

## The Role of Local Government in the People's Republic of China in Our Time: A Case Study of Yunnan Province

Norachat Wang

Assistant Professor, School of Sinology, Mae Fah Luang University

**Received:** September 14, 2017

**Accepted:** January 17, 2018

### Abstract

The People's Republic of China is a socialist country with a unitary state structure. The country is under the centralized administration of the the Central Government. The Local Government of Yunnan Province, which is the highest provincial administrative body, reports directly to the Central Government and is legitimate to lead and control the administration of the prefecture levels, the autonomous prefectures of the ethnic minority groups as well as districts, sub-districts, and townships within its administrative areas. It is legally righteous for the Local Government of Yunnan Province to manage the socio-economic and cultural affairs conforming to the laws and principles set up by the Prime-Minister. It is required that the Local Government of Yunnan Province specifies policies in accordance with its real situations, draft and enforce the social and economic plans. Moreover, the Local Government of Yunnan Province must act as a coordinator between the Central Government and other organizations at different levels within its administrative areas.

**Key words:** central government, local government, Yunnan Province, unitary state

## บทบาทรัฐบาลท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาชนจีนในยุคปัจจุบัน : กรณีศึกษามณฑลยูนนาน

นรชาติ วัง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสำนักวิชาจีนวิทยา มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย

ได้รับบทความ : 14 กันยายน 2560

ตอบรับตีพิมพ์ : 17 มกราคม 2561

### บทคัดย่อ

สาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นประเทศสังคมนิยม และเป็นประเทศระบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) ภายใต้การรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐบาลกลาง รัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนานเป็นรัฐบาลท้องถิ่น ระดับสูงสุดของมณฑลยูนนานที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นมณฑลยูนนาน มีสิทธิในการนำ และบัญชาการการปฏิบัติงานของรัฐบาลประชาชนในระดับเทศบาลนคร และแคว้นปกครองตนเองของชนชาติส่วนน้อย อำเภอ ตำบล และเมืองเล็กในชนบท ที่อยู่ในเขตใต้สังกัดของมณฑลยูนนาน มีสิทธิบริหารจัดการกิจการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของเขตใต้สังกัด ในเงื่อนไขที่ไม่ฝ่าฝืนคำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐบาลท้องถิ่นมณฑลยูนนานต้องกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่นตน ร่างและกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของมณฑล อีกทั้งเป็นองค์กรกลางในการประสานงานระหว่าง รัฐบาลกลาง กับรัฐบาลท้องถิ่นในระดับชั้นต่างๆ ภายในมณฑลยูนนาน

**คำสำคัญ :** รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น มณฑลยูนนาน ระบบรัฐเดี่ยว

## บทนำ

สังคมมีความกลมกลืนสมานฉันท์ถือเป็นเอกลักษณ์พิเศษของสังคมนิยม แบบประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน การที่สังคมมีความกลมกลืนสมานฉันท์เป็นหลักประกันสำคัญที่อำนวยให้ประเทศเข้มแข็งเกรียงไกร ประเทศชาติเจริญรุ่งเรือง และประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่อันผาสุก ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นหนึ่งในความสัมพันธ์พื้นฐานแห่งการดำรงอยู่ของประเทศ และเกี่ยวโยงโดยตรงถึงความเป็นเอกภาพของชาติ

รัฐบาลท้องถิ่นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาชนจีน ไม่เพียงแต่มีประวัติศาสตร์มาช้านาน หากยังได้ผ่านการเปลี่ยนแปลงและวิวัฒนาการอย่างสลับซับซ้อน วัตถุประสงค์ของการศึกษาลักษณะและบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นของจีน โดยเฉพาะของมณฑลยูนนาน เพื่อศึกษาการจัดรูปแบบองค์กรการปกครองท้องถิ่น บทบาทและหน้าที่ รวมทั้งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางของจีน โดยเป็นงานวิจัยเอกสาร

### 1. ลักษณะของรัฐบาลท้องถิ่นของจีน

“ ลักษณะของรัฐบาลท้องถิ่นของประเทศจีน ได้สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับองค์กรการบริหารแห่งชาติอื่น ๆ ”(周平, 2010) ในการเมืองระบบรัฐธรรมนูญของประเทศจีน องค์กรของประเทศชาติที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับรัฐบาลท้องถิ่นนั้น หนึ่งคือองค์กรอำนาจแห่งรัฐบาลท้องถิ่น สองคือ องค์กรการบริหารราชการแผ่นดินระดับบน เพราะฉะนั้น ลักษณะของรัฐบาลท้องถิ่นได้สะท้อนให้เห็นในความสัมพันธ์สองชั้นดังกล่าว ตัวอย่างเช่นในกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศจีน มาตราที่ 105 ได้บัญญัติไว้ว่า “ รัฐบาลท้องถิ่นประชาชนแต่ละระดับชั้น เป็นองค์กรปฏิบัติราชการแผ่นดินขององค์กรอำนาจแห่งประเทศชาติในแต่ละระดับชั้นของท้องถิ่นเป็นองค์กรบริหารราชการแผ่นดินของประเทศชาติในแต่ละระดับชั้นของท้องถิ่น ”(袁笋冰, 2010) ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น กับองค์กรอำนาจแห่งท้องถิ่น รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินระดับบน ไม่เพียงแต่เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะสองชั้น หากยังได้บ่งบอกถึงสถานะทางกฎหมายของรัฐบาลท้องถิ่นอีกด้วย

#### 1.1 เป็นฝ่ายปฏิบัติขององค์กรอำนาจแห่งรัฐบาลท้องถิ่น

สาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นประเทศสังคมนิยมที่ใช้อำนาจปกครองแบบประชาธิปไตยประชาชน ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตราที่ 2 ของประเทศจีนได้บัญญัติไว้ว่า “ อำนาจรัฐแห่งชาติของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นของประชาชน องค์กรที่ประชาชนปฏิบัติการใช้อำนาจเป็นการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ และการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนในแต่ละระดับชั้นของท้องถิ่น ”(袁笋冰, 2010) กล่าวคืออำนาจรัฐแห่งชาติเป็นของประชาชนโดยดำเนินการให้เป็นจริงผ่านรูปแบบการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชน คือ ประชาชนทำการเลือกตั้งผู้แทนประชาชนและประกอบเป็นการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชน การประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนเป็นองค์กรอำนาจแห่งประเทศชาติ อำนาจรัฐแห่งชาติที่การประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนมีอยู่ และปฏิบัติการใช้เกี่ยวข้องกับทุก ๆ ด้านของการบริหารราชการแผ่นดิน

ของประเทศชาติ การประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนนั้นเป็นองค์กรลงมติต่อญัตติต่าง ๆ ที่เสนอขึ้นมาอภิปราย เรื่องราวของการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศชาติ เมื่อผ่านการอภิปรายและลงมติแล้ว ต้องให้รัฐบาลที่เกิดจากการเลือกตั้งของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนนำมตินั้นไปปฏิบัติ สำหรับข้อกำหนดของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่น ต้องให้รัฐบาลท้องถิ่นที่เกิดจากการเลือกตั้งของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นไปดำเนินการปฏิบัติ จึงกล่าวได้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นเป็นองค์กรปฏิบัติของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่น

