็นคนที่ทำประโยชน์ให้กับสังคมอยู่เป็นประจำ ตามหน้าที่ของสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ที่ดี และหากศึกษาโครงสร้างการบริหารงานของพรรคคอมมิวนิสต์ทั้งหมดจะทำให้สามารถทราบได้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์จีนกับ หน่วยงานทั้งหมดในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการของจีน.

级行政区 ไม่นับรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นในชั้นที่ 4) ผู้แทนประชาชนจากการเลือกตั้งโดยตรงจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

- การเลือกตั้งโดยอ้อม เมื่อประชาชนได้เลือกตั้งโดยตรงเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะได้ผู้แทนประชาชนท้องถิ่นในแต่ละหน่วยจากการเลือกตั้งโดยตรง และผู้แทนประชาชนท้องถิ่นที่ได้รับเลือกเข้ามาก็จะทำการเลือก ผู้แทนประชาชนในหน่วยการปกครองที่ใหญ่กว่าขึ้นไป ในทุก ๆ 3 ปี อันได้แก่ มณฑล （Province 省/ มณฑลปกครองตัวเอง （Autonomous region 自治区） เทศบาลนคร Municipality （直辖市） / Prefectural-level city 地级市 และ Autonomous prefecture 自治州 ผู้แทนประชาชนจากการเลือกตั้งโดยตรงจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี

ตัวอย่างเช่นเดียวกันกับการเลือกผู้แทนสภาพรรคคอมมิวนิตส์ท้องถิ่น คือ ถ้า นาย ก อาศัยอยู่ที่มณฑลเจ้อเจียง เมืองหางโจว เขตซีหู เขาก็ทำการเลือกตั้งผู้แทนสภาโดยตรงในระดับเขตซีหู เพราะเขตซีหูเป็นเขตที่ไม่มีการปกครองหน่วยเล็กลงไปกว่านี้อีกแล้ว จากนั้น ก็จะได้ตัวแทนสภาท้องถิ่นในระดับเขตซีหู และหากนาย ก ได้รับเลือกเป็นผู้แทนสภาเขตซีหู เมื่อถึงระยะเวลาในการเลือกตั้งผู้แทนพรรคในระดับเมืองหางโจว เขาก็จะมีสิทธิที่จะเข้าไปเลือกตั้งผู้แทนพรรคโดยอ้อมในระดับเมืองหางโจว และในการเลือกตั้งผู้แทนสภาเมืองหางโจว ก็จะมีผู้แทนสภาเขต ต่าง ๆ ภายในเมืองหางโจว (เมืองหางโจวมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้น County level 县级行政区 อันได้แก่ ในแบบเขต District 市辖区 11 หน่วย แบบ County-level city 县级市 3 หน่วย และ county 县 2 หน่วย และในชั้น Township level 乡级行政区 อันได้แก่ Town 镇 คือ Qiandaohu Town 千岛湖镇 ภายใต้ Chunan County 淳安县 ซึ่ง ทั้ง 4 แบบนี้ เป็นหน่วยการปกครองในระดับการเลือกตั้งที่เล็กที่สุด) และผู้แทนสภาเมืองหางโจวก็จะเข้าไปเลือกผู้แทนสภามณฑลเจ้อเจียง เป็นต้น

ในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีผู้แทนสภาได้จำนวน 1-3 คน และผู้เลือกตั้งสามารถใช้สิทธิของตนเองเลือกตั้งได้ และยังสามารถรับมอบฉันทะเลือกตั้งแทนคนอื่นที่ไม่ว่างและฝากลงคะแนนเลือกตั้งมาได้อีกไม่เกิน 3 คน ในเขตเมืองหน่วยเลือกตั้งจะจัดตามหน่วยงาน และในเขตชนบทจะเขตเลือกตั้งจะจัดตามที่อยู่อาศัยของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นอกจากนั้นยังมี เขตเลือกตั้งร่วม เขตเลือกตั้งผสม และเขตเลือกตั้งชนบท อีกด้วย

ในกฎหมายเลือกตั้ง ค.ศ.1995 ระบุว่า

- มณฑล/ มณฑลปกครองตนเอง มีผู้แทนได้ ต่ำสุด 350 คน และสามารถเพิ่มได้ 1 คน ต่อ ประชากร 150,000 คน แต่ต้องไม่เกิน 1,000 คน

