



วารสารธรรมเพื่อชีวิต  
JOURNAL OF DHAMMA FOR LIFE  
ISSN: 2822-048X  
<https://soo8.tci-thaijo.org/index.php/dhammalife/index>



## Original Research Article

## Urban and Regional Development in China: Policy Innovation

การพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีน: นวัตกรรมนโยบาย

Yuwadee Kardkarnklai<sup>1\*</sup> & Chatwarun Angasinha<sup>2</sup>ยวดี คาดการณ์ไกล<sup>1\*</sup> & ฉัตรวรรษ องคสิงห์<sup>2</sup>

## ARTICLE INFO

## Name of Author &amp; Corresponding Author: \*

## 1. Yuwadee Kardkarnklai\*

ยวดี คาดการณ์ไกล\*  
College of Social Innovation,  
Rangsit University, Thailand.  
วิทยาลัยผู้นำและนวัตกรรมสังคม  
มหาวิทยาลัยรังสิต  
Email: yuwadee84@gmail.com

## 2. Chatwarun Angasinha

ฉัตรวรรษ องคสิงห์  
College of Social Innovation,  
Rangsit University, Thailand.  
วิทยาลัยผู้นำและนวัตกรรมสังคม  
มหาวิทยาลัยรังสิต  
Email: Chattrsu@gmail.com

## คำสำคัญ:

นวัตกรรมนโยบาย, การพัฒนาเมืองและภูมิภาคใน  
จีน, แผนพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่แห่งชาติ,  
นโยบายการพัฒนาคลัสเตอร์เมือง

## Keywords:

Policy Innovation, Urban and Regional  
Development in China, The National  
New-Type Urbanization Plan,  
City Cluster Development Policy

## Article history:

Received: 08/01/2025  
Revised: 08/04/2025  
Accepted: 20/06/2025  
Available online: 31/07/2025

## How to Cite:

Kardkarnklai, Y. & Angasinha, C. (2025).  
Urban and Regional Development in  
China: Policy Innovation. *Journal  
Dhamma for Life*, 31(3), 27-47.

## ABSTRACT

The success of economic growth in China has coincided with the rapid urbanization During the First Five-Year Plan (1953-1958), The urban population was only 13%. By 2023, it had increased to 66.2%. The size of cities has expanded and their numbers have grown significantly. Chinese cities are increasingly playing a more important role, which is leading to the study on China's urban and regional development: policy innovation. The objectives of this study are: 1) to examine China's urban development policies, 2) to explore the policy processes in urban and regional development in China and future trends, and 3) to identify policy innovations that China has applied in urban and regional development. This study employs a qualitative research method, analyzing context from statistical data, documents, research reports, and interview reports.

Findings: China uses cities as an engine for driving the country's economic growth, with the Five-Year Plans serving as guiding policy frameworks. These plans are tools used by the Chinese Communist Party to regulate the country development, and also serve as mechanisms to maintain continuity and stability in policies, ensuring progress toward desired goals. The first wave of urban development utilized policy tools for establishing economic development zones, leading to the second wave, which employed policy tools for city cluster development. The focus is on creating a balance between regional development and between rural and urban areas. In summary, China's urban and regional development demonstrates that China has created policy innovations, both as processes and tools, with a unique feature of the public administration system that still contribute to policy innovations at national and the local level.



### บทคัดย่อ

ความสำเร็จของการเติบโตทางเศรษฐกิจในจีนเกิดขึ้นพร้อมกับการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว ในช่วงแผนพัฒนาห้าปีฉบับที่ 1 (1953-1958) ประชากรเขตเมืองมีเพียง 13% ล่าสุดปี 2023 เพิ่มขึ้นเป็น 66.2% ขนาดของเมืองก็ขยายตัวและเพิ่มจำนวนมากขึ้น แนวโน้มเมืองของจีนยังมีบทบาทสำคัญด้วย จึงเป็นที่มาของงานศึกษาเรื่อง การพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีน: นวัตกรรมทางนโยบาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) นโยบายการพัฒนาเมืองของจีน 2) กระบวนการทางนโยบายในการพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีนและแนวโน้มในอนาคต และ 3) ค้นหานวัตกรรมทางนโยบายที่จีนนำมาใช้ในการพัฒนาเมืองและภูมิภาค การศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ วิเคราะห์บริบทจากสถิติข้อมูล เอกสาร รายงานการวิจัย และรายงานบทสัมภาษณ์ผ่านสื่อ

ข้อค้นพบ จีนใช้เมืองเป็นกลจักรสำคัญในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีแผนพัฒนาห้าปีเป็นกรอบนโยบายชี้แนะ เป็นเครื่องมือที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนใช้ในการควบคุมกำกับประเทศ และยังเป็นกลไกเพื่อรักษาความต่อเนื่องและเสถียรภาพของนโยบายให้ก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ จากคลื่นลูกแรกของการพัฒนาเมือง ใช้เครื่องมือทางนโยบายการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจ จนนำมาสู่คลื่นลูกที่สองที่ใช้เครื่องมือทางนโยบาย การพัฒนาคลัสเตอร์เมือง เน้นสร้างสมดุลของการพัฒนาระหว่างภูมิภาคและระหว่างชนบทกับเมือง โดยสรุปการพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีนแสดงให้เห็นว่า จีนมีการสร้างนวัตกรรมนโยบาย เป็นนวัตกรรมกระบวนการและเครื่องมือทางนโยบาย และมีลักษณะเฉพาะของระบบการบริหารภาครัฐที่ยังเอื้อให้เกิดนวัตกรรมนโยบายในระดับชาติและระดับท้องถิ่นอีกด้วย

### บทนำ

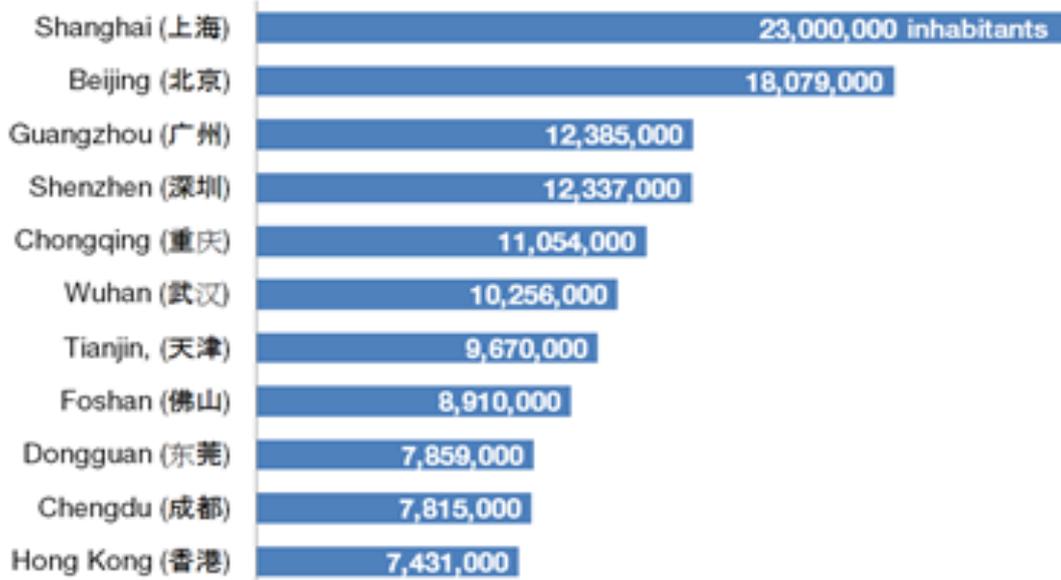
ความสำเร็จของการเติบโตทางเศรษฐกิจของจีน เป็นที่น่าสังเกตว่าเกิดขึ้นพร้อมกับการขยายตัวของเมือง จากข้อมูลสถิติตั้งแต่ปี 1950 ประชากรจีนอาศัยในเมืองเพียง 13% ของประชากรทั้งประเทศ ในปี 1978 ซึ่งเป็นช่วงที่จีนเริ่มเปิดประเทศมีประชากรเขตเมืองอยู่ที่ 17.9% ปัจจุบัน 2023 เพิ่มขึ้นสูงถึง 66.2% นอกจากนี้ ในบรรดาเมืองขนาดใหญ่ที่สุดของโลก 100 เมือง ณ เวลานี้ พบว่าอยู่ในจีนถึง 25 เมือง ประชากรในเมืองใหญ่ของจีนก็มีจำนวนแตกต่างกันตั้งแต่ 1 ล้านคนไปจนถึงมากกว่า 20 ล้านคน (รูปที่ 1) Oxford Economics Global Cities คาดการณ์ว่า ในปี 2030 เมืองที่จะมีส่วนสร้าง GDP มากที่สุดของโลกโดยดูจากการจัดอันดับ 10 เมืองแรก พบว่าอยู่ในจีนถึง 7 เมือง (รูปที่ 2)

เมืองของจีนมีขนาดใหญ่และขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งที่จีนเริ่มมาจากประเทศเกษตรกรรมที่มีชาวนาเป็นประชากรส่วนใหญ่ ในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา “การปฏิรูปและการเปิดประเทศ” ของจีนได้เปลี่ยนประเทศจากชนบทส่วนใหญ่มาเป็นสังคมเมืองเป็นหลัก ปรับปรุงคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน การเปลี่ยนผ่านเช่นนี้มีทั้งความเร็วและขนาดที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน หากพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจในเชิงพื้นที่แล้วยังพบความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัด การเพิ่มขึ้นของ GDP และรายได้นั้นเกิดขึ้นมากในพื้นที่บนชายฝั่งตะวันออกมากกว่าในภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคตะวันตก ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาค ล่าสุดแผนพัฒนาห้าปี ฉบับที่ 14 (2021-2025) ของจีนที่กำลังดำเนินการอยู่ ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองและภูมิภาคอย่างมาก ซึ่งนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาระดับภูมิภาคเป็นส่วนสำคัญของวาระการพัฒนาโดยรวมของจีนด้วย



รูปที่ 1 ลำดับเมืองขนาดใหญ่ที่สุดในจีน 10 แห่ง ข้อมูลประมาณการปี 2015  
ที่มา: World Economic Forum, 2015

## China's largest cities



Source: UN World Urbanization Prospects, 2011

รูปที่ 2 การจัดอันดับ 10 เมืองใหญ่ ที่จะมีส่วนสร้าง GDP ของโลกสูงสุดในปี 2030  
ที่มา : World Economic Forum, 2015

## The 10 cities that will contribute the most to global GDP by 2030



Rank (2030)	City	Country	US \$billion
1	New York-Newark-Jersey City	US	874
2	Shanghai	China	734
3	Tianjin	China	625
4	Beijing	China	594
5	Los Angeles-Long Beach Anaheim	US	522
6	Guangzhou, Guangdong	China	510
7	Shenzhen	China	508
8	London-Metro	UK	476
9	Chongqing	China	432
10	Suzhou, Jiangsu	China	394