รัฐบาลท้องถิ่นเกิดจากการเลือกตั้งของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่น การประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดการดำรงอยู่ หรือการเลิกล้มของรัฐบาลท้องถิ่นสมัยใดสมัยหนึ่ง การประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นระดับอำเภอขึ้นไป รวมทั้งคณะกรรมการบริหารของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นรับผิดชอบในการดำเนินการอภิปราย และกำหนดเรื่องราวที่ใหญ่และสำคัญทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ การศึกษา วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม อนามัย งานทางด้านชนชาติส่วนน้อย และการบริหารราชการฝ่ายพลเรือน(民政 ในที่นี้หมายถึง การจัดการเลือกตั้ง การแบ่งเขตการปกครอง การบริหารการใช้และการเวนคืนที่ดิน การทำสำมะโนครัว สัญชาติ การจัดงาน การจดทะเบียนสมรส การจดทะเบียนสมาคมต่าง ๆ และการปลอมขวิญ และสงเคราะห์ครอบครัวที่เสียชีวิตในหน้าที่ราชการ เป็นต้น )ของเขตการปกครองท้องถิ่นของภูมิภาคตน ส่วนการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนระดับตำบล (乡) และเมืองเล็กในชนบท(镇)ต้องรับผิดชอบและเป็นหลักประกันให้เขตการปกครองของภูมิภาคตนในการปฏิบัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับทางราชการ(行政法规) และมติของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนระดับบนรวมทั้งคณะกรรมการบริหารของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนระดับบน(浦兴祖, 2011) มติและข้อกำหนด รวมทั้งแผนการที่กำหนดจากการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นระดับชั้นต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามโดยรัฐบาลท้องถิ่นประชาชนระดับชั้นนั้น ๆ กล่าวคือ รัฐบาลท้องถิ่นประชาชนระดับอำเภอขึ้นไป ต้องปฏิบัติตามมติการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนระดับเดียวกัน รวมทั้งคณะกรรมการบริหารของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนระดับนั้น ๆ ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นประชาชนระดับตำบลและระดับเมืองเล็กในชนบท(乡镇政府) ก็เช่นเดียวกัน ต้องปฏิบัติตามมติการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนระดับเดียวกันของตน ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นประชาชนระดับชั้นต่าง ๆ ต้องรับผิดชอบต่อการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนระดับเดียวกันของตน และต้องรายงานรายละเอียดการปฏิบัติงานต่อการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชน ในระหว่างเปิดการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชน ผู้นำของรัฐบาลท้องถิ่นประชาชนระดับชั้นต่าง ๆ ต้องรายงานสภาพการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่นต่อที่ประชุม และต้องผ่านการตรวจสอบพิจารณาและอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนประชาชน รัฐบาลท้องถิ่นประชาชนระดับอำเภอขึ้นไปในระหว่างการปิดประชุมของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนระดับเดียวกันของตน ต้องรับผิดชอบและรายงานสภาพการปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการบริหารของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนระดับเดียวกันของตน การประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนระดับชั้นต่าง ๆ และคณะกรรมการบริหารของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนระดับอำเภอ

ขึ้นไปมีสิทธิ์ยกเลิกคำสั่ง และข้อกำหนดที่ไม่เหมาะสมของรัฐบาลท้องถิ่นประชาชนระดับเดียวกันของตน จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นประชาชนเป็นฝ่ายปฏิบัติขององค์กรอำนาจแห่งชาติของท้องถิ่น

## 1.2 เป็นองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลท้องถิ่น

ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศจีนมาตราที่ 85 ได้บัญญัติไว้ว่า “สำนักนายกรัฐมนตรีของสาธารณรัฐประชาชนจีนอันหมายถึง รัฐบาลกลางประชาชนเป็นองค์กรปฏิบัติราชการแผ่นดินขององค์กรอำนาจสูงสุดแห่งประเทศชาติเป็นองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินสูงสุดแห่งประเทศชาติ”(袁笋冰, 2010) ประเทศจีนเป็นประเทศระบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) ภายใต้ระบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐบาลกลางนั้น รัฐบาลกลางเป็นองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินสูงสุดของประเทศชาติ มีความรับผิดชอบในการบริหารจัดการ และควบคุมดูแลประเทศชาติในทุกด้าน แต่รัฐบาลท้องถิ่นระดับชั้นต่าง ๆ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่น ซึ่งรับผิดชอบในการบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่นในกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศจีน มาตราที่ 110 ก็ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “รัฐบาลท้องถิ่นประชาชนระดับชั้นต่าง ๆ ล้วนเป็นองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินที่อยู่ภายใต้การนำที่เป็นเอกภาพของสำนักนายกรัฐมนตรี ล้วนอยู่ใต้สังกัดและปฏิบัติตามสำนักนายกรัฐมนตรี ”(袁笋冰, 2010) ถ้ามองในความหมายดังที่กล่าวมาจึงพูดได้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นของประชาชนเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของระบบองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินแห่งประเทศชาติทั้งมวล และเป็นองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินแห่งชาติที่รัฐบาลกลางจัดตั้งขึ้นในส่วนท้องถิ่น

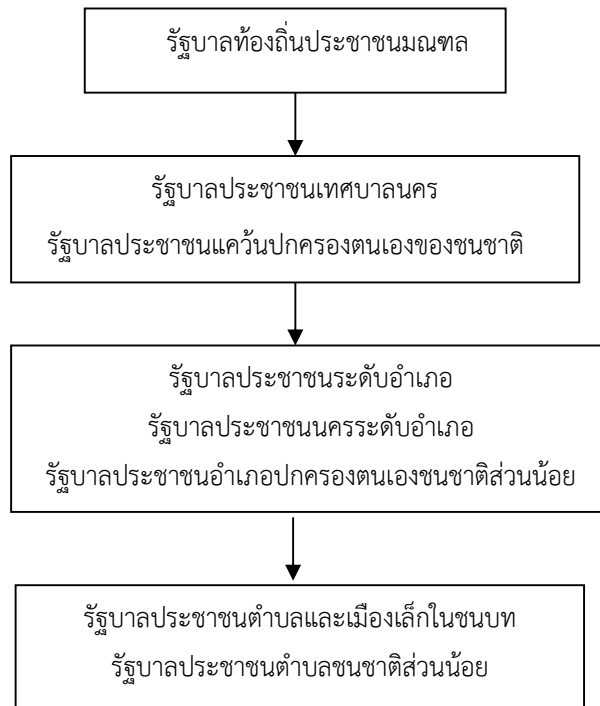
กฎหมายรัฐธรรมนูญรวมทั้งกฎหมายองค์กรจัดตั้งของส่วนท้องถิ่น(《地方组织法》) ของประเทศจีน ล้วนได้กำหนดอย่างชัดเจนว่า ความสัมพันธ์ที่รัฐบาลระดับบนมีต่อรัฐบาลระดับล่างเป็นความสัมพันธ์ในการนำ ส่วนความสัมพันธ์ที่รัฐบาลระดับล่างมีต่อรัฐบาลระดับบนเป็นความสัมพันธ์อยู่ในสังกัด กล่าวคือ สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นองค์กรปฏิบัติราชการแผ่นดินขององค์กรอำนาจสูงสุดของประเทศชาติ ขณะเดียวกัน สำนักนายกรัฐมนตรีก็เป็นองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินสูงสุดของประเทศชาติ มีความรับผิดชอบในการบริหารและการนำพารัฐบาลท้องถิ่นระดับชั้นต่าง ๆ ทั่วทั้งประเทศอย่างเป็นเอกภาพ ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นระดับชั้นต่าง ๆ ต่างก็เป็นองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศชาติที่อยู่ภายใต้การนำอย่างเป็นเอกภาพของสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรีมีสิทธิ์เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกคำสั่งและข้อกำหนดที่ไม่เหมาะสมของรัฐบาลท้องถิ่นระดับชั้นต่าง ๆ (The establishment of the Standing Committee of the National People's Congress, 2014)

