

## เมื่อจีนปรับโครงสร้างรองรับนโยบายและภารกิจใหม่

ภายใต้การก้าวขึ้นมาบริหารงานของคณะผู้นำชุดใหม่ของจีน ดูเหมือนจะตามมาด้วยการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลจีนในหลายส่วน โดยที่ผ่านมามีเราอาจได้ยินข่าวคราวการปรับเปลี่ยนนโยบายที่



ทยอยออกมาเป็นระลอกบ้างแล้ว ตามด้วยคำมั่นของท่าน **สี จิ้นผิง** ผู้นำคนใหม่ที่จะนำพาประเทศไปสู่การฟื้นฟูวัฒนธรรมท้องถิ่น การปราบปรามคอร์รัปชัน การลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน และอื่น ๆ ล่าสุดยังมีข่าวการปรับโครงสร้างองค์กรของรัฐอย่างขนานใหญ่ออกมาอีก ซึ่งนับว่าเป็นการนำเอาปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งเป้าหมายในอนาคตของพรรคคอมมิวนิสต์และ

รัฐบาลจีนมาเป็นโจทย์สำคัญอย่างแท้จริงไม่ว่าจะเป็นเรื่องปัญหาคอร์รัปชัน กรณีพิพาททางทะเล อาหารปลอดภัย นโยบายวางแผนครอบครัว และการยกระดับมาตรฐานการครองชีพ รวมทั้งความพยายามที่จะยกระดับบริการของหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและวางรากฐานยับยั้งจากการวางแผนเศรษฐกิจโดยส่วนกลางเป็นระบบตลาดมากขึ้น

ในการประชุม **คณะมนตรีแห่งรัฐ** (State Council) ของจีนเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2566 ที่ประชุมพิจารณาเห็นว่า เนื่องจากปัญหาการทับซ้อนกันของหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานของรัฐ ขั้นตอนที่ยุ่งยาก และการละทิ้งหน้าที่ความรับผิดชอบ อันนำไปสู่ความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน จึงได้เห็นชอบกับแผนการปรับโครงสร้างองค์กรของรัฐครั้งใหม่ โดยในภาพรวม มีการปรับลดจำนวนกระทรวงภายใต้มุขมนตรีจาก 27 เหลือ 25 กระทรวง และจัดตั้งและยุบรวมกรมกองต่าง ๆ ขึ้นใหม่มากมาย

ทั้งนี้ การปรับโครงสร้างในครั้งนี้นับเป็นครั้งที่ 7 ในรอบกว่า 30 ปี ซึ่งมีการยุบรวมและจัดตั้งองค์กรใหม่ควบคู่ไปกับการขีดเส้นชัดเจนหน้าที่ความรับผิดชอบในหลายส่วนที่สำคัญ ได้แก่

1. การออกกฎหมายด้านพาณิชย์นาวีและจัดองค์กรที่เกี่ยวข้อง ที่ประชุมจึงเห็นชอบให้จัดตั้ง **“สำนักงานบริหารด้านอุทกศาสตร์”** (State Oceanic Administration: SOA) โดยใช้อำนาจทางกฎหมายของสำนักงานตำรวจทางทะเล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและบริหารจัดการของ **กระทรวงที่ดินและทรัพยากร** (Ministry of Land and Resources) ทั้งนี้ องค์กรใหม่จะดึงเอาภาระงานและอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับชาวฝั่งทะเลที่กระจัดกระจายอยู่ในหลายหน่วยงานมาดูแลอย่างเป็นเอกเทศ อาทิ การจัดการดูแลชายฝั่ง ทะเลแทนกระทรวงความมั่นคงแห่งสาธารณะ การลาดตระเวนทาง



ทะเลแทนกระทรวงเกษตร และการลักลอบขนส่งสินค้าทางทะเลแทนสำนักงานศุลกากรแห่งชาติ การดำเนินงานในส่วนนี้สะท้อนว่ารัฐบาลจีนให้ความสำคัญอย่างมากกับการปกป้องและคุ้มครองสิทธิและการใช้ทรัพยากรทางทะเลของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