Source: Oxford Economics Global Cities 2030



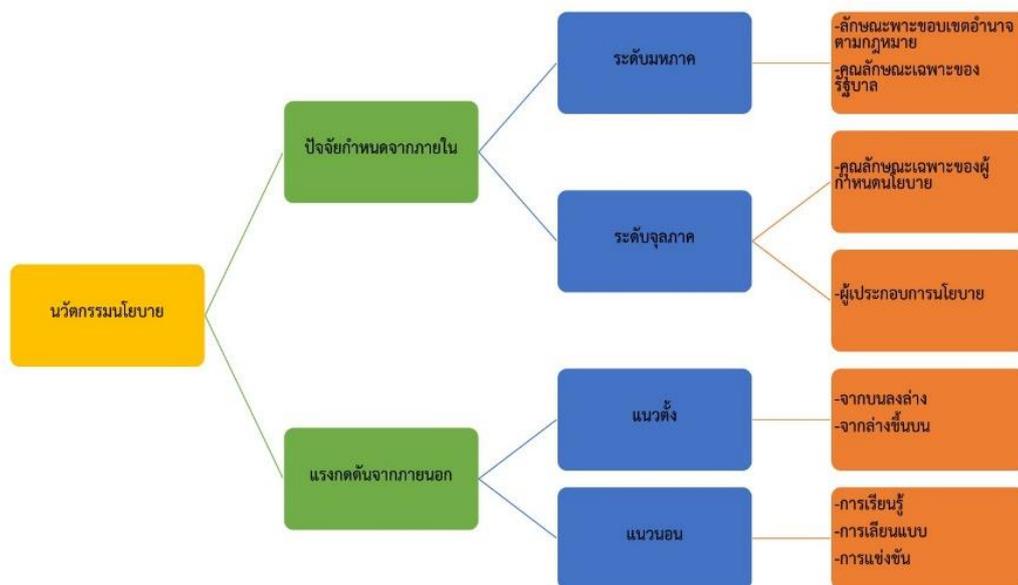
ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของเมืองในจีนตลอดช่วง 45 ปีที่ผ่านมา ผู้วิจัยจึงมีสมมติฐานว่า ความสำเร็จของจีนในการพัฒนาเมืองและภูมิภาคน่าจะสัมพันธ์กับกระบวนการทางนโยบายและการคิดค้นนวัตกรรมนโยบาย นำไปปฏิบัติและก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหา จึงนำมาสู่คำถามวิจัยในการศึกษานี้ที่ต้องการแสวงหาคำตอบ ดังนี้ 1) จีนมีการกำหนดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ การออกแบบระบบนโยบาย กลไก และแผนในการพัฒนาเชิงพื้นที่ เพื่อส่งเสริมการขยายตัวของเมืองและสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างไร 2) ในรอบ 45 ปีที่ผ่านมา กระบวนการทางนโยบายในการพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีนมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร และมีแนวโน้มของการพัฒนาเมืองในอนาคตไปในทิศทางใด และ 3) อะไรคือเครื่องมือทางนโยบายที่สำคัญของการพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีน และจีนมีการสร้างนวัตกรรมทางนโยบายอย่างไร ที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาของเมืองและภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

**ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิดในการวิจัย**

**ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง**

**ทฤษฎีและแนวคิดนวัตกรรมนโยบาย**

แนวคิดนวัตกรรมนโยบาย (Policy Innovation) ผู้ที่เริ่มนำคำนี้มาใช้คนแรกคือ วอล์คเกอร์ เป็นนักวิชาการด้านนโยบายชาวอเมริกัน ซึ่งการวิจัยเกี่ยวกับนวัตกรรมนโยบายเริ่มต้นจากบทความคลาสสิกของเขาเรื่อง “The Diffusion of Innovations among the American States” ในบทความนี้ วอล์คเกอร์ให้ความสำคัญกับปรากฏการณ์ของนวัตกรรมนโยบายและการแพร่กระจายนโยบายที่เกี่ยวกับการตัดสินใจของรัฐบาลในฐานะที่เป็นผู้บุกเบิก และยังได้ระบุว่า นโยบายไม่ว่าจะเคยถูกใช้ที่อื่นมาก่อนหรือไม่ トラบใดที่ยังใหม่กับสถานที่นั้นก็สามารถเรียกว่านวัตกรรมนโยบาย (Walker, 1969) การนำนวัตกรรมนโยบายมาใช้เกิดขึ้นได้อย่างไร เราสามารถสรุปเป็นแผนผังเพื่อความเข้าใจง่าย โดยจำแนกสาเหตุของการเกิดนวัตกรรมนโยบายที่มาจากสองปัจจัยหลัก คือ ปัจจัยกำหนดจากภายในและแรงกดดันจากภายนอก (ดูรูปที่ 3)



รูปที่ 3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเกิดนวัตกรรมนโยบาย  
ที่มา: สรุปและดัดแปลงจาก Zhang, 2021



## สาเหตุการเกิดนวัตกรรมนโยบาย

### (1) ปัจจัยที่กำหนดจากภายใน

ปัจจัยกำหนดภายใน พิจารณาได้จาก 2 ปัจจัยย่อย ได้แก่ ปัจจัยระดับมหภาคซึ่งก็คือ คุณลักษณะเฉพาะของเขตอำนาจตามกฎหมาย และคุณลักษณะเฉพาะของรัฐบาล ซึ่งมุ่งไปที่ปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมือง และปัจจัยระดับจุลภาคคือ ลักษณะเฉพาะของผู้กำหนดนโยบายและผู้ประกอบการนโยบาย รูปแบบของปัจจัยการกำหนดจากภายในนั้น ส่วนใหญ่เน้นที่แรงจูงใจและปัจจัยส่งเสริมที่อยู่ภายในระบบ ได้แก่ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม ประวัติศาสตร์ และปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดนวัตกรรมนโยบายของรัฐในระดับหนึ่ง

ในแง่ปัจจัยทางเศรษฐกิจ เชื่อกันว่ามีความสัมพันธ์กับนวัตกรรมนโยบายในเชิงบวก จากการศึกษาของ วอร์คเกอร์เกี่ยวกับนโยบาย 88 เรื่องที่รัฐต่างๆ ทำสหรัฐอเมริกาเข้ามาใช้นั้น พบว่ารัฐบาลในระดับภูมิภาคที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การพัฒนาอุตสาหกรรม และการขยายตัวของเมืองในระดับสูง มีแนวโน้มในการสร้างนวัตกรรมนโยบายได้สูงกว่า Gray ยังอธิบายเพิ่มเติมถึงความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับนวัตกรรมนโยบาย โดยเชื่อว่าการลงทุนทางการเงินที่มีอยู่มากมายในทรัพยากรทางเศรษฐกิจยังมีอิทธิพลต่อนวัตกรรมนโยบายด้วย และการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินของรัฐบาลไปยังสาขาต่างๆ จะมีผลกระทบต่อนวัตกรรมนโยบายในสาขานโยบายเฉพาะด้านนั้นด้วย (Gray, 1973) ส่วนความสำเร็จของการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของจีนนั้นมีความสัมพันธ์โดยตรงและใกล้ชิดกับการปฏิรูปและนวัตกรรมของรัฐบาลท้องถิ่น และทรัพยากรที่มีอยู่มากมายนั้นยังส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมนโยบายระดับภูมิภาคด้วย (吴建南, 马亮, & 杨宇谦, 2007)

ส่วนปัจจัยทางการเมือง ได้ผลักดันให้เกิดนวัตกรรมนโยบายในประเทศตะวันตกด้วย นักวิชาการมองว่า โดยหลักใหญ่แล้วเมื่อพิจารณาในแง่ของการกระจายอำนาจและการรวมศูนย์อำนาจ ระบบการกระจายอำนาจช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระมากกว่าในการคิดนวัตกรรมนโยบาย เนื่องจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางสามารถช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่น (รัฐ) หลายแห่งดำเนินการทดลองหลายนโยบายได้ในเวลาเดียวกัน ในขณะที่ การรวมศูนย์อำนาจนั้นสามารถมีการทดลองนโยบายได้เพียงครั้งละหนึ่งนโยบายหรือน้อยกว่าเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว นวัตกรรมนโยบายที่สร้างขึ้นภายใต้ระบบกระจายอำนาจอาจมีน้อยกว่านวัตกรรมที่สร้างขึ้นภายใต้ระบบรวมศูนย์อำนาจ เนื่องจาก ผลลัพธ์ของการทดลองนโยบายในระบบกระจายอำนาจในท้ายที่สุดกลายเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะที่อาจมีการลอกเลียนแบบได้ ผู้ได้รับประโยชน์ก็อาจไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย จึงไม่มีการคิดค้นนวัตกรรมนโยบาย ประเด็นนี้สอดคล้องกับ Strumpf (1999) ที่เชื่อว่ารัฐบาลแบบรวมศูนย์อำนาจมีนวัตกรรมนโยบายมากกว่า เนื่องจากในระบบนั้นนวัตกรรมนโยบายที่เป็นผลจากการเลียนแบบ (Imitation Effect) เกิดขึ้นน้อย รัฐบาลแบบรวมศูนย์จึงมีแนวโน้มที่จะใช้วิธีแข่งขันเพื่อให้เกิดนวัตกรรม นักวิชาการในประเทศจีนยังเชื่อว่ากระบวนการจัดการ ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน และปรัชญาการปกครองของรัฐบาล ล้วนส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมนโยบายได้

ปัจจัยระดับจุลภาค การเปลี่ยนแปลงในด้านผู้นำทางการเมือง เครือข่ายนโยบาย ผู้ประกอบการด้านนโยบาย และการเปลี่ยนแปลงในด้านสภาพแวดล้อมทางสังคมของรัฐบาลท้องถิ่นยังช่วยส่งเสริมนวัตกรรมนโยบายในระดับหนึ่งด้วย ตัวอย่างเช่น Mintrom and Vergari (1998) เชื่อว่าเครือข่ายนโยบายภายในองค์กรจะไม่เพียงส่งเสริมการกำหนดวาระการประชุมเท่านั้น แต่ยังสร้างแรงผลักดันในการสนับสนุนนวัตกรรมนโยบายด้วย

### (2) ปัจจัยกำหนดจากภายนอก หรือการแพร่กระจายนโยบาย

ปัจจัยกำหนดจากภายนอกหรือการแพร่กระจายนโยบาย (Policy Diffusion) หมายความว่า นโยบายในหน่วยหนึ่ง (ประเทศ รัฐ เมือง ฯลฯ) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากนโยบายของหน่วยอื่น ๆ ที่อาจส่งผลให้เกิดนวัตกรรมนโยบาย ซึ่งสามารถอธิบายได้จากสองแง่มุมคือ หนึ่ง แรงกดดันภายนอกแบบแนวตั้ง และสองแรงกดดันภายนอกแบบแนวนอน



แรงกดดันจากภายนอกแบบแนวตั้ง (จากบนลงล่าง จากล่างขึ้นบน) ปัจจัยข้อนี้ยังแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ หนึ่ง จากบนลงล่าง เป็นการอธิบายถึงลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา การควบคุมจากส่วนกลาง และวัฒนธรรมที่มีเหตุผลเชิงอำนาจและเครื่องมือที่ส่งผลต่อการเกิดนวัตกรรมนโยบายของภาครัฐ ตัวอย่างเช่น Zhu and Zhang (2019) ชี้ให้เห็นว่า นโยบายการแทรกแซงในลักษณะจากบนลงล่างที่มาจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลระดับมณฑลสามารถกระตุ้นการแพร่กระจายของนวัตกรรมนโยบายในเมืองต่าง ๆ ของจีนได้ สอง จากล่างขึ้นบน เป็นการอธิบายที่เกี่ยวข้องกับการเน้นไปที่กลไกการตัดสินใจแบบกระจายอำนาจ การสื่อสารข้อมูล และวัฒนธรรมของพลเมืองที่มีส่วนกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมนโยบาย

แรงกดดันภายนอกแบบแนวนอน (การเรียนรู้ การแข่งขัน การเลียนแบบ) นวัตกรรมนโยบายที่เกิดจากปัจจัยจากภายนอกแบบแนวนอนนั้นคือ การเรียนรู้ การแข่งขัน และการเลียนแบบถือเป็นแรงจูงใจในการสร้างนวัตกรรมนโยบายที่ค่อนข้างพบเห็นโดยทั่วไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การเลียนแบบนโยบายของภูมิภาคอื่นก็อาจทำให้เกิดนวัตกรรมนโยบายในภูมิภาคของตนได้ นวัตกรรมนโยบายเป็นผลมาจากการเรียนรู้ที่กระตือรือร้นของรัฐบาล โดยมีสองปัจจัยที่เป็นแรงจูงใจในการสร้างนวัตกรรม หนึ่งคือ แนวคิดใหม่ๆ ที่ผู้นำได้นำกลับมาใช้ผ่านการแลกเปลี่ยน สองคือ การเลียนแบบมาจากรัฐบาลอื่น นวัตกรรมนโยบายไม่จำเป็นต้องเป็นผลมาจากการเรียนรู้เชิงรุก แต่อาจเป็นผลมาจากการแข่งขันระหว่างรัฐและการตอบสนองต่อแรงกดดันของประชาชนก็ได้ (Meseguer & Gilardi, 2009)

### ประเภทของนวัตกรรมนโยบาย

นวัตกรรมนโยบายยังแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) นวัตกรรมกำหนดกรอบปัญหา นโยบาย ซึ่งจะให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือกรอบนโยบาย เช่น การเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญของนโยบาย จากหัวข้อหนึ่งไปเป็นอีกหัวข้อหนึ่ง 2) นวัตกรรมเครื่องมือ นโยบาย ประเภทนี้จะให้ความสำคัญกับการเลือกหรือการออกแบบเครื่องมือ นโยบาย เช่น การเปลี่ยนแปลงจากการควบคุมและสั่งการเป็นการให้แรงจูงใจ ในการออกกฎหมายและระเบียบ เป็นต้น และ 3) นวัตกรรมกระบวนการ นโยบาย ประเภทนี้ให้ความสำคัญกับการจัดองค์กรหรือโครงสร้างของกระบวนการนโยบาย เช่น การเปลี่ยนจากการออกแบบจากบนลงล่าง เป็นการร่วมออกแบบ หรือการมีส่วนร่วมในการออกแบบ เป็นต้น

### กระบวนการของนวัตกรรมนโยบาย

การแบ่งขั้นตอนและการวิเคราะห์กระบวนการนวัตกรรมนโยบายได้รับผลจากทฤษฎีการแบ่งขั้นตอนเกี่ยวกับนวัตกรรม โดยทั่วไป นวัตกรรมสามารถแบ่งออกเป็นสองหรือสามขั้นตอน วิธีการแบ่งที่ค่อนข้างง่ายคือการแบ่ง 2 ชั้น ชั้นแรกคือ การสร้างหรือพัฒนาแนวคิดใหม่บางอย่าง และชั้นที่สองคือ การใช้หรือยอมรับแนวคิดบางอย่าง นอกจากนี้ ยังมีวิธีการจำแนกประเภททั่วไปคือ การแบ่งนวัตกรรมออกเป็นสามขั้นตอนต่อเนื่องกัน ได้แก่ ชั้นแรกคือ การสร้างแนวคิดใหม่หรือโครงการใหม่ ชั้นที่สองคือการพัฒนาแนวคิดใหม่หรือโครงการใหม่ การยอมรับหรือการรับโครงการใหม่มาดำเนินการ ชั้นที่สาม คือการนำไปปฏิบัติ

### การส่งเสริมและการนำนวัตกรรมนโยบายไปใช้

นวัตกรรมนโยบายเป็นแนวทางที่สามารถช่วยเพิ่มขีดความสามารถของภาครัฐในการจัดการกับปัญหาสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ในบริบทเช่นนี้ ก็สามารถตีความได้ว่านวัตกรรมนโยบาย เป็นการกระทำของรัฐบาลที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหาในรูปแบบที่ไม่เคยถูกนำไปใช้กับประชาชนหรือสังคมมาก่อน นักวิชาการตะวันตกก็ยังมีแนวคิดเพิ่มเติมว่า นโยบายไม่สามารถถือเป็นนวัตกรรมได้หากปราศจากการส่งเสริมให้



เกิดการแข่งขันและก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่สาธารณะ นอกจากนี้ รูปแบบการทำงานร่วมกันของนโยบายของรัฐบาลกลางและท้องถิ่นในการสร้างแนวคิด การนำไปปฏิบัติ และการประเมินจึงเป็นภาพรวมที่แยกกันไม่ออก อย่างไรก็ตาม หน่วยงานปกครองระดับท้องถิ่นก็สามารถสร้างสรรค์นวัตกรรมเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการกำกับดูแลของตนได้ เนื่องจากนวัตกรรมนโยบายระดับภูมิภาคถือเป็นเรื่องจำเป็น ในการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่น นวัตกรรมรวมถึงการฟื้นฟูสิ่งต่าง ๆ ชุมชน รัฐบาลท้องถิ่น ข้าราชการของรัฐ สมาชิกสภา และผู้นำระดับภูมิภาคก็เป็นแหล่งทรัพยากรที่มีศักยภาพในการสร้างนวัตกรรมนโยบายได้

### ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เมืองและภูมิภาค

ภูมิภาคถือเป็นหน่วยเชิงพื้นที่ที่มีความหมายรวมถึงพื้นที่เมืองและชนบท ถูกนำมาใช้รับมือกับความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจาก ภูมิภาคเสมือนเป็นหัวอกนำของการทำให้เกิดขั้วการเติบโต (Growth Pole) และการรวมกลุ่ม (Agglomeration) ในประวัติศาสตร์ของการพัฒนาเศรษฐกิจแสดงให้เห็นชัดเจนว่า การเติบโตในระดับภูมิภาค และนโยบายเชิงพื้นที่นั้นมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในประเทศ การพัฒนาภูมิภาคไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่หยุดนิ่งหรือกำหนดขึ้นเอง แต่เกิดขึ้นในบริเวณที่มีพลังและมีการเปลี่ยนแปลง

แนวคิดเศรษฐศาสตร์ภูมิภาค มีวิวัฒนาการของแนวคิดที่นำมาใช้ในการพัฒนาการเติบโตทางเศรษฐกิจเชิงพื้นที่ ประกอบด้วย แนวคิดการรวมกลุ่ม (Agglomeration) แนวคิดเขตอุตสาหกรรม (Industrial Districts) แนวคิดคลัสเตอร์อุตสาหกรรม (Industrial Clusters) แนวคิดระเบียงเศรษฐกิจภูมิภาค (Regional Economic Corridor) และแนวคิดภูมิภาคพัฒนาจากสร้างสรรค์ด้วยปัญญา (Resourceful Region)

**แนวคิดการรวมกลุ่ม (Agglomeration)** แนวคิดนี้แสดงถึงข้อได้เปรียบเชิงพื้นที่และเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการกระจุกตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการประหยัดจากการกระจุกตัวเชิงพื้นที่ (Localization Economies) และการประหยัดจากการกลายเป็นเมือง (Urbanization Economies) ข้อดีของการรวมกลุ่มไม่เพียงแต่สนับสนุนการสร้างเมืองเท่านั้น แต่ยังทำให้เกิดทำเลที่ตั้งที่อุตสาหกรรมได้มาใช้ร่วมกันด้วย

**แนวคิดเขตอุตสาหกรรม (Industrial Districts)** เขตอุตสาหกรรมตามแนวคิดของ Marshall เห็นว่าส่วนใหญ่ได้รับแรงกระตุ้นมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 19 ที่ได้วางรากฐานสำหรับการรวมกลุ่มกันของอุตสาหกรรมแบบบูรณาการในลักษณะเป็นอาณาเขต เขตอุตสาหกรรมมีบทบาทสำคัญในด้านวิศวกรรมศาสตร์และด้านการบริหารอุตสาหกรรม การประหยัดจากขนาดของโรงงานขนาดใหญ่ (รวมถึงอุปกรณ์ที่แบ่งแยกไม่ได้) เป็นสัญญาณที่สำคัญที่ทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจุกตัวเชิงพื้นที่ในกิจกรรมของอุตสาหกรรมได้ดีขึ้น แนวคิดเขตอุตสาหกรรมสามารถพบเห็นได้ในปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “Third Italy” ซึ่งกลุ่มบริษัทขนาดเล็กและขนาดกลางได้ตั้งอยู่ในสถานที่ที่เป็นแหล่งเดียวกันและให้ความสำคัญกับด้านความรู้และนวัตกรรมที่แข่งขันได้ในขณะที่ข้อได้เปรียบจากขนาดเกิดขึ้นได้ด้วยวัฒนธรรมการทำงานร่วมกันและความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์

**แนวคิดคลัสเตอร์อุตสาหกรรม (Industrial Clusters)** Michael E Porter เป็นผู้บุกเบิกแนวคิดนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดและประเมินเงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญ ที่มีต่อผลการดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกันในสาขาเศรษฐกิจที่กำหนด คลัสเตอร์เป็นการกระจุกตัวในทางภูมิศาสตร์ของสถานประกอบการที่เชื่อมต่อถึงกันของ Suppliers มีอาชีพ ผู้ให้บริการ สถานประกอบการในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องและสถาบันที่เกี่ยวข้องในสาขาเฉพาะทาง (เช่น มหาวิทยาลัย หน่วยงานมาตรฐาน และสมาคมการค้า) ที่แข่งขันกันแต่ก็ยังให้ความร่วมมือกัน นโยบายคลัสเตอร์ที่มุ่งเน้นการรวมกลุ่มของอุตสาหกรรมนั้น ได้กลายเป็นการบริหารเชิงกลยุทธ์ที่



สำคัญสำหรับนโยบายเศรษฐกิจภูมิภาคและอุตสาหกรรมในหลายประเทศและหลายภูมิภาค ไม่เพียงแต่ในโลกตะวันตกเท่านั้น แต่ยังรวมถึงในประเทศกำลังพัฒนาด้วย (Asheim, et al., 2006)

**แนวคิดระเบียงเศรษฐกิจภูมิภาค (Regional Economic Corridor)** 'ระเบียง' ก็คือเมืองสองเมืองที่เชื่อมต่อกันด้วยเส้นทางคมนาคม (พื้นผิว) เชิงเส้นในพื้นที่เขตเมืองภายในประเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การเคลื่อนย้ายสินค้าและผู้คน (Aggarwal, 2020) แนวคิดนี้ได้มีการขยายออกไปและถูกนำมาใช้เพื่อเชื่อมโยงเมืองต่างๆ ในประเทศที่อยู่ในระดับภูมิภาค หรือประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีสองประเทศขึ้นไปจึงเกิดเป็นความสำคัญแบบใหม่ขึ้น และนำไปสู่วิวัฒนาการของระเบียง จากที่เป็นเพียงการอำนวยความสะดวกของการไหลเข้าออกของสินค้าและผู้คนในบริบทของการพัฒนาเมือง ไปสู่การสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมและบูรณาการในระดับภูมิภาค อีกทั้งเสริมสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วยการแบ่งปันความเจริญรุ่งเรืองในระดับภูมิภาคด้วย อนึ่ง ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 มีการขับเคลื่อนกระแสโลกาภิวัตน์อย่างมาก ระเบียงจึงได้รับแรงจุมหาศาล ในฐานะเป็นเครื่องมือทางนโยบายของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป้าหมายสูงสุดของระเบียงทั้งหมดคือ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่และเศรษฐกิจ ด้วยการปรับปรุงบริการขนส่งและโลจิสติกส์เป็นหลักให้กับเมืองและประเทศตามแนวระเบียง และอำนวยความสะดวกทางการค้า

**แนวคิดภูมิภาคพัฒนาจากโครงสร้างด้วยปัญญา (Resourceful Region)** “แนวคิดภูมิภาคพัฒนาจากโครงสร้างด้วยปัญญา” มีหลักการสำคัญคือความชาญฉลาดในการใช้ปัญญาที่สามารถนำมาใช้ตอบสนองต่อความท้าทาย อันเป็นทุนของภูมิภาคที่สามารถบ่งชี้ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายการพัฒนาของภูมิภาคได้ ในทุกภูมิภาคเราสามารถพิจารณาโอกาสของการเติบโตจากทุนของตนเองที่มีอยู่ ไม่ว่าจะ เป็นสภาพทางกายภาพและภูมิศาสตร์ ไปจนถึงความสามารถทางสังคมของมนุษย์ (Nijkamp, 2016) ดังนั้น เราจะเห็นว่ากระแสการพัฒนาแบบใหม่ของเศรษฐกิจเมืองและภูมิภาคในปัจจุบันได้รับอิทธิพลจากแนวคิดนี้อยู่ไม่น้อย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจภูมิภาคและเมืองปัจจุบันเป็นการเปลี่ยนจากยุคอุตสาหกรรมไปสู่ยุคหลังอุตสาหกรรม ซึ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในแนวทางที่ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ ด้วยปัญญาอันชาญฉลาด บนฐานเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าและนวัตกรรม เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันของการพัฒนา โดยอิงประโยชน์ของประชาชนแทนที่เป็นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ระดับภูมิภาคและเมืองเท่านั้น อาทิ 1) อุตสาหกรรมสร้างสรรค์หรือเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative Economy) 2) เศรษฐกิจวัฒนธรรม (Cultural Economy) 3) เศรษฐกิจเพื่อการพักผ่อน (Leisure economy) 4) เศรษฐกิจภาคสังคม (Social Economy) เป็นต้น

### กรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย

กรอบการศึกษาวิจัยนี้ได้ออกแบบให้สามารถค้นหาคำตอบต่อคำถามวิจัยที่กำหนด เกี่ยวกับประเด็นนโยบายการพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีน ทั้งในแง่กระบวนการทางนโยบายและนวัตกรรมนโยบาย ที่นำไปสู่การสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดการขยายตัวของเมืองและภูมิภาคในจีนอย่างรวดเร็วได้อย่างไร โดยได้ประยุกต์กรอบการศึกษาเพื่อวิเคราะห์กระบวนการทางนโยบาย ของ Nettles, Cole, & Sharp (1997) ซึ่งได้ทำการศึกษาวเคราะห์นโยบายรัฐโดยอาศัยองค์ประกอบสามส่วน คือ องค์ประกอบที่หนึ่งสำหรับกระบวนการนโยบาย สอง สำหรับการสังเคราะห์ประเด็นนโยบายหลัก และสาม สำหรับการวิเคราะห์กรณีศึกษา ดังนั้น ในการตอบคำถามหลัก 3 ข้อที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว มีกรอบแนวคิดการศึกษาวิจัยที่แสดงถึง ความสัมพันธ์ของสามองค์ประกอบของประเด็นการวิจัย ดังแสดงในรูปที่ 4





รูปที่ 4 กรอบแนวคิดของการวิจัย

องค์ประกอบส่วนที่หนึ่ง กระบวนการนโยบาย ในส่วนนี้มีรายละเอียดที่จะค้นหาคือ การกำหนดนโยบายของจีน เกี่ยวกับระบบของแผนพัฒนาเมืองฯ และแผนอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ในส่วนนี้จะช่วยตอบคำถามข้อที่ 1

องค์ประกอบส่วนที่สอง การสังเคราะห์นโยบาย ส่วนนี้เป็นการศึกษาภาพรวมของการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเมืองเกี่ยวกับ วิวัฒนาการของนโยบาย การเชื่อมโยงนโยบายกับผลลัพธ์ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมและการขยายตัวของเมือง ในส่วนนี้จะช่วยตอบคำถามข้อที่ 2

องค์ประกอบส่วนที่สาม เป็นการวิเคราะห์กรณีศึกษานวัตกรรมนโยบาย โดยหยิบยกนโยบายที่โดดเด่นและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีนที่ผ่านมา เพื่อทำการวิเคราะห์ตามขั้นตอนกระบวนการนวัตกรรมนโยบาย และวิเคราะห์ถึงสาเหตุการเกิดนวัตกรรมนโยบายที่นำไปสู่ประสิทธิผลและการแก้ไขปัญหาในระดับต่างๆ ได้สำเร็จ ในส่วนนี้จะช่วยตอบคำถามข้อที่ 3

สุดท้าย ในส่วนสรุปผลของการศึกษา ผู้วิจัยจะสรุปตามคำถามวิจัย รวมทั้งอภิปรายและตั้งข้อสังเกตเสริมถึงเหตุปัจจัยของการสร้างนวัตกรรมนโยบายในการพัฒนาเมืองของจีน

### วัตถุประสงค์

3.1 เพื่อศึกษาโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ การออกแบบระบบ นโยบาย กลไก และแผนในการพัฒนาเชิงพื้นที่

3.2 เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงของกระบวนการทางนโยบายในการพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีนในช่วงเวลา 45 ปี (1978-2023) ที่ผ่านมาและแนวโน้มของการพัฒนาเมืองในอนาคต

3.3 เพื่อค้นหาเครื่องมือและนวัตกรรมทางนโยบายที่สำคัญที่จีนนำมาใช้ในการพัฒนาเมืองและภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## ระเบียบวิธีการวิจัย

งานศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพเน้นการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงบริบท โดยมุ่งอธิบายและทำความเข้าใจกับการพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีนที่ผ่านมา และตอบคำถามในแง่มุมทางนโยบาย เพื่อค้นหาข้อบ่งชี้ด้านการพัฒนาเมืองและภูมิภาคที่ครอบคลุมกระบวนการทางนโยบาย บริบททางนโยบาย และนวัตกรรมทางนโยบาย

### ขอบเขตการศึกษา

เนื่องจากการศึกษานี้ เป็นการศึกษาเมืองและภูมิภาคของจีนและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านนโยบายและแผนการพัฒนาเมือง กำหนดขอบเขตการศึกษาในช่วงเวลาประมาณ 45 ปีนับตั้งแต่ปี 1978 หลังจากจีนเปิดประเทศจนถึงปัจจุบัน

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเน้นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญ เอกสารที่จะใช้ในการศึกษานี้เก็บรวบรวมเอกสารชั้นทุติยภูมิ (Secondary Source) เพื่อนำมาสนับสนุนการหาคำตอบในการวิจัยเกี่ยวกับระบบแผนและนโยบาย ได้แก่ แผนพัฒนาห้าปี ๆ ฉบับที่ 1-14 นโยบายสำคัญของการพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีน และข้อมูลสถิติเกี่ยวกับตัวชี้วัดความสำเร็จของการพัฒนาเมืองและเศรษฐกิจ

การคัดเลือกเอกสารวิจัย โดยเลือกจากเอกสารทางราชการเกี่ยวกับแผนและนโยบาย หนังสือ บทความ รายงานการศึกษา และรายงานบทสัมภาษณ์ การค้นหาเอกสารทางออนไลน์ผ่าน Website ของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาษาจีน และภาษาอังกฤษ โดยใช้การค้นหาคำศัพท์ที่สำคัญ (Keywords) เกี่ยวกับ Urban and Regional Policy in China, China Urbanization, Development Zone/SEZ/EDZ in China, China City Cluster Development, Policy Innovation, Policy Process, Five-year plan of China ส่วนคำศัพท์ที่สำคัญของภาษาจีน เกี่ยวกับ 城市发展, 区域发展, 城市群发展, 城市发展政策创新. 经济开发区, 经济特区. เป็นต้น ซึ่งได้รวบรวมเอกสารขั้นต้นได้จำนวน 648 ฉบับ เป็นภาษาอังกฤษ 537 ฉบับ ภาษาจีน 111 ฉบับ เมื่อได้เอกสารแล้ว จึงนำมาพิจารณาเนื้อหาคัดเลือกเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการวิจัย และจัดหมวดหมู่เนื้อหาโดยแบ่งเป็น 5 หมวดด้วยกัน ได้แก่ 1) ระบบแผนและนโยบายการพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีน 2) การขยายตัวของเมืองและภูมิภาคของจีน 3) การเติบโตของเศรษฐกิจเมืองและภูมิภาคของจีน 4) นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจ / เขตเศรษฐกิจพิเศษของจีน / คลัสเตอร์เมือง 5) นวัตกรรมนโยบายของจีน ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เอกสารแต่ละหมวดรวมจำนวน 105 ฉบับ เป็นภาษาอังกฤษ 90 ฉบับ และภาษาจีน 15 ฉบับ จากนั้นอ่านเนื้อหาและสรุปรวบรวมข้อมูลตามหมวด แล้วดึงเนื้อหาขึ้นมาเป็นปรากฏการณ์ที่ค้นพบ และนำไปสู่การวิเคราะห์ต่อไป

### การวิเคราะห์ข้อมูล

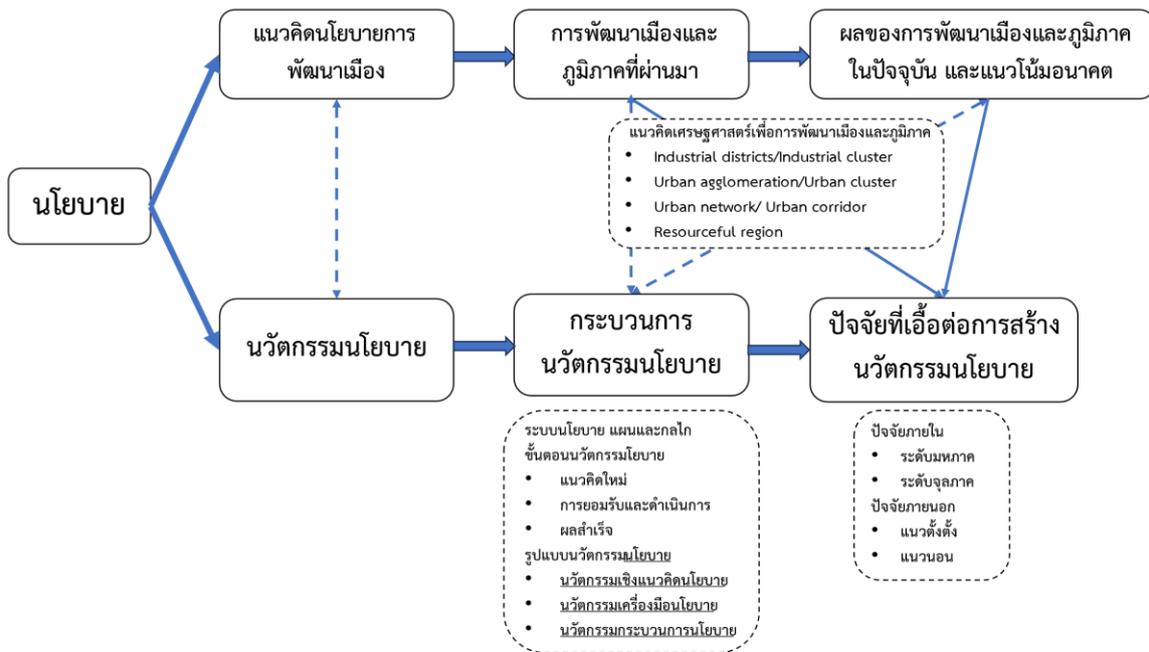
เพื่อตอบคำถามการศึกษานี้จะใช้การวิเคราะห์ข้อมูล 2 วิธี (ดูรูปที่ 5) ได้แก่

1) การวิเคราะห์แนวทางประวัติศาสตร์ของนโยบายการพัฒนาเมืองและภูมิภาค (History of Urban and Regional Development Policies) ซึ่งเป็นวิธีการวิเคราะห์ที่พยายามจะให้ความสำคัญกับช่วงเวลาแต่ละยุคสมัยที่แตกต่างกันออกไปกับการเปลี่ยนแปลงของนโยบายที่นำไปปฏิบัติ การชี้ให้เห็นบริบท (Context) ของการนำนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเมืองในจีนไปใช้ และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับเมือง ตลอดจนการทำความเข้าใจแนวคิดและทฤษฎีที่จีนนำมาใช้เพื่อสนับสนุนนวัตกรรมนโยบายการพัฒนาเมืองและภูมิภาค



2) การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เป็นการศึกษากระบวนการทางนโยบายจากเนื้อหาของข้อเขียน บทบันทึก บทความ รายงานการวิจัย เอกสารเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ แผนพัฒนาห้าปี แผนพัฒนาเชิงพื้นที่ ฯลฯ เพื่อวิเคราะห์ ระบบแผนและนโยบายที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของเนื้อหาและทิศทางพัฒนาในแผนและนโยบายการพัฒนาเมืองและภูมิภาคแต่ละฉบับ รวมทั้งวิเคราะห์กระบวนการและขั้นตอนการสร้างนวัตกรรมทางนโยบายของจีน ว่ามีที่มาของแนวคิดใหม่อะไร และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเมืองได้ผลสำเร็จอย่างไร โดยเฉพาะนโยบายที่ภาครัฐนำไปใช้และก่อให้เกิดเป็นผลลัพธ์ที่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในแง่ของการเติบโตทางเศรษฐกิจของเมืองในจีน หรือเกิดระบบและกลไกการบริหารซึ่งเป็นสิ่งใหม่สำหรับสถานการณ์ในจีน (Teets, 2015) ตลอดจนการพิจารณาถึงปัจจัยที่เอื้อให้กับการสร้างนวัตกรรมนโยบายในจีน

การตีความข้อมูล ผู้วิจัยจะยึดหลักของกระบวนการในการตีความเพื่อการวิเคราะห์เนื้อหา ในการวิเคราะห์และตีความจะมีการนำความรู้จากทฤษฎี วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนงานวิจัยที่ผ่านมา มาร่วมพิจารณาด้วย โดยตีความตามความจริงที่คาดว่าจะมีนัยยะ และวิเคราะห์ว่า มีความสอดคล้องกับ คล้ายกับ หรือขัดแย้งกับทฤษฎี และรายงานวิจัยที่ผ่านมาอย่างไร



รูปที่ 5 การวิเคราะห์ข้อมูล

**ผลการวิจัย**

ผลการวิจัยแบ่งการนำเสนอเป็น 4 ส่วน ได้แก่ 1) ระบบนโยบาย กลไกและแผนในการพัฒนาเชิงพื้นที่ของจีน 2) กระบวนการทางนโยบายกับการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีนที่ผ่านมาและแนวโน้มการพัฒนาเมืองในอนาคต 3) เครื่องมือทางนโยบายที่สำคัญและการสร้างนวัตกรรมนโยบายของจีนในการพัฒนาเมืองและภูมิภาค และ 4) การวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการเกิดนวัตกรรมนโยบาย



## ระบบนโยบายและแผนในการพัฒนาเชิงพื้นที่ของจีน

### กลไกและกระบวนการการจัดทำวางแผนพัฒนาห้าปีและแผนพัฒนาเฉพาะ

การพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีนขับเคลื่อนผ่านระดับนโยบายในรูปของการวางแผนจากส่วนกลางเป็นหลัก รัฐบาลจีนมีการจัดทำแผนเกี่ยวกับการพัฒนาเชิงพื้นที่หลายฉบับและแผนฉบับเดียวกันก็มีการจัดทำหลายระดับด้วย แผนหลักที่สำคัญในระดับชาติคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือแผนพัฒนาห้าปี ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการประสานพื้นที่นโยบายต่างๆ ของภาครัฐ โดยพรรคคอมมิวนิสต์และรัฐบาลส่วนกลางมีบทบาทกำหนดการจัดลำดับความสำคัญของนโยบาย

การพัฒนาเมืองและภูมิภาคจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย ซึ่งแผนพัฒนาห้าปี ฉบับที่ 10 (2001-2005) ถือเป็นแผนที่บรรจุเนื้อหาการพัฒนาเมืองเฉพาะเป็นฉบับแรก หลังจากนั้นมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จนถึงปัจจุบันอยู่ในช่วงของปลายแผนพัฒนาห้าปีฉบับที่ 14 (2021-2025) แผนพัฒนาห้าปีนับว่าเป็นกลไกสำคัญสำหรับพรรคคอมมิวนิสต์จีนใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับและติดตามความก้าวหน้าในการพัฒนาของประเทศ

นอกจากนี้ จีนยังมีการจัดทำแผนพัฒนาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองคือ แผนพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่แห่งชาติ (2014-2020) ถือเป็นแผนพัฒนาเมืองระดับชาติฉบับแรก ระบุนโยบายพื้นฐานครอบคลุม 5 ประเด็นสำคัญคือ 1) เน้นการพัฒนาคนและแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม 2) เน้นการพัฒนาอย่างสมดุลในด้านการขยายตัวของเมือง ด้านเกษตรกรรมทันสมัย ด้านเทคโนโลยีดิจิทัลประยุกต์เข้ากับอุตสาหกรรม และด้านบูรณาการเมืองและชนบท 3) เน้นการปฏิบัติให้เหมาะสม เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร 4) เน้นการส่งเสริมอารยธรรมเชิงนิเวศ สีเขียว และสังคมคาร์บอนต่ำ และ 5) เน้นการสืบทอดวัฒนธรรมให้คนรุ่นหลังและให้แสดงออกถึงความเป็นอัตลักษณ์ของเมือง แผนพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่แห่งชาตินี้จัดทำขึ้นในยุคสีจิ้นผิง และหลี่เค่อเฉียงเริ่มเข้ามาบริหารประเทศ แสดงความมุ่งมั่นอย่างชัดเจนถึงกลยุทธ์การพัฒนาภูมิภาครูปแบบใหม่ โดยอิงตามพลวัตทางเศรษฐกิจของกลุ่มเมืองหรือคลัสเตอร์เมือง แผนนี้จัดทำขึ้นด้วยความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่มีมายาวนานของการพัฒนาภูมิภาคที่ไม่สมดุล และยังมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการลงทุนและนวัตกรรมโดยใช้ประโยชน์จากยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคที่ขับเคลื่อนด้วยเมืองให้กลายเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบกลุ่มเมือง

### ระบบและกลไกการทำงานจากบนลงล่างกับการออกแบบระดับบนสุด ความท้าทายในการสร้างนวัตกรรมนโยบาย

การบริหารยุคสีจิ้นผิงเน้นการรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น มีสไตล์การบริหารด้วยแนวทางจากบนลงล่างที่เข้มงวด เป็นที่รู้จักกันในชื่อ การออกแบบระดับบนสุด (Top-Level Design) แนวทางการรวมศูนย์อำนาจนี้มีข้อดีช่วยแก้ไขการบิดเบือนที่มาจากการดำเนินนโยบายในอดีตและการกระจายทรัพยากรที่ไม่สม่ำเสมอ แต่ก็อาจทำให้เกิดความกังวลว่า จะไปขัดขวางการสร้างนวัตกรรมนโยบายของท้องถิ่น หรือขจัดพื้นที่สำหรับนวัตกรรมการปฏิรูปจากล่างขึ้นบน และลดประสิทธิภาพการกำกับดูแล การแข่งขันเพื่อให้ได้รับการยอมรับในระดับชาติในด้านนวัตกรรมนโยบายก็เกรงจะลดน้อยลงไปด้วย ทั้งที่จีนมีประสบการณ์อย่างดีจากการกระจายอำนาจ เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้สร้างนวัตกรรมนโยบายในการแก้ไขปัญหาของตน

นอกจากนี้ ยังมีความกังวลว่าการรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบายระดับสูงอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและการเมืองหลายประการตามมา กล่าวคือ ประการแรก จะทำให้ต้นทุนของนโยบายเพิ่มมากขึ้น หากดำเนินการล้มเหลว และหากวิธีแก้ปัญหาวางแผนจากส่วนกลางไม่สามารถแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้ การ



เปลี่ยนแปลงให้กลับคืนมาใหม่จะเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานานและมีค่าใช้จ่ายสูง อีกประการหนึ่ง หากนโยบายที่ไม่มีประสิทธิภาพอาจกระตุ้นให้เกิดการประท้วงและการตอบโต้กับข้าราชการในส่วนกลางได้

### นโยบายการพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีนที่ผ่านมาและแนวโน้มในอนาคต

ในยุคก่อนการปฏิรูป (1949-1978) ประชากรส่วนใหญ่ของจีนอาศัยอยู่ในชนบท หลังเริ่มก่อตั้งประเทศจีนใหม่ส่วนใหญ่ของประชากรเป็นเกษตรกรและยากจน บ้านเมืองยังทรุดโทรม ในช่วงนี้จีนยังประสบปัญหาการเมืองที่ไม่สงบภายในประเทศ เมื่อก้าวเข้าสู่ยุคฟื้นฟู (1979-1996) เป็นช่วงที่จีนเพิ่งผ่านพ้นวิกฤตการเมืองภายในประเทศ เพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดในยุคก่อนและความล่าช้าที่ยังไม่สามารถตามทันประเทศที่พัฒนาแล้ว รัฐบาลจีนจึงได้กำหนดกรอบนโยบายในการพัฒนาประเทศใหม่ ประกาศนโยบายปฏิรูปและเปิดประเทศในปี 1978 นำระบบเศรษฐกิจการตลาดมาใช้ และทำการเปิดเมืองบริเวณชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกให้เป็นพื้นที่ทดลองส่งเสริมการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม มีนโยบายจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษ เปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศ ในช่วงนี้เองอุตสาหกรรมของจีนเริ่มเติบโตจากที่เน้นอุตสาหกรรมปฐมนิคม ในระยะแรก ได้เปลี่ยนมาเป็นอุตสาหกรรมหัตถกรรม ทำการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคด้วยค่าแรงราคาถูกเน้นส่งออกไปต่างประเทศ การย้ายถิ่นของแรงงานอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองจึงมากขึ้น มีการเปิดเมืองบริเวณริมชายฝั่งทะเลเพื่อเป็นเขตอุตสาหกรรมและการค้ากับต่างประเทศเพิ่มขึ้นจากเดิม 5 เมือง เป็น 14 เมืองในระยะต่อมา อัตราการขยายตัวของเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็ว และเศรษฐกิจเติบโตแบบก้าวกระโดด

ในห้วงเวลานี้ จะเห็นว่ารูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจของจีนดำเนินการตามแนวทางของตะวันตก โดยประยุกต์แนวคิดเศรษฐศาสตร์ภูมิภาค ว่าด้วยการพัฒนาเขตอุตสาหกรรม (Industrial Districts) ซึ่งเสนอวิธีกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มอุตสาหกรรมแบบบูรณาการในพื้นที่ โดยมุ่งให้สถานประกอบการขนาดเล็กขนาดกลางมาตั้งในแหล่งเดียวกัน ข้อดีคือมีการประหยัดต่อขนาดที่เกิดจากการทำงานร่วมกันและมีความใกล้ชิดกันของสถานประกอบการ

สำหรับยุคเปลี่ยนผ่าน 1996-ปัจจุบัน เป็นช่วงที่โครงสร้างของเมืองเริ่มเปลี่ยนแปลง จำนวนเขตพัฒนาเศรษฐกิจเพิ่มจำนวนมากขึ้น เมืองมีการขยายตัวในแง่ของขนาดมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเมืองขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และกลุ่มมหานคร (Mega City) อีกทั้งเมืองอุบัติใหม่ก็เพิ่มจำนวนมากขึ้นเช่นกัน จะเห็นว่าการขยายตัวของเมืองเป็นแรงขับเคลื่อนหลักสำหรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ช่วยขจัดความยากจนในชนบท และช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นไปด้วย เนื่องจากการเข้ามาตั้งถิ่นฐานใหม่อยู่ในสภาพแวดล้อมใหม่ที่มีการจัดการที่ดีขึ้นและเป็นระเบียบมากขึ้น จากข้อสังเกตต่อประเทศที่พัฒนาแล้วพบว่า ไม่มีประเทศไหนที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยมีอัตราความเป็นเมืองต่ำ ส่วนใหญ่จะมีอัตราความเป็นเมืองอยู่ที่ประมาณร้อยละ 80 ซึ่งปัจจุบันอัตราความเป็นเมืองของจีนอยู่ที่ร้อยละ 64 ทำให้มีช่องว่างที่จีนยังสามารถเพิ่มการขยายตัวของเมืองได้อีก จีนจึงตั้งเป้าเพิ่มการขยายตัวของเมืองเป็นร้อยละ 75 ในปี 2035 ด้วยความมั่นใจว่า เมืองยังเป็นกลจักรสำคัญที่ทรงพลังมากที่สุดในการพัฒนาเศรษฐกิจของจีนต่อไป

ในยุคเปลี่ยนผ่านนี้จีนกลับเผชิญกับปัญหาวิกฤตซ้ำซ้อนที่เกิดจากปัจจัยภายนอกในแง่ของสงครามการค้า ปัญหาภูมิรัฐศาสตร์และภูมิเศรษฐกิจ สถานการณ์โลกที่ลดความเป็นโลกาภิวัตน์ลง (Deglobalization) และปัจจัยภายในประเทศที่มาจากความไม่สมดุลในการพัฒนาระหว่างภูมิภาค ด้วยเหตุนี้ จีนจึงหันมากระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยการเน้นส่งเสริมตลาดภายในประเทศ โดยใช้การพัฒนาคลัสเตอร์เมือง (City Cluster Development) มาเป็นเครื่องมือทางนโยบายในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจครั้งใหม่ ซึ่งเป็นการประยุกต์แนวคิดเศรษฐศาสตร์ภูมิภาคว่าด้วยกลุ่มเมือง (Urban Agglomeration) เนื่องจากรัฐบาลจีนมองเห็นข้อได้เปรียบเชิงพื้นที่และเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการกระจุกตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่นที่กำลัง



เกิดขึ้น และพบว่าหลายภูมิภาคของจีนมีศักยภาพที่สามารถพัฒนาได้ให้เป็นเศรษฐกิจขนาดใหญ่ (Large-Scale Economies) และเศรษฐกิจจากการขยายตัวของเมืองหรือการประหยัดจากการกลายเป็นเมือง (Urbanization Economies)

แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนากลุ่มเมืองหรือคลัสเตอร์เมืองนั้น ไม่ได้เกิดจากเหตุผลหรือลักษณะทางเศรษฐกิจอย่างเดียว ยังมีเหตุผลการพัฒนาในลักษณะทางสังคมและจิตใจร่วมด้วย ขณะเดียวกัน พลังจากการรวมกลุ่มจะกระตุ้นการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นๆ ทำให้ต้นทุนการสื่อสารระหว่างอุตสาหกรรมในสถานที่เดียวกันลดลง ต้นทุนที่ลดลงนี้จะทำให้เกิดการรวมกลุ่มอุตสาหกรรมหรือคลัสเตอร์อุตสาหกรรม หรือการรวมกลุ่มของผู้ที่มีความสามารถหรือนวัตกรรมที่อยู่อาศัยในเมือง ทั้งนี้จะส่งผลกระทบต่อเชิงบวกซึ่งจะมีมากขึ้นสำหรับอุตสาหกรรมและเมืองที่มีการเชื่อมต่อกันที่เพิ่มขึ้น

ด้วยเหตุนี้เอง รัฐบาลจีนจึงได้กำหนดเป้าหมายเร่งส่งเสริมคลัสเตอร์เมือง 19 คลัสเตอร์ กระจายอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ ในแผนงานการพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาค ซึ่งบรรจุไว้ตั้งแต่แผนพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่แห่งชาติ(2014-2020) และแผนพัฒนาห้าปีฉบับที่ 13 จนมาถึงฉบับที่ 14 ที่ประกอบด้วย แผนการลงทุนเกี่ยวกับโครงการเชื่อมต่อระหว่างเมืองในภูมิภาคด้วยรถไฟความเร็วสูงโดยใช้เวลาเดินทางระหว่างศูนย์กลางเมืองใหญ่แต่ละเมืองที่อยู่ใกล้กันไม่เกิน 1 ชั่วโมง เป็นต้น รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ที่อำนวยความสะดวกและเอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อมุ่งพัฒนาความเป็นศูนย์กลางด้านความเป็นเลิศทางเศรษฐกิจระดับโลกของแต่ละคลัสเตอร์ด้วย

นโยบายการพัฒนาคลัสเตอร์เมืองของจีนเริ่มชัดเจนมากขึ้นและกลายเป็นขั้นตอนใหม่ของการพัฒนาเศรษฐกิจ ในแผนพัฒนาห้าปีฉบับที่ 14 และยังเน้นเชื่อมศูนย์กลางคลัสเตอร์เมืองในภูมิภาคของจีนเหล่านี้เข้ากับเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจของภูมิภาคในโลก ผ่านเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจ (Economic Corridors) ภายใต้โครงการความร่วมมือ Belt and Road Initiative (BRI) สังเกตได้ว่า นโยบายดังกล่าวนี้ของจีนสอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐศาสตร์ภูมิภาคว่าด้วยระเบียงเศรษฐกิจภูมิภาค (Regional Economic Corridor) ซึ่งได้รับความสนใจมากในระดับสากลช่วงต้นทศวรรษ 2000 ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ในทางปฏิบัติ ระเบียงเป็นการกำหนดเส้นทางที่นำมาใช้เพื่อเชื่อมโยงเมืองต่าง ๆ ของประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันหรือในประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีสองประเทศขึ้นไป จึงเกิดเป็นความสำคัญแบบใหม่ขึ้นที่ช่วยเสริมสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วยการแบ่งปันความเจริญรุ่งเรืองในระดับภูมิภาค

โครงการ BRI ริเริ่มดำเนินการตั้งปี 2013 จนถึงทุกวันนี้ถือเป็นยุทธศาสตร์ที่ยิ่งใหญ่ (Grand Strategy) ของจีนที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในโลก นับเป็นนวัตกรรมนโยบายเชิงแนวคิดซึ่งได้รับความร่วมมือกว่าร้อยประเทศบนเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจของ BRI และหลังครบรอบ 10 ปีความร่วมมือ BRI จีนประกาศนโยบายจะสนับสนุนความร่วมมือแบบลงลึกในเชิงคุณภาพมากขึ้น และมุ่งเน้นการเชื่อมเมืองต่าง ๆ ที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของโลกเข้าด้วยกันผ่านเส้นทางคมนาคมทั้งทางบกและทางทะเล นั้นย่อมเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มใหม่ของทิศทางการพัฒนาเมืองแห่งอนาคตของจีนในรูปแบบของการเป็นเครือข่ายเมือง (Urban Network) กับเมืองระหว่างประเทศบนเส้นทางสายไหมโบราณที่มีประวัติศาสตร์ร่วมกันมายาวนาน ได้อีกด้วย

### เครื่องมือและนวัตกรรมนโยบายการพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีน

จีนนั้นมีรูปแบบเฉพาะของตัวเองที่ผลักดันการขยายตัวของเมือง เริ่มจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการผลิตจนเป็นโรงงานของโลก พัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการส่งออก ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่บูรณาการเศรษฐกิจของจีนเข้ากับเครือข่ายการผลิต การค้าและกระแสการเงินของโลก ดังนั้น โลกาภิวัตน์กับความเป็นเมืองในจีนจึงมีความสัมพันธ์กัน ถ้าเมืองที่เติบโตเร็วที่สุดในช่วงของคลื่นลูกแรกของความเป็นเมืองในจีนแล้ว เมืองเหล่านั้น



ล้วนเป็นพื้นที่ที่รัฐบาลกลางของจีนออกแบบให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจ อยู่ภายใต้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจ หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งเป็นเครื่องมือที่ส่งเสริมการรวมกลุ่มอุตสาหกรรม ให้เป็นแหล่งสร้างการจ้างงานอย่างรวดเร็วก่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ ถือเป็นนวัตกรรมเครื่องมือนโยบาย (Policy Instrument Innovation) ที่สำคัญของรัฐบาลจีนที่นำมาใช้ควบคู่กับนโยบายปฏิรูปและเปิดประเทศในช่วงทศวรรษ 1980 ส่งผลให้เขตเศรษฐกิจพิเศษเพิ่มจำนวนขึ้น เมืองก็ขยายตัวมากขึ้นตามไปด้วย และหลังปี 2000 เมื่อจีนเข้า WTO ได้เพิ่มโอกาสทางการค้าและการส่งออกสินค้าของจีน เศรษฐกิจของจีนจึงเชื่อมกับเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์มากขึ้นตามไปด้วย

เมื่อเมืองของจีนขยายตัวมากขึ้น เกิดเป็นมหานครและมหานครขนาดใหญ่เพิ่มจำนวนขึ้น แต่การพัฒนา ยังคงกระจุกตัวในภาคตะวันออกบริเวณเมืองชายฝั่งทะเล นโยบายการพัฒนาคลัสเตอร์เมืองซึ่งเป็นเครื่องมือส่งเสริมการรวมกลุ่มเมือง จึงถูกนำมาใช้เพื่อมุ่งสร้างสมดุลในการพัฒนาภายในภูมิภาคและระหว่างภูมิภาค ขณะเดียวกัน ยังมุ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงระหว่างเมืองหลักและเมืองบริวารในภูมิภาคเดียวกัน เพื่อเอื้ออำนวยและส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจในภูมิภาค การพัฒนาคลัสเตอร์เมืองอาจกล่าวได้ว่าเป็นคลื่นลูกที่สองในการพัฒนาเมืองของจีน เกิดขึ้นในขณะที่เศรษฐกิจของจีนกำลังปรับตัวเข้าสู่ขั้นตอนใหม่ของการพัฒนา และมีแนวโน้มจะเป็นองค์กรเชิงพื้นที่ของเมืองและการพัฒนาเมืองของจีนในอนาคต จึงเป็นอีกหนึ่งนวัตกรรมเครื่องมือนโยบายที่สำคัญที่รัฐบาลจีนกำหนดขึ้นเป็นวาระของการพัฒนาในยุคปัจจุบัน และเป็นกลยุทธ์ในการส่งเสริมเศรษฐกิจภูมิภาคของประเทศให้เชื่อมไปสู่เศรษฐกิจภูมิภาคระหว่างประเทศผ่านระเบียงเศรษฐกิจ BRI

### การวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการเกิดนวัตกรรมนโยบาย

เมื่อพิจารณาจากกรอบการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการเกิดนวัตกรรมนโยบายด้านการพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีน จะพบว่ามีหลายสาเหตุ

#### สาเหตุการเกิดนวัตกรรมนโยบายของจีนที่มาจากปัจจัยภายในระดับมหภาค

##### 1) กระบวนการจัดทำแผนระดับชาติที่มีลักษณะการออกแบบจากระดับบน

แผนพัฒนาห้าปีเป็นเครื่องมือของรัฐบาลจีนใช้ส่งเสริมการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน ก็เป็นเครื่องมือของพรรคคอมมิวนิสต์จีนใช้กำกับและติดตามการดำเนินนโยบายของรัฐบาลอีกด้วย ทุกๆห้าปีจะมีการทบทวนและเสนอแนะปรับเปลี่ยนนโยบายใหม่โดยคณะกรรมการกลางของพรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็นกลไกนโยบายระดับสูงรูปแบบหนึ่งของจีน ซึ่งจะช่วยในการค้นหาวิธีการสำหรับการพัฒนา การควบคุม และการกำกับเศรษฐกิจมหภาค ในแผนพัฒนาห้าปีของจีนนี้ได้กำหนดให้การพัฒนาเมืองเป็นทั้งกลยุทธ์และทิศทางที่สำคัญของการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นตัวแบบหนึ่งของการวางแผนและการออกแบบจากระดับบน (Top-level Design) (He, 2020)

##### 2) ระบบการทดลองนโยบาย เพื่อลดต้นทุนและป้องกันความล้มเหลวของนโยบาย

ในระยะเริ่มต้นของการเปิดพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของจีน บริเวณเมืองชายฝั่งเปรียบเสมือนเป็นพื้นที่ทดลองทางนโยบายที่เป็นห้องปฏิบัติการทางสังคมที่แตกต่างกัน ด้วยรูปแบบใหม่ของนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของจีน พื้นที่เหล่านี้จึงได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็ว มีเงินลงทุนมหาศาลจากนักลงทุนต่างประเทศไหลทะลักเข้ามา เราจึงเห็นพื้นที่เหล่านั้นมีการขยายตัวของโรงงาน ที่อยู่อาศัย ถนน และโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ จึงเป็นพื้นที่แนวหน้าเมืองอื่นๆ และกลายเป็นหัวหอกของการเริ่มต้นการพัฒนาเศรษฐกิจของจีน เป็นแบบอย่างในการสร้างความชำนาญในการจัดการ มีเครือข่ายสร้างความสัมพันธ์กับนักลงทุนต่างประเทศ และการบ่มเพาะชุดความรู้