- เทศบาลมหานคร มีผู้แทนได้ ต่ำสุด 350 คน และสามารถเพิ่มได้ 1 คน ต่อ ประชากร 25,000 คน แต่ต้องไม่เกิน 625-790 คน

- Prefectural-level city 地级市 และ Autonomous prefecture 自治州 มีผู้แทนได้ต่ำสุด 240 คน และสามารถเพิ่มได้ 1 คน ต่อ ประชากร 25,000 คน แต่ต้องไม่เกิน 240-650 คน

- County 县/ Autonomous county 自治县 County-level city 县级市 มีผู้แทนได้ต่ำสุด 120-450 คน

- Township 乡 / Ethnic township 民族乡 / Town 镇 มีผู้แทนสภาได้ มีได้ 40-130 คน

เมื่อเลือกตั้งเสร็จ ถ้าจำนวนบัตรเลือกตั้งได้ไม่ตรงกับผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง การเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นเป็นโมฆะ

ผู้ได้รับเลือกตั้งจะถูกเรียงคะแนนจากมากไปน้อย แต่คนที่ได้ ต้องมีคนเลือกมากกว่าครึ่งหนึ่งของคนมาใช้สิทธิ ถึงจะได้เป็นผู้แทนประชาชน คนที่ได้เท่ากันในลำดับสุดท้ายที่ต้องการ เช่น อันดับ 40 มีคะแนนเท่ากัน 3 คน ๆ นั้น จะต้องทำการลงแข่งใหม่เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกอีกครั้งจนได้ผู้แทนประชาชนเพียงคนเดียว

หลังจากแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ผู้แทนประชาชนของแต่ละหน่วยมาแล้ว ก็จะทำการเลือกคณะกรรมาธิการในแต่ละด้าน เพื่อทำหน้าที่เสนอข้อเรียกร้องของประชาชนในด้านต่าง ๆ สู่ รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่ 5 คณะกรรมาธิการด้วยกัน อันได้แก่ คณะกรรมาธิการวางแผน / คณะกรรมาธิการมั่นคง / คณะกรรมาธิการกิจการพละและกีฬา /คณะกรรมาธิการการวางแผนครอบครัว/ คณะกรรมาธิการ เศรษฐกิจ การค้า และผู้แทนประชาชนยังทำหน้าที่เลือกผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่นในระดับหน่วยการปกครองของตนเองอีกด้วย เมื่อเลือกคณะผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่นแล้ว จะส่งต่อไปให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าเป็นผู้แต่งตั้ง

3. รัฐบาลประชาชนท้องถิ่น

ก. ผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่น[18]

-รัฐบาลมณฑล ประกอบด้วย ผู้ว่าการมณฑล 省长 รองผู้ว่าการมณฑล 副省长 เลขาธิการ 秘书长 อธิบดีกรม 厅长 หัวหน้าสำนักงาน 局长 กรรมการ 委员会主任

- รัฐบาลมณฑลปกครองตนเอง ประกอบด้วย ประธานมณฑลปกครองตนเอง 主席 รองประธานมณฑลปกครองตนเอง 副主席 เลขาธิการ 秘书长 อธิบดีกรม 厅长 หัวหน้าสำนักงาน 局长 กรรมการ 委员会主任

[18] *จากการสอบถามเพื่อนคนจีน เขามักกล่าวว่า รองเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะได้รับเลือกเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ เสมอ นี่คือธรรมเนียมที่ปฏิบัติกันมานานแล้ว.*

-รัฐบาลเทศบาลนคร ประกอบด้วย นายกเทศมาตรีเทศบาลนคร 市长 รองนายกเทศมนตรีเทศบาลนคร 副市长 เลขาธิการ 秘书长 อธิบดีกรม 厅长 หัวหน้าสำนักงาน 局长 กรรมการ 委员会主任

-รัฐบาล Prefectural-level city 地级市 ประกอบด้วย ผู้ว่าการเมือง 市长 รองผู้ว่าการเมือง 副市长 เลขาธิการ ผู้อำนวยการกอง 厅长 กรรมการ 局长

-รัฐบาล Autonomous prefecture 自治州 ประกอบด้วย ผู้ว่าการ 州长 รองผู้ว่าการ 副州长 เลขาธิการ ผู้อำนวยการกอง 厅长 กรรมการ 局长