**2. การยุบรวมกระทรวงการรถไฟ (The Railways Ministry) เข้ากับกระทรวงคมนาคม (Ministry of Transport) และจัดแบ่งแยกงานด้านพาณิชย์ของกระทรวงการรถไฟ (เดิม) ให้บริหารจัดการโดยนิติบุคคลเชิงพาณิชย์ที่จดทะเบียนขึ้นใหม่ภายใต้ชื่อว่าบริษัทการรถไฟจีน (China Railway Corporation)**

การดำเนินการในครั้งนี้ส่งผลให้กระทรวงคมนาคมจีนดูแลรับผิดชอบงานด้านการขนส่งทางถนน รถไฟ ทะเล และอากาศ รวมทั้งงานก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเข้าไว้ด้วยกัน และยังเป็นการจัดตั้งกระทรวงการรถไฟจีนที่ยาวนานกว่า 30 ปีและฉวไปด้วยเรื่องคอร์รัปชันลงอย่างสิ้นเชิง

อย่างไรก็ดี รัฐบาลยังคงคาดหวังให้การปรับปรุงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีประสิทธิภาพและ



โปร่งใสมยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันหลายฝ่ายยังเห็นว่า การปรับโครงสร้างใน

ครั้งนี้จะช่วยแบ่งแยกงานด้านการกำกับดูแลออกจากงานด้านการ

ให้บริการ ทั้งนี้ หน่วยงานเหล่านี้มีภาระหน้าที่ที่ต้องเร่งเสริมสร้าง

ภาพลักษณ์องค์กรซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหาคอร์รัปชันในอดีต และ

การบริหารเม็ดเงินงบประมาณประจำปีกว่า 1 ล้านล้านหยวน และ

ภาระหนี้สินเดิมที่ตกทอดมาถึงราว 2.7 ล้านล้านหยวน ซึ่งเกิดจาก

การกู้ยืมและขายพันธบัตรรัฐบาลเพื่อมาสนับสนุนโครงการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงของจีนในช่วงที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม การกำหนดราคาตั๋วรถไฟจะเป็นไปตามกลไกตลาดและการพิจารณาของบริษัทการรถไฟจีน แต่อำนาจการควบคุมยังคงอยู่ในมือของคณะกรรมการพัฒนาและปฏิรูปแห่งชาติ (National Development and Reform Commission: NDRC)

**3. การยกระดับองค์การอาหารและยาแห่งชาติ (State Food and Drug Administration) โดยการตั้งเอเจนซีที่เกี่ยวข้องจากสำนักงานบริหารเพื่ออุตสาหกรรมและพาณิชย์ (State Administration for Industry and Commerce: SAIC) คณะกรรมการอาหารปลอดภัยแห่งชาติ (State Council Food Safety Commission) และสำนักงานกำกับดูแลคุณภาพการตรวจสอบ และการกักกันโรค (General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine: AQSIQ) เข้ามาเสริม ทั้งนี้ การเพิ่มอำนาจดังกล่าวก็มุ่งหวังเพื่อแก้ไขปัญหาอาหาร (ไม่)ปลอดภัยของจีนที่พัฒนาไปอย่างล่าช้า โดยที่ปัญหานี้เกี่ยวข้องกับชาวจีนหลายร้อยล้านคนและภาพลักษณ์ของประเทศ รัฐบาลจีนจึงต้องการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาอาหารไม่ปลอดภัยที่คาราคาซัง**

มาหลายปีให้เกิดเป็นรูปธรรมโดยเร็ว หลังจากที่ทำนหฺล่ ค่อเฉียงเมือครั้งเป็นรองนายกรัฐมนตรีนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการอาหารปลอดภัยแห่งชาติด้วยตนเองอยู่ระยะหนึ่ง

อนึ่ง รายงานหนึ่งที่น่าเสนอต่อคณะมุขมนตรียั้งระบู่่า เจ้าหน้าทีของรัฐจ้านวนถึง 465 รายทีเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรปฏิบัติงานทีหย่อนยานด้านการก้ากับควบคุมอาหารปลอดภัยในห้วงปีทีผ่านมา อาทิ นมผงทีต่ำกว่ามาตรฐาน น้ำมันใช้แล้ว และสารเร่งเนื้อแดง

