

نگاهی به حقوق اساسی جمهوری خلق چین

دکتر منوچهر موتمنی طباطبائی*

چکیده: مقاله حاضر خلاصه ای است از ساختار سیاسی جمهوری خلق چین، نوع رژیم، نهاد های سیاسی، اداری و محلی آن. با توجه به موقعیت و اهمیتی که امروزه کشور پهناور چین در میان کشورهای بزرگ و مهم جهان کسب کرده است، به ویژه ارتباطات، بازرگانی و جهانگردی که از دیر باز بین این کشور و کشور ما وجود داشته و دارد، به نظر می رسد که شناخت بیشتر این جمهوری برای پژوهشگران مفید باشد و گامی در این مسیر به شمار آید.

کلید واژه: رژیم جمهوری خلق چین، کنگره ملی خلق و کمیته دائمی آن، اقتصاد، مالکیت، تقسیمات اداری و حکومت‌های محلی چین.

فهرست مطالب

کلیات

اقتصاد و حق مالکیت

ساختار سیاسی جمهوری خلق چین

قوه مجریه جمهوری خلق چین

تقسیمات کشوری و حکومت‌های محلی

* استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

کلیات:

چین، کشوری است پهناور و بزرگ، با وسعتی بیش از ۴۴۷۸۰۰۰/ کیلومتر مربع و جمعیتی بالغ بر یک میلیارد و دویست میلیون نفر، که یک دولت معظم و مهمی را تشکیل می دهد. با وجود آنکه این کشور نزدیک به پنجاه و شش قوم و ملت را در خود جای داده است (مانند قزاقها، تبتیها، مغولها، میانوها^۲ و هوئی ها^۳) و شصت درصد از سرزمین آن متعلق به این گروههاست، ولی یک دولت بسیط می باشد. حال آنکه این کشور کثیرالمله می توانست طبق شوروی سابق، الگوی اصلی خود، یک دولت فدرال باشد. اما مساله این است که زمامداران چین، هیچ زمانی، گرایشی به فدرالیسم و تشکیل یک دولت متحده و فدرال از خود نشان نداده اند، زیرا آنها بر این باورند که فدرالیسم، یک کالای خارجی است که هیچ هدفی جز متلاشی کردن کشور پهناور چین و تضعیف آن نمی تواند داشته باشد. به همین جهت اکنون این کشور به صورت یک دولت واحد و متمرکز اداره می شود و برای پاسخگویی به تمایلات اقلیتهای قومی و نژادی و زبانی، به طور گسترده از نظام خودمختاری و عدم تمرکز اداری بهره می گیرد.

کشور "آسمانی" چین دارای یک فرهنگ غنی و متأثر از افکار کنفیوس است و با آنکه این کشور فاصله زیادی با اقتصاد آزاد دارد یک قدرت مهم اقتصادی و هماورد با کشورهای صنعتی بزرگ جهان بشمار می رود و انواع کالاهای بازرگانی و فن آوری آن بازارهای اروپا و آمریکا را اشباع کرده است.

چین از جمله پنج کشور بزرگ عضو سازمان ملل متحد است که دارای حق وتو می باشد.^۴ رژیم چین تا قبل از تاسیس جمهوری، یک امپراطوری بزرگی را تشکیل می داد که توسط سلاطین آن کشور اداره می شد.

جمهوری چین، در سال ۱۹۱۱ به وسیله سن یاتسن (Sun Yatsen) تاسیس شد، در سال ۱۹۴۹ حزب کمونیست به رهبری مائوتسه دونگ (Mao Zedong)، بر آن کشور تسلط یافت. رژیم سیاسی کنونی عمدتاً از افکار مارکس و مائو، رهبر انقلابی و بنیانگذار جمهوری کمونیست چین متأثر شده است. از آغاز انقلاب تا تثبیت رژیم، یک قانون اساسی موقت بر کشور حاکم بود که از رژیم کمونیست شوروی سابق الهام می گرفت. بعد از این تاریخ کشور چین چهار قانون اساسی به خود دیده

1- Philippe Ardant: *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, 13^e, Paris, 2001, p. 361.