-รัฐบาล County 县 และ Autonomous county 自治县 ประกอบด้วย ผู้ว่าการ County 县长 รอง ผู้ว่าการ County 副县长 เลขาธิการ ปลัด สำนักงาน 办公室主任 หัวหน้ากอง 局长 กรรมการ

-รัฐบาล County-level city 县级市 ประกอบด้วย ผู้ว่าการ County-level city 县级市市长 รองผู้ว่าการ County-level city 县级市市长副市长 ผู้อำนวยการสำนักงาน 办公室主任 หัวหน้ากอง 局长 กรรมการ

- รัฐบาลเขต District 市辖区 ประกอบด้วย ผู้อำนวยการเขต 区长 รองผู้อำนวยการเขต 副区长 หัวหน้าสำนักงาน 办公室主任 หัวหน้ากอง 局长 กรรมการ

- รัฐบาล Township 乡 ประกอบด้วย ผู้ว่าการ Township 乡长 รองผู้ว่าการ Township 副乡长

-รัฐบาล Town 镇 ประกอบด้วย ผู้ว่าการ Town 镇长 รองผู้ว่าการ Town 副镇长

ข. การใช้อำนาจของรัฐบาลท้องถิ่น

การใช้อำนาจในการกำกับดูและการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นจะถูกกำกับดูแลโดยสภาผู้แทนท้องถิ่นตามระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ที่รัฐบาลท้องถิ่นสังกัด และยังถูกกำกับดูแลจากรัฐบาลท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าอีกด้วย เช่น รัฐบาลท้องถิ่นเมืองหางโจว จะถูกกำกับดูแลโดย สภาประชาชนเมืองหางโจว และรัฐบาลท้องถิ่นมณฑลเจ้อเจียง เป็นต้น

รัฐบาลท้องถิ่นระดับCounty level 县级行政区 ขึ้นไป สามารถแต่งตั้ง ถอน ประเมินบุคลากรของตนเองได้

รัฐบาลท้องถิ่นในระดับมณฑล มณฑลปกครองตนเอง เทศบาลนคร สามารถออกกฎหมายและระเบียบของตนเอง แต่ต้องเสนอคณะมุขมนตรี (คณะรัฐมนตรี) ในราชการส่วนกลาง และแจ้งสภาผู้แทนมณฑลให้รับทราบ

ค. หน่วยงานภายในของหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น

-หน่วยงานภายในของหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น : แยกตามกลุ่มงานท้องถิ่นออกเป็น 5 กลุ่มภารกิจ ดังนี้

1) กลุ่มงานสำคัญร่วม 中和部门 สำนักงานใหญ่ / คณะกรรมาธิการวางแผน / คณะกรรมาธิการ เศรษฐกิจ การค้า / กรมการคลัง / กรมแรงงานและทรัพยากรมนุษย์

2) กลุ่มงาน กรรมาธิการการเมือง และความคุ้มครองสังคม 政法社会保障部门 คณะกรรมาธิการมั่นคงสาธารณะ / กรมยุติธรรม / กรมกิจการพลเมือง 3) กลุ่มงานบริหารกิจการสังคมสาธารณะ 社会公共事业管理部门 กรมศึกษาธิการ / กรมวัฒนธรรม / กรมสาธารณสุข / คณะกรรมาธิการการวางแผนครอบครัว / คณะกรรมาธิการกิจการพละและกีฬา

4) กลุ่มงานบริหารวิชาชีพเศรษฐกิจ 专业经济管理部门 กรมอุตสาหกรรมจักรกล / กรมคมนาคม / กรมการค้า /หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ มีป่าไม้อาจหน่วยงานในส่วนนี้เพิ่ม

5) กลุ่มงานยุติธรรมและตรวจสอบ 执法监督部门 กรมตรวจเงินแผ่นดิน / กรมตรวจสอบ / กรมบริหารกิจการการค้าและอุตสาหกรรม / กรมสรรพากร / กรมตรวจสอบคุณภาพ

- หน่วยงานภายในของหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น : แยกตามโครงสร้าง

รัฐบาลท้องถิ่นจีนระดับCounty level 县级行政区 ขึ้นไปจะมีหน่วยงานที่ล้อมาเช่นเดียวกันกับหน่วยงานของรัฐบาลกลาง เพื่อให้สะดวกแกการรองรับนโยบายจากรัฐบาลกลางไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การศึกษา วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม สาธารณสุข กีฬา ปกป้องสิ่งแวดล้อม และ ทรัพยากรธรรมชาติ พัฒนาเมืองและชนบท คลัง กิจการพลเรือน ความมั่นคงสาธารณะ กิจการชนชาติ บริหารงานยุติธรรม ตรวจสอบ วางแผนครอบครัว ปกป้องทรัพย์สินของสาธารณะและบุคคล ปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา โดยมีโครงสร้างการบริหารดังนี้