4. การจัดตั้งคณะกรรมการด้านการสาธารณสุขและการวางแผนครอบครัวแห่งชาติ (National Health and Family Planning Commission) โดยยุบรวมงานของกระทรวงสาธารณสุข (Health Ministry) และคณะกรรมการวางแผนประชากรและครอบครัวแห่งชาติ (The National Population and Family Planning Commission) เข้าด้วยกัน โดยหน่วยงานใหม่ทีเกิดขึ้นจะรับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนการจัดสรรทรัพยากรด้านการรักษาสุขภาพและสาธารณสุข รวมทั้งดูแลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบาย กลยุทธ์ และบริการด้านการวางแผนครอบครัว ขณะเดียวกัน ก็ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการยกร่าง “นโยบายประชากรในอนาคต” ไปยังคณะกรรมการพัฒนาและปฏิรูปแห่งชาติ

อนึ่ง ในช่วงกว่า 3 ทศวรรษทีผ่านมา คณะกรรมการวางแผนประชากรฯ ดังกล่าวทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ “นโยบายลูกคนเดียว” (One-Child Policy) ซึ่งให้บริการเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัวและขั้นตอนการควบคุมอัตราการเกิดอย่างรักดี โดยทีประเด็นปัญหาด้านประชากรเปลี่ยนจากเชิงปริมาณไปเป็นเชิงคุณภาพมากขึ้น ปัญหาความอดอยากแร้นแค้นได้รับการแก้ไขจนทุเลาลง



แต่ในทางกลับกัน อุปนิสัยใจคอของ “ลูกคนเดียว” ของจีนก็ซ่อนไว้ซึ่งปัญหาสังคมในอนาคต ขณะที่จีนก็กำลังเข้าสู่ยุคสังคมคนแก่ จำนวนคนวัยทำงานลดลงเป็นครั้งแรกในรอบ 30 ปี ขณะเดียวกัน ครอบครัวจ้านวนมากไม่นิยมการมีบุตร ตัวอย่างเช่น ในเซียงไฮ้ราว 1 ล้านครอบครัวทีมีฐานะและการศึกษาดีเลือกทีจะไม่มีบุตร แต่การเพิ่มขึ้นของประชากรกลับเกิดขึ้นในครอบครัวทีอยู่ในชนบททีมีการศึกษาน้อยและฐานะไม่ดีนัก ปัญหาเหล่านี้้อาจนำไปสู่ปัญหาโครงสร้างประชากรและการขาดแคลนแรงงานในระยะยาว ทำให้รัฐบาลจีนต้องการทบทวนนโยบายดังกล่าว การปรับโครงสร้างในส่วนนี้สะท้อนว่าจีนให้ความสนใจอย่างมากกับการเติบโตของประชากร และมองว่าเป็นส่วนสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

5. การจัดตั้งสำนักงานบริหารสื่อ สื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ ภาพยนตร์ และโทรทัศน์ (State Administration of Press, Publication, Radio, Film and Television) โดยยุบรวมสำนักงาน



บริหารสื่อสารมวลชนและสื่อสิ่งพิมพ์แห่งชาติ (General Administration of Press and Publication: GAPP) และ

**สำนักงานบริหารวิทยุ ภาพยนตร์ และโทรทัศน์** (State Administration of Radio, Film and Television: SARFT) ซึ่งก่อตั้งครั้งแรกเมื่อราวปี 2541 เข้าด้วยกัน โดยองค์กรใหม่จะรับผิดชอบดูแลสื่อและการประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบ การปรับโครงสร้างในครั้งนี้จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำและซ้ำซ้อนของการกำกับดูแลในด้านสื่อสารมวลชนที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็วลง แต่ก็ทำให้เกิดองค์กรภาครัฐใหม่ที่ทรงอิทธิพลมากขึ้นมา

6. **การผนวกหน่วยงานกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าเข้าไว้ในสำนักงานบริหารพลังงานแห่งชาติ** (National Energy Administration) ซึ่งทำให้สำนักงานบริหารพลังงานแห่งชาติมีสภาพเป็นเสมือน “Super Ministry” ที่ควบรวมเอางานและความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการดูแลพลังงานไฟฟ้าจากถ่านหิน พลังงานน้ำ นิวเคลียร์ และอื่น ๆ รวมทั้งการกำหนดราคาค่าไฟฟ้าไว้ในตัวเองแบบเบ็ดเสร็จ