รัฐบาลท้องถิ่นระดับชั้นต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับอำเภอขึ้นไปต้องปฏิบัติตามคำสั่งและข้อกำหนดขององค์กรบริหารราชการแผ่นดินของประเทศชาติที่เป็นระดับบน รับผิดชอบในการกำหนดมาตรการการบริหารราชการแผ่นดินจัดการเรื่องราวอื่น ๆ ที่องค์กรการบริหารราชการแผ่นดินแห่งชาติระดับบนมอบหมายทำการนำหน่วยงานต่างๆที่อยู่ในสังกัดและรัฐบาลท้องถิ่นระดับล่างปฏิบัติหน้าที่การงาน รัฐบาลท้องถิ่นระดับอำเภอขึ้นไปมีสิทธิ์เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดที่ไม่เหมาะสมของหน่วยงาน ต่าง ๆ ที่อยู่ใต้สังกัดและของรัฐบาลท้องถิ่นระดับล่าง

สำหรับรัฐบาลท้องถิ่นระดับตำบลและระดับเมืองเล็กในชนบทต้องปฏิบัติตามคำสั่งและข้อกำหนดขององค์กรการบริหารราชการแผ่นดินแห่งชาติระดับบน จัดการเรื่องราวนั้น ๆ ที่องค์กรการบริหารราชการแผ่นดินแห่งชาติระดับบนมอบหมาย ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นระดับชั้นต่าง ๆ ต้องรับผิดชอบ และรายงานรายละเอียดการปฏิบัติงานต่อองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินแห่งชาติระดับบน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามคำสั่งและข้อกำหนดขององค์กรการบริหารราชการแผ่นดินแห่งชาติระดับบนต้องรับผิดชอบและรายงานสภาพการปฏิบัติงานต่อองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินแห่งชาติระดับบนและรับการตรวจสอบจากองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินแห่งชาติระดับบน ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นของประเทศไทย ไม่เพียงแต่ต้องรับผิดชอบและรายงานสภาพการปฏิบัติงานต่อองค์กรอำนาจแห่งชาติของท้องถิ่นระดับเดียวกัน หากยังต้องรับผิดชอบและรายงานสภาพการปฏิบัติงานต่อองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินแห่งชาติระดับบนอีกด้วยซึ่ง “รัฐบาลท้องถิ่นอยู่ในสภาพดำรงความสัมพันธ์แบบความรับผิดชอบต่อสองสายงาน (双向负责关系)” (周平, 2010) รัฐบาลท้องถิ่นของประเทศไทยเป็นทั้งองค์กรปฏิบัติราชการแผ่นดินขององค์กรอำนาจแห่งชาติของท้องถิ่น และเป็นองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินแห่งชาติของท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นการเชื่อมฝักรการบริหารจัดการทั้งทางแนวตั้งกับทางแนวนอนให้เข้าด้วยกัน เนื่องจากว่ารัฐบาลท้องถิ่นของประเทศไทยถือกำเนิดจากการเลือกตั้งของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนของท้องถิ่น นอกจากการดำรงอยู่ของความสัมพันธ์แบบความรับผิดชอบต่อสองสายงานแล้ว ขณะเดียวกันรัฐบาลท้องถิ่นก็อยู่ในความสัมพันธ์ที่ถูกบังคับจากทั้งทางแนวตั้งและทางแนวนอน ซึ่งในทางแนวนอนนั้นรัฐบาลท้องถิ่นถูกบังคับ โดยองค์กรอำนาจแห่งชาติของท้องถิ่น และเป็นตัวแทนทางผลประโยชน์ของท้องถิ่น ส่วนในทางแนวตั้งนั้นรัฐบาลท้องถิ่นถูกบังคับโดยรัฐบาลท้องถิ่นระดับบนอาศัยอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินสูงสุดแห่งชาติและเป็นตัวแทนทางผลประโยชน์แห่งประเทศชาติทั้งมวลตามข้อบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนด และจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นรวมทั้งหมด 4 ระดับชั้นด้วยกัน กล่าวคือ มีระดับมณฑล (รวมทั้งนครที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง และเขตปกครองตนเองของชนชาติส่วนน้อย) ระดับเทศบาลนคร (รวมทั้งแคว้นปกครองตนเองของชนชาติส่วนน้อย) ระดับอำเภอ (รวมทั้งอำเภอปกครองตนเองของชนชาติส่วนน้อย) และระดับตำบลและเมืองเล็กในชนบท (รวมทั้งตำบลของชนชาติส่วนน้อย) เพราะฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของระบบการเมืองแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

### โครงสร้างองค์กรจัดตั้งของรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนาน



## 2. บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นของจีน

ประเทศชาติเป็นรูปแบบและกลไกการบริหารจัดการของสังคมมนุษย์ชาติเป็นรูปแบบการเมืองที่มนุษยชาติสร้างขึ้นมาจนถึงปัจจุบันที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง (周平, 2012) ประเทศชาตินอกจากจะเป็นองค์กรร่วมทางการเมือง(政治共同体)พื้นฐานที่สุดแล้ว หากยังจะเป็นรูปแบบทางการเมือง(政治形态)พื้นฐานที่สุดอีกด้วยเมื่ออำนาจรัฐแห่งชาติสถาปนาขึ้นแล้ว ก็จะต้องจัดตั้งรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรที่จะรับผิดชอบและปฏิบัติอำนาจรัฐแห่งชาติขึ้นมา (周平, 2010)

### 2.1 ปฏิบัติอำนาจหน้าที่ของประเทศชาติ

อำนาจรัฐแห่งชาติต้องควบคุมดูแลดินแดนของประเทศชาติ ปกครองประชาชนบนดินแดนของประเทศตน และทำการปกป้องอำนาจอธิปไตยของประเทศชาติ อันว่าธาตุแท้ของประเทศชาติที่เป็นเครื่องมือการปกครองของชนชั้นนั้น จำเป็นต้องแสดงออกผ่านอำนาจหน้าที่ของประเทศชาติ แต่อำนาจหน้าที่ของประเทศชาติจะปฏิบัติให้เป็นจริงได้คงต้องผ่านรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นมานั่นเอง