2- Miao

3- Hui

۴- نک: حقوق چین معاصر به انضمام ترجمه قانون اساسی چین، نوشته چیننگ زانوتائو ترجمه دکتر علیرضا محمدزاده وادقانی، نشر دادگستر ۱۳۷۷. سیاست و حکومت در چین تألیف دکتر بهزاد شاهنده، نشر جهاد دانشگاهی، تهران، ۱۳۶۸.

است: نخستین قانون اساسی مورخ ۲۰ سپتامبر ۱۹۵۴ شامل ۱۰۶ ماده است که از قانون اساسی ۱۹۳۶ شوروی سابق متأثر بود. به موجب این قانون، کشور چین یک جمهوری سوسیالیستی را تشکیل می داد که ریاست جمهوری آن با مائو تا سال ۱۹۵۹ و بعد از آن تاریخ تا ۱۹۶۸ با لیوچائوچی Liou Chaouchi بود. با آنکه این قانون اختیارات زیادی به رییس جمهور نمی دهد، همه اختیارات عملاً در دست مائو بود و او علاوه بر ریاست جمهوری، ریاست حزب کمونیست را نیز به عهده داشت. سازمان سیاسی عبارت بود از رییس جمهور، یک مجلس مقننه واحد، شیبه شورای عالی شوروی سابق، و یک کمیته دائمی شیبه پرزیدیوم، هیات ریسه شورای عالی شوروی سابق که توسط مجلس مقننه انتخاب می شد و یک شورای امور دولتی که در واقع هیات وزرا را تشکیل می داد. در سال ۱۹۵۸ بازنشستگی مائو، موجب یک سلسله بحران های سیاسی و تغییراتی در ساختار سیاسی کشور شد، و در واکنش به این جریانات، حرکت ضد راست گرا و انقلاب فرهنگی آغاز گردید. این انقلاب که با الهام از افکار مائو به منظور تصفیه حزب کمونیست و مبارزه با تحركات بورژوازی صورت گرفت، خسارات جانی و مالی بی شماری به جا گذاشت و در پایان، مقدمات تدوین دومین قانون اساسی فراهم گردید. این قانون که در واقع برای مقابله با مشکلات به وجود آمده نوشته شد (۱۹۷۵) تغییر چندانی در ساختار سیاسی نمی داد، جز اینکه طبق قانون اساسی مزبور مقام ریاست جمهوری حذف شد، لکن قانون اساسی ۱۹۸۲ آن را دوباره برقرار کرد. قانون اساسی مزبور نقش مهمی به حزب دولتی می داد. قانون مزبور شامل ۶۰ ماده است که در کل نسبت به اصول مارکسیسم - لنینیسم و عقاید مائو وفادار می باشد و چون این قانون پاسخگوی شرایط کشور نبود چندان دوامی نیاورد و بعد از مدت کوتاهی جای خود را به قانون اساسی سوم داد (۵ مارس ۱۹۷۸) و پس از آن هم قانون اساسی کنونی به تصویب رسید.^۵

در حال حاضر قانون اساسی ۴ دسامبر ۱۹۸۲ بر کشور حاکم است که چندین بار مورد تجدید نظر قرار گرفته که آخرین آن مورخ ۵ آوریل ۱۹۹۹ است. در همسه این قوانین نفوذ رژیم شوروی سابق قابل ملاحظه می باشد. قانون اساسی کنونی شامل سه فصل درباره اصول بنیادی در زمینه سیاست و اقتصاد، حکومت های محلی، دادگاهها و دادستانی خلق و حقوق و وظایف اساسی شهروندان است. نویسندگان قانون اساسی مزبور بر این باورند که مارکسیسم - لنینیسم را با افکار انقلابی مائو تکمیل و آن را با تحولات و مقتضیات زمان تطبیق داده اند. این قانون، زمانی نوشته می شد که مارکسیسم - لنینیسم شوروی سابق در حال تحول و فروپاشی و تجدید نظر بود: در قانون اساسی

^۵- Marcel Pretot : *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 11^e. Paris 1990. p. 181.