ท้องถิ่นและทักษะท้องถิ่นที่ดำเนินการโดยท้องถิ่นของตนเอง หลังจากประสบความสำเร็จของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ก่อนที่ขยายไปยังเมืองตอนต่อไป

### สาเหตุการเกิดนวัตกรรมนโยบายที่มาจากปัจจัยภายในระดับจุลภาค

ผู้นำที่มุ่งมั่นด้วยแนวคิดที่ก้าวหน้าซึ่งนำการพัฒนาเมืองและภูมิภาค

แนวคิดผู้นำจีนมีอิทธิพลต่อการชี้นำทิศทางนโยบายการพัฒนาประเทศ ตั้งแต่เสี่ยวผิง ผู้นำจีนคนแรกที่ชี้นำแนวคิดการปฏิรูปและเปิดประเทศ ด้วยการเปิดเมืองชายฝั่งทะเล อันเป็นแนวคิดที่สำคัญส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจจีนอย่างก้าวกระโดดในระยะต่อมาจนถึงปัจจุบัน เจียงเจ๋อหมินเสนอแนวคิดการปกครองที่ชอบธรรมและการพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันตกของจีน เพื่อเริ่มต้นแนวทางสร้างสมดุลการพัฒนาในระดับภูมิภาค ผู้นำถัดมาคือหู จิ้นเทา ชี้นำหลักการปกครองแบบดั้งเดิมด้วยการเน้นประชาชนและสังคมสมานฉันท์ รวมทั้งการกำหนดนโยบายที่เน้นการเติบโตอย่างยั่งยืนและอยู่บนฐานแนวคิดแบบวิทยาศาสตร์ สีจิ้นผิงผู้นำปัจจุบันได้นำเสนอแนวคิดจัดวางตำแหน่งประเทศจีนบนแนวทางสำนักด้านสิ่งแวดล้อม ความยั่งยืน และการพัฒนาโลกาภิวัตน์มากขึ้น และยังเสนอว่าจีนควรที่จะทำงานเชิงรุกในการขยายความร่วมมือเชื่อมเมืองระดับภูมิภาคและโลกผ่าน BRI เพื่อบรรลุการพัฒนาาร่วมกันของชาติทั้งหมดในชุมชนที่มีขนาดรวมกันเพื่อมนุษยชาติ

### สาเหตุการเกิดนวัตกรรมนโยบายที่มาจากปัจจัยภายนอกแบบแนวตั้ง

#### 1) การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ

การจัดการเชิงสถาบันของจีนสำหรับระบบบริหารที่มีหลายระดับนั้น นับตั้งแต่ 1978 ที่มีการ ใช้นโยบายการปฏิรูปและการเปิดประเทศ จีนได้ผ่านการเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบันอย่างมากพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น สำหรับจีนแล้วความเป็นเอกภาพในการดำเนินนโยบายเป็นสิ่งสำคัญ ขณะเดียวกัน ในการบริหารประเทศมีการผสมผสานระหว่างการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและการกระจายอำนาจทางการคลังบางส่วน ในส่วนของการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองนั้น รัฐส่วนกลางได้ริเริ่มนโยบายควบคุมการดำเนินงานของท้องถิ่นผ่านระบบบุคลากรที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน (Cadre Personnel Systems) ทั่วประเทศ ในเวลาเดียวกัน การกระจายอำนาจทางการคลัง รัฐส่วนกลางได้ให้อำนาจการจัดเก็บภาษีแก่รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งทำให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาตามเป้าหมายนโยบายและเครื่องมือที่มีลักษณะเฉพาะของตนได้เมื่อปฏิบัติตามคำสั่งและนโยบายของรัฐส่วนกลาง การปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นของจีนมีลักษณะเฉพาะ ทำให้กระบวนการปฏิรูปและนวัตกรรมมีความแตกต่างไปจากสถานการณ์ในบริบทของสถาบันอื่นๆ (Wu & Walker, 2020). การกระจายอำนาจการคลังบางส่วนยังส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นได้รับแรงจูงใจให้ส่งเสริมการพัฒนาเมือง โดยท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจการควบคุมบนที่ดินเพื่อดึงดูดการลงทุน และการพัฒนาอุตสาหกรรมด้านการผลิต ในทางกลับกันก็ได้ดึงดูดแรงงานอพยพซึ่งย้ายถิ่นระหว่างชนบทกับเมืองและการพัฒนาที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม จึงมีความสัมพันธ์กับการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจที่นำไปสู่การขยายตัวของเมืองในจีน

#### 2) การทดลองนโยบาย ก่อนประกาศใช้เป็นนโยบายระดับประเทศ

ในแง่ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย สำหรับประเทศตะวันตก ประเด็นนี้ถือเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างนวัตกรรมนโยบาย จนพัฒนาเป็นทฤษฎีนโยบายสาธารณะ ที่ปัจจุบันเน้นการพัฒนา นวัตกรรมทางนโยบายที่เกิดจากการทดลองในห้องปฏิบัติการทางนโยบาย (Policy Lab) ที่เน้นการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน อย่างไรก็ตาม สำหรับจีนแล้ว เน้นการวางแผนจากส่วนกลางและใช้สังคมเป็นห้องทดลองทางนโยบาย ห้องปฏิบัติการทางนโยบายของจีนก็คือสังคมนั่นเอง เป็นห้องทดลองขนาดใหญ่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติจริงในบาง



พื้นที่และปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่นั้น หากการดำเนินการทดลองนโยบายประสบผลสำเร็จ จึงค่อยขยายและประกาศเป็นนโยบายระดับประเทศ อนึ่งมีข้อสังเกตว่าในแต่ละท้องถิ่นของจีนมีเป้าหมายของนโยบายเดียวกันแต่ดำเนินการด้วยมาตรการที่หลากหลายแตกต่างกัน จากงานวิจัยยังพบว่า ท้องถิ่นของจีนมีความเป็นอิสระในการสร้างสรรค์นวัตกรรมนโยบายของตนเองสูง ซึ่งสูงมากจนแทบไม่มีความคุ้มค่ากับการเลียนแบบนโยบายจากพื้นที่อื่น

### สาเหตุการเกิดนวัตกรรมนโยบายที่มาจากปัจจัยภายนอกแบบแนวนอน

การเรียนรู้ประสบการณ์และการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างผู้เชี่ยวชาญในประเทศและจากต่างประเทศ

ในการพัฒนานโยบายเศรษฐกิจเมืองและภูมิภาคของจีนสังเกตได้ว่าจะอิงอยู่บนพื้นฐานความรู้และความเชี่ยวชาญทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ หากพิจารณาในช่วงที่เริ่มก่อตั้งจีนใหม่ในยุคเหมาเจ๋อตง เวลานั้นจีนต้องการฟื้นฟูเมืองที่ทรุดโทรมจากสงครามมานาน จึงได้เชิญผู้เชี่ยวชาญจากรัสเซียมาร่วมวางแผนและออกแบบเมือง และในระยะต่อมา การจัดประชุมในระดับสูงของพรรคคอมมิวนิสต์จีนก็มีการหยิบยกประเด็นเรื่องการพัฒนาเมืองมานำเสนอ จนทำให้ที่ประชุมเห็นชอบและกำหนดให้การพัฒนาเมืองเป็นทิศทางหลักในการพัฒนาของประเทศ นอกจากนี้ จีนก็ยังจัดให้มีการระดมสมองของนักวิชาการทั้งประเทศว่าด้วยเรื่องการพัฒนาเมือง จะเห็นว่า ประเด็นเรื่องการพัฒนาเมืองถูกหยิบยกมาถกเถียงในสังคมจีนอย่างต่อเนื่อง และในช่วงที่จีนจัดทำแผนการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ (2014-2020) หน่วยงานคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปแห่งชาติของจีน (National Development and Reform Commission, NDRC) ยังได้ ระดมผู้เชี่ยวชาญในประเทศมาทำการศึกษาวิจัยและเชิญผู้เชี่ยวชาญจากยุโรปมาร่วมให้ข้อเสนอแนะ

ที่กล่าวมานี้ เป็นการสะท้อนกระบวนการสร้างนวัตกรรมนโยบายของจีน ที่เกิดจากแรงผลักดันจากภายนอกผ่านปัจจัยการเรียนรู้ประสบการณ์และการแลกเปลี่ยนความรู้จากต่างประเทศของทั้งผู้นำและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ และแรงกระตุ้นจากหน่วยงานระดับสูงของจีนเอง

### อภิปรายผล

#### ระบบนโยบายและแผนในการพัฒนาเชิงพื้นที่ของจีน

กลไกและกระบวนการการจัดทำร่างแผนพัฒนาห้าปีอย่างมีส่วนร่วมแบบจีน ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการกระบวนการร่างแผนพัฒนาห้าปีของจีนถือเป็นตัวแบบนวัตกรรมกระบวนการนโยบาย ที่บ่งบอกถึงความตั้งใจออกแบบอย่างเป็นระบบ สะท้อนผ่านกระบวนการร่างแผนอย่างมีส่วนร่วม ในรูปแบบประชาธิปไตยแบบสังคมนิยมที่มีลักษณะเฉพาะแบบจีน ขณะเดียวกัน พรรคคอมมิวนิสต์จีนยังใช้เป็นวิธีการสำคัญสำหรับควบคุมกำกับประเทศที่สามารถรักษาความต่อเนื่องของการพัฒนาและเสถียรภาพของนโยบายให้ก้าวไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ (National Development and Reform Commission (NDRC), 2020)

ระบบและกลไกการทำงานจากบนลงล่างกับการออกแบบระดับบนสุด (He, 2020) ความท้าทายในการสร้างนวัตกรรมนโยบาย ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การออกแบบระดับบนสุดที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลส่วนกลางมากขึ้น โดยแลกกับความเป็นอิสระและความยืดหยุ่นของท้องถิ่น ในท่ามกลางการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่สมดุลและมีลักษณะพหุวัฒนธรรมของจีนนั้น การสร้างสมดุลอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างความคิดริเริ่มในท้องถิ่นและการให้คำแนะนำจากส่วนกลาง จะเป็นความท้าทายยิ่งและสร้างความลำบากใจสำหรับผู้นำทางการเมืองของจีนในปัจจุบัน



### นโยบายการพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีนที่ผ่านมาและแนวโน้มในอนาคต

ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า เมื่อจำนวนเมืองในจีนเพิ่มขึ้นและหลายเมืองขยายขนาดใหญ่ขึ้น รัฐบาลจีนจึงได้ปรับการกำหนดกรอบปัญหาเชิงนโยบายของจีนขึ้นใหม่ในยุคเปลี่ยนผ่านนี้ โดยพิจารณาจากทิศทางของแผนพัฒนาห้าปีก็พบว่าได้เปลี่ยนมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองและภูมิภาคเป็นลำดับความสำคัญเร่งด่วน ซึ่งบรรจุไว้ในแผนพัฒนาห้าปีฉบับที่ 10 (2001-2005) เป็นครั้งแรก ต่อมาเรื่องเมืองได้กลายเป็นประเด็นสำคัญในทุกแผนพัฒนาห้าปีหลังจากนั้น ไม่เพียงเฉพาะเป็นการจัดทำแผนเพื่อแก้ไขปัญหาของเมืองเท่านั้น ในยุคสี่จิ้นผิง ยิ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองที่ต้องมีความสมดุลและยั่งยืน มองเมืองและภูมิภาคเป็นโอกาสใหม่ของการพัฒนาและสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้นด้วย

### แนวโน้มการพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีนในอนาคต

แนวคิดการพัฒนาเมืองและภูมิภาคของผู้นำสี่จิ้นผิงนี้ มีความเป็นรูปธรรมและสะท้อนแนวปฏิบัติอย่างชัดเจน ดูจะไล่ตามทันแนวคิดการพัฒนาความทันสมัยของเมืองและภูมิภาคในประเทศตะวันตกที่เป็นแนวโน้มใหม่ได้ โดยเฉพาะแนวคิดภูมิภาคพัฒนาจากความสามารถด้วยปัญญา (Resourceful Region) เสนอโดย Nijkamp (2016) ที่มองว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมควรดำเนินในแนวทางที่ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ ผสมผสานด้วยปัญญาอันชาญฉลาด บนฐานเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าและนวัตกรรม เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันของการพัฒนา โดยอิงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ แทนที่เป็นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ระดับภูมิภาคและเมืองเท่านั้น

ท้ายนี้ ผู้วิจัยขอสรุปโมเดลการพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีนว่า ตลอดเส้นทางการพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีนในระดับมหภาค นวัตกรรมนโยบายที่สำคัญคือ นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายพัฒนาคลัสเตอร์ และนโยบายธรรมาภิบาลในการบริหารท้องถิ่น โดยการขับเคลื่อนผ่านแผนพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ (2014-2020) (Xinhua News Agency, 2014) แผนพัฒนาห้าปีฉบับที่ 13 และ 14 (Wei, Li, & Nian, 2021) ขณะเดียวกัน เพื่อลดช่องว่างระหว่างเมืองและชนบท รัฐบาลจีนยังส่งเสริมการบูรณาการเมืองกับชนบท และใช้เมืองเป็นเครื่องมือช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับชนบท (新华社, 2021).

### สรุป

ในการศึกษาวิวัฒนาการนโยบายการพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีน ช่วยเปิดมุมมองให้ได้เรียนรู้วิธีการคิดการออกแบบนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างเป็นระบบ เชื่อมโยงและต่อเนื่อง กล่าวโดยสรุปคือ

จีนนั้นมีความมุ่งมั่นและตั้งใจในการใช้เมืองเป็นกลจักรสำคัญในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ (Cities as Engines of Economic Growth) เมืองจึงเป็นวาระสำคัญในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่จัดทำขึ้นทุกห้าปีมาโดยตลอด ดังนั้น แนวทางการดำเนินงานนโยบายของหน่วยต่าง ๆ จึงสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันโดยยึด แผนพัฒนาห้าปีเป็นแนวทางหลัก ทำให้จีนสามารถระดมทรัพยากรทั้งกำลังคนและงบประมาณมาดำเนินการเพื่อไปสู่เป้าหมายที่กำหนด ด้วยเหตุนี้ โอกาสประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายจึงมีสูงดังเป็นที่ประจักษ์แล้ว

แนวคิดนโยบายการพัฒนาเมืองและภูมิภาคที่จีนนำมาใช้ไม่ใช่แนวคิดใหม่ ล้วนเป็นแนวคิดที่ประเทศตะวันตกได้ประยุกต์มาก่อน ทั้งแนวคิดนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจและแนวคิดนโยบายการพัฒนาคลัสเตอร์เมือง รวมทั้งนโยบายธรรมาภิบาลในการบริหารระดับท้องถิ่น แต่เมื่อนำมาประยุกต์และดำเนินการในประเทศจีนซึ่งอยู่ภายใต้ระบบการปกครองที่ต่างกัน กลับประสบความสำเร็จอย่างน่าอัศจรรย์ กลายเป็นนวัตกรรมนโยบายที่สร้าง



ความสำเร็จให้กับการพัฒนาเมืองและเศรษฐกิจของจีน ความสำเร็จเหล่านี้ส่วนหนึ่งมาจากข้อได้เปรียบของจีนในฐานะที่เป็นประเทศที่มาทีหลัง ทำให้จีนได้เรียนรู้เพื่อหลีกเลี่ยงจุดอ่อนหรือปัจจัยแห่งความล้มเหลวจากประเทศที่พัฒนาก่อนหน้าได้ ขณะเดียวกัน จีนยังสามารถนำข้อได้เปรียบในฐานะที่เป็นประเทศที่มีการผลิตเทคโนโลยีของตนเอง และสามารถนำมาใช้ในการพัฒนาและสร้างความทันสมัยให้กับเมืองได้อีกด้วย

แม้การพัฒนาของจีนที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จอย่างต่อเนื่อง นั่นก็ไม่ได้หมายความว่าจีนจะประสบความสำเร็จในทุกด้าน จีนนั้นเป็นประเทศใหญ่ทั้งในเชิงขนาดของพื้นที่และจำนวนประชากร อุปสรรคและความท้าทายที่ต้องเผชิญยังมีอีกมาก โดยเฉพาะในแง่ความไม่สมดุลในการพัฒนาเชิงพื้นที่ระหว่างภูมิภาคตะวันตกและตะวันออก ช่องว่างระหว่างเมืองและชนบท อีกทั้งความเจริญส่วนใหญ่ยังกระจุกตัวอยู่ในภาคตะวันออกและตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะมีความแออัดในเมืองที่ตั้งตลอดแนวชายฝั่งทะเล ขณะที่รัฐบาลจีนต้องการกระจายความเจริญโดยเร่งการพัฒนาไปทางภาคตะวันตกให้มากขึ้น ลดช่องว่างการพัฒนาระหว่างเมืองและชนบท ตลอดจนลดความแออัดของมหานครขนาดใหญ่ จึงต้องกระจายความหนาแน่นของมหานครออกไปยังเมืองบริวารโดยรอบ จึงเป็นความท้าทายยิ่งสำหรับนโยบายการพัฒนาคลัสเตอร์เมือง 19 คลัสเตอร์ ที่รัฐบาลจีนต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่เชื่อมระหว่างศูนย์กลางเมืองในคลัสเตอร์เดียวกัน ตลอดช่วงแผนพัฒนาห้าปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

### ข้อเสนอแนะ

การพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีนสะท้อนนัยทางนโยบายที่ผู้เกี่ยวข้องในประเทศไทยจะได้รับประโยชน์และควรศึกษาติดตาม ประการแรก วิธีคิดระดับนโยบาย การรู้จักกำหนดกรอบแนวคิดของปัญหาเชิงนโยบาย โดยการใช้เมืองเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ เมืองจึงกลายเป็นวาระสำคัญของการพัฒนาประเทศ ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาเมืองและภูมิภาคของจีนจึงขับเคลื่อนในระดับนโยบายในรูปของการวางแผนจากส่วนกลางเป็นหลัก ประการที่สอง การลดช่องว่างระหว่างเมืองและชนบท เพื่อแก้ไขความเหลื่อมล้ำจากการพัฒนา เป็นประเด็นระดับนโยบายที่หลายประเทศกำลังเผชิญ ซึ่งจีนมีแนวคิดการใช้เมืองมาช่วยในการพัฒนาชนบท ไม่ได้แยกกันพัฒนาแต่จะบูรณาการเมืองและชนบทเข้าด้วยกัน จึงน่าสนใจศึกษาและติดตามประการที่สาม การพัฒนาคลัสเตอร์เมือง จีนกำหนดการพัฒนาคลัสเตอร์เมือง 19 คลัสเตอร์ไว้ในแผนพัฒนาห้าปีฉบับที่ 14 (2021-2025) ซึ่งเป็นประเด็นท้าทายอย่างยิ่งในเชิงนโยบายสำหรับกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาคของจีน และนโยบายการบริหารท้องถิ่น ที่คลัสเตอร์เมืองอาจจะกลายเป็นหน่วยทางภูมิศาสตร์หรือองค์กรเชิงพื้นที่รูปแบบใหม่ของจีนหรือไม่ จึงเป็นอีกประเด็นที่น่าศึกษาวิจัยต่อไป



## เอกสารอ้างอิง

- Aggarwal, A. (2020). *The concept, evolution, impacts and critical success factors of regional economic corridors*. Retrieved from [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/110706/1/MPRA\\_paper\\_110706.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/110706/1/MPRA_paper_110706.pdf)
- Asheim, B., Cooke, P., & Martin, R. (2006). The rise of the cluster concept in regional analysis and policy: a critical assessment. In *Clusters and regional development* (pp. 1-29). London: Routledge. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/259292490\\_Clusters\\_Regional\\_Development](https://www.researchgate.net/publication/259292490_Clusters_Regional_Development).
- Gray, V. (1973). Innovation in the states: A diffusion study. *The American Political Science Review*, 67(04), 1174-1185.
- He, Alex. (2020). Top-Level design for supremacy: economic policy making in China under president Xi., *Centre for International Governance Innovation, No.242*, May 2020, 6-16. *Issues and Studies*, 51(2), 79.
- Meseguer, C., & Gilardi, F. (2009). What is new in the study of policy diffusion? *Review of International Political Economy*, 16(03), 527-543. Retrieved from <https://fabriziogilardi.org/resources/papers/Meseguer-Gilardi-RIPE-2009.pdf>
- Mintrom, M., & Vergari, S. (1998). Policy networks and innovation diffusion: The case of state education reforms. The university of Chicago press. *The Journal of Politics*, 60(1), 126-148
- National Development and Reform Commission (NDRC). (2020). Making national development plans for high-quality economic and social development during the 14th Five-Year Plan period. *Qiushi Journal*. November-December 2020. [http://en.qstheory.cn/2021-01/14/c\\_581664.htm](http://en.qstheory.cn/2021-01/14/c_581664.htm)
- Nettles, M. T., Cole, J. J., & Sharp, S. (1997). *Report of benchmarking assessment. assessment of teaching and learning in higher education and public accountability: State governing, coordinating board & regional accreditation association policies and practices*. Retrieved from <https://eric.ed.gov/?id=ED429520>
- Nijkamp, P. (2016). The resourceful region: A new conceptualization of regional development strategies. *Investigations Regionals. Journal of Regional Research*, 36, 191-204.
- Strumpf, K. S (1999). *Does government decentralization increase policy innovation?* Retrieved from [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=168210](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=168210)
- Teets, J. C. (2015). The politics of innovation in China: Local officials as policy entrepreneurs.
- Walker, J. L. (1969) The diffusion of innovations among the American states. *The American Political Science Review*, 63(3), 880-899.
- Wei, H., Li, L., & Nian, M. (2021). China's urbanization strategy and policy during the 14th Five-Year Plan period. *Chinese Journal of Urban and Environmental Studies*, 9(01), 2150002. <https://doi.org/10.1142/s2345748121500020>
- World Economic Forum. (2015a, August 31). *The 10 largest cities in China*. Retrieved from <https://www.weforum.org/agenda/2015/08/10-largest-cities-in-china/>
- World Economic Forum. (2015b, August 27). *Which cities will contribute most to global growth?* Retrieved from <https://www.weforum.org/agenda/2015/08/cities-contribute-most-to-global-growth-2030/>
- Wu, J., & Walker, R. M. (2020). Public management in China: reform, innovation and governance. *International Public Management Journal*, 23(3), v-ix. [doi.org/10.1080/10967494.2020.1784646](https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1784646)
- Xinhua News Agency (2014). *National new urbanization plan (2014–2020)* (16 March). Retrieved from [http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content\\_2640075.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm).



- 
- Zhang, Y. (2021). *Local Government Innovativeness in China*. London and New York: Routledge
- Zhu, X., & Zhang, Y. (2016). Political mobility and dynamic diffusion of innovation: The spread of municipal pro-business administrative reform in China. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3), 535-551.
- 吴建南, 马亮·杨宇谦. (2007). 中国地方政府创新的动因、特征与绩效——基于“中国地方政府创新奖”的多案例文本分析管理世界, 2(08), 43-51.
- 新华社. (2021). 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》2021年3月4日-3月11日8天的两会召开, 于3月12日发布. Retrieved from [https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content\\_5592681.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm)