ประเทศจีนเป็นประเทศสังคมนิยมที่ใช้อำนาจปกครองแบบประชาธิปไตยประชาชน ประเทศชาติของจีนก็ต้องดำเนินการให้เป็นจริง ผ่านรัฐบาลในการปฏิบัติใช้อำนาจของประเทศชาติ ซึ่งในความหมายนี้องค์กรจัดตั้งที่ปฏิบัติใช้อำนาจแห่งประเทศชาติของจีนล้วนรับภาระอำนาจหน้าที่ที่มีต่อประเทศชาติ ตัวอย่างเช่น องค์กรนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีน (หมายถึงคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนและคณะกรรมการกลางตรวจสอบวินัย

ของพรรคคอมมิวนิสต์จีน) องค์กรอำนาจ (หมายถึงการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ และของท้องถิ่นรวมทั้งคณะกรรมการบริหารของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชน) องค์การบริหารราชการแผ่นดินองค์กรศาลยุติธรรม กองทัพประชาชน และองค์กรการประชุมปรึกษาทางด้านการเมือง เป็นต้น ซึ่งองค์กรเหล่านี้ล้วนรับภาระอำนาจหน้าที่สอดคล้องกันที่มีต่อประเทศชาติ

รัฐบาลท้องถิ่นกระจายอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่นต่างๆของประเทศจีนรับผิดชอบในการปฏิบัติอำนาจหน้าที่ของประเทศชาติในเขตได้สังกัดของตน กล่าวคือ รัฐบาลท้องถิ่นของจีนเป็นองค์กรปฏิบัติราชการแผ่นดินขององค์กรอำนาจแห่งประเทศชาติของท้องถิ่น และเป็นองค์กรบริหารราชการแผ่นดินแห่งประเทศชาติของท้องถิ่นเพราะฉะนั้นในเขตการปกครองเขตต่าง ๆ รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดและนโยบายขององค์กรนำของพรรคองค์กรอำนาจแห่งประเทศชาติ และองค์กรอำนาจแห่งท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาชนจีน

“อำนาจหน้าที่ภายในของประเทศชาติสามารถแบ่งออกเป็น อำนาจหน้าที่ทางการเมือง (หรืออำนาจหน้าที่การปกครอง) อำนาจหน้าที่ทางสังคม (หรืออำนาจหน้าที่การบริหารจัดการทางสังคม) แต่อำนาจหน้าที่ทางการเมืองกับอำนาจหน้าที่ทางสังคมของประเทศชาติ เมื่อกระจายอยู่ในระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นระดับชั้นต่าง ๆ ก็จะมีคุณภาพที่แตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐบาลท้องถิ่นที่มีระดับชั้นยิ่งสูงก็จะมีอำนาจหน้าที่ทางการเมืองที่ยิ่งเด่นชัด แต่สำหรับรัฐบาลท้องถิ่นที่มีระดับชั้นยิ่งต่ำ ก็จะมีอำนาจหน้าที่ทางสังคมที่ยิ่งเด่นชัด” (周平, 2010)

## 2.2 ดำเนินการใช้อำนาจของประชาชนเพื่อประชาชน

สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศสังคมนิยมที่ใช้อำนาจปกครองแบบประชาธิปไตยประชาชน ภายใต้ระบอบสังคมนิยม ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ อำนาจทั้งหมดของประเทศชาติเป็นของประชาชน หลังจากประเทศจีนดำเนินนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจและเปิดประเทศในปี ค.ศ.1978 เป็นต้นมา เศรษฐกิจสังคมของจีนพัฒนาอย่างรวดเร็วควบคู่ไปกับการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งทางความเป็นอยู่ การศึกษาและสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีการสัมผัสกับสิ่งใหม่ๆของโลกภายนอกทำให้จิตสำนึกพลเมืองของประชาชนก็ได้ยกระดับสูงขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งจิตสำนึกและความต้องการที่มีต่ออำนาจของประชาชนก็ค่อยๆยกระดับสูงขึ้นไปด้วย ซึ่งอำนาจของประชาชนนั้นไม่เพียงแต่ดำเนินการให้เป็นจริงในระดับของประเทศชาติ หากยังต้องดำเนินการให้เป็นจริงผ่านรัฐบาลท้องถิ่น ประชาชนยังต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่น ทั้งนี้เราจะเห็นได้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นของประเทศจีนก็เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการอำนาจของประชาชนให้เป็นจริงอย่างหนึ่ง รัฐบาลท้องถิ่นเกิดขึ้นจากการเลือกตั้งขององค์กรอำนาจของท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นต้องนำข้อกำหนดขององค์กรอำนาจที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนไปปฏิบัติ และรัฐบาลท้องถิ่นในระหว่างขั้นตอนการกำหนดนโยบายนั้นต้องรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน และยอมรับการตรวจสอบจากประชาชนซึ่งรัฐบาลท้องถิ่น มีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการอำนาจของประชาชนให้เป็นจริง

## 2.3 คุณลักษณะดีของประชาชน

เนื่องจากประเทศจีนเป็นประเทศใหญ่มีประชากรเป็นจำนวนมาก อีกทั้งมีภูมิประเทศที่กว้างใหญ่ไพศาล ดังนั้นปัญหาสาธารณะในระหว่างภาคตะวันออกกับภาคตะวันตกเขตดินแดนภายในประเทศกับเขตชายแดน

เขตนครเมืองกับเขตชนบทและเขตฟาร์มกาศัยของชนชาติอื่นกับเขตชนชาติส่วนน้อยของจีนต่างก็มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก การแก้ไขปัญหาสาธารณะเหล่านี้ไม่เพียงแต่ต้องอาศัยรัฐบาลกลางกำหนดนโยบายในทางมหภาคแล้ว หากยังต้องการรัฐบาลท้องถิ่นมากำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของภูมิภาคตนเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะของท้องถิ่นตน ถ้าหากรัฐบาลท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาสาธารณะในท้องถิ่นตนได้ทันเวลา และมีประสิทธิภาพก็จะสามารถส่งเสริมให้สังคมในภูมิภาคตนมีเสถียรภาพมั่นคง เศรษฐกิจพัฒนาวัฒนธรรมเจริญก้าวหน้า สิทธิของประชาชนจะได้รับการปกป้องรักษาความเที่ยงธรรมและความเป็นธรรมสามารถจะดำเนินการให้เป็นจริงได้ ประชาชนมีชีวิตสงบสุข สาธารณะประโยชน์ก็จะได้รับการส่งเสริม และสุดท้ายเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของการมีรัฐบาลเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