(1) สำนักงานการบริหารงานทั่วไป (General Office) มีหน้าที่ ดังนี้

ช่วยผู้บริหารร่างและตรวจสอบเอกสารทางราชการในนามของรัฐบาลท้องถิ่นและสภาประชาชนท้องถิ่น จัดการข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของหน่วยงานท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การดูแล เสนอความคิดเห็นและนำเสนอผู้บริหารท้องถิ่นตรวจสอบและอนุมัติและประสางานตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยการปกครองท้องถิ่น จัดระเบียบและดำเนินการสำรวจในสายงานต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น และรายงานข้อมูลนั้นให้แก่แนะนำผู้บริหารท้องถิ่นและให้ข้อเสนอแนะ กำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในหน่วยการปกครองท้องถิ่น และรัฐบาลประชาชนในระดับชั้นตาง ๆ ที่รับผิดชอบ จัดเตรียมการประชุม จัดกิจกรรมสำคัญของรัฐบาลท้องถิ่น จัดรวบรวมข้อ

เรียกร้องสาธารณะจากประชาชนเสนอต่อผู้บริหาร จัดการ แนะนำ ประสานงานและสร้างโครงข่าย รัฐบาลท้องถิ่นอิเล็กทรอนิกส์ จัดและประสานงานกับการลักลอบขนสินค้า การปกป้องชายฝั่งและการบริหารท่าเรือ ดูแลต้อนรับผู้นำในองค์กรต่าง ๆ ที่มาเยี่ยมเยือน ทั้งการเข้ารับตำแหน่งและการเกษียณหมดวาระตำแหน่ง และดำเนินการงานอื่น ๆ ตามที่ผู้นำท้องถิ่นมอบหมาย

(2) หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Organ) หน่วยงานส่วนนี้ ล้อมาจากกระทรวงของรัฐบาลกลาง มีหน่วยงานดังนี้ คณะกรรมการวางแผนและปฏิรูป Development and Reform Commission คณะกรรมการ เศรษฐกิจ การค้า และสารสนเทศ Economy and Informatization Commission

- กรมการศึกษา Department of Education กรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี Department of Science and Technology คณะกรรมการเชื้อชาติชนเผ่าและศาสนา Ethnic and Religious Affairs Commission กรมความมั่นคงสาธารณะDepartment of Public Security กรมการควบคุมดูแล Department of Supervision กรมกิจการพลเรือน Department of Civil Affairs กรมยุติธรรม Department of Justice กรมการคลัง Department of Finance กรมทรัพยากรมนุษย์ และความปลอดภัยทางสังคม Department of Human Resources and Social Security กรมที่ดินและทรัพยากร Department of Land and Resources กรมป้องกันสิ่งแวดล้อม Department of Environmental Protection กรมพัฒนาที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมืองชนบท Department of Housing and Urban-rural Development กรมการขนส่ง Department of Transport กรมทรัพยากรน้ำ Department of Water Resources กรมเกษตร Department of Agriculture กรมป่าไม้ Department of Forestry กรมพาณิชย์ Department of Commerce กรมวัฒนธรรม Department of Culture กรมสาธารณสุDepartment of Health คณะกรรมการประชากร และการวางแผนครอบครัว Population and Family Planning Commission

- กรมการตรวจสอบบัญชี Department of Audit สำนักงานกิจการต่างประเทศ Foreign Affairs Office

นอกจากนั้น สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับมณฑล ที่ล้อตามหน่วยงานของรัฐบาลเพื่อรองรับการบริหารงานจากรัฐบาลกลาง ดังนี้

(3) องค์กรบริหารพิเศษที่อยู่ภายใต้รัฐบาลท้องถิ่นระดับมณฑล (Special Organization Directly Under Provincial Government) คือ คณะกรรมการบริหารและติดตามดูแลทรัพย์สินที่เป็นของรัฐ State-owned Assets Supervision and Administration Commission

(4) องค์กรที่อยู่ภายใต้รัฐบาลท้องถิ่นระดับมณฑล Organizations Directly Under the Provincial Government อันได้แก่ สำนักงานภาษีท้องถิ่น Local Taxation Bureau หน่วยบริหาร

อุตสาหกรรมและการพาณิชย์ Industry and Commerce Administration สำนักงานตรวจสอบคุณภาพและเทคนิค Quality and Technical Supervision Bureau สำนักงานวิทยุ ภาพยนตร์ และโทรทัศน์ Radio, Film and Television Bureau สำนักงานสื่อมวลชนและเผยแพร่ Press and Publication Bureau สำนักงานกีฬา Sports Bureau หน่วยบริหารความปลอดภัยในการทำงาน Work Safety Administration สำนักงานสถิติ Statistics Bureau สำนักงานมหาสมุทร และการประมง Bureau of Ocean and Fisheries สำนักงานการท่องเที่ยว Tourism Bureau สำนักงานเมล็ดพันธ์พืช Grain Bureau หน่วยบริหารสำนักงานรัฐบาล Government Offices Administration สำนักงานกิจการชาวจีนโพ้นทะเล Overseas Chinese Affairs Office สำนักงานงานนิติบัญญัติ Legislative Affairs Office สำนักงานการป้องกันภัยทางอากาศ Civil Air Defense Office สำนักงานวิจัยนโยบาย Policy Research Office

(5) องค์กรฝ่ายบริหาร Department Administration Organizations อันได้แก่ สำนักงานราคา Price Bureau สำนักงานอาหารและยา Food and Drug Administration สำนักงานมรดกทางวัฒนธรรม Bureau of Cultural Heritage สำนักงานบริหารเรือนจำ Bureau of Prison Administration สำนักงานข้าราชการพลเรือน Bureau of Civil Service

อำนาจหน้าที่ ภารกิจ บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นจีน

ด้วยพื้นที่เนื้อหาของบทความที่มีอย่างจำกัด ผู้เขียนของอธิบายอำนาจหน้าที่ ภารกิจ บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นจีนแต่เพียง หน่วยการปกครองส่วนท้องในระดับมณฑล มณฑลปกครองตนเอง เทศบาลนคร เท่านั้น (ยกเว้นเขตปกครองพิเศษ ฮ่องกงและมาเก๊า เพราะมีลักษณะกฎหมายในการดูแลเฉพาะของตนแตกต่างออกไปอีก) เพื่อให้เกิดความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ ภารกิจ บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นจีน ได้กระจ่างขึ้น หากแตกการบริหารราชการของประเทศขึ้นออกเป็น 2 ชั้น คือ รัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น

งานบริการสาธารณะของรัฐบาลกลางจีน ได้แก่ การทหาร ความมั่นคง ประกาศกฎอัยการศึก เขตแดน การต่างประเทศเชิงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเชิงการทูต และองค์การระหว่างประเทศ การวางแผนนโยบายประเทศแบบมหภาค การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พัฒนาสังคม งบประมาณประเทศ ซึ่งในแต่ละกระทรวงจะทำหน้าดูแลเพียงด้านการวางแผน และกำหนดนโยบายและส่งต่อไปยังหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นให้รับนโยบายและแผนดังกล่าวไปปฏิบัติ

และดำเนินการติดตามและประเมินผลเท่านั้น[19] ภารกิจต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากนี้ เป็นหน้าที่บริหารงานสาธารณะของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

งานบริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่น ได้แก่ การบริหารงานเศรษฐกิจ งานการศึกษา งานวิทยาศาสตร์ งานวัฒนธรรม งานอนามัย งานพละศึกษา งานพัฒนาเมืองและชนบทและงานคลัง งานบริหารกิจการฝ่ายพลเรือ งานสันติบาล (ตำรวจ) งานชนชาติ งานบริหารศาลสถิตยุติธรรม งานตรวจตรา งานแผนการคุมกำเนิด งานปกครองต่าง ๆ ประกาศข้อกำหนดและคำสั่ง การแต่งตั้งและปลดเจ้าหน้าที่งานปกครองออกจากตำแหน่ง งานฝึกอบรม งานตรวจสอบปูนบำเหน็จ และงานลงโทษเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายบัญญัติ

ศาลประชาชนท้องถิ่น

ศาลประชาชนท้องถิ่น อยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นของจีนมี 3 ระดับ คือ

(1) ศาลประชาชนท้องถิ่นชั้นต้น 基层法院 อยู่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับ County 县 Autonomous county 自治县 County-level city 县级市 District 市辖区

(2) ศาลประชาชนท้องถิ่นชั้นกลาง 中级法院 อยู่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับ Prefectural-level city 地级市 อันได้แก่ Prefectural-level city 地级市 Autonomous prefecture 自治州

(3) ศาลประชาชนท้องถิ่นชั้นสูง 高级法院 จะมีอยู่ในมณฑล มณฑลปกครองตนเอง และเทศบาลนคร

ศาลประชาชนท้องถิ่นถูกกำกับดูแลงานพิจารณาคดีโดยศาลประชาชนสูง ของรัฐบาลกลาง

อัยการประชาชนท้องถิ่น

อัยการประชาชนท้องถิ่น อยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นของจีนมี 3 ระดับคือ

(1) อัยการประชาชนท้องถิ่นชั้นต้น 基层法院 อยู่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับ County 县 Autonomous county 自治县 County-level city 县级市 District 市辖区

[19] *งานบริการสาธารณะของราชการบริหารส่วนกลางของจีนที่น่าสนใจอีกงานหนึ่งก็คือ "คุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์อันชอบด้วยเหตุผลของชาวจีนที่อยู่ต่างประเทศ คุ้มคองสิทธิประโยชน์อันชอบธรรมด้วยกฎหมายของชาวจีน ที่อยู่ต่างประเทศและญาติพี่น้องที่กลับคือประเทศ, มาตรา 89 รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชาชนจีน.*

(2) อัยการประชาชนท้องถิ่นชั้นกลาง 中级法院 อยู่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับPrefectural-level city 地级市 อันได้แก่ Prefectural-level city 地级市 Autonomous prefecture 自治州

(3) อัยการประชาชนท้องถิ่นชั้นสูง 高级法院 จะมีอยู่ในมณฑล มณฑลปกครองตนเอง และเทศบาลนคร

อัยการประชาชนท้องถิ่นถูกกำกับดูแลงานพิจารณาคดีโดยศาลประชาชนสูง ของรัฐบาลกลาง

สรุป

การบริหารส่วนท้องถิ่นจีน ในบทความนี้แม้ว่าจะหยิบหยกมาเล่าเพียงแค่โครงสร้างรูปแบบการบริหารงานราชการ ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น และสภาประชาชนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ภารกิจ บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นจีน ว่ามีที่มาที่ไปกันอย่างไรเท่านั้น เนื่องด้วยขนาดของการบริหารส่วนท้องถิ่นจีนมีขนาดค่อนข้างใหญ่โต และมีหลายระดับชั้นการบริหาร (Tier) และยังมีการบริหารที่แตกต่างกันในหลายรูปแบบ ที่จำต้องใช้เวลาในการหาข้อมูลและอธิบาย ผู้เขียนขอยอมรับว่าบทความนี้ยังอธิบายได้ไม่ละเอียดและครอบคลุมการบริหารส่วนท้องถิ่นจีนทั้งหมด เพราะอาจจะยังขาดการอธิบายในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น หรือยังขาดการอธิบายส่วนของภารกิจการบริการสาธารณะของท้องถิ่นในแต่ละส่วนโดยละเอียด งานใดที่ท้องถิ่นใด ทำได้ และทำไม่ได้ งานนั้นถูกส่งต่อจากนโยบายของรัฐบาลกลางและนำไปปฏิบัติตามภารกิจอย่างไร และยังขาดการอธิบายให้เข้าใจถึง ระบบการบริหารงบประมาณท้องถิ่น ระบบการบริหารบุคคลท้องถิ่น และการติดตามตรวจสอบประเมินผลของท้องถิ่น เป็นอย่างไร ความร่วมมือในแต่ภาคส่วนของท้องถิ่นเป็นอย่างไร เช่น ภาครัฐท้องถิ่น ภาควิสาหกิจ ภาคเอกชน มหาวิทยาลัยมีความร่วมมือกันอย่างไร ซึ่งผู้เขียนจะพยายามรวบรวมมาเล่าให้ฟังในโอกาสต่อไป

แต่อย่างก็ตามข้อมูลการบริหารท้องถิ่นจีนเพียงเท่าที่ผู้เขียนได้อธิบายหยิบยกมาในที่นี้นั้นก็คงเพียงพอจะทำให้ผู้อ่านได้มองเห็นภาพของความตั้งใจที่พยายามจะปรับตัวของจีนที่จะพัฒนาประเทศให้ทันต่อการเติบโตของโลก ที่ประเทศไทยเราน่าจะหยิบยกไปปรับใช้ได้ และตัดประเด็นในเรื่องที่จีนเป็นประเทศคอมมิวนิสต์และไทยเป็นประเทศประชาธิปไตยออกไป และมาตั้งคำถามว่าความเป็นประชาธิปไตยคืออะไร และอยู่ ณ จุดไหน ในเมื่อท้องถิ่นจีนเองก็มีการเลือกตั้งทั้งจากโดยตรง และโดยอ้อม ไล่ระดับจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นในหน่วยที่เล็กที่สุดไล่เรียงกันขึ้นไป และให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ระดับชั้นใหญ่กว่ารับรอง แต่งตั้ง กันเป็นทอดๆ ไป ซึ่งอาจจะไม่ใช่การเลือกตั้งบริหารท้องถิ่นแบบที่ไทยเราใช้กัน หรือไม่ใช่การเลือกตั้งผู้นำประเทศที่

ประชาชนทุกคนในประเทศมีสิทธิเลือกตั้งพร้อมกัน และจะผิดอะไรที่ผู้นำทั้งในหน่วยงานท้องถิ่นและหน่วยงานราชการเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ ก็เพราะพรรคคอมมิวนิสต์เป็นพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุด และมีสาขามากที่สุดในประเทศจีน ไม่ใช่ว่าผู้เขียนมาเรียนที่ประเทศจีนจนคลั่งไคล้ในลัทธิคอมมิวนิสต์จีนเข้าแล้ว แต่การเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์จีนไม่ใช่แค่มีเงินและลงเลือกตั้งแล้วได้เป็นผู้บริหาร แต่ต้องได้รับการคัดกรองมาเป็นอย่างดี และผู้บริหารท้องถิ่นระดับสูงก็ต้องผ่านบริหารเมืองมาแล้วในหน่วยปกครองท้องถิ่นในระดับที่ต่ำกว่ามณฑลมานับครั้งไม่ถ้วน ผ่านประสบการณ์การทำงานในสายงานบริหารราชการมาอย่างยาวนาน

นอกจากนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจีนก็มีความอิสระในการดำเนินงานของตนเอง สามารถจัดเก็บภาษีได้เอง ไม่ว่าจะเป็นภาษีทรัพย์สินที่อยู่อาศัย House Property Tax ภาษีการใช้ที่ดินในเขตเมือง City and Township Land Tax ภาษีการครอบครองที่เพาะปลูก Farmland Occupation ภาษีโฉนด Deed Tax ภาษีหน้าดิน Land Appreciation Tax ภาษียานพาหนะและเรือ Vehicle and Vessel ภาษียาสูบ Tax Tobacco Tax ภาษีระเบียบการริเริ่มการลงทุนในสินทรัพย์ถาวร Fixed Assets Investment Orientation Regulation Tax[20] มีงบประมาณเป็นของตนเอง และสามารถนำมาใช้จ่ายเพื่อบริหารท้องถิ่นของตัวเองได้ โดยไม่ต้องนั่งรองบประมาณจากส่วนกลาง และสามารถนำเอางบประมาณนี้ไปสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ให้สวัสดิการสาธารณสุข จัดการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย และยังสามารถแบ่งให้ประชาชนกู้เพื่อไปทำการเกษตร การค้า การพาณิชย์และอุตสาหกรรม ผ่านธนาคารที่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นเจ้าของ จนถึงสามารถส่งนักลงทุนในท้องถิ่นออกไปลงทุนยังต่างประเทศตามนโยบายกลยุทธ์เดินออกไป Go out strategy policy 走出去战略政策 ได้อีกด้วย ซึ่งเป็นปัจจัยให้ประเทศจีนสามารถพัฒนาและขึ้นมาเป็นชาติมหาอำนาจได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว อีกทั้งท้องถิ่นจีนยังมีอำนาจในการบริหารงานตำรวจ ศาล และอัยการอีกด้วย

---

[20] *นอกจากนั้นท้องถิ่นจีนจัดเก็บภาษีและแบ่งให้กับรัฐบาลกลาง (Sharing Taxs) อันไดแก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม VAT โดย 75% เป็นของรัฐบาลกลาง และ 25 % เป็นของท้องถิ่น / ภาษีธุรกิจ Business Tax และ ภาษี การสร้างและบำรุงเมือง City Maintenance and Construction Tax ในส่วนที่ได้รับจากกรมรถไฟ และสำนักงานของธนาคารและบริษัทประกันภัย จะถูกแบ่งให้รัฐบาลกลาง 50% และรัฐบาลท้องถิ่น 50% / ภาษีกิจการ Enterprise Tax 60% เป็นของรัฐบาลกลาง และ 40 % เป็นของท้องถิ่น / ภาษีเงินได้บุคคล Individual Income Tax 60% เป็นของรัฐบาลกลาง และ 40 % เป็นของท้องถิ่น / ภาษีทรัพยากร Resource Tax ที่ได้รับจากบริษัทกิจการน้ำมันจะถูกแบ่งให้รัฐบาลกลาง 50% และรัฐบาลท้องถิ่น 50% / ภาษีแสตมป์ Stamp Tax 97% เป็นของรัฐบาลกลาง และ 3% เป็นของท้องถิ่น (ทิเบตได้รับการยกเว้นในการจัดเก็บภาษี Custom Duty ภาษีมูลค่าเพิ่ม VAT ภาษีการบริโภค Consumption Tax และภาษีนอกจากนี้จะถูกจัดเก็บโดยรัฐบาลของมณฑลปกครองตนเองทิเบตและเป็นของรัฐบาลท้องถิ่นทิเบตทั้งหมด)นอกจากนั้นยังมีส่วนภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บเองได้แก่ ภาษีศุลกากร Custom Duty ภาษีการบริโภค Consumption Tax ภาษียานพาหนะ Vehicle Tonnage Tax, Liu Zuo, Tax System of the Peple's Republic of China (中国税制) (北京：中国税务出版社)，p 207-209.*

นอกจากนั้น การแยกประเภทของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นของจีนก็มีความน่าสนใจที่ไทยสามารถนำเอาไปปรับใช้ได้ ไม่ว่าจะเป็นการแยกท้องถิ่นที่มีชนกลุ่มเผ่า เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งทางด้านเชื้อชาติในรูปแบบของหน่วยการปกครองตนเอง (Autonomous) สามารถใช้ได้ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้หรือไม่ หรือรูปแบบของหน่วยการปกครองเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ตามโครงการยุทธศาสตร์การพัฒนา ที่ส่งเสริมให้เมืองนั้น มีความคล่องตัวในการบริหาร รองรับโครงสร้างพื้นฐานและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่ม มูลค่าการลงทุนในประเทศ ไทยจะพอมีทางที่จะพัฒนาหน่วยงานท้องถิ่นได้เช่นนี้หรือไม่ หรือเราจะยอมหยุดที่เดิม และรอให้มังกรตัวใหญ่ขยับตัวแต่เพียงฝ่ายเดียว

บรรณานุกรม

กรุงเทพธุรกิจ, http://www.bangkokbiznews.com

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับประวัติศาสตร์จีน. (2550). ปักกิ่ง: วิทยาลัยภาษาจีนปักกิ่ง มหาวิทยาลัยครูหนานจิง, มหาวิทยาลัยครูอันฮุย, สุขภาพใจ,

ธรรมนูญของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศจีน(constitution of the communist party of china 中国共产党张正)

ผู้จัดการออนไลน์, http://www.manager.co.th/China/

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีน

วิกิพีเดีย, http://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_divisions_of_China.

Chen Guoquan. (2010). *Academic Material in Modern Chinese Public Administration subject*. In James Sutherland, **The Ten-Year Century: Explaining the First Decade of the New Millenium**.

Chen Guoquan & Huang Zhenwei. *Local Government Innovation Reserch: Hot Topic and Prospects.* **Journal of Zhejiang University** (Humanities and Social Sciences).

Chen Guoquan & Huang Zhenwei. (2009). *shan zheng fa zhan de luo ji* (Logic of the Developing Good Governance), jing ji she hui ti zhi bi jiao (shuang yue kan). Comparative of Economic and Social organization. (Bimonthly Publication).

Liao HuaYing. (2007). 中国文化概况=A Glimpse of Chinese Culture. พิมพ์ครั้งที่ 7 (Beijing: Foreign Language Teaching and Research Press.

Liu Zuo, Tax System of the Peple's Republic of China （中国税制） （北京：中国税务出版社）