อนึ่ง คณะกรรมการพัฒนาและปฏิรูปแห่งชาตินับเป็นอีกองค์กรใหญ่แห่งหนึ่งที่มีการพัฒนาขยายหน้าที่ความรับผิดชอบในช่วงหลายปีที่ผ่านมาอย่างน่าสนใจ เพราะย้อนไปในปี 2524 อาจกล่าวได้ว่า สภาพพัฒนาของจีนก่อกำเนิดจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง 4 ส่วน อันได้แก่ **คณะกรรมการเกษตรแห่งชาติ** (National Agricultural Commission) **คณะกรรมการอุตสาหกรรมและเครื่องจักรกลแห่งชาติ** (National Industry and Machinery Commission) และ**คณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ** (National Energy Commission) และ**กลุ่มงานชั้นนำด้านเศรษฐกิจและการค้าของคณะมุขมนตรี** (Economy and Trade Leading Group of the State Council) ซึ่งยุบรวมเป็น**คณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งชาติ** (National Economic Commission) ในครั้งแรกที่มีการปรับโครงสร้างองค์กรครั้งใหญ่เมื่อปี 2525

ในปี 2531 คณะกรรมการเศรษฐกิจฯ ได้ยุบรวมเข้ากับ**คณะกรรมการวางแผนแห่งชาติ** (National Planning Commission) ต่อมาในปี 2541 จึงได้ปรับปรุงระบบงานและเปลี่ยนชื่อเป็น



ด้วย

**คณะกรรมการพัฒนาและวางแผนแห่งชาติ** (State Development and Planning Commission) และราว 5 ปีต่อมาจึงได้เปลี่ยนชื่อเป็น**คณะกรรมการพัฒนาและปฏิรูปแห่งชาติ** โดยมีหน่วยงานหลักภายใต้การกำกับดูแลถึงราว 30 กรม แถมการปรับโครงสร้างองค์กรในครั้งนี้ยังผนวกงานสำคัญอีกหลายด้านเข้ามาอยู่ในความรับผิดชอบอีก

**พัฒนาการของโครงสร้างองค์กรของจีน  
จากอดีตจนถึงปัจจุบัน**

	รวม	กระทรวงและ คณะกรรมการ	กรมภายใต้ คณะรัฐมนตรี	สำนักงาน	กรมพิเศษ
● พ.ศ. 2524	100	48	47	5	-
● พ.ศ. 2525-2530	60	42	15	3	-
● พ.ศ. 2531-2535	67	41	19	7	-
● พ.ศ. 2536-2540	58	40	13	5	-
● พ.ศ. 2541-2545	51	29	17	5	-
● พ.ศ. 2546-2550	52	28	19	4	1
● พ.ศ. 2551-2555	47	27	15	4	1
● พ.ศ. 2556 เป็นต้นไป	45	25	15	4	1

หากพิจารณาจากทิศทางแนวโน้มการปรับโครงสร้างองค์กรที่  
ผ่านมา การปรับลดจำนวนหน่วยงานภาครัฐอันนำไปสู่ “Super-Ministry” อาจ  
เป็นประเด็นหนึ่งที่รัฐบาลจีนกังวลใจ และยังคงมาด้วยการปรับเปลี่ยน  
โยกย้ายตำแหน่ง สถานที่ทำงาน และการออกกฎหมายรองรับและกำหนด  
บทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานใหม่ แต่ประเด็นที่ประชาชนชาวจีนกำลังให้ความสนใจยิ่งกว่า กลับเป็น  
การมีหน่วยงานภาครัฐที่สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสอดคล้องกับภารกิจและทิศ  
ทางการพัฒนาของประเทศในอนาคต ...



รวบรวมและเรียบเรียงโดย

ดร. ไพจิตร วิบูลย์ธนสาร

อัครราชทูต (ฝ่ายการพาณิชย์) ณ กรุงปักกิ่ง

นางสาวชาลิสา เชื้อผ่องพรรณ

นิสิตฝึกงาน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงปักกิ่ง

18 มีนาคม 2556