### 3. ลักษณะและบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นของมณฑลยูนนาน

ประเทศจีนเป็นประเทศระบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) จากรัฐบาลกลางอันหมายถึงสำนักนายกรัฐมนตรีจนถึงรัฐบาลตำบลประชาชนและเมืองเล็กในชนบท (乡镇人民政府) นั้นได้กลายเป็นระบบองค์กรจัดตั้งที่มีเอกภาพและสมบูรณ์ที่มีโครงสร้างแบบปิระมิด (Pyramid) สำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินแห่งชาติสูงสุดในตำแหน่งบนสุดของปิระมิดนี้ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นของประเทศจีนได้แบ่งเขตการปกครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดเป็น 4 ระดับชั้นกล่าวคือ “มีระดับมณฑล (รวมทั้งนครที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางและ เขตปกครองตนเองของชนชาติส่วนน้อย) ระดับเทศบาลนคร (รวมทั้งแคว้นปกครองตนเองของชนชาติส่วนน้อย) ระดับอำเภอ (รวมทั้งอำเภอปกครองตนเองของชนชาติส่วนน้อย) และระดับตำบล และเมืองเล็กในชนบท (รวมทั้งตำบลของชนชาติส่วนน้อย)” (袁笋冰, 2010)

ปัจจุบันนี้ ในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่นระดับมณฑลสาธารณรัฐประชาชนจีน แบ่งออกเป็น 23 มณฑล 5 เขตปกครองตนเองของชนชาติส่วนน้อย 2 เขตการปกครองพิเศษและนครที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางอีก 4 นคร

ก่อนที่จะศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับรัฐบาลท้องถิ่นของมณฑลยูนนานเราควรจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของประเทศจีนก่อนพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้กลายเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 ระบบพรรคการเมืองของจีนเป็นระบบความร่วมมือจากหลายพรรคที่มีพรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็นพรรคการนำ เพราะฉะนั้น พรรคคอมมิวนิสต์จีนจึงอยู่ในศูนย์กลางของโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของประเทศจีนตั้งแต่รัฐบาลกลางจนถึงรัฐบาลท้องถิ่น ในองค์การของรัฐบาลทุกระดับชั้นล้วนมีคณะกรรมการพรรคคอมมิวนิสต์จีนตั้งอยู่ ในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น มีคณะกรรมการพรรคคอมมิวนิสต์จีนรวมทั้งคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการตรวจสอบวินัยของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์จีนตั้งอยู่ในระดับมณฑล เขตปกครองตนเองของชนชาติส่วนน้อย นครที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง เทศบาลนครที่มีเขตอยู่ได้สังกัด แคว้นปกครองตนเอง อำเภอ อำเภอที่ปกครองตนเองของชนชาติส่วนน้อย นครที่ไม่มีเขตอยู่ได้สังกัดและส่วนเขตที่ขึ้นตรงต่อเทศบาลนคร

#### 3.1 การประชุมสมาชิกสภาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์จีนท้องถิ่นระดับชั้นต่าง ๆ

การประชุมสมาชิกสภาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์จีน เป็นองค์การนำของพรรคในทุกระดับชั้นของท้องถิ่น ประกอบด้วยสมาชิกพรรคที่ได้รับการเลือกเป็นผู้แทน ตามระเบียบข้อบังคับของพรรคคอมมิวนิสต์จีน

ฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้ว่า การประชุมสมาชิกสภาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์จีนท้องถิ่นจะจัดการประชุม 5 ปี จัด 1 ครั้ง จะจัดโดยคณะกรรมการพรรคคอมมิวนิสต์จีนในระดับเดียวกัน (浦兴祖, 2011)

### 3.2 คณะกรรมการพรรคคอมมิวนิสต์จีนท้องถิ่นแต่ละระดับชั้น

คณะกรรมการพรรคคอมมิวนิสต์จีนท้องถิ่นในแต่ละระดับชั้น เป็นองค์กรการนำท้องถิ่นของพรรคในระหว่างการปิดการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์จีนระดับเดียวกัน เกิดขึ้นโดยการเลือกตั้งของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์จีนในระดับเดียวกัน คณะกรรมการสมัยหนึ่งจะดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 5 ปี ในระหว่างการปิดการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์จีน คณะกรรมการพรรคคอมมิวนิสต์จีนท้องถิ่นแต่ละระดับชั้นต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการพรรคคอมมิวนิสต์จีนกลางและองค์กรพรรคระดับบน รวมทั้งมติของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์จีนในระดับเดียวกัน ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันให้คำสั่ง คำชี้แนะของสำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐบาลท้องถิ่นระดับบนจะได้รับการปฏิบัติในท้องถิ่นของตน ทำการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาสำคัญของท้องถิ่น ทำการแนะนำตัวข้าราชการสำคัญให้กับองค์กรอำนาจของท้องถิ่น

### 3.3 คณะกรรมการบริหารของคณะกรรมการพรรคฯ ท้องถิ่นระดับชั้นต่าง ๆ

คณะกรรมการบริหารของคณะกรรมการพรรคคอมมิวนิสต์จีนท้องถิ่นระดับชั้นต่าง ๆ รวมทั้งเลขาธิการและรองเลขาธิการของคณะกรรมการบริหารพรรคฯ เกิดขึ้นโดยการเลือกตั้งของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์จีนในระดับเดียวกันแล้วยังต้องนำเสนอคณะกรรมการพรรคฯระดับบนเพื่อทำการพิจารณาอนุมัติแล้วจึงจะมีผลบังคับอย่างเป็นทางการ เลขาธิการและรองเลขาธิการของคณะกรรมการบริหารพรรคฯ ในระดับชั้นต่าง ๆ จะดำรงตำแหน่งสมัยละ 5 ปี

### 3.4 คณะกรรมการตรวจสอบวินัยของพรรคคอมมิวนิสต์จีนท้องถิ่นในระดับชั้นต่าง ๆ

คณะกรรมการตรวจสอบวินัยของพรรคคอมมิวนิสต์จีนท้องถิ่นในระดับชั้นต่าง ๆ เกิดขึ้นโดยการเลือกตั้งของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์จีนในระดับเดียวกัน คณะกรรมการตรวจสอบวินัยของพรรคคอมมิวนิสต์จีนท้องถิ่นระดับชั้นต่าง ๆ จะปฏิบัติงานภายใต้การนำของคณะกรรมการพรรคคอมมิวนิสต์จีนท้องถิ่นระดับเดียวกัน และภายใต้การนำของคณะกรรมการตรวจสอบวินัยของพรรคคอมมิวนิสต์จีนท้องถิ่นระดับบน การประชุมของคณะกรรมการตรวจสอบวินัยของพรรคคอมมิวนิสต์จีนท้องถิ่นระดับชั้นต่าง ๆ ทำการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารของคณะกรรมการตรวจสอบวินัยของพรรคฯ รวมทั้งเลือกตั้งเลขาธิการกับรองเลขาธิการของคณะกรรมการบริหาร เมื่อผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการพรรคฯ ท้องถิ่นในระดับเดียวกันแล้วยังต้องนำเสนอคณะกรรมการพรรคคอมมิวนิสต์จีนระดับบนเพื่อทำการพิจารณาอนุมัติคณะกรรมการบริหารของคณะกรรมการตรวจสอบวินัยของพรรคฯ ท้องถิ่นระดับชั้นต่าง ๆ รวมทั้งเลขาธิการ กับรองเลขาธิการสมัยหนึ่งจะดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 5 ปี

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าตำแหน่งเลขาธิการและรองเลขาธิการของคณะกรรมการบริหารทั้งของพรรคคอมมิวนิสต์จีนท้องถิ่นระดับชั้นต่าง ๆ และของคณะกรรมการตรวจสอบวินัยของพรรคคอมมิวนิสต์จีนท้องถิ่นระดับชั้นต่าง ๆ ถึงแม้ว่าจะผ่านการเลือกตั้งจากการประชุมคณะกรรมการพรรคคอมมิวนิสต์จีนท้องถิ่น

และการประชุมคณะกรรมการตรวจสอบวินัยของพรรคคอมมิวนิสต์จีนท้องถิ่นในเบื้องต้นแล้วก็ตาม แต่ในที่สุดแล้วตำแหน่งเลขาธิการ และรองเลขาธิการล้วนต้องผ่านการพิจารณาแต่งตั้งจากคณะกรรมการพรรคคอมมิวนิสต์จีนท้องถิ่นระดับบนทั้งสิ้น

สภาพดังกล่าวขององค์กรการนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีนท้องถิ่น ได้ดำเนินการในระบบเดียวกันทั้งในมณฑลยูนนาน และในมณฑลต่าง ๆ หรือเขตปกครองตนเองของชนชาติส่วนน้อย และนครที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางทั่วทั้งประเทศจีน จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ประเทศจีน เริ่มดำเนินนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจ และเปิดประเทศในปี ค.ศ. 1978 ผู้นำจีนตั้งเสียผิงก็ได้เน้นว่า “เนื้อหาในการปฏิรูปนั้น ประการแรก คือหน้าที่ของพรรคกับรัฐบาลควรแยกออกจากกัน ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหที่พรรคจะมีการนำอย่างไร จึงจะมีประสิทธิภาพที่ดีที่สุด สิ่งนี้สำคัญมากควรจะต้องถือเป็นเรื่องสำคัญอันดับแรก ” (浦兴祖, 2011) ดังนั้นในกิจการงานของประเทศชาติของประเทศจีน บทบาทการนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีนในปัจจุบันนี้ ที่สำคัญคือ การนำทางการเมือง การนำทางองค์กรจัดตั้ง และการนำทางความคิด ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นระดับชั้นต่าง ๆ “เป็นองค์กรปฏิบัติราชการแผ่นดินขององค์กรอำนาจแห่งประเทศชาติในแต่ละระดับชั้นของท้องถิ่น และเป็นองค์กรบริหารราชการแผ่นดินของประเทศชาติในแต่ละระดับชั้นของท้องถิ่น” นั่นเอง

มณฑลยูนนานได้รับการปลดปล่อยในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1950 และรัฐบาลท้องถิ่นประชาชนมณฑลยูนนานได้ก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 1950 มณฑลยูนนานตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของประเทศจีนมีเนื้อที่ทั้งหมด 394,000 ตารางกิโลเมตร ความสูงเหนือระดับน้ำทะเลภายในมณฑลยูนนานเฉลี่ยประมาณ 2,000 เมตร สูงสุด 6,740 เมตร และต่ำสุดเพียง 76.4 เมตร ลักษณะภูมิประเทศของทั่วทั้งมณฑลเป็นเขตภูเขาประมาณ 94% และเป็นที่ราบลุ่มประมาณ 6% ตามการสำรวจประชากรในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2011 มณฑลยูนนานมีประชากรทั้งหมด 45,966,000 คน ในจำนวนนี้ ประชากรที่เป็นชนชาติส่วนน้อยมี 34% (Lan Dian, 2011) และมีประชากรที่เป็นชนชาติส่วนน้อยเกือบ 10 ล้านคน พำนักอาศัยอยู่ในเขตภูเขา เขตเชิงเขาและเขตที่ราบสูง

#### 4. รัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนาน

รัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนานเป็นรัฐบาลท้องถิ่นระดับสูงสุดของมณฑลยูนนาน ซึ่งอยู่ภายใต้การนำการปกครองโดยตรงของรัฐบาลกลางแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน สถานะและบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนานในระบบองค์กรจัดตั้งทางการบริหารแห่งชาติจีนจะแสดงออกในทั้ง 3 ด้าน ดังต่อไปนี้

**ประการแรก** ในสถานะที่เป็นองค์กรปฏิบัติราชการแผ่นดินขององค์กรอำนาจแห่งประเทศชาติในระดับมณฑล รัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนานนอกจากจะต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายและระเบียบข้อบังคับการบริหารงานของทางราชการรวมทั้งมติและข้อกำหนดขององค์กรอำนาจสูงสุด และองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินสูงสุดแห่งประเทศชาติแล้ว ขณะเดียวกันยังต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของส่วนท้องถิ่น และมติที่กำหนดโดยการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนรวมทั้งคณะกรรมการบริหารของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนของมณฑลยูนนาน ต้องรับผิดชอบและรายงานรายละเอียดการปฏิบัติงานต่อการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชน รวมทั้งคณะกรรมการบริหารของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทน

ประชาชนของมณฑลยูนนาน การประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนรวมทั้งคณะกรรมการบริหารของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนของมณฑลยูนนานมีสิทธิในการควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนาน และมีสิทธิเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกคำสั่ง และข้อกำหนดที่ไม่เหมาะสมของรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนาน

ประการที่สอง ในฐานะที่เป็นองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินแห่งชาติของท้องถิ่นที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง รัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนานต้องปฏิบัติตามการบัญชาการ และการนำที่เป็นเอกภาพของสำนักนายกรัฐมนตรี และต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับการบริหารงานของทางราชการ คำสั่งและข้อกำหนดที่กำหนดโดยสำนักนายกรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัด ซึ่งต้องรับผิดชอบและรายงานรายละเอียดการปฏิบัติงานต่อสำนักนายกรัฐมนตรี

ประการที่สาม รัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนานเป็นองค์กรการบริหารราชการแผ่นดินแห่งชาติของท้องถิ่นภายในมณฑลที่สูงที่สุดมีสิทธิในการนำและบัญชาการการปฏิบัติงานของรัฐบาลประชาชนในระดับเทศบาล นครและแคว้นปกครองตนเองของชนชาติส่วนน้อย อำเภอ ตำบลและเมืองเล็กในชนบทที่อยู่ในเขตใต้สังกัดของมณฑล มีสิทธิบริหารจัดการกิจการการสร้างสรรค์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของเขตใต้สังกัดของมณฑล ในเงื่อนไขที่ไม่ฝ่าฝืนคำสั่งทางการบริหารของสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนานต้องกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่นตน ร่างและกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของมณฑล ซึ่งเนื้อหาในการบริหารจัดการของรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนานจะมีลักษณะเป็นมหภาค และเป็นองค์กรกลางในการประสานงานการบริหารจัดการระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นในระดับชั้นต่าง ๆ ภายในมณฑล รัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนานประกอบด้วย ผู้ว่าราชการมณฑล จำนวน 1 คน รองผู้ว่าราชการมณฑล จำนวน 8 คน เลขาธิการ (Secretary General) อธิบดีกรม ผู้อำนวยการกองและผู้อำนวยการของคณะกรรมการต่าง ๆ ผู้ว่าราชการมณฑลก็รับรองผู้ว่าราชการมณฑลได้รับตำแหน่งโดยการเลือกตั้งของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนของมณฑลยูนนาน ส่วนตัวบุคคลอื่น ๆ ที่เป็นส่วนประกอบของรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนาน ให้เสนอชื่อโดยผู้ว่าราชการมณฑล และกำหนดโดยคณะกรรมการบริหารของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนมณฑลยูนนานและต้องทำรายงานเพื่อลงบันทึกกับทางสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนานสมัยหนึ่งจะดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 5 ปี

รัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนานเหมือนมณฑลอื่นๆของประเทศจีน มีการดำเนินระบบความรับผิดชอบโดยผู้ว่าราชการมณฑล ผู้ว่าราชการมณฑลเป็นผู้นำสูงสุดของรัฐบาลท้องถิ่นระดับมณฑลมีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการงานของรัฐบาลมณฑล รองผู้ว่าราชการมณฑลช่วยงานของผู้ว่าราชการมณฑลโดยรับผิดชอบ ควบคุมดูแลหน่วยงานบางส่วน of รัฐบาลท้องถิ่นระดับมณฑล แต่ปัญหาสำคัญที่เจอในระหว่างปฏิบัติงานต้องผ่านการประชุมอภิปรายก่อนค่อยกำหนดวิธีแก้ไข การประชุมของรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนาน แบ่งออกเป็น การประชุมของคณะกรรมการบริหารกับการประชุมทั้งคณะ ซึ่งการประชุมของคณะกรรมการบริหารจะประกอบด้วยผู้ว่าราชการมณฑล รองผู้ว่าราชการมณฑลและเลขาธิการ ส่วนการประชุมทั้งคณะจะประกอบด้วยผู้ว่าราชการมณฑล รองผู้ว่าราชการมณฑล เลขาธิการ และหัวหน้าของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลมณฑล

การจัดตั้งหน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐบาลท้องถิ่นระดับมณฑลไม่เพียงแต่ต้องตามหลักการที่มีความจำเป็นในการปฏิบัติงานกับการที่มีองค์การที่เกะทัดรัด หากยังต้องยื่นขอการพิจารณาอนุมัติจากสำนักนายกรัฐมนตรี และต้องทำรายงานเพื่อลงบันทึกกับคณะกรรมการบริหารของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนของมณฑล องค์กรและหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นของรัฐบาลท้องถิ่นระดับมณฑลของประเทศจีนทั่วประเทศ จะมีโครงสร้างที่เหมือนกัน กล่าวคือ โดยทั่วไปจะประกอบด้วยกรม กอง และคณะกรรมการทั้งหลาย รัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนานตั้งอยู่ที่ถนน Hua Shan ของเขต Wu Hua ของเทศบาลนครคุนหมิงภายใต้ศาลาว่าการมณฑล หน่วยงานที่ประกอบเป็นรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนานมีทั้งหมด 25 หน่วยงาน คือ

- (1) คณะกรรมการพัฒนาและปฏิรูปแห่งมณฑลยูนนาน
- (2) คณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งมณฑลยูนนาน
- (3) กรมการศึกษาแห่งมณฑลยูนนาน
- (4) กรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของมณฑลยูนนาน
- (5) คณะกรรมการกิจการชนชาติส่วนน้อยของมณฑลยูนนาน
- (6) กรมสันติบาลของมณฑลยูนนาน
- (7) กรมรักษาความมั่นคงแห่งชาติของมณฑลยูนนาน
- (8) กรมการควบคุมและตรวจสอบของมณฑลยูนนาน
- (9) กรมบริหารราชการฝ่ายพลเรือน
- (10) กรมศาลยุติธรรมของมณฑลยูนนาน
- (11) กรมการคลังของมณฑลยูนนาน
- (12) กรมบุคลากรของมณฑลยูนนาน
- (13) กรมแรงงานและสวัสดิการสังคมของมณฑลยูนนาน
- (14) กรมแหล่งทรัพยากรบนดินแดนแห่งชาติมณฑลยูนนาน
- (15) กรมการสร้างสรรค์แห่งมณฑลยูนนาน
- (16) กรมการคมนาคมแห่งมณฑลยูนนาน
- (17) กรมการเกษตรแห่งมณฑลยูนนาน
- (18) กรมการป่าไม้แห่งมณฑลยูนนาน
- (19) กรมชลประทานแห่งมณฑลยูนนาน
- (20) กรมการค้าแห่งมณฑลยูนนาน
- (21) กรมวัฒนธรรมแห่งมณฑลยูนนาน
- (22) กรมอนามัยแห่งมณฑลยูนนาน
- (23) คณะกรรมการประชากรและการคุมกำเนิดแห่งมณฑลยูนนาน
- (24) กรมตรวจสอบบัญชีแห่งมณฑลยูนนาน
- (25) สำนักงานกิจการต่างประเทศของรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนาน

นอกจากนี้แล้วยังมีหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาเป็นกรณีพิเศษและขึ้นตรงต่อรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนาน 1 หน่วยงาน คือ คณะกรรมการตรวจสอบและควบคุมดูแลทรัพย์สินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐแห่งรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนาน

ส่วนหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนานมีทั้งหมด 16 หน่วยงาน ดังนี้

- (1) กองจัดเก็บภาษีท้องถิ่นแห่งมณฑลยูนนาน
- (2) กองรักษาสິงแวดล้อมของมณฑลยูนนาน
- (3) กองกระจายเสียงและโทรทัศน์แห่งมณฑลยูนนาน
- (4) กองพลศึกษาแห่งมณฑลยูนนาน
- (5) กองสถิติแห่งมณฑลยูนนาน
- (6) กองบริหารจัดการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมแห่งมณฑลยูนนาน
- (7) กองตรวจสอบข่าวและสิ่งตีพิมพ์ของมณฑลยูนนาน
- (8) กองตรวจสอบคุณภาพและเทคนิคของมณฑลยูนนาน
- (9) กองตรวจสอบและควบคุมผลิตภัณฑ์อาหารและยาของมณฑลยูนนาน
- (10) กองการท่องเที่ยวแห่งมณฑลยูนนาน
- (11) กองการตรวจสอบและควบคุมดูแลการผลิตและความปลอดภัยของมณฑลยูนนาน
- (12) กองการศาสนาแห่งมณฑลยูนนาน
- (13) สำนักงานกิจการชาวจีนโพ้นทะเลของรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนาน
- (14) สำนักงานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอุตสาหกรรมป้องกันประเทศของรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนาน
- (15) สำนักงานควบคุมดูแลสาขาอาชีพถ่านและถ่านหินของมณฑลยูนนาน
- (16) สำนักงานการเงินของรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนาน

ส่วนองค์การบริหารจัดการของรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนานมีจำนวน 4 หน่วยงาน ดังนี้คือ

- (1) สำนักงานอุตสาหกรรมสารสนเทศของรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนาน
- (2) สำนักงานระบบกฎหมายของรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนาน
- (3) กองงานเสบียงอาหารของมณฑลยูนนาน
- (4) กองงานราชทัณฑ์ของมณฑลยูนนาน

และในส่วนองค์การอภิปรายงานราชการ และประสานงานของรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนานมีหน่วยงาน จำนวน 3 หน่วยงาน ดังนี้คือ

- (1) สำนักงานเกษตรเพื่อช่วยเหลือพัฒนาเกษตรกรของรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนาน
- (2) สำนักงานการป้องกันภัยทางอากาศของรัฐบาลประชาชนมณฑลยูนนาน
- (3) สำนักงานการจัดองค์การและจัดสรรตำแหน่งหน้าที่บุคลากรแห่งมณฑลยูนนาน

นอกจากนี้มณฑลยูนนาน ยังมีรูปแบบความสัมพันธ์ของชนชาติที่มีความหลากหลาย เนื่องจากมีชนชาติส่วนน้อยที่มีประชากรจำนวน 5,000 คนขึ้นไป รวมทั้งหมด 25 ชนชาติ หลังจากสาธารณรัฐประชาชนจีนสถาปนาขึ้นแล้วได้กำหนดนโยบายระบบปกครองตนเองในเขตพื้นที่ของชนชาติส่วนน้อยในทั่วทั้งประเทศจีน เพราะฉะนั้นการดำเนินระบบท้องถิ่นปกครองตนเองของชนชาติในมณฑลยูนนานได้ให้สิทธิพิเศษ และเป็นการคุ้มครองสิทธิอำนาจของชนชาติส่วนน้อยจากทั้งทางระบบปกครอง กฎหมายรัฐธรรมนูญ และทางด้านนโยบาย ทำให้การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของมณฑลยูนนานได้รับหลักประกันในระหว่างการพัฒนา จึงกล่าวได้ว่าระบบท้องถิ่นปกครองตนเองของชนชาติได้ทำการปรับปรุง และรวมทั้งประวัติศาสตร์กับสภาพปัจจุบันของสังคม วัฒนธรรมของชนชาติต่าง ๆ ในมณฑลยูนนานมีการผสมผสานเข้าด้วยกัน และทำให้การเมืองในท้องถิ่นยูนนานพัฒนาแบบมีเสถียรภาพมั่นคง และวัฒนธรรมของชนชาติต่าง ๆ ก็มีการผสมผสานกลมกลืนกันและระบบท้องถิ่นปกครองตนเองของชนชาติได้ส่งเสริมให้ชนชาติต่าง ๆ ในมณฑลยูนนานมีความเสมอภาค ความสามัคคี และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม เพื่อความเจริญรุ่งเรืองร่วมกัน แต่อีกด้านหนึ่งเราคงต้องเข้าใจอย่างชัดเจนว่าท้องถิ่นปกครองตนเองของชนชาติส่วนน้อยต่าง ๆ ล้วนเป็นดินแดนส่วนที่มีอาจจะแบ่งแยกได้ของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนและล้วนอยู่ภายใต้การนำการปกครองที่เป็นเอกภาพของสำนักนายกรัฐมนตรีของรัฐบาลจีน

ตามโครงสร้างอำนาจขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นของมณฑลยูนนาน แบ่งออกเป็น 4 ระดับชั้น คือ ระดับมณฑล ระดับเทศบาลนคร (รวมทั้งแคว้นปกครองตนเองของชนชาติส่วนน้อย) ระดับอำเภอ (รวมทั้งอำเภอปกครองตนเองชนชาติส่วนน้อย) และระดับตำบล รวมถึงเมืองเล็กในชนบท ซึ่งองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีระดับชั้นยิ่งสูง ก็จะมีอำนาจหน้าที่ทางการเมืองที่ยิ่งเด่นชัด ส่วนองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีระดับชั้นยิ่งต่ำก็จะมีอำนาจหน้าที่ทางสังคมที่ยิ่งเด่นชัด รัฐบาลจีนเริ่มดำเนินการกระจายอำนาจสู่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2521 ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นทั้ง 4 ระดับชั้นของจีน ล้วนเกิดจากการเลือกตั้งของการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนในระดับชั้นนั้น ๆ ทั้งนี้จะมีส่วนคล้ายคลึงกับโครงสร้างอำนาจองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย คือประเทศไทยได้ผ่านกฎหมายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นใน ปี พ.ศ. 2542 โดยมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล (อุดร ดันติสุนทร, 2556) ในส่วนที่แตกต่างกับมณฑลยูนนาน คือ โครงสร้างอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย แต่เดิมปกครองโดยเจ้าเมือง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาจากส่วนกลางฝ่ายเดียว แต่ในปัจจุบันยังคงมีตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาจากส่วนกลางทำงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ในอนาคตหากรวมศูนย์อำนาจการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานเดียวกัน จะทำให้เกิดการบริหารงานที่เป็นเอกภาพ คล่องตัว ประหยัดงบประมาณ มีประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมการเมือง ศาสนา วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม เป็นข้อคิดที่น่านึกถึง และหาแนวทางปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม เพื่อประโยชน์สุขของท้องถิ่นต่อไป (โปรดพิจารณาเพิ่มเติม Fengliang and Narot, 2017)

### เอกสารอ้างอิง

- อุดร ดันตีสุนทร. (2556). Decentralization is the road to democracy. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- Dian, L. (2011). *Yunnan Province*. Retrieved March 15, 2014, from <https://www.zwbk.org/MylemmaShow.aspx?Lid=3621>.
- The establishment of the Standing Committee of the National People's Congress. (2014). *The law of local people's congresses and local government organizations at the local level in the People's Republic of China*. Retrieved April 20, 2014, from <https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%1>
- Fenglian, Y., & Narot, P. (2017). The Role of Local Government in International Relations: A Case Study of Friendship City Agreements between Khon Kaen City and Nanning City. *Local Administration Journal*, 10(3), 139 – 158.

### เอกสารภาษาจีน

- 浦兴祖. (2011). 《当代中国政治制度》. 上海: 复旦大学出版社
- 袁笋冰. (2011). 《中华人民共和国宪法新旧与关联对照本》. 北京: 法制出版社
- 周平. (2011). 《当代中国地方政府》. 北京: 高等教育出版社
- 周平. (2012). 《多民族国家的族际政治整合》. 北京: 中央编译出版社

### Translated Thai Reference

- Tantisunthorn, U, (2013). Decentralization is the road to democracy. Bangkok: Bopitkanpim Printing House. (In Thai)

### Translated Chinese References:

- Xingzu, P. (2011). *Contemporary Political System of China*. Shanghai: Fu Dan University's Press. (In Chinese)
- Sunbin, Y. (2010). *Comparison between the old constitution and the new constitution in China*. Beijing: Beijing Law Press. (In Chinese)
- Ping, Z. (2010). *China Local Government in Present Time*. Beijing: Beijing Higher Education Press. (In Chinese)
- \_\_\_\_\_. (2012). *Management for Diversity among Minorities*. Beijing: Translation Center Publishing House. (In Chinese)