جدید، نظریه "دیکتاتوری پرولتاریا" و نظریه "انقلاب سوسیالیستی" در حال افول است و دیکتاتوری پرولتاریا جای خود را به دیکتاتوری دموکراتیک خلق به رهبری طبقه کارگر داده است. اصل ۱ قانون اساسی ۱۹۸۲ چپسن می گوید: "جمهوری خلق چین کشوری است سوسیالیست که تحت نظام دیکتاتوری دموکراتیک خلق، به رهبری طبقه کارگر، و بر اساس اتحاد بین کارگران و کشاورزان اداره می شود. نظام سوسیالیستی، نظام اساسی جمهوری خلق چین است."

باید گفت امروز، بیشتر، از مرحله نخست سوسیالیسم صحبت می شود تا دیکتاتوری پرولتاریا.

قانون اساسی اعلام می کند که جمهوری خلق چین، کشوری است سوسیالیستی که در آن حاکمیت، متعلق به همه مردم است که توسط طبقه کارگر و کشاورزان که هسته مرکزی آن را حزب کمونیست تشکیل می دهد، اعمال می شود (ماده ۲ قانون اساسی) و همه نهادهای انتخابی بر پایه اصل مرکزیت دموکراتیک^۶ همانند ساختار حکومت شوروی سابق عمل می کنند.

اصل سوم قانون اساسی که عینا از اصل ۳ قانون اساسی اتحاد جماهیر شوروی سابق اقتباس شده است می گوید: دولت جمهوری خلق چین "مرکزیت دموکراتیک" را به عنوان یک اصل به موقع اجرا می گذارد. اعضای کنگره ملی خلق، و کنگره های محلی خلق در سطوح مختلف توسط انتخابات دموکراتیک به این نهادها راه می یابند. این نهادها در برابر مردم مسئول بوده و تحت نظارت آنها قرار دارند ... تفکیک وظایف و قوانین ارگان مرکزی و محلی ملهم از این نظریه است که رهبری واحد مرکزی باید ارزش کامل برای ابتکارات و علایق محلی قائل شوند."

نظریه سوسیالیستی "مرکزیت دموکراتیک" بدین معنی است که همه ارگانهای قدرت دولتی از پایین تا بالا انتخابی و در برابر خلق جوابگو هستند و تصمیمات ارگانهای بالاتر برای ارگانهای پایین تر واجب الاجراست. مرکزیت دموکراتیک، رهبری واحد را با ابتکار و فعالیت خلاقه ارگانهای محلی در می آمیزد. ("اصل ۳ قانون اساسی شوروی سابق).

"سیستم شوروی سابق به ظاهر، غیرمتمرکز، ولی در باطن، متمرکز تر از هر کشور متمرکز بود؛ با وجود آنکه حکومت بر پایه فدرالیسم و عدم تمرکز مقامات منطقه ای و محلی قرار داشت، لکن اصل "مرکزیت دموکراتیک" مانع از فعال شدن این نهادها می باشد. زیرا بر طبق اصل مزبور، نهادهای محلی مکلف بودند از نهادهای انتخابی بالاتر و هیأت های رئیسه آنها پیروی کنند و بدین ترتیب در

عمل، فرامین و دستورهای حزب کمونیست از بالا به پایین سلسله مراتب سرازیر می‌شد و حزب بر اجرای آنها نظارت می‌کرد.^{۷۷}

متخصصان حقوق اساسی و سیاسی، رژیم حکومت چین را جزء رژیم های اقتدارگرا^{۷۸} (autoritaire) در برابر رژیم های لیبرال دسته بندی می‌کنند. رژیم اقتدارگرا با قدرت بسته^{۷۹} (Le Pouvoir clos) به آن رژیم هایی گفته می‌شود که در آن ها از تکثر^{۸۰} (پلورالیسم سیاسی) و آزادی انتخابات و سایر آزادیها خبری نیست، احزاب در جامعه جایگاهی ندارند، قدرت معمولاً در دست یک گروه یا یک حزب است، و این حزب تمام جامعه و زندگی سیاسی را کنترل می‌کند. البته در جامعه ممکن است گروههای دیگری نیز فعالیت کنند ولی همه، زیر نظارت و کنترل حزب حاکم و دولتی است و حکومت به یاری حزب واحد، سیاستهای خود را رهبری می‌کند و پیش می‌برد و اگر از آزادی و پلورالیسم سیاسی صحبت می‌شود یک چیز نمایشی است. در این رژیم ها معمولاً اصل تفکیک قوا جایی ندارد، همه قدرت در دست یک گروه یا یک شخص، قرار دارد، یک فکر و اندیشه بر تمام شئون کشور حاکم است و همه امور را می‌گرداند.^{۸۱}

