



## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

### โครงการวิจัยเรื่อง

“กลไกและปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น  
ของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ในกรอบการตกลงเขตการค้าเสรี  
จีน – อาเซียน : ศึกษากรณีมณฑลที่มีนัยยะสำคัญต่อประเทศไทย”

โดย ดร.ศิริเพ็ชร ทฤษฎาวดี

เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2553

สัญญาเลขที่ RDG4810008

## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

### โครงการวิจัยเรื่อง

“กลไกและปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น  
ของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ในกรอบการตกลงเขตการค้าเสรี  
จีน – อาเซียน : ศึกษากรณีมณฑลที่มีนัยยะสำคัญต่อประเทศไทย”

ผู้วิจัย

ดร.ศิริเพชร ทฤษฎาวดี

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

## คำนำ

รายงานวิจัยเรื่อง “กลไกและปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ในกรอบการตกลงเขตการค้าเสรีจีน – อาเซียน : ศึกษากรณีมณฑลที่มีนัยยะสำคัญต่อประเทศไทย” เป็นโครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยมีระยะเวลาในการดำเนินการวิจัยตั้งแต่ปี 2005 การวิจัยครั้งนี้ เป็นผลมาจากความคืบหน้าของการค้าการลงทุนจีน - อาเซียน และจีนกับไทย ที่เกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 2000 โดยเป็นที่รู้กันโดยทั่วไปว่า ในปี 2010 นี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการค้าเสรีจีน - อาเซียนอย่างเต็มรูป ทั้งนี้ ในช่วงประมาณสิบปีที่ผ่านมา จีนได้ตอบรับการค้าเสรีด้วยการสร้างฐานและศักยภาพทางเศรษฐกิจของตนอย่างขนานใหญ่ และเป็นที่รู้กันโดยทั่วเช่นกันว่า จีนได้เลือกให้มณฑลยูนนานและเขตปกครองตนเองกวางสีชนชาติจ้วง เป็นสองพื้นที่ที่สำคัญเพื่อรองรับเขตการค้าเสรีดังกล่าว สิ่งคัญเหนืออื่นใด ในช่วงระยะเวลาสามถึงห้าปีที่ผ่านมา ได้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าในพื้นที่ทั้งสองนั้น จีนได้เลือกให้กวางสีเป็นพื้นที่หลักอย่างมีนัยยะสำคัญ งานวิจัยชิ้นนี้พยายามแสดงให้เห็นถึงนัยยะสำคัญดังกล่าวผ่านกระบวนการทางการเมือง และการปกครองระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นของจีน จากนั้นจึงได้ฉายให้เห็นถึงศักยภาพในด้านต่างๆ และขีดจำกัดของพื้นที่ทั้งสองดังกล่าว โดยเฉพาะกวางสี

การศึกษาวิจัยชิ้นนี้ นอกจากจะได้อ้างอิงข้อมูลจากทางการจีนอย่างเป็นทางการแล้ว การใช้คำทับศัพท์และศัพท์บัญญัติต่างๆ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องอิงกับศัพท์ของทางการจีน โดยเฉพาะศัพท์บัญญัติอันเกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครองของจีนนั้น อาจจะไม่เป็นที่คุ้นชินเมื่อถูกบัญญัติเป็นภาษาไทย แต่ก็หวังว่าการนำเสนอในที่นี้จะสามารถทำให้เข้าใจถึงระบบเศรษฐกิจการเมืองจีน ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นของจีนได้มากขึ้น ความเข้าใจดังกล่าวจะมีผลไม่มากนักต่อการปรับตัวหรือตั้งรับสำหรับไทยเราเองในฐานะผู้มีส่วนอย่างสำคัญในข้อตกลงเขต

การค้าเสรีจีน-อาเซียน

งานวิจัยชิ้นนี้อาจสำเร็จขึ้นได้ หากปราศจากการช่วยเหลือของบุคคลเหล่านี้ ศ.ดร.ปิยะวัติ บุญ-หลง รศ.ดร. ขจิต จิตตเสวี ศ.ดร.จาง ซีเจิ้น (Zhang Xizhen) อ.เจิง จื่อสง (Zeng Zhixiong) ดร.เหลย เยี่ยนฮว่า (Lei Yanhua) อ.วรศักดิ์ มหัทธโนบล คุณระพีพร พูนพิสิทธิ์ คุณอุษา เชาวนา วุฒิกุล คุณดวงใจ เต๋นเกศินีฉ่า คุณรณพล มาสันติสุข และบุคคลอีกจำนวนหนึ่งซึ่งไม่ประสงค์จะออกนามด้วยเหตุผลข้อจำกัดทางการเมืองภายในจีน รวมถึงบุคคลซึ่งมีส่วนในการทำให้งานวิจัยชิ้นนี้สำเร็จลงได้อีกจำนวนไม่น้อยจนมิอาจเอ่ยนามได้ครบถ้วน ซึ่งผู้วิจัยต้องขอกราบขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ ทั้งนี้ โดยเชื่อว่า งานวิจัยชิ้นนี้ยังคงมีจุดอ่อนหรือข้อผิดพลาดปรากฏอยู่ โดยผู้ที่เอ่ยนามมาข้างต้นนั้นมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ประการใด หากเป็นการรับผิดชอบของผู้วิจัยโดยตรง และขออนุมัติรับฟังข้อวิจารณ์และเสนอแนะด้วยความน้อมใจ และขอบพระคุณอย่างยิ่ง

**ดร.ศิริเพชร ทฤษฎาวดี**

**ผู้วิจัย**

## บทคัดย่อ

โครงการวิจัยเรื่อง “กลไกและปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ในกรอบการตกลงเขตการค้าเสรีจีน – อาเซียน : ศึกษา กรณีมณฑลที่มีนัยยะสำคัญต่อประเทศไทย”

ประเทศจีนนั้นเป็นประเทศที่มีการบริหารจากส่วนกลาง รวมไปถึงกิจการระหว่างประเทศก็ เช่นกัน การที่การระหว่างประเทศจะต้องอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์แห่งชาติ เมื่อนำมาเทียบ กับประเทศจีนนั้นได้ทำให้เกิดคำถามที่ว่า ผลประโยชน์แห่งชาตินั้น แท้ที่จริงคือผลประโยชน์ของ ใคร และผลประโยชน์ที่ว่า เหตุใดถึงเรียกว่าเป็นผลประโยชน์แห่งชาติหากผลประโยชน์นั้นทับซ้อน กันจนเกิดความขัดแย้ง

ในยุคโลกาภิวัตน์ ที่กิจการทางด้านเศรษฐกิจขึ้นมามีบทบาทสำคัญต่อการเมืองโลก จึง สามารถคาดหวังได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ทั้งที่เป็นในรูปแบบสมาคมและระดับท้องถิ่นจะมีบทบาท มากขึ้นในกิจการระหว่างประเทศ ซึ่งสิ่งที่ต้องการศึกษานี้ก็เพื่อที่จะตอบคำถามที่ว่าผลประโยชน์ ใดบ้างที่เรียกได้ว่าเป็นผลประโยชน์แห่งชาติต่อกิจการเขตการค้าเสรีจีน-อาเซียนนี้ ซึ่งจัดได้ว่าเป็น คำถามที่กว้าง ดังนั้นการวิจัยนี้จึงได้ยกตัวอย่างรัฐมณฑลขึ้นมา 2 รัฐมณฑล กล่าวคือ มณฑล หยุนหนาน เขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง เพื่อศึกษาถึงผลประโยชน์ของรัฐทั้งสองต่อเขต การค้าเสรีจีน-อาเซียน ว่ารัฐมณฑลทั้งสองนั้นทำอย่างไรเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของรัฐมณฑล ตน อีกทั้งรัฐมณฑลทั้งสองนั้นมีผลประโยชน์อย่างไรต่อการบริหารงานกลาง ดูว่าผลประโยชน์ ของรัฐมณฑลเหล่านั้นเป็นไปในลักษณะสอดคล้อง แข่งขัน หรือขัดแย้งกันอย่างไร รวมไปถึง ท่ามกลางผลประโยชน์ที่แตกต่างกันเหล่านั้น จะนำไปสู่นโยบายของประเทศจีนต่อเขตการค้าเสรี จีน-อาเซียนอย่างไร

โครงการนี้ได้ตอบคำถามเหล่านั้นโดยการสร้างกรณีศึกษา และอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎี และโมเดลตัวอย่าง ซึ่งเหตุผลที่การวิจัยนี้ได้ยก รัฐมณฑลตัวอย่างทั้ง 2 มณฑลขึ้นมา นั่นคือ

มณฑลยูนหนาน (Yunnan) หรือยูนนาน เขตปกครองตนเองกว่างซีชนชาติจ้วง (Guangxi Zhuangzu Zizhiqu) หรือกวางสี มีดังนี้

ประการที่หนึ่ง รัฐมณฑลเหล่านั้นเป็นตัวอย่งที่ชัดเจนสำหรับการทำความเข้าใจกลไกท้องถิ่นของนโยบายจีนต่อเขตการค้าเสรีจีน-อาเซียน โดยทางด้านภูมิศาสตร์ของมณฑลยูนหนานที่มีที่ตั้งอยู่ใกล้กับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อีกทั้งก่อนหน้าที่จะมีข้อเสนอการจัดตั้งเขตการค้าเสรีจีน-อาเซียน มณฑลยูนหนานได้มีการประกาศยุทธศาสตร์การพัฒนาเบ็ดเสร็จ โดยการนำมณฑลยูนหนานเข้าสู่ระดับระหว่างประเทศติดต่อกับจีนตะวันตกเฉียงใต้ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และภูมิภาคเอเชียใต้ การที่จะทำให้นโยบายดังกล่าวประสบความสำเร็จนั้น จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือทั้งจากภาครัฐบาล ภาคธุรกิจ ภาควิชาการ และสื่อต่างๆ ทั้งนี้ จำเป็นต้องประกอบด้วยการสร้างระบบสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ และสนับสนุนการศึกษาภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ท่ามกลางจุดแข็งทางด้านภูมิศาสตร์ของมณฑลยูนหนานนั้น มณฑลดังกล่าวก็มีจุดอ่อน กล่าวคือสภาพทางเศรษฐกิจที่ยังคงด้อยพัฒนา และไม่ได้เป็นตลาดขนาดใหญ่สำหรับการนำเข้าสินค้าจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือเป็นผู้นำหลักในการส่งออก รวมไปถึงการติดต่อทางด้านคมนาคมภายในประเทศจีนที่ไม่เพียงพอ ซึ่งต่างจากมณฑลทางตะวันออกเฉียงที่มีสภาพทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างได้รับการพัฒนาแล้วและกำลังขยายกว้างออกไปอย่างรวดเร็ว อีกทั้งประชาชนภายในมณฑลมีประสบการณ์ทางด้านธุรกิจ และมีโอกาสในการทำการค้าระหว่างประเทศมากกว่าประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งการศึกษาลักษณะความแตกต่างของข้อเด่นและข้อด้อยของรัฐมณฑลตัวอย่างเหล่านี้จะสามารถทำให้เข้าใจว่า จีนจะดำเนินนโยบายต่อเขตการค้าเสรีจีน-อาเซียนอย่างไรให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด

ประการที่สอง นโยบายพัฒนาตะวันตกของจีนนี้ได้ส่งผลต่อรัฐบาลกลางจีนอย่างไรในการประสานความแตกต่างระหว่างตะวันตกที่พัฒนาแล้วและตะวันตกที่ยังด้อยพัฒนา ยกตัวอย่างเช่น มณฑลยูนหนาน และเขตปกครองตนเองกว่างซีชนชาติจ้วง จากการที่นักวิจัยหลายคนได้

เข้าใจว่าจีนตะวันออกและจีนตะวันออกเฉียงใต้ได้ประสบความสำเร็จอย่างมากจากนโยบายปฏิรูปและเปิดประเทศของจีน (Reform and Opening-up Policy) ตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 70 ในขณะที่ส่วนอื่นของจีนได้รับอานิสงส์จากนโยบายดังกล่าวน้อยหรือไม่มีเลย ปัจจุบันส่วนบริหารงานกลางของจีนได้หันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาจีนทางตะวันตกมากขึ้น และการจัดทำเขตการค้าเสรีจีน-อาเซียนนั้นได้ถูกจับตามองมากที่สุดขณะนี้ หลังจากการถูกจับตามองเมื่อครั้งการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ซึ่งแน่นอนว่าการจับตามองจะต้องเป็นไปในลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งการจัดทำเขตการค้าเสรีจีน-อาเซียนนี้ได้เป็นการท้าทายแต่เฉพาะรัฐมณฑลและประชาชนในมณฑลนั้น แต่รวมไปถึงเป็นการท้าทายต่อการบริหารงานกลางของจีนด้วย ซึ่งการทำความเข้าใจนโยบายของจีนต่อการจัดทำเขตการค้าเสรีดังกล่าวจะสามารถดูได้จากการขยายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้ทั่วถึงกันท่ามกลางความไม่สมดุลทางด้านการพัฒนาของแต่ละภาค

ดังนั้น ในการวิจัยความแตกต่างของรัฐมณฑลตัวอย่างทั้งสอง กล่าวคือ รัฐมณฑลจากตะวันตกเฉียงใต้ที่ไม่มีทางติดต่อกับทะเล และรัฐมณฑลจากชายฝั่งตะวันออก โดยมีคำถามใหญ่อยู่ 2 คำถาม คือ หนึ่ง รัฐมณฑลและประชาชนของมณฑลนั้นตอบรับอย่างไรต่อเขตการค้าเสรีจีน-อาเซียนและได้เพิ่มโอกาสทางธุรกิจแก่กลุ่มเศรษฐกิจเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือไม่ สอง รัฐมณฑลจะมีส่วนอย่างไรต่อนโยบายของจีนต่อเขตการค้าเสรีจีน-อาเซียน และต่อผลประโยชน์ท้องถิ่นทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ

คำสำคัญ : กลไกและปฏิสัมพันธ์ รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน เขตการค้าเสรีจีน – อาเซียน มณฑลยูนนาน และเขตปกครองตนเองกวางสีชุนชาติจ้วง

## Abstract

The Research Project titled “Mechanism and Interaction between Central Government and Local Government of The People’s Republic of China in The Framework of China-ASEAN Free Trade Area (CAFTA) ; The Case of Provinces Relevant to Thailand”

Foreign affairs have been correctly thought to fall within the jurisdiction of the central administration, which is especially true for China. But as it is equally true that national interest governs foreign policy, there arise such questions: whose interest is national interest, how that interest becomes national interest, what if the interests of different people conflict with one other? In a time of globalization, when economic affairs are gaining higher priority on the agenda of world politics, it can be expected that interest group on either guild or territorial basis will be more active in foreign affairs. Bearing these in mind, we would like to ask whose interest is put into the basket of national interest, and how, with respect to CAFTA? Surely that is still an awfully big question. To make this research project feasible, we are to focus on a shot part of the long spectrum: what is the local interest of the sampled provinces, namely Yunnan province, Zhejiang province and Shanxi province regarding CAFTA? What they are doing by themselves to materialize such interest? How these provinces have their interest taken into account by the Central Administration? Are those local interests complementary to each other, or competitive and even conflicting in nature? How can those different concerns be woven into a consistent national interest, guiding China’s commitment to CAFTA? Whether and to what extent can this approach shed light on China’s foreign policy? To answer all these questions, this project is to conduct case study, laying down sound foundation for developing theories or models. And why we choose



Yunnan, Zhejiang and Shanxi Province for case study? There are at least two reasons as follows:

Firstly, those provinces are typical for understanding the local dynamics behind China's CAFTA policy. Yunnan is geographically adjacent to Southeast Asia. Before the CAFTA initiation, Yunnan has declared as one of its overall development strategies to "construct Yunnan into a international thoroughfare connecting Southwest China and Southeast & South Asia". To put this policy into effect, government organs, business circle, academic community and mass media are all mobilized to contribute their wisdom and creativity, with large-scale infrastructure constructions being underway and more funds for Southeast Asian Studies. However, with all the advantage of geographic proximity, Yunnan has its own weaknesses. Due to its underdeveloped economy, Yunnan itself is neither a large market for Southeast Asian goods, nor the main provider of export goods, and its insufficient transportation connection with other parts of China seems to make the situation worse. Zhejiang province, however, is quite different as of CAFTA. Its economy is rather developed and rapidly expanding, its people are more experienced in business and have much more overseas commercial opportunities other than Southeast Asian. And Shanxi, as an inland province, has neither geographic advantage, nor traditional linkage with Southeast Asia. By studying those provinces, we can get a more comprehensive prospect on how China's commitment will make CAFTA a fruitful arrangement.

Secondly, China's policy of "developing the West" may have considerable impact on how the Central Administration coordinates the likely different concerns of the

developed east and the underdeveloped west, i.e., Zhejiang and Yunnan (and Shanxi province) in this study, providing a unique and prospective angle of view for understanding China's policy towards CAFTA. As most researchers understand, east and southeast China attributes lots of its achievement to the "Reform and Opening-up policy" since the late 1970s, from which inner China benefited less, if none. Nowadays, the Chinese central administration has come to address the imbalance, giving highest priority to developing "the west". As for CAFTA, which may be thought to be a most eye-catching external economic commitment only second to WTO since the late 1970s, surely it will mean things quite different for those various regions. What to do under such circumstances, and how, is not a challenge confronted only by the local government and its people, but also by the central administration. How to maximize its economic gains from the arrangement while avoiding further negative effect on the imbalance will be a promising way of understanding China's follow-up policy towards CAFTA.

Thus, by focusing on the three provinces typical of the Southwest, the Coastal East, and the inland northwest, and making comparisons between them, we expect to find some stimulating answers to these two questions: firstly, how the local government and its people response to CAFTA, providing business opportunity for southeast Asian economies? Secondly, how can local responses (maybe even initiatives) account for China's policy toward CAFTA in particular, and local interest for its external economic relations in general?

Key Words : Mechanism and Interaction, Central Government, Local Government, CAFTA (China-ASEAN Free Trade Area), Yunnan Province, Guangxi Autonomous.