اصلاحیه مورخ ۱۹۸۸ قانون اساسی چین در کنار نظارت دادستانی کل خلق، کمیته ای را به منظور نوعی کنترل تطبیق قوانین با قانون اساسی ایجاد کرده است.

اقتصاد و حق مالکیت

قانون اساسی - اولویت خاصی به توسعه اقتصادی به ویژه اقتصاد سوسیالیستی بازار و بخش خصوصی و ارتباط با جهان خارج و حمایت از سرمایه گذاری خارجی می‌دهد، و در این میان نقش رهبری و کنترل کننده ای به حزب دولتی قائل است. قانون اساسی، سعی می‌کند برای تحقق هدف رژیم، که انجام مرحله نخست سوسیالیسم چینی است، تمام نهادهای اجتماعی را در یک صف به نام "جبهه متحد" گرد آورد.

^{۷۷} - نک: کلیات حقوق اساسی: دکتر منوچهر مؤمنی طباطبائی، نشر میزان ۱۳۸۰، صص ۲۹۹ - ۳۰۰.

^{۷۸} - Georges Burdeau: Droit Constitutionnel. Paris 1991 p. 199.

Philippe Ardant: INSTITUTIONS politiques et Droit Constitutionnel 13^e edi. C.G.D.J 2001. Paris. P. 271.

^{۷۹} - نک: نظریه لیبرال دموکراسی، اثر پروفیسور اندرو لوین، ترجمه دکتر سعید زبیاکلام، صص ۲۴/۲۵.

قانون اساسی، مالکیت خصوصی و نیز حق وراثت را پذیرفته است و آن ممکن است شامل وسایل تولیدی نیز بشود. این امر، انقطاع قابل توجهی از آرمانگرایی مانو محسوب می شود. مالکیت خصوصی شامل درآمد، مسکن، پس انداز و هر مال دیگری است که به طریق مشروع تحصیل شده باشد. به علاوه حق مالکیت راجع به حق مؤلف و نیز حق مالکیت صنعتی راجع به حق اختراع، علائم ساخت نیز طبق قوانین خاص حمایت می شود ... " (اصل ۱۳) ^{۱۱}.

ساختار سیاسی جمهوری خلق چین

ساختار سیاسی جمهوری چین شامل کنگره ملی خلق، رئیس جمهور و شورای وزیران است. کنگره ملی خلق عالی ترین ارگان حکومت، و ارگان دائمی آن کمیته دائمی خلق است. کنگره ملی خلق مرکب است از حدود سه هزار نفر که توسط نمایندگان منتخب کنگره های محلی ایالات خودمختار، مناطق خودمختار و شهرهایی که مستقیماً تحت نظارت دولت مرکزی قرار دارند و نیز نیروهای نظامی، برای یک دوره پنج سال قانونگذاری انتخاب می شوند که دو سوم آنها عضویت حزب دولتی را دارا می باشند. کلیه اقلیتهای قومی حق انتخاب نماینده قانونی خود را دارند. انتخابات توسط کمیته دائمی آن انجام می شود، تعداد نمایندگان کنگره ملی خلق و نحوه انتخاب آنها را قانون معین می کند".

کنگره ملی خلق، دارای اجلاسهای سالیانه است که توسط کمیته دائمی آن برگزار می شود. کنگره ملی خلق هر زمانی که کمیته دایمی و یا بیش از یک پنجم اعضای کنگره ملی درخواست کنند، تشکیل جلسه خواهد داد. کنگره ملی معمولاً بیش از چند روز در سال تشکیل جلسه نمی دهد و آن هم برای صحنه گذاشتن به تصمیمات کمیته دایمی، بدین رو تصمیم در امور و مسائلی که بعهد اوست، عملاً با کمیته دایمی آن است که برای همان دوره قانونگذاری توسط کنگره ملی انتخاب می شود. کمیته، تا زمان انتخاب کمیته دایمی جدید به انجام وظایف قانونی خود ادامه می دهد. رئیس کمیته دایمی و معاون او نمی تواند بیش از دو دوره متوالی به این سمت انتخاب شوند. کمیته دایمی در برابر کنگره ملی خلق مسئول است و باید گزارش عملکرد خود را به کنگره بدهد. وظایف کمیته دایمی به جز چند مورد مانند انتخاب رئیس جمهور و معاون او، و نخست وزیر همان است که کنگره ملی خلق دارا می باشد. مهم ترین وظایف کنگره ملی خلق عبارتند از:

^{۱۱} - نک: حقوق چین معاصر نوشته دکتر علیرضا محمدزاده وادفانی، نشر دادگستر، سال ۱۳۷۷، صص ۷۴/۷۵.

- اصلاح قانون اساسی بنا به پیشنهاد کمیته دائمی و یا نمایندگان کنگره ملی خلق و تصویب سایر قوانین و نظارت بر اجرای آنها.
- انتخاب رئیس جمهور و معاون او به مدت یک دوره قانونگذاری (۵ سال) و یا عزل و برکناری آنها.
- اخذ تصمیم در مورد انتخاب نخست وزیر که توسط رئیس جمهور نامزد گردیده است و عزل وی و نیز عزل وزرا و کارگزاران دولت.
- انتخاب رئیس دیوانعالی خلق (دیوانعالی کشور چین) و دادستان کل خلق و یا عزل آنها.
- بررسی و تصویب بودجه کشور.
- تصویب عهدنامه ها و پیمانهای بین المللی و اخذ تصمیم درباره اعلان جنگ و صلح.
- اجازه تأسیس مناطق خودمختار و شهرداریهایی که مستقیماً زیر نظر حکومت مرکزی اداره می شود.

نمایندگان کنگره ملی خلق و اعضای کمیته دائمی آن حق دارند در حیطه وظایف و مسئولیتهای خود پیشنهادات و لوایح قانونی تقدیم کنگره نمایند. نمایندگان کنگره و اعضای کمیته دائمی می توانند در طی جلسات خود و براساس ضوابط قانونی، اعضای هیأت وزرا و کمیسیونهای تابعه آنها را مورد سوال قرار دهند و آنها نیز موظفند به طور مسئولانه اقدام به پاسخگویی کنند.

اعضای کنگره از مصونیت پارلمانی برخوردار هستند: هیچ یک از نمایندگان کنگره ملی خلق را نمی توان بدون اجازه و رضایت هیأت رئیسه اجلاس جاری کنگره و یا در صورت فترت کنگره ملی خلق، بدون رضایت کمیته دائمی آن بازداشت یا تحت محاکمه قرار داد و نیز نمایندگان کنگره را نمی توان به جهت سخنان و یا آراییی که در جلسات کنگره می دهند تحت تعقیب قضائی قرار داد.

قوه مجریه جمهوری خلق چین

قوه مجریه چین شامل یک رئیس جمهور و شورایی بنام شورای امور دولتی که هیأت وزرا است که در واقع عامل رکن سیاسی (Le Bureau Politique) حزب دولتی می باشد. انتخاب و یا عزل رئیس جمهور، معاون او، با کنگره ملی خلق است. دوره ریاست جمهوری و معاون او برابر مدت پنج سال دوره قانونگذاری است. انتخاب مجدد آنها به صورت متوالی تنها برای یک دوره بلامانع است. مقام ریاست جمهوری بیشتر جنبه افتخاری دارد، اختیارات او بسیار اندک است، اختیارات او بیش از امضاء و توشیح قوانین و صحت گذاشتن به تصمیمات کنگره ملی نمی باشد.

اصل ۸۰ قانون اساسی در این باره می گوید: "رییس جمهور، پیرو تصمیمات کنگره ملی خلق چین و کمیته دائمی آن قوانین را منتشر نموده، نخست وزیر و معاون نخست وزیر، و وزرا را منصوب و یا معزول و برکنار می کند. مدالها و القاب را به افراد ذیصلاح اعطا نموده و فرامین عفو عمومی را صادر می نماید. همچنین فرمان برقراری حکومت نظامی، اعلان جنگ و دستور بسیج نیز توسط رییس جمهور می باشد ...".

تقسیمات کشوری و حکومت‌های محلی

مطابق اصل سی ام قانون اساسی: "تقسیمات اداری جمهوری خلق چین به قرار زیر است:

۱- کشور به ایالات خودمختار، مناطق خودمختار و شهرداریهایی که مستقیماً تحت نظر حکومت مرکزی کار می کنند تقسیم می شود.

۲- ایالات خودمختار و مناطق خودمختار، به فرمانداریها، بخشها، بخشهای خودمختار و شهرها تقسیم می شود.

۳- بخشها و بخشهای خودمختار، به شهرک ها، شهرکهای اقلیت نشین و شهرستانها تقسیم می شوند، و سایر شهرهای بزرگ، هر یک به مناطق و محلات تقسیم می شود.

۴- فرمانداریهای خودمختار به بخشهای خودمختار و شهرها تقسیم می شوند ..."

مطابق قانون، هر یک از ایالات خودمختار، مناطق مستقل و شهرهایی که تحت نظارت مستقیم دولت مرکزی هستند دارای شورایی بنام مجمع محلی خلق (کنگره ملی محلی) و قوه اجرایی بنام مراجع محلی خلق می باشند. دوره فعالیت مجامع ایالات، مناطق مستقل و شهرهایی که تحت نظارت مستقیم دولت مرکزی قرار دارند پنج سال و دوره فعالیت مجامع محلی نواحی، نواحی مستقل، شهرها، محله های شهری، بخشها، قصبات سه سال است مجامع باید لااقل سالی یک بار جلسه داشته باشند. مجامع محلی خلق، در سطح ناحیه و بالاتر از آن، دارای یک کمیته دائمی است. این کمیته حداقل هر دو ماه یک بار تشکیل جلسه داده و به کار می پردازد.

مراجع اجرایی محلی، در برابر مجمع محلی خلق (و کمیته دائمی آن) در سطح خود و در مقابل مرجع اداری دولت (یعنی اداره هم طراز حکومت خلق) که در سطح بالاتر قرار دارد مسئول می باشد.^{۱۱} کنگره های محلی خلق، در سطوح مختلف بر اجرای قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات اداری تحت کنترل خود نظارت خواهند نمود. آنها در چهارچوب قانون، قطعنامه ها را تصویب نموده و طرحهای لازم را در زمینه برنامه های توسعه اقتصادی فرهنگی و خدمات عمومی تصویب می کنند.^{۱۲} کنگره محلی از سطح فرمانداری به بالا حق دارند برنامه های مختلف اقتصادی و توسعه اجتماعی و نیز بودجه حوزه های اداری خود را بررسی و تصویب نموده و گزارشهایی درباره نحوه اجرای آنها منتشر کنند.

کنگره های محلی خلق ایالات و شهرهایی که در تحت نظر مستقیم حکومت مرکزی هستند و نیز کمیته های دائمی آنها مجاز به وضع احکام و مقررات محلی هستند. به شرط آنکه این قوانین مغایر با قانون اساسی و سایر قوانین نباشد. کنگره های محلی خلق در سطوح مربوط، حق انتخاب و عزل استانداران، فرمانداران، بخشداران، شهرداران و معاونان آنها را دارند (اصول ۱۰۱ و ۱۰۰ و ۹۹ قانون اساسی).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

^{۱۱} - تعداد ایالات خودمختار با تایوان ۲۳ ایالت و مناطق خودمختار ۵ منطقه شامل مغولستان داخلی، تبت، سینک یانگ، نینگ شیا و گوانگی شی است، و تعداد شهرهایی که تحت مستقیم دولت مرکزی هستند شامل پکن، شانگهای و تین جین می باشد (نک به حقوق چین نوشته جینگ زانوتانو ترجمه دکتر علیرضا محمدزاده وادقانی، نشر دادگستر ۱۳۷۷ ص ۵۳).



پرویشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی