

ساختار قدرت در چین: حزب، دولت و قانون اساسی

پرونده ویژه چین - گزارش شماره ۲



دفتر مطالعات بین‌المللی

آبان‌ماه ۱۴۰۵



رهبر شهید انقلاب اسلامی:

پژوهش بایستی هم برای رسیدن به اوج قله علم و ایجاد مرجعیت علمی و هم برای حل مسائل جاری کشور باشد.



شناسنامه اثر

عنوان:	ساختار قدرت در چین: حزب، دولت و قانون اساسی
نویسنده:	امیرحسین عسگری
ناشر:	اندیشکده سیاست‌های راهبردی اقتصاد و مدیریت سرآمد
دفتر:	مطالعات بین‌المللی
تاریخ:	آبان‌ماه ۱۴۰۵



فهرست مطالب

مقدمه.....	۷
گفتار نخست: قانون اساسی چین؛ سنگ بنای سیاست چینی.....	۷
بند نخست: تحول پارادایم مشروطیت از الگوی مشروطه سلطنتی متأثر از میجی به الگوی مشروطه سوسیالیستی حزب محور	۹
بند دوم: جایگاه حقوقی مقدمه قانون اساسی ۱۹۸۲ و ماهیت الزام آور آن.....	۱۰
بند سوم: اصل رهبری حزب کمونیست چین و مسئله تفکیک هنجارهای حزبی از هنجارهای قانون اساسی.....	۱۲
بند چهارم: نظام حقوق و تکالیف بنیادین شهروندان در قانون اساسی چین از الگوی شوروی تا ویژگی های چینی.....	۱۴
بند پنجم: ساختار قدرت دولتی و اصل تمرکز دموکراتیک در مقابل اصل تفکیک قوا.....	۱۵
بند ششم: نظام نظارت اساسی و فقدان دادگاه قانون اساسی مستقل.....	۱۷
بند هفتم: اصلاحات قانون اساسی، به ویژه اصلاحات ۱۹۹۹، ۲۰۰۴ و ۲۰۱۸، و تحول مفهوم حاکمیت قانون.....	۱۸
گفتار دوم: حزب کمونیست چین اساس و مبنای سیاستگذاری.....	۲۱
بند نخست: کنگره ملی خلق چین.....	۲۲
الف. وظایف قانون اساسی و قانون گذاری.....	۲۷
ب. وظایف انتخاب و انتصاب مقامات عالی در قانون اساسی جمهوری خلق چین.....	۲۹
پ. صلاحیت های برنامه ریزی اقتصادی، سازمان دهی اداری و تصمیم گیری درباره جنگ و صلح در قانون اساسی جمهوری خلق چین.....	۳۳
ت. وظایف مرتبط با حقوق بین الملل و سیاست خارجی در ساختار حقوق اساسی جمهوری خلق چین.....	۳۷
بند دوم: کمیته مرکزی حزب کمونیست چین.....	۴۲
بند سوم: دفتر سیاسی حزب کمونیست چین.....	۴۴
بند چهارم: کمیته دائمی دفتر سیاسی حزب کمونیست چین.....	۴۷
۱. جایگاه و ساز کار کمیته دائمی دفتر سیاسی.....	۴۸
۲. شی جین پینگ و لی جیانگ، هدایت سیاسی و اداره اجرایی.....	۴۹
۳. ژائو له جی و وانگ هونینگ، قانون گذاری و صورت بندی ایدئولوژیک.....	۵۰
۴. کای چی و دینگ شوئه شیانگ، هماهنگی حزبی و مدیریت دولت.....	۵۱
۵. لی شی و تقسیم کار میان هفت عضو.....	۵۲



بند پنجم: دبیرکل کمیته مرکزی حزب کمونیست چین	۵۳
بند ششم: دو نهاد عالی فرعی	۵۶
۱. کمیسیون مرکزی بازرسی و انضباط حزب	۵۶
۲. کمیسیون مرکزی نظامی	۵۸
گفتار سوم: ارکان اصلی دیگر جمهوری خلق چین	۵۹
بند نخست: شورای دولتی جمهوری خلق چین	۶۰
بند دوم: قوه قضاییه و دادستانی در جمهوری خلق چین	۶۱
بند سوم: حکومت‌های استانی و محلی	۶۲
گفتار چهارم: سلسله مراتب قدرت و تمرکز اقتدار سیاسی در نظام حکمرانی جمهوری خلق چین	۶۳
نتیجه‌گیری	۶۶
منابع	۶۷



مقدمه

ساختار سیاسی هر دولت منحصر به زیربنای فکری، فرهنگ سیاسی و نهادهای نخبگانی است که در قانون اساسی هر کشور با توجه بدان اشاره می‌شود. در مطالعات بین‌المللی اعم از حقوق بین‌الملل و روابط بین‌الملل و زیرشاخه‌های دیگر علم سیاست، عنصری که گاه در مطالعات تخصصی مغفول واقع می‌شود، ساختار سیاسی^۱ است. مطالعه ساختار سیاسی هر کشور بنابه اقتضای تحقیق در مطالعات بین‌المللی، مستلزم بررسی سه مؤلفه است که عبارتند از: (۱) اسناد بالادستی نظیر سیاست‌های کلی و قانون اساسی، (۲) تاریخ سیاسی و (۳) فلسفه سیاسی که در گزارش حاضر دو مورد اخیر را در فصل نخست مورد مذاقه و بررسی قرار دادیم.

باری، در فصل حاضر ساختار سیاسی و حقوقی^۲ جمهوری خلق چین مورد بررسی قرار می‌گیرد. شناخت نهاد تصمیم‌گیر هر دولت خارجی امری است لازم که از مقامات عالی‌رتبه کشوری تا تجار و بازرگانان که مشغول به امور تجاری خارجی هستند، می‌بایست به آن اشراف - ولو حداقلی - داشته باشند.

در فصل حاضر، با عنایت به قانون اساسی جمهوری خلق چین، به مطالعه و بررسی نهادهای تصمیم‌گیر خواهیم پرداخت تا بدانیم نهاد حاکم در این کشور چگونه تصمیم‌سازی می‌کند و آن تصمیمات را اجرا می‌کند. لذا در این خصوص در گفتار نخست گریزی به قانون اساسی چین خواهیم داشت. در این بخش به مفاد قانون اساسی چین اشاره می‌شود که تصمیم‌سازی را چگونه صورت می‌دهد و در کل به ریخت‌شناسی^۳ حکومت در چین از دیدگاه قانون اساسی این کشور خواهیم پرداخت. در گفتار دوم، حزب کمونیست چین^۴ را بررسی خواهیم کرد و در گفتار سوم سازکار حکمرانی چینی را مورد مذاقه و بررسی قرار خواهیم داد.

گفتار نخست: قانون اساسی چین؛ سنگ بنای سیاست چینی

قانون اساسی جمهوری خلق چین در سال ۱۹۸۲ تصویب شد. این بدان معنا نیست که پیش از آن قانون اساسی اصلاً در چین وجود نداشته است، چرا که در تاریخ معاصر چین، گوانگ‌شو، امپراتور جوان چین در سال ۱۸۹۸ و در جریان

^۱ Political system

^۲ ساختار سیاسی را در ابتدا ذکر کرده‌ایم از این بابت و با این فرض که سیاستگذار ابتدا مسائل سیاسی را مد نظر قرار می‌دهد سپس با گذراندن سیاست از رهگذر دیدگاه‌های حقوقی و فیلتر قانون، سیاست را اجرایی می‌سازد.

^۳ Morphology

^۴ China Communist Party aka CCP



اصلاحات صدروزه^۵ اقدام به تدوین قانون اساسی چین کرد. گوانگ شو رویکرد مشروطه خواهانه داشت و این اقدام او توسط اصلاح طلبان چینی^۶ به بار نشست.^۷ متن قانون اساسی آن دوره، ملهم از قانون اساسی میجی امپراتور ژاپن بود. شایان ذکر است که جنبش مشروطیت چین و تصویب متن قانون اساسی به دلیل کودتای ملکه مادر تزوشی^۸ و حامیان و وفاداران سلطنت طلبش عقیم ماند که البته در سال ۱۹۰۸ و اندکی پس از مرگ ملکه مادر تزوشی، نخستین سند قانون اساسی چین تصویب شد. دیگر سند مهم این کشور در سال ۱۹۱۱ و در قالب ۱۹ ماده بنیادین که بدان میثاق ۱۹ ماده اصلی حسن نیت قانون اساسی^۹ است که یک سند بالادستی به شمار می رود و در بحبوحه قیام ووچانگ^{۱۰} توسط دولت چین - پس از سقوط سلسله چینگ - ابلاغ و تصویب شد.^{۱۱}

بر این اساس، در بندهای زیرین، تحول پارادایم مشروطیت چین از الگوی مشروطه سلطنتی متأثر از تجربه میجی به الگوی مشروطه سوسیالیستی حزب محور، جایگاه حقوقی مقدمه قانون اساسی و اصل رهبری حزب کمونیست چین، نظام حقوق و تکالیف بنیادین شهروندان، ساختار قدرت دولتی مبتنی بر تمرکز دموکراتیک، سازکارهای نظارت بر قانون اساسی و تحولات مفهوم حاکمیت قانون بررسی خواهد شد. همچنین، نظام اقتصادی و نسبت مالکیت عمومی با اقتصاد خصوصی و بازار، روابط دولت مرکزی با مناطق خودمختار ملی، جایگاه حقوق بشر و تعهدات بین المللی چین، استقلال قضایی، وضعیت حقوق اساسی هنگ کنگ و ماکائو در چارچوب الگوی «یک کشور، دو نظام»، نقش قانون اساسی در مشروعیت بخشی به قدرت سیاسی و روش شناسی تفسیر قانون اساسی مطالعه خواهد شد تا نسبت میان حاکمیت قانون اساسی، رهبری حزب و سازکارهای تحدید حقوقی قدرت عمومی در نظام حقوقی جمهوری خلق چین تبیین شود.

^۵ Hundred days' reform

^۶ Chinese reformist(s)

^۷ Congrong Xiao, Yan Zhang and Dongkwon Seong. "What Constitutes the Modern Multi-Ethnic Nation-State of China? An Analysis of How the Late Qing New Policies Shaped Modern Multi-Ethnic China," *Genealogy* 10, no. 1(21) (2026): 1-50. 4. <https://doi.org/10.3390/genealogy10010021>

^۸ Empress Dowager Cixi (1835-1908)

^۹ Nineteen Major Articles of Good Faith on the Constitution (in Chinese: 憲法重大信條十九條)

^{۱۰} قیام ووچانگ (به چینی: 武昌起义) سنگ بنای انقلاب شین های (به چینی: 辛亥革命) بود که در سال ۱۹۱۱ به وقع پیوست و در این انقلاب امپراتور شوآن تونگ ملقب به پویی از سلطنت برکنار و خاندان چینگ از حکومت ساقط شدند. در خصوص انقلاب شین های و دستاوردها و مشی این انقلاب، تایوان (چین تایپه) و جمهوری خلق چین مدعی ادامه دهنده بودن آن را دارند. هر ساله در ۱۰ اکتبر (نخستین روز انقلاب)، انقلاب شین های در هر دو کشور جشن گرفته می شود.

^{۱۱} Jianfu Chen. *Chinese Law: Towards an Understanding of Chinese Law, Its Nature and Developments* (Amsterdam: Martinus Nijhoff Publishers, 1999), 59-71.



بند نخست: تحول پارادایم مشروطیت از الگوی مشروطه سلطنتی متأثر از میجی به الگوی مشروطه سوسیالیستی

حزب محور

تحول حقوق اساسی چین در فاصله اواخر قرن نوزدهم تا استقرار جمهوری خلق چین در سال ۱۹۴۹، بازتاب دگرگونی بنیادین در مبانی مشروعیت قدرت عمومی، سازماندهی اقتدار سیاسی و نسبت میان نهادهای حکومتی و هنجارهای حقوقی است. قانون اساسی مکتوب در تاریخ معاصر چین، در مراحل نخستین شکل‌گیری خود، از تجربه‌های مشروطه‌خواهی در شرق آسیا، به‌ویژه اصلاحات دوران میجی در ژاپن، تأثیر پذیرفت. قانون اساسی میجی مصوب ۱۸۸۹ الگویی از سلطنت مشروطه را ارائه می‌کرد که در آن اقتدار امپراتور با ساختارهای نهادی و قواعد حقوقی تنظیم می‌شد، هرچند جایگاه ممتاز سلطنت و محدودیت‌های مشارکت سیاسی همچنان در نظام حقوقی ژاپن حفظ شده بود. در چین، اصلاحات اواخر دودمان چینگ نیز با هدف تدوین قانون اساسی، تأسیس نهادهای نمایندگی و بازآرایی ساختار دولت آغاز شد. پیش‌نویس قانون اساسی امپراتوری در سال ۱۹۰۸ و طرح‌های اصلاحی بعدی، نشانه‌هایی از پذیرش تدریجی اصل تحدید اقتدار سلطنتی و ضرورت تنظیم حقوقی مناسبات میان فرمانروایی و نهادهای عمومی را منعکس کردند. با سقوط دودمان چینگ در سال ۱۹۱۱ و تحولات سیاسی پس از آن، مسئله قانون اساسی در چین به موضوعی فراتر از محدودسازی قدرت سلطنتی تبدیل شد و به رقابت میان الگوهای متفاوت دولت‌سازی، حاکمیت ملی و سازماندهی اقتدار سیاسی پیوند خورد.

با تأسیس جمهوری خلق چین در سال ۱۹۴۹، مبنای سازماندهی قدرت از سلطنت موروثی به نظام جمهوری سوسیالیستی مبتنی بر رهبری حزب کمونیست تغییر یافت. قانون اساسی ۱۹۵۴ نخستین قانون اساسی رسمی جمهوری خلق چین بود که ساختارهای اصلی دولت سوسیالیستی را صورت‌بندی کرد و از تجربه حقوق اساسی اتحاد شوروی تأثیر پذیرفت. قانون اساسی ۱۹۷۵ و قانون اساسی ۱۹۷۸ نیز در شرایط سیاسی متفاوت تدوین شدند و نسبت میان سازمان حزبی و نهادهای دولتی را با درجات مختلفی از تصریح تنظیم کردند. قانون اساسی ۱۹۸۲، با بازسازی نهادهای عمومی و تأکید بر استمرار و انتظام نظام حقوقی، چارچوب کنونی حقوق اساسی چین را بنیان گذاشت. با وجود این، اصل رهبری حزب کمونیست چین در معماری سیاسی کشور جایگاهی محوری حفظ کرد و از طریق مقدمه قانون اساسی، اسناد بنیادین حزبی، رویه‌های حکمرانی و اصلاحات بعدی تقویت شد. اصلاحیه سال ۲۰۱۸ نیز عبارت مربوط به رهبری حزب کمونیست چین را به متن ماده ۱ افزود و بدین ترتیب، جایگاه حزب در ساختار بنیادین دولت از پشتوانه‌ای که پیش‌تر عمدتاً در مقدمه و نظام سیاسی کشور بیان می‌شد، به تصریح در متن اصلی قانون اساسی ارتقا یافت.



این تحول را می‌توان گذار از الگوی مشروطه‌خواهی مبتنی بر تنظیم اقتدار سلطنتی به الگوی دانست که در آن رهبری یک حزب سیاسی، مبنای سازمان‌دهی و جهت‌دهی به نهادهای دولت قرار دارد. با این حال، تعبیر «هنجار بنیادین نانوشته» درباره اصل رهبری حزب باید با دقت زمانی و مفهومی به کار رود. پیش از اصلاحیه ۲۰۱۸، این اصل در مقدمه قانون اساسی و در ساختار عملی حکمرانی حضور داشت و نقش تعیین‌کننده‌ای در تفسیر و اجرای قواعد اساسی ایفا می‌کرد. پس از اصلاحیه مزبور، اصل یادشده در ماده ۱ نیز تصریح شد و وصف نانوشته بودن آن دیگر برای توصیف وضعیت حقوقی کنونی کفایت نمی‌کند. مسئله اصلی در تحلیل حقوق اساسی چین، تعیین نسبت میان اعتبار رسمی قانون اساسی، اقتدار سازمانی حزب و سازکارهای اعمال قدرت عمومی است. این نسبت نشان می‌دهد که صورت‌بندی حقوقی اقتدار سیاسی در چین بر پیوند میان قانون اساسی، رهبری حزبی و الگوی سوسیالیستی حکمرانی استوار است و ارزیابی میزان تحدید قدرت را به بررسی هم‌زمان قواعد مکتوب و سازکارهای نهادی اجرای آن‌ها نیازمند می‌سازد.

بند دوم: جایگاه حقوقی مقدمه قانون اساسی ۱۹۸۲ و ماهیت الزام‌آور آن

مقدمه قانون اساسی جمهوری خلق چین از حیث ساختار و محتوای هنجاری، جایگاهی متمایز در نظام حقوق اساسی این کشور دارد.^{۱۲} این بخش، روایت رسمی دولت از تاریخ سیاسی چین، مبانی انقلاب، دستاوردهای تأسیس جمهوری

^{۱۲} در متون حقوقی عمومی مانند معاهدات بین‌المللی در حقوق بین‌الملل و قوانین اساسی کشورها در حقوق عمومی جایگاه مقدمه متن متفاوت است. چنان که در معاهدات بین‌المللی، هدف کنوانسیون یا میثاق و به‌طور کلی معاهده معین می‌شود. در حقوق معاهدات بین‌المللی، مقدمه ابزار تفسیر است و به‌ندرت تعهد مستقل ایجاد می‌کند (قاعده کلی غیرالزام‌آور بودن برای ایجاد تعهد). ولیکن در حقوق عمومی، مقدمه قانون اساسی حائز اهمیت و دارای جایگاه خاصی است. عباراتی که در نص قانونی قید می‌شوند، می‌توانند سرنوشت یک ملت یا جمعیتی خاص را تعیین کنند. همچنین رفتار سیاسی، رفتار ملی و امور اداری و اجتماعی نیز از این بخش استخراج می‌شود. به‌طور مثال در مقدمه قانون اساسی چین، لفظ دیکتاتوری دموکراتیک خلق (به انگلیسی: People's democratic dictatorship) آمده است که دیکتاتوری در حقوق اساسی و علم سیاست امروزی، واژه‌ای با بار مفهوم منفی است و از سویی دیگر، دموکراسی که نشانه متمدن بودن و امروزی بودن حکومت‌ها را نشان می‌دهد، بیان‌گر آن است که ساختار مارکسیستی - کمونیستی با خوانش چینی، نه مائویی است. بدین‌گونه ساختار حکومت، دموکراسی نوین (به انگلیسی: New Democracy) گفته می‌شود که برخاسته از انقلاب ۱۹۱۱ چین و تحولات سال ۱۹۴۹ است.

برای مطالعه در باب مقدمه معاهدات بین‌المللی ر.ک.:

Vienna Convention on the Law of Treaties, May 23, 1969, art. 31(2), 1155 U.N.T.S. 331. See also Makane Moïse Mbengue, "Preamble," in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, ed. Rüdiger Wolfrum (Oxford: Oxford University Press, 2008), online edition; Max H. Hulme, "Preambles in Treaty Interpretation," *University of Pennsylvania Law Review* 164, no. 5 (2016): 1281-1343.

برای مطالعه در خصوص جایگاه مقدمه در حقوق اساسی نک.:

Liav Orgad, "The Preamble in Constitutional Interpretation," *International Journal of Constitutional Law* 8, no. 4 (2010): 714-738.



خلق چین، اصول راهنمای توسعه سوسیالیستی و جهت‌گیری‌های بنیادین سیاست ملی را در بر می‌گیرد. مقدمه همچنین استمرار رهبری حزب کمونیست چین، جایگاه مارکسیسم لنینیسم و اندیشه مائو تسه تونگ، نظریه دنگ شیائوپینگ و مجموعه‌ای از مفاهیم سیاسی و توسعه‌ای را در چارچوب هویت قانون اساسی بازتاب می‌دهد. اهمیت حقوقی مقدمه از آن جهت افزایش می‌یابد که مواد قانون اساسی را در بستری تاریخی و ایدئولوژیک قرار می‌دهد و اهداف کلان نظام سیاسی را به قواعد سازمانی و حقوقی متن اصلی مرتبط می‌سازد.^{۱۳} اصلاحات قانون اساسی در سال‌های ۱۹۸۸، ۱۹۹۳، ۱۹۹۹، ۲۰۰۴ و ۲۰۱۸ موجب شد که مقدمه با تحولات سیاست اقتصادی، اصلاحات و گشایش، پذیرش اقتصاد بازار سوسیالیستی، تقویت مفهوم حکومت قانون و تثبیت جایگاه رهبری حزب هماهنگ شود. این اصلاحات، مقدمه را به بخشی پویا از روایت رسمی نظم قانون اساسی تبدیل کرده‌اند که تحول در جهت‌گیری‌های بنیادین نظام سیاسی را منعکس می‌کند.^{۱۴}

از حیث دکرین حقوق اساسی، باید میان جایگاه صوری مقدمه، ارزش تفسیری آن و قابلیت استناد مستقل به مفاد آن تفکیک قائل شد. مقدمه در متن رسمی قانون اساسی درج شده و از این حیث جزئی از سند قانون اساسی محسوب می‌شود. با این حال، درج مقدمه در سند اساسی به‌خودی‌خود پاسخ قطعی به این پرسش نمی‌دهد که تمام گزاره‌های آن از قابلیت اجرای مستقیم برخوردارند یا می‌توانند مستقلاً مبنای ابطال یک قانون عادی یا احراز نقض حق بنیادین قرار گیرند. چنین نتیجه‌ای مستلزم بررسی ساختار نظارت بر قانون اساسی، صلاحیت نهادهای ذی‌ربط و شیوه استناد به مقدمه در رویه رسمی است. در نظام حقوقی چین، کمیته دائمی کنگره ملی خلق صلاحیت تفسیر قانون اساسی را بر عهده دارد و سازکار نظارت بر قوانین و مقررات نیز در چارچوب نهادی وابسته به کنگره ملی خلق اعمال می‌شود. فقدان دادگاه قانون اساسی مستقل و محدود بودن رویه قضایی قابل استناد در زمینه اجرای مستقیم قانون اساسی، ارزیابی عملی قابلیت الزام‌آوری مستقل مقدمه را دشوار می‌سازد. از این رو، ارزش هنجاری مقدمه را باید با توجه به

برای مطالعه در باب حقوق اساسی چین بنگ:

Xiaodan Zhang, "The Leadership of the CCP: From the Preamble to the Main Body of the Constitution—What Are Its Consequences for the Chinese Socialist Rule of Law?," *Hague Journal on the Rule of Law* 12 (2020): 147–166. See also Kathrin Tremml, *Creating Legitimacy and Exercising Political Power: An Analysis of the Functions of the Chinese Constitutional Preamble Based on a Linguistic Study*. In: Aliu, A. (eds) *Complexity Thinking and China's Demography Within and Beyond Mainland China*. Palgrave Macmillan, Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-97-0172-8_5

^{۱۳} منوچهر مؤتمنی طباطبایی، «نگاهی به حقوق اساسی جمهوری خلق چین»، نشریه حقوق اساسی ۳، شماره ۵ (۱۳۸۴): ۱۷۵–۱۶۸.

^{۱۴} Kathrin Tremml, 135. Zhouchen Mao, "China and International Normative Order: Selective Compliance with International Norms" (PhD diss., University of Kent, 2019), 45–70. See also Ling Chen and Barry Naughton, "A Dynamic China Model: The Co-Evolution of Economics and Politics in China," *Journal of Contemporary China* 26, no. 103 (2016): 1–17.



کارکردهای تفسیری، جهت‌دهنده و مشروعیت‌بخش آن و با تفکیک این کارکردها از قابلیت اجرای قضایی مستقیم مورد مذاقه قرار داد.

مقدمه قانون اساسی چین در مقام تفسیر، می‌تواند برای شناسایی اهداف بنیادین نظم سیاسی، تعیین معنای مفاهیم کلیدی و فهم پیوند میان مواد مختلف قانون اساسی اهمیت داشته باشد. برای نمونه، ارجاع به توسعه سوسیالیستی، وحدت ملی، رهبری حزب و اهداف نوسازی کشور، چارچوبی برای تفسیر مواد مربوط به ساختار دولت، حقوق و تکالیف شهروندان و سیاست‌های عمومی فراهم می‌آورد. در عین حال، استفاده تفسیری از مقدمه نیازمند توجه به رابطه آن با احکام مشخص متن اصلی است. هنگامی که یک ماده، صلاحیت نهادی یا حقی معین را با عباراتی مشخص تنظیم می‌کند، تحلیل حقوقی باید ابتدا دامنه همان حکم را تعیین کند و سپس از مقدمه برای روشن کردن زمینه، هدف و ارتباط نظام‌مند آن بهره بگیرد. در نظام حقوق اساسی چین، مقدمه هم واجد محتوای سیاسی و تاریخی است و هم در تعریف هویت هنجاری قانون اساسی نقش ایفا می‌کند. تعیین حدود الزام‌آوری آن به تشخیص تفاوت میان بیان اهداف کلان، اصول راهنمای تفسیر و قواعد دارای قابلیت اجرای مستقل وابسته است.^{۱۵}

بند سوم: اصل رهبری حزب کمونیست چین و مسئله تفکیک هنجارهای حزبی از هنجارهای قانون اساسی

اصل رهبری حزب کمونیست چین^{۱۶}، یکی از عناصر تعیین‌کننده در شناخت ماهیت حقوق اساسی جمهوری خلق چین و تبیین نسبت میان اقتدار سیاسی و اعتبار قواعد حقوقی به شمار می‌رود. ماده ۱ قانون اساسی، جمهوری خلق چین را دولتی سوسیالیستی تحت دیکتاتوری دموکراتیک خلق معرفی می‌کند و تصریح دارد که نظام سوسیالیستی، نظام بنیادین جمهوری خلق چین محسوب می‌شود. اصلاحیه مصوب سال ۲۰۱۸، عبارت مربوط به رهبری حزب کمونیست چین را به همین ماده افزود و جایگاه این حزب را در متن اصلی قانون اساسی تثبیت کرد. این تحول از حیث حقوق اساسی اهمیت ویژه‌ای دارد، زیرا رهبری حزب را از یک اصل اعلام‌شده در مقدمه و یک واقعیت تثبیت‌شده در سازمان سیاسی کشور، به حکمی صریح در بخش اصلی قانون اساسی تبدیل می‌کند. ماده ۱ همچنین مقرر می‌دارد که ویژگی تعیین‌کننده سوسیالیسم با خصوصیات چینی، رهبری حزب کمونیست چین است. چنین

¹⁵ Kathrin Tremml, 131-132. See also Mitchell Gallagher, "Democracy with Chinese Characteristics: Historical and Political Transformations," *East Asian Policy* 16, Iss 2 (2024): 110-134. <https://doi.org/10.1142/S1793930524000169>

¹⁶ Principle of CCP Leadership



صورت‌بندی، جایگاه حزب را به مبانی هویتی نظام سیاسی پیوند می‌دهد و بر تفسیر قواعد مربوط به سازمان دولت، اداره عمومی و جهت‌گیری‌های کلان سیاست‌گذاری اثر می‌گذارد.^{۱۷}

تحلیل حقوقی این اصل مستلزم تفکیک میان قواعد حزبی، قواعد قانون اساسی و تصمیمات ارگان‌های دولتی است. قواعد حزبی از طریق اساسنامه حزب، مصوبات کنگره‌های حزبی، تصمیمات کمیته مرکزی و سازکارهای انضباطی در سازمان سیاسی اعمال می‌شوند. قواعد قانون اساسی، مبنای حقوقی تشکیل و فعالیت نهادهای عمومی و تعیین صلاحیت ارگان‌های دولتی را فراهم می‌کنند. تصمیمات دولتی نیز باید در چارچوب صلاحیت‌های مقرر در قانون اساسی و قوانین مربوط اتخاذ شوند. با وجود این تفکیک مفهومی، پیوند سازمانی میان حزب و دولت موجب شده است که مصوبات و سیاست‌های حزبی در فرایند تدوین قوانین، تعیین اولویت‌های حکمرانی و هدایت دستگاه‌های عمومی نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا کنند. مسئله حقوقی اصلی در این میان، چگونگی تبدیل تصمیمات حزبی به قواعد الزام‌آور دولتی و تعیین جایگاه آن‌ها در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی است.^{۱۸} از حیث تحلیل صوری، هر تصمیم حزبی به‌خودی‌خود قانون مصوب نهاد قانون‌گذاری محسوب نمی‌شود و برای برخورداری از آثار حقوقی دولتی باید مبنای صلاحیتی و مسیر نهادی مربوط به آن احراز شود. با این حال، جایگاه سیاسی حزب و سازکارهای هماهنگی میان رهبری حزبی و ارگان‌های عمومی، مرز عملی میان هدایت سیاسی و اعمال صلاحیت حقوقی را به یکی از مسائل محوری حقوق اساسی چین تبدیل کرده است.

بحث درباره نظریه حزب بالاتر از قانون اساسی باید با توجه به تفاوت میان ادعای برتری رسمی هنجاری و تقدم عملی اقتدار سیاسی صورت‌بندی شود. قانون اساسی چین، خود را مبنای بنیادین نظام حقوقی معرفی می‌کند و ماده ۵ بر حاکمیت قانون، برتری قانون اساسی و منع وضع قوانین یا مقررات مغایر با آن تأکید دارد. در عین حال، اصل رهبری حزب در ماده ۱ و سایر احکام قانون اساسی تثبیت شده است و جهت‌گیری‌های حزبی در سازکارهای قانون‌گذاری و اداره کشور نقش محوری دارند. این وضعیت، پرسشی درباره مرجع نهایی حل تعارض احتمالی میان سیاست حزبی و الزامات قانون اساسی ایجاد می‌کند. در نظامی که دادگاه مستقل قانون اساسی با صلاحیت ابطال قوانین مصوب وجود ندارد و نظارت اساسی عمدتاً در اختیار کنگره ملی خلق و کمیته دائمی آن قرار دارد، تعیین حدود این تعارض به ساختار نهادی و رویه‌های رسمی وابستگی زیادی پیدا می‌کند.

¹⁷ Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), art. 1; National People's Congress of the People's Republic of China, "Amendment to the Constitution of the People's Republic of China," March 11, 2018.

¹⁸ Xiaodan Zhang, 151-157.



بند چهارم: نظام حقوق و تکالیف بنیادین شهروندان در قانون اساسی چین از الگوی شوروی تا ویژگی‌های چینی

فصل دوم قانون اساسی جمهوری خلق چین، حقوق و تکالیف بنیادین شهروندان را در قالب مجموعه‌ای از احکام مرتبط با برابری در برابر قانون، آزادی‌های مدنی و سیاسی، حقوق اقتصادی و اجتماعی، مشارکت در اداره امور عمومی و وظایف شهروندی تنظیم می‌کند. این فصل در ساختار خود از سنت قانون‌گذاری اساسی سوسیالیستی تأثیر پذیرفته است که در آن حقوق فردی با اهداف جمعی، سازمان اقتصادی کشور و وظایف شهروندان در قبال دولت پیوند می‌خورد.^{۱۹} قانون اساسی ۱۹۸۲، حقوقی مانند آزادی بیان، مطبوعات، اجتماعات، راهپیمایی و تظاهرات را در ماده ۳۵ به رسمیت می‌شناسد و آزادی اعتقاد دینی را در ماده ۳۶ مقرر می‌کند. مواد ۴۲ تا ۴۶ نیز حقوق و تکالیف مرتبط با کار، استراحت، آموزش و برخورداری از آموزش را در بر می‌گیرند. ماده ۳۳ بر برابری شهروندان در برابر قانون تأکید دارد و ماده ۳۷ آزادی شخصی را مورد حمایت قرار می‌دهد. این مجموعه نشان می‌دهد که قانون اساسی چین، حقوق مدنی و سیاسی را در کنار حقوق اقتصادی و اجتماعی و در چارچوب نظم سوسیالیستی صورت‌بندی کرده است. در این ساختار، شهروندی مفهومی دوجوهی دارد که هم به برخورداری از حقوق قانونی و هم به مشارکت در حفظ نظم عمومی و تحقق اهداف مقرر در قانون اساسی مربوط می‌شود.

ترتیب مواد فصل دوم و محتوای آن‌ها برای تحلیل رابطه حقوق و تکالیف اهمیت دارد. ماده ۳۳ پس از شناسایی حقوق و تکالیف شهروندان مقرر می‌کند که هر شهروند باید حقوق و تکالیف مقرر در قانون اساسی و قوانین را رعایت کند.^{۲۰} مواد ۵۲ تا ۵۶ نیز وظایفی مانند پاسداری از وحدت ملی، رعایت قانون اساسی و قوانین، حفظ اسرار دولتی، صیانت از اموال عمومی، انجام خدمت نظامی در موارد مقرر و پرداخت مالیات را بیان می‌کنند.^{۲۱} با این حال، ادعای تقدم حقوقی تکالیف بر حقوق را نمی‌توان فقط از ترتیب ظاهری مواد استنتاج کرد. ارزیابی چنین تقدمی مستلزم بررسی قواعد محدودکننده حقوق، امکان استناد مستقیم به حقوق اساسی، سازکارهای رسیدگی به نقض حقوق و نسبت میان حقوق فردی و اهداف جمعی در رویه نهادهای عمومی است. در نظام حقوقی چین، برخی حقوق و آزادی‌ها به موجب قوانین عادی تنظیم می‌شوند و دامنه اعمال آن‌ها با الزامات نظم عمومی، امنیت ملی، منافع دولت و حقوق دیگران ارتباط پیدا می‌کند. ماده ۵۱ مقرر می‌دارد که شهروندان هنگام اعمال آزادی‌ها و حقوق خود نباید

¹⁹ Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), Chapter II.

²⁰ Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), art. 33

²¹ Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), art. 52-56.



به منافع دولت، جامعه یا مجموعه‌های جمعی لطمه بزنند یا حقوق و آزادی‌های قانونی سایر شهروندان را نقض کنند. این حکم، قاعده‌ای عمومی برای تعیین حدود اعمال حقوق به شمار می‌رود و تفسیر آن باید با توجه به اصل قانونی بودن محدودیت‌ها، ضرورت حفظ تناسب میان هدف عمومی و محدودیت اعمال‌شده و سایر احکام مرتبط قانون اساسی صورت گیرد.^{۲۲}

ویژگی متمایز نظام حقوق و تکالیف در چین را می‌توان در پیوند ساختاری میان شناسایی حقوق، اهداف توسعه‌ای دولت و نقش منافع جمعی در تنظیم اعمال آزادی‌ها جست‌وجو کرد. در برخی نظام‌های حقوق اساسی، حمایت قضایی مستقل از حقوق بنیادین، امکان طرح مستقیم دعاوی قانون اساسی و صلاحیت دادگاه‌ها برای ابطال مقررات ناقض حقوق، ابزارهای اصلی تضمین حقوق شهروندان محسوب می‌شوند. در چین، سازکارهای نظارت اساسی عمدتاً از مسیر نهادهای قانون‌گذاری و کمیته دائمی کنگره ملی خلق اعمال می‌شوند و دادگاه‌های عادی از صلاحیت عام برای ابطال قوانین به دلیل مغایرت با قانون اساسی برخوردار نیستند.^{۲۳} این ساختار بر نحوه تبدیل حقوق اعلام‌شده به ضمانت‌اجراهای مؤثر تأثیر می‌گذارد. در عین حال، نباید تمام حقوق مندرج در قانون اساسی را فاقد آثار حقوقی دانست، زیرا قوانین عادی، مقررات اداری و سازکارهای نظارتی می‌توانند بخشی از حمایت‌های مقرر را عملیاتی کنند. مسئله اساسی در ارزیابی حقوق شهروندان، تعیین میزان وضوح محدودیت‌های قانونی، قابلیت پیش‌بینی تصمیمات عمومی، دسترسی شهروندان به راهکارهای اعتراض و امکان بررسی مستقل ادعاهای مربوط به نقض حقوق است. این شاخص‌ها، مبنایی برای مطالعه تطبیقی میان الگوی قانون اساسی چین، سنت حقوق اساسی شوروی و مدل‌های مبتنی بر حمایت قضایی از حقوق بنیادین فراهم می‌کنند.

بند پنجم: ساختار قدرت دولتی و اصل تمرکز دموکراتیک در مقابل اصل تفکیک قوا

ساختار قدرت دولتی در جمهوری خلق چین بر نظام کنگره‌های خلق و اصل تمرکز دموکراتیک استوار است. ماده ۲ قانون اساسی مقرر می‌دارد که تمام قدرت در جمهوری خلق چین متعلق به مردم است و مردم قدرت دولتی را از طریق کنگره ملی خلق و کنگره‌های محلی خلق اعمال می‌کنند. ماده ۳ نیز اصل تمرکز دموکراتیک را مبنای سازمان‌دهی ارگان‌های دولتی قرار می‌دهد و انتخابی بودن کنگره‌های خلق، پاسخ‌گویی ارگان‌های اجرایی، نظارتی،

²² Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), art. 51.

^{۲۳} طباطبایی مؤتمنی، ۱۶۹.



قضایی و دادستانی به کنگره‌های متناظر و تبعیت ارگان‌های محلی از ارگان‌های مرکزی را تنظیم می‌کند. در این چارچوب، کنگره ملی خلق به موجب ماده ۵۷ عالی‌ترین ارگان قدرت دولتی و کمیته دائمی آن ارگان دائمی کنگره ملی خلق محسوب می‌شود. ماده ۶۲ صلاحیت‌هایی مانند اصلاح قانون اساسی، نظارت بر اجرای آن، تصویب قوانین اساسی، انتخاب رئیس‌جمهور و معاون او و تصمیم‌گیری درباره انتصاب نخست‌وزیر را به کنگره ملی خلق واگذار می‌کند. کمیته دائمی نیز در فاصله میان اجلاس‌های کنگره، وظایف قانون‌گذاری و نظارتی مقرر در ماده ۶۷ را انجام می‌دهد. این سازمان‌دهی حقوقی بر وحدت اقتدار دولتی و تمرکز صلاحیت‌های بنیادین در نهاد نمایندگی ملی تأکید دارد و مبنای نهادی متفاوتی با الگوی تفکیک قوا ایجاد می‌کند.^{۲۴} جایگاه شورای دولتی، رئیس‌جمهور و کمیسیون نظامی مرکزی در این ساختار، تابع قواعد مربوط به صلاحیت و مسئولیت ارگان‌های دولتی است. شورای دولتی به موجب ماده ۸۵، دولت مرکزی خلق و ارگان اجرایی عالی و ارگان اداری دولتی عالی معرفی می‌شود. ماده ۸۹ وظایف آن را در زمینه اجرای قوانین و مصوبات کنگره ملی خلق و کمیته دائمی، اداره امور عمومی و تنظیم مقررات اداری مشخص می‌کند. مطابق ماده ۹۲، شورای دولتی در برابر کنگره ملی خلق و در فاصله میان اجلاس‌های آن در برابر کمیته دائمی پاسخ‌گو است. رئیس‌جمهور نیز بر اساس مواد ۸۰ و ۸۱ وظایف مقرر در قانون اساسی را در زمینه ابلاغ قوانین، انتصاب مقامات و نمایندگی دولت انجام می‌دهد و اعمال برخی صلاحیت‌های او بر مصوبات یا تصمیمات نهادهای صلاحیت‌دار مبتنی است. کمیسیون نظامی مرکزی طبق ماده ۹۳ رهبری نیروهای مسلح کشور را بر عهده دارد و رئیس آن در برابر کنگره ملی خلق و کمیته دائمی پاسخ‌گو است. این ترتیبات، روابط میان ارگان‌های اصلی دولت را بر مبنای تقسیم صلاحیت‌ها در چارچوب وحدت قدرت دولتی تنظیم می‌کنند. در عمل نیز جایگاه رهبری حزب کمونیست چین و سازکارهای هماهنگی سیاسی میان ارگان‌ها در تعیین جهت‌گیری تصمیمات عمومی نقش مهمی دارند و برای شناخت ساختار واقعی قدرت باید همراه با احکام رسمی قانون اساسی بررسی شوند.^{۲۵}

اصل تمرکز دموکراتیک در نظریه حقوق اساسی چین بر پیوند میان مشارکت نمایندگی، وحدت اراده سیاسی و انسجام تصمیم‌گیری دولتی تأکید می‌کند. در نظام تفکیک قوا، توزیع صلاحیت‌ها میان قوه مقننه، مجریه و قضائیه معمولاً با سازکارهای نهادی کنترل متقابل و استقلال نسبی هر قوه همراه است.^{۲۶} در الگوی چین، نهادهای دولتی

²⁴ Jianfu Chen, *Chinese Law: Context and Transformation*, rev. and exp. ed. (Leiden: Brill Nijhoff, 2016), 89–171 (especially the discussion of the structure of state organs and democratic centralism under the 1982 Constitution).

²⁵ Patricia M. Thornton, “Of Constitutions, Campaigns and Commissions: A Century of Democratic Centralism under the CCP,” *The China Quarterly* 248 (2021): 52–72.

²⁶ Guangbin Yang, “Principles of Democratic Centralism in the People’s Congress System,” in *The Historical Dynamics of Chinese Politics, China Insights* (Singapore: Springer, 2022), 227–239; Sarah Biddulph, “Democratic Centralism and Administration in China,” in *Socialist Law in Socialist East Asia*, ed. Hualing Fu et al. (Cambridge: Cambridge University Press, 2018).



صلاحیت‌های متمایزی دارند، اما این تمایز در چارچوب برتری نهادی کنگره‌های خلق و اصل وحدت قدرت عمومی معنا پیدا می‌کند. از این رو، تفکیک صلاحیت‌ها را باید از تفکیک قوا به معنای متعارف آن متمایز ساخت. وجود دادگاه‌ها، دادستانی‌ها، نهادهای اجرایی و کمیسیون‌های تخصصی به‌خودی‌خود به معنای استقرار نظام کنترل متقابل میان قوای مستقل نیست. معیار اصلی، میزان استقلال در اعمال صلاحیت، امکان مقاومت حقوقی در برابر تصمیمات سایر نهادها و وجود مرجعی مستقل برای حل اختلافات صلاحیتی و کنترل انطباق تصمیمات با قانون اساسی است. در چین، تمرکز صلاحیت نظارت بر قانون اساسی در کنگره ملی خلق و کمیته دائمی آن، در کنار جایگاه محوری حزب کمونیست، الگوی خاصی از روابط نهادی را پدید آورده است که تحلیل حقوقی آن به تفکیک میان طراحی رسمی قانون اساسی و نحوه عملکرد سیاسی ارگان‌های دولتی نیاز دارد.

بند ششم: نظام نظارت اساسی و فقدان دادگاه قانون اساسی مستقل

نظام نظارت بر اجرای قانون اساسی در جمهوری خلق چین بر مبنای صلاحیت‌های مقرر برای کنگره ملی خلق و کمیته دائمی آن سازمان‌دهی شده است. مطابق ماده ۶۲ قانون اساسی، کنگره ملی خلق صلاحیت نظارت بر اجرای قانون اساسی را دارد و ماده ۶۷ تفسیر قانون اساسی و نظارت بر اجرای آن را در شمار صلاحیت‌های کمیته دائمی قرار می‌دهد. کمیته دائمی همچنین اختیار دارد برخی مقررات اداری شورای دولتی و مقررات محلی را که با قانون اساسی یا قوانین مغایرت دارند لغو کند. این ترتیبات، الگویی از نظارت اساسی مبتنی بر نهاد قانون‌گذاری را شکل می‌دهند که از نظر سازمانی با نظام‌های مبتنی بر دادگاه قانون اساسی مستقل یا نظارت قضایی متمرکز تفاوت دارد. در نظام چین، رسیدگی به مطابقت قواعد با قانون اساسی عمدتاً از طریق فرایندهای ثبت و بررسی اسناد هنجاری، ارزیابی مقررات و اقدامات نظارتی کمیته دائمی و نهادهای تخصصی وابسته به آن صورت می‌گیرد. اصلاحات نهادی سال ۲۰۱۸ نیز با تغییر ساختار کمیته تخصصی کنگره ملی خلق و تشکیل کمیته قانون اساسی و امور حقوقی، ظرفیت رسمی رسیدگی به مسائل قانون اساسی را در ساختار کنگره تقویت کرد.^{۲۷}

در حقوق اساسی، یکی از مسائل مهم این نظام، رابطه میان صلاحیت نظارتی و استقلال مرجع ناظر است. هنگامی که نهادی که وظیفه اصلی قانون‌گذاری را بر عهده دارد، هم‌زمان مرجع اصلی بررسی مطابقت قوانین و مقررات با قانون

²⁷ Keith J. Hand, "Constitutional Supervision in China After the 2018 Amendment of the Constitution: Refining the Narrative of Constitutional Supremacy in a Socialist Legal System," *Asia-Pacific Law & Policy Journal* 23, no. 2 (2022): 137–180



اساسی نیز محسوب می‌شود، نظارت اساسی در چارچوب همان ساختار نهادی انجام می‌گیرد که قواعد مورد بررسی را تصویب یا از آنها حمایت کرده است. در ادبیات حقوقی، این وضعیت با مفاهیمی مانند نظارت درون‌نهادی، خودنظارتی قانون‌گذار و نظارت غیرقضایی بر قانون اساسی تحلیل می‌شود. چنین الگویی می‌تواند به هماهنگی میان نظام قانون‌گذاری و تفسیر رسمی قانون اساسی کمک کند و امکان اصلاح مقررات ناسازگار را از طریق فرایندهای اداری و تقنینی فراهم آورد. با این حال، میزان اثربخشی آن به شفافیت معیارهای بررسی، انتشار دلایل تصمیمات، دسترسی شهروندان به فرایند اعتراض و توانایی نهاد ناظر برای رسیدگی به مواردی وابسته است که با اولویتهای سیاسی نهادهای حاکم ارتباط پیدا می‌کنند. پژوهش‌های مربوط به نظارت اساسی چین بر کمبود رویه‌های تفسیری الزام‌آور و محدودیت نقش دادگاه‌ها در رسیدگی مستقیم به ادعاهای مغایرت قوانین با قانون اساسی تأکید کرده‌اند.

مفهوم حاکمیت قانون در ارزیابی نظام نظارت اساسی، مستلزم توجه به تفاوت میان اعتبار رسمی قانون اساسی و سازکارهای تضمین عملی برتری آن است. ماده ۵ قانون اساسی، همه ارگان‌های دولتی، نیروهای مسلح، احزاب سیاسی، سازمان‌های عمومی و مؤسسات را ملزم به رعایت قانون اساسی و قوانین می‌داند و مقرر می‌کند که هیچ سازمان یا فردی از امتیاز فراتر رفتن از قانون اساسی و قوانین برخوردار نیست.^{۲۸} تحقق عملی این حکم به وجود فرایندهایی نیاز دارد که تعارض میان قواعد حقوقی را شناسایی کنند، دلایل تصمیمات نظارتی را روشن سازند و امکان اصلاح یا لغو قواعد ناسازگار را فراهم آورند. نظام ثبت و بررسی اسناد هنجاری در چین در سال‌های اخیر توسعه یافته و گزارش‌های رسمی از بررسی و اصلاح برخی مقررات مغایر با قانون اساسی یا قوانین حکایت دارند. با این حال، وجود چنین فرایندی به‌تنهایی پاسخی گوی تمام پرسش‌های مربوط به استقلال ناظر، قابلیت استناد قضایی به حقوق بنیادین و امکان اعتراض مؤثر شهروندان نیست. برای ارزیابی جامع این نظام باید میان ظرفیت اداری و تقنینی اصلاح مقررات، نظارت قضایی مستقل و ضمانت اجرای حقوق اساسی تمایز قائل شد. این معیارها امکان بررسی دقیق‌تر نسبت میان نظارت اساسی، برتری قانون اساسی و پاسخی‌گویی قدرت عمومی را فراهم می‌کنند.

بند هفتم: اصلاحات قانون اساسی، به‌ویژه اصلاحات ۱۹۹۹، ۲۰۰۴ و ۲۰۱۸، و تحول مفهوم حاکمیت قانون

اصلاحات قانون اساسی جمهوری خلق چین در سال‌های ۱۹۹۹، ۲۰۰۴ و ۲۰۱۸، مراحل مهمی از تحول رابطه میان ساختار سیاسی، نظام اقتصادی و مبانی حقوقی اعمال قدرت را نشان می‌دهند. اصلاحیه سال ۱۹۹۹، با درج عبارت

²⁸ Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), art. 5.



«حکومت کشور بر اساس قانون و ایجاد دولت سوسیالیستی مبتنی بر حاکمیت قانون» در ماده ۵، مفهوم حکومت قانون را به صورت صریح وارد متن اصلی قانون اساسی کرد. این اصلاح در بستری انجام شد که توسعه اقتصاد بازار سوسیالیستی، گسترش فعالیت‌های اقتصادی غیردولتی و ضرورت ایجاد چارچوب حقوقی منسجم برای اداره کشور اهمیت فزاینده‌ای یافته بود. اصلاحیه سال ۲۰۰۴ نیز با شناسایی جایگاه بخش غیردولتی اقتصاد، تقویت حمایت قانونی از مالکیت خصوصی، گسترش تضمین‌های مرتبط با حقوق بشر و افزودن حکم مربوط به پرداخت غرامت در موارد سلب مالکیت یا مصادره قانونی، تحولاتی مهم در صورت‌بندی حقوق اقتصادی و اجتماعی ایجاد کرد. عبارت مربوط به احترام به حقوق بشر و تضمین آن در ماده ۳۳ درج شد و حمایت از مالکیت خصوصی قانونی در ماده ۱۳ مورد تأکید قرار گرفت. این تغییرات نشان‌دهنده گسترش کارکردهای قانون اساسی در تنظیم مناسبات اقتصادی و تعریف تعهدات دولت در برابر شهروندان بود. از حیث تاریخی، اصلاحات مزبور با فرایند نهاده‌سازی اصلاحات اقتصادی و گسترش نقش قواعد حقوقی در اداره جامعه ارتباط داشتند و جایگاه قانون اساسی را در صورت‌بندی اهداف توسعه و نظم عمومی تقویت کردند.^{۲۹}

اصلاحیه سال ۲۰۱۸، تغییرات مهمی در ساختار نهادی و مبانی سیاسی قانون اساسی ایجاد کرد. درج صریح اصل رهبری حزب کمونیست چین در ماده ۱، افزودن اندیشه شی جین‌پینگ درباره سوسیالیسم با خصوصیات چینی در عصر جدید به مقدمه و بازآرایی برخی نهادهای نظارتی، از جمله تشکیل کمیسیون ملی نظارت، بخشی از این اصلاحات بود. یکی از تغییرات برجسته، حذف محدودیت دو دوره متوالی پنج‌ساله برای تصدی ریاست جمهوری و معاونت ریاست جمهوری از ماده ۷۹ بود. پیش از اصلاح، رئیس‌جمهور و معاون رئیس‌جمهور نمی‌توانستند بیش از دو دوره متوالی در سمت خود باقی بمانند. اصلاحیه ۲۰۱۸ این محدودیت را حذف کرد و امکان انتخاب مجدد برای دوره‌های متوالی بیشتر را در چارچوب تشریفات قانون اساسی فراهم ساخت. از نظر حقوقی، این تغییر باید در محدوده دقیق موضوع خود تحلیل شود. اصلاحیه مزبور محدودیت دوره ریاست جمهوری را حذف کرد و به‌خودی‌خود همه محدودیت‌های مربوط به دوره تصدی سایر مقامات را از میان نبرد. برای نمونه، محدودیت دو دوره متوالی رئیس و نایب‌رئیس کمیته دائمی کنگره ملی خلق در ماده ۶۶ همچنان در متن اصلاح‌شده باقی ماند. اهمیت این تحول در آن

²⁹ Feng Lin, "The 2018 Constitutional Amendments," *China Perspectives*, no. 1 (2019): 11–21.



است که یکی از محدودیت‌های صریح زمانی بر تصدی مقام ریاست‌جمهوری از متن قانون اساسی حذف شد و امکان تداوم طولانی‌تر تصدی این مقام از حیث حقوقی گسترش یافت.^{۳۰}

تحول مفهوم حاکمیت قانون در چین، مسئله‌ای فراتر از درج عبارت حکومت قانون در متن قانون اساسی است و به نسبت میان قانونیت، سازمان سیاسی، استقلال نهادهای نظارتی و محدودیت قدرت عمومی ارتباط پیدا می‌کند. در برداشت رسمی چین، حکومت قانون سوسیالیستی با خصوصیات چینی با رهبری حزب کمونیست، ساختار کنگره‌های خلق، اجرای سیاست‌های ملی و توسعه نظام حقوقی کشور پیوند دارد. این برداشت، بر نقش قانون در انتظام بخشی به اداره عمومی، هماهنگی میان نهادها، تنظیم روابط اقتصادی و افزایش قابلیت پیش‌بینی قواعد تأکید می‌کند. در ادبیات تطبیقی حقوق اساسی، در مقابل، مفهوم حاکمیت قانون معمولاً با معیارهایی مانند برتری قواعد حقوقی بر تصمیمات موردی، عمومیت و پیش‌بینی‌پذیری قوانین، استقلال مراجع رسیدگی و امکان کنترل مؤثر قدرت عمومی سنجیده می‌شود. تفاوت میان این رویکردها را باید با بررسی ترتیبات نهادی و ضمانت‌اجراهای واقعی توضیح داد. قانون اساسی چین از یک سو، بر برتری رسمی خود و الزام همه ارگان‌ها به رعایت قانون تأکید دارد و از سوی دیگر، اصل رهبری حزب را در ساختار بنیادین نظام سیاسی تثبیت می‌کند. این هم‌نشینی، پرسش‌هایی درباره نحوه حل تعارض میان الزامات حقوقی و اولویت‌های سیاسی، میزان استقلال نهادهای نظارتی و قابلیت استناد شهروندان به حقوق بنیادین ایجاد می‌کند. ارزیابی پیامدهای اصلاحات قانون اساسی چین باید بر دو محور مرتبط استوار باشد. محور نخست، ثبات هنجاری و انسجام نظام حقوقی است که از طریق وضوح قواعد، قابلیت پیش‌بینی تغییرات، هماهنگی میان قوانین و مقررات و استمرار رویه‌های نهادی سنجیده می‌شود. محور دوم، محدودیت قدرت و پاسخ‌گویی مقامات عمومی است که به وجود قواعد روشن درباره مدت تصدی، حدود صلاحیت، امکان نظارت مستقل و ضمانت اجرای مؤثر نقض قانون اساسی وابستگی دارد.

اصلاحات سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۴، جایگاه حکومت قانون، حقوق بشر و حمایت از مالکیت خصوصی را در متن قانون اساسی تقویت کردند. اصلاحات سال ۲۰۱۸ نیز جایگاه رهبری حزب را صریح‌تر ساخت، محدودیت دوره ریاست‌جمهوری را حذف کرد و ساختار نظارت دولتی را بازآرایی کرد. بررسی حقوقی این تحولات مستلزم سنجش هم‌زمان آثار آن‌ها بر انتظام قانونی دولت، قابلیت اجرای حقوق بنیادین و سازکارهای کنترل اقتدار عمومی است. تغییر

³⁰ Shuyu Zhang, "Xi's dao on new censorship: The party's new approaches to media control in the digital era," In Ben Hillman and Chien-Wen Kou (eds.), *Political and Social Control in China: the Consolidation of Single-Party Rule*, (Canberra: Australian National University Press, 2024), 133-158.



متن قانون اساسی به تنهایی معیار کافی برای تعیین میزان تحقق حاکمیت قانون محسوب نمی‌شود و تحلیل دقیق به بررسی نحوه اجرای قواعد، عملکرد نهادهای مسئول و امکان نظارت مؤثر بر تصمیمات عمومی نیاز دارد.^{۳۱}

گفتار دوم: حزب کمونیست چین اساس و مبنای سیاستگذاری

حزب کمونیست چین که در سال ۱۹۴۹ به رهبری مائو تسه‌دونگ/مائو تسه‌تونگ^{۳۲} به قدرت رسید و موجبات انتقال جمهوری چین - که امروزه در موجودیتی زیر عنوان چین تایپه یا تایوان خود را میراث‌دار جمهوری چین می‌خوانند - به خارج از سرزمین آسمان (تیان‌شیا) را فراهم آورد، دارای ساختار منحصر به فردی در میان احزاب کمونیست حاکم بر دولت - کشورهایی نظیر اتحاد جماهیر شوروی سابق و کوبا است. این ساختار ترکیبی است از فرهنگ و فلسفه چینی و سوسیالیسم با خوانشی از مائو و اصلاح‌طلبی دنگ شیائوپینگ که خود روزگاری مغضوب مائو بود. باری، گفتار حاضر ساختار حزب کمونیست چین را مورد مذاقه و بررسی قرار می‌دهد. ذیل این گفتار، حزب کمونیست چین که فراتر از هر چیزی ولو قانون اساسی جمهوری خلق است بررسی می‌شود تا با نهادهای این نظام آشنا شویم. تصویر زیر گویای ساختار اداری - سیاسی جمهوری خلق چین است.

³¹ Wang Weiming and Nina Symaniuk, "The Changes of the Basic Rights in the Current Constitution of China," *BRICS Law Journal* 11, Iss 2 (2024): 91-112.

³² Mao Zedong (in Chinese: 毛泽东)



به تعداد اعضای کنگره ملی خلق نظر به تغییرات جمعیتی افزوده می‌شود و به استان‌ها، شهرهای بزرگ و نهادهای مالی و سیاسی و نظامی نیز کرسی‌هایی مطابق با نیاز حکومت اعطا می‌شود. شایان گفتن است که شرکت‌های خصوصی نیز نظر به نقش آفرینی در اقتصاد و بازرگانی چین در داخل و خارج، صاحب کرسی در کنگره ملی خلق می‌باشند. از جمله می‌توان به نمایندگان از شرکت‌های بزرگ خصوصی اشاره کرد که در دوره‌های مختلف کنگره ملی خلق حضور داشته‌اند. برای نمونه، ما هواتنگ (ملقب به پونی ما)^{۳۵}، بنیان‌گذار و مدیرعامل شرکت تنسنت^{۳۶}، در دوره‌هایی نماینده استان گوانگ‌دونگ در کنگره ملی خلق بوده است. همچنین لی جون^{۳۷}، بنیان‌گذار و رئیس شرکت شیائومی^{۳۸}، به‌عنوان نماینده از پکن در کنگره حضور داشته و لی شوفو^{۳۹}، بنیان‌گذار گروه جیلی^{۴۰}، نماینده استان ژه‌جیانگ/ججیانگ بوده است. دونگ مینگ‌جو^{۴۱}، رئیس شرکت گری الکتریک^{۴۲}، نیز از جمله نمایندگان بخش خصوصی در کنگره ملی خلق از استان گوانگ‌دونگ بوده است. این حضور نشان‌دهنده اهمیت فزاینده بخش خصوصی در ساختار نمایندگی کنگره است.^{۴۳}

³⁵ Ma Huateng aka Pony Ma

³⁶ Tencent Holding Ltd.

³⁷ Lei Jun

³⁸ Xiaomi

³⁹ Li Shufu

⁴⁰ Zhejiang Geely Holding Group Co., Ltd. aka Geely

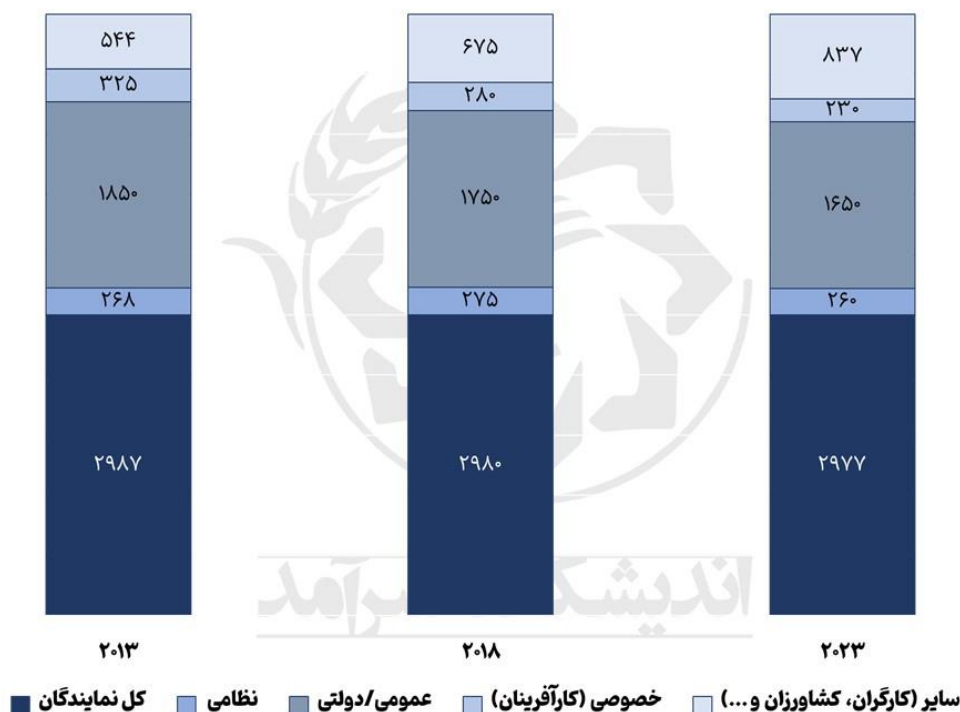
⁴¹ Dong Mingzhu

⁴² GREE Electric Appliances Inc. of Zhuhai aka GREE

⁴³ The State Council of The People's Republic of China, China sees increasing number of private sector entities (June 27, 2025). https://english.www.gov.cn/archive/statistics/202506/27/content_WS685e30dfc6d0868f4e8f3b29.html. Guangjin Chen, Peng Lu, Zeyan Lin and Na Song, "Introducing Chinese private enterprise survey: points and prospects," *Nankai Business Review* (2019) 10, no. 4: 501-525. [10.1108/NBRI-01-2019-0001](https://doi.org/10.1108/NBRI-01-2019-0001). Luwei Rose Luqiu and Chuyu Liu, "A new social class or old friends? A study of private entrepreneurs in the National People's Congress of China," *Journal of Eastern Asian Studies* (2018) 18, no. 3: 389-400. [10.1017/jea.2018.18](https://doi.org/10.1017/jea.2018.18).



تغییرات تعداد اعضای کنگره ملی خلق چین در دوره شی



نمودار ۱. سهم کرسی نمایندگان کنگره ملی خلق از آغاز به قدرت رسیدن شی جین پینگ (سه دوره)^{۴۴}

ترکیب نهادی کنگره ملی خلق چین در دوره چهاردهم، بازتابی از پیوند ساختاری میان اقتدار سیاسی حزب کمونیست، مدیریت دولتی، مالکیت عمومی و فعالیت اقتصادی در نظام سیاسی این کشور است. در میان هیأت‌های نمایندگی مختلف، نمایندگان نظامی از جایگاه ویژه‌ای برخوردارند و از حیث تعداد، بزرگ‌ترین هیأت نمایندگی واحد را تشکیل می‌دهند. در آغاز دوره چهاردهم کنگره ملی خلق، شمار نمایندگان نظامی ۲۸۱ نفر گزارش شده بود. بااین حال، تحولات بعدی در ساختار فرماندهی و مدیریت ارتش آزادی‌بخش خلق، به‌ویژه در پی تحقیقات مرتبط با فساد، برکناری برخی مقامات و اجرای فرایندهای پاکسازی در سطوح مختلف نظامی، بر ترکیب و تعداد این نمایندگان تأثیر گذاشت.^{۴۵} حضور گسترده نمایندگان نظامی در عالی‌ترین نهاد قانون‌گذاری چین را می‌توان در چارچوب جایگاه تاریخی ارتش آزادی‌بخش خلق در ساختار دولت و نظام سیاسی این کشور مشاهده کرد. ارتش در چین نهادی با کارکرد صرفاً دفاعی و حرفه‌ای محسوب نمی‌شود، بلکه پیوند سازمانی و ایدئولوژیک آن با حزب کمونیست، جایگاه ویژه‌ای در حفظ انسجام سیاسی، اجرای راهبردهای کلان ملی و تضمین استمرار اقتدار حاکمیت

^{۴۴} Number of deputies of National People's Congress (NPC) in China from 1954 to 2023, Statista (25 February, 2023). <https://www.statista.com/statistics/281376/number-of-deputies-of-national-peoples-congress-npc-in-china/>

^{۴۵} Jamestown, Assessment of PLA Leaders at the End of 2024 (17 January, 2025). <http://jamestown.org/assessment-of-pla-leaders-at-the-end-of-2024/>



ایجاد کرده است. از این جهت، نمایندگی نظامی در کنگره ملی خلق واجد کارکردی فراتر از مشارکت تشریفاتی در فرایند قانون گذاری است و امکان حضور مستقیم ساختار دفاعی در ساز کارهای رسمی تصمیم گیری سیاسی را فراهم می کند. بررسی این جایگاه مستلزم توجه هم زمان به اصول قانون اساسی جمهوری خلق چین، ساختار رهبری حزب کمونیست و نقش کمیسیون مرکزی نظامی در هدایت نیروهای مسلح است. در چنین چارچوبی، تغییرات در شمار و ترکیب نمایندگان نظامی می تواند نشانه ای از تحولات درون سازمانی ارتش و مناسبات میان رهبری سیاسی و نهادهای دفاعی باشد، هر چند برای نسبت دادن این تغییرات به سیاستی مشخص، بررسی داده های رسمی درباره کرسی های خالی، برکناری نمایندگان و تصمیمات مربوط به انتصاب یا جایگزینی آنان ضرورت دارد.

نمایندگان بخش خصوصی یکی از گروه های قابل توجه برای بررسی تحول رابطه میان دولت، حزب کمونیست و نیروهای بازار در ساختار نمایندگی چین به شمار می روند. مطالعه لیو و لوچو در سال ۲۰۱۸ نشان می دهد که در دوره دوازدهم کنگره ملی خلق، حدود ۱۱ درصد از کل نمایندگان را کارآفرینان بخش خصوصی تشکیل می دادند. این میزان از حضور، بیانگر پذیرش نوعی نمایندگی نهادی برای صاحبان بنگاه های خصوصی در ساختار سیاسی چین بود و با تحولات اقتصادی ناشی از گسترش بازار، افزایش سرمایه گذاری غیردولتی و رشد نقش کارآفرینان در توسعه ملی ارتباط داشت. با این حال، میزان و کیفیت حضور این گروه در کنگره ملی خلق را باید در پرتو ویژگی های نظام سیاسی چین ارزیابی کرد. برخورداری از کرسی نمایندگی، به خودی خود به معنای استقلال سیاسی نمایندگان اقتصادی، توانایی تعیین دستور کار قانون گذاری یا برخورداری از قدرت سازمان یافته برای اثرگذاری بر سیاست های کلان اقتصادی نیست. فرایند انتخاب و تأیید نمایندگان، ساختار رهبری حزب کمونیست و ساز کارهای هماهنگی سیاسی، چارچوبی را ایجاد می کنند که در آن مشارکت کارآفرینان خصوصی با الزامات حکمرانی حزبی پیوند می خورد. در دوره های بعدی، تشدید نظارت بر فعالیت شرکت های خصوصی، افزایش مداخله تنظیم گرانه دولت در برخی صنایع، اعمال محدودیت بر شماری از شرکت های بزرگ فناوری و تأکید بر نقش هدایتگر حزب در فعالیت های اقتصادی، زمینه تغییر در موقعیت سیاسی و نهادی این گروه را فراهم کرد. با وجود این، ارزیابی دقیق روند کاهش سهم نمایندگان بخش خصوصی مستلزم تفکیک میان کاهش تعداد کارآفرینان، تغییر در تعریف رسمی این گروه، جابه جایی نمایندگان میان طبقات اجتماعی و اقتصادی و محدود شدن نفوذ مستقل آنان در تصمیم گیری های سیاسی است. این تمایز از اهمیت حقوقی برخوردار است، زیرا ترکیب اجتماعی یک نهاد قانون گذاری، میزان مشارکت گروه های اقتصادی در فرایند نمایندگی و حدود اختیار آنان در شکل دهی به سیاست عمومی، سه شاخص متمایز برای سنجش ماهیت و کارکرد نظام نمایندگی محسوب می شوند. از این رو، حضور کارآفرینان خصوصی در کنگره ملی



خلق را باید بخشی از سازکار ادغام نیروهای اقتصادی در نظم سیاسی چین دانست که دامنه و کیفیت آن تحت تأثیر اولویت‌های توسعه‌ای، ملاحظات ثبات سیاسی و سیاست‌های حزب کمونیست قرار می‌گیرد.^{۴۶}

در کنار نمایندگان نظامی و کارآفرینان خصوصی، نمایندگان بخش عمومی و دولتی یکی از ارکان اصلی ترکیب کنگره ملی خلق را تشکیل می‌دهند. این گروه شامل کادرهای رهبری حزب کمونیست و دستگاه دولت، مدیران شرکت‌های دولتی و مسئولان نهادهای عمومی است که هر یک از مجاری متفاوتی با ساختار رسمی حکمرانی ارتباط دارند. بر اساس داده‌های ارائه‌شده درباره دوره چهاردهم کنگره ملی خلق، سهم کادرهای رهبری حزبی و دولتی حدود ۳۲/۵ درصد گزارش شده است. این رقم، در صورت اتکا به طبقه‌بندی آماری روشن و قابل مقایسه، نشان‌دهنده وزن قابل توجه مدیران سیاسی و اداری در نهاد قانون‌گذاری چین است. جایگاه این گروه با ساختار قانون اساسی جمهوری خلق چین و اصل رهبری حزب کمونیست ارتباط مستقیم دارد. ماده نخست قانون اساسی، رهبری حزب کمونیست چین را از ویژگی‌های اساسی سوسیالیسم با ویژگی‌های چینی معرفی می‌کند و اصلاحیه سال ۲۰۱۸ نیز این جایگاه را به‌صراحت در متن قانون اساسی تثبیت کرد. در چنین ساختاری، پیوند میان حزب، دولت و نهادهای عمومی در ترکیب نمایندگی کنگره بازتاب می‌یابد و امکان هماهنگی میان جهت‌گیری‌های کلان سیاسی، برنامه‌ریزی اقتصادی، تخصیص منابع و تصویب قوانین را تقویت می‌کند. مدیران شرکت‌های دولتی نیز به دلیل نقش این بنگاه‌ها در بخش‌های راهبردی اقتصاد، از انرژی و حمل‌ونقل تا صنایع سنگین و زیرساخت‌های اساسی، در این چارچوب اهمیت ویژه‌ای دارند.^{۴۷} حضور آنان در نهاد قانون‌گذاری می‌تواند انتقال اطلاعات اجرایی و اقتصادی به فرایند تدوین سیاست‌ها را تسهیل کند و هماهنگی میان تصمیمات عمومی و برنامه‌های توسعه ملی را افزایش دهد. در عین حال، از منظر حقوق اساسی و حکمرانی عمومی، تمرکز هم‌زمان مسئولیت‌های سیاسی، اجرایی و اقتصادی در شبکه‌ای از نهادهای مرتبط با حزب و دولت، پرسش‌هایی درباره تفکیک کارکردها، پاسخ‌گویی مدیران، شفافیت تصمیم‌گیری و امکان نظارت مستقل بر عملکرد بخش عمومی مطرح می‌کند. تحلیل این مسائل به بررسی دقیق قواعد انتخاب نمایندگان، صلاحیت‌های قانونی کنگره ملی خلق، اختیارات نهادهای اجرایی و سازکارهای نظارت بر شرکت‌های دولتی نیاز دارد. در مجموع، ترکیب نمایندگان نظامی، کارآفرینان خصوصی و مدیران حزبی و دولتی نشان می‌دهد که کنگره ملی خلق چین را باید در پیوند با ساختار چندلایه قدرت سیاسی و اقتصادی این کشور بررسی کرد. شناخت

⁴⁶ Luqiu and Liu, 391-393.

⁴⁷ علمایی فر، ۱۷۵-۱۶۹.



دقیق این ترکیب، علاوه بر روشن کردن ماهیت اجتماعی نهاد قانون گذاری، امکان تحلیل نسبت میان نمایندگی سیاسی، اقتدار حزبی، مدیریت دولتی و سازمان دهی اقتصاد ملی را فراهم می کند.

اما کنگره ملی خلق، عهده دار وظایف مختص خود، وفق قانون اساسی است. این وظایف در دو حوزه داخلی و بین المللی قابل مشاهده است. مجموعاً شش وظیفه کلی شامل حال کنگره ملی خلق چین است که عبارتند از: (۱) وظایف قانون اساسی و قانون گذاری، (۲) وظایف انتخاب و انتصاب مقامات عالی، (۳) وظایف مرتبط با برنامه و بودجه، (۴) وظایف اداری و ساختاری، (۵) وظایف امنیتی مرتبط با جنگ و صلح و (۶) وظایف مرتبط با سیاست خارجی و حقوق بین الملل که جملگی این موارد مطابق ماده ۶۲ قانون اساسی چین در ۱۶ مورد و در مواد بعدی همان قانون نیز به صورت جزئی قید شده اند. این موارد ذیلاً مورد مذاقه و بررسی قرار خواهد گرفت.

الف. وظایف قانون اساسی و قانون گذاری

وظایف قانون اساسی و قانون گذاری در جمهوری خلق چین، جایگاه محوری کنگره را در ساختار حقوق عمومی این کشور منعکس می کند. بررسی این صلاحیت ها مستلزم توجه به سه حوزه مرتبط است: اختیار اصلاح قانون اساسی، نظارت بر اجرای آن و صلاحیت وضع و اصلاح قوانین در حوزه های بنیادین حقوقی و سازمانی. در بررسی و تحلیل این حوزه ها باید میان صلاحیت های مجمع ملی نمایندگان خلق و وظایف کمیته دائمی^{۴۸} آن تمایز قائل شد، زیرا قانون اساسی چین در مواد مختلف، حدود اختیار هر یک را به صورت جداگانه تعیین کرده است.

اصل صلاحیت اصلاح قانون اساسی در بند نخست ماده ۶۲ قانون اساسی جمهوری خلق چین به مجمع ملی نمایندگان خلق واگذار شده است.^{۴۹} ماده ۶۴ نیز تشریفات اعمال این اختیار را مشخص می کند. بر اساس این ماده، پیشنهاد اصلاح قانون اساسی از سوی کمیته دائمی مجمع ملی نمایندگان خلق یا دست کم یک پنجم نمایندگان این مجمع مطرح می شود و تصویب آن به رأی موافق حداقل دوسوم کل نمایندگان نیاز دارد.^{۵۰} پیش بینی این نصاب ویژه، جایگاه قانون اساسی را به عنوان قانون بنیادین کشور در ساختار هنجاری چین تثبیت می کند و برای تغییر قواعد اساسی سازمان سیاسی و حقوقی، سازکاری رسمی و مبتنی بر اجماع گسترده تر نمایندگان در نظر می گیرد. در حقوق اساسی این

⁴⁸ National People's Congress Standing Committee

⁴⁹ Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), art. 62.

⁵⁰ Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), art. 64.



ترتیبات نشان می‌دهد که اختیار اصلاح قانون اساسی در صلاحیت نهادی مشخص متمرکز شده و اعمال آن تابع تشریفات متمایز از فرایند عادی تصویب قوانین است.

نظارت بر اجرای قانون اساسی، دومین صلاحیت بنیادین مجمع ملی نمایندگان خلق است که در بند دوم ماده ۶۲ تصریح شده است.^{۵۱} در کنار این صلاحیت، بند نخست ماده ۶۷، تفسیر قانون اساسی و نظارت بر اجرای آن را در شمار وظایف کمیته دائمی مجمع ملی نمایندگان خلق قرار می‌دهد.^{۵۲} این تقسیم صلاحیت، سازکار نظارت قانون اساسی را در دو سطح نهادی تنظیم می‌کند و امکان پیگیری مستمر اجرای قانون اساسی را در فاصله میان نشست‌های مجمع فراهم می‌سازد. افزون بر این، بندهای هفتم و هشتم ماده ۶۷ به کمیته دائمی اختیار می‌دهند مقررات، تصمیم‌ها و دستورهای اداری شورای دولتی را که با قانون اساسی یا قوانین مغایرت دارند، لغو کند و مقررات یا مصوبات محلی مغایر با قانون اساسی، قوانین یا مقررات اداری را نیز از اعتبار ساقط سازد. از این رو، نظارت قانون اساسی در نظام حقوقی چین با اختیارات مشخص برای کنترل انطباق هنجارهای حقوقی و تصمیمات نهادهای دولتی همراه شده است و در ساختار رسمی توزیع صلاحیت‌ها، مجمع ملی و کمیته دائمی آن نقش محوری دارند.

در حوزه قانون‌گذاری، بند سوم ماده ۶۲ اختیار وضع و اصلاح قوانین بنیادین مربوط به جرائم کیفری، امور مدنی، سازمان‌های دولتی و سایر موضوعات اساسی را به مجمع ملی نمایندگان خلق اختصاص می‌دهد. این حکم، حوزه‌هایی را در بر می‌گیرد که مستقیماً با تعیین مسئولیت کیفری، تنظیم روابط مدنی، سازمان‌دهی ساختار دولت و تعیین قواعد اصلی اداره کشور ارتباط دارند. جایگاه این صلاحیت در قانون اساسی نشان می‌دهد که تنظیم چارچوب‌های اصلی نظام حقوقی و سازمانی چین در صلاحیت عالی‌ترین نهاد قدرت دولتی قرار گرفته است. در تکمیل این سازکار، بند دوم ماده ۶۷ اختیار وضع و اصلاح سایر قوانین را به کمیته دائمی واگذار می‌کند و بند سوم همان ماده اجازه می‌دهد این کمیته در فاصله میان نشست‌های مجمع، قوانین مصوب آن را به صورت جزئی تکمیل یا اصلاح کند، مشروط بر آنکه اصول بنیادین قوانین موردنظر تغییر نکند. ماده ۶۲ و ماده ۶۷ بدین ترتیب تقسیم کار قانون‌گذاری میان دو نهاد را مشخص می‌کنند و میان تصویب قوانین بنیادین و تنظیم سایر حوزه‌های قانونی، تمایزی مبتنی بر نوع موضوع و حدود صلاحیت نهادی برقرار می‌سازند.

مواد ۶۲، ۶۴ و ۶۷ قانون اساسی جمهوری خلق چین، الگویی از سازمان‌دهی صلاحیت‌های بنیادین حقوق عمومی را ترسیم می‌کنند که در آن اصلاح قانون اساسی، نظارت بر اجرای آن و وضع قوانین اساسی در حوزه‌های کلیدی

⁵¹ Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), art. 62(2).

⁵² Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), art. 67.



به صورت صریح تنظیم شده‌اند. مجمع ملی نمایندگان خلق از اختیار اصلاح قانون اساسی و تصویب قوانین بنیادین برخوردار است و کمیته دائمی آن وظایف مستمر مربوط به تفسیر قانون اساسی، نظارت بر اجرا و قانون گذاری در سایر حوزه‌ها را انجام می‌دهد. این ساختار، استمرار فعالیت قانون گذاری و نظارتی را در کنار جایگاه برتر مجمع ملی در نظام حقوقی چین تضمین می‌کند و حدود صلاحیت نهادهای اصلی را در چارچوب قانون اساسی مشخص می‌سازد.

ب. وظایف انتخاب و انتصاب مقامات عالی در قانون اساسی جمهوری خلق چین

صلاحیت انتخاب و انتصاب مقامات عالی در قانون اساسی جمهوری خلق چین، از ارکان سازمان حقوقی قدرت دولتی به شمار می‌رود و جایگاه مجمع ملی نمایندگان خلق را در تعیین متصدیان اصلی مناصب سیاسی، اجرایی، نظامی، نظارتی و قضایی تثبیت می‌کند. بندهای چهارم تا نهم ماده ۶۲ قانون اساسی، مجموعه‌ای از اختیارات مشخص را برای این نهاد مقرر کرده‌اند که شامل انتخاب رئیس‌جمهور و معاون رئیس‌جمهور، تعیین نخست‌وزیر شورای دولتی بر مبنای پیشنهاد رئیس‌جمهور، تعیین اعضای اصلی شورای دولتی بر مبنای پیشنهاد نخست‌وزیر، انتخاب رئیس کمیسیون نظامی مرکزی و تعیین سایر اعضای آن بر مبنای پیشنهاد رئیس کمیسیون، انتخاب رئیس کمیسیون نظارت ملی، رئیس دیوان عالی خلق و دادستان کل دادستانی عالی خلق می‌شود.^{۵۳} این احکام، صلاحیت مجمع ملی را به حوزه قوه مجریه محدود نمی‌کنند و مناصب عالی نهادهای نظامی، نظارتی و قضایی را نیز در بر می‌گیرند. به دیگر سخن، قانون اساسی چین تعیین صاحبان مناصب عالی حکومتی را در قالب مجموعه‌ای از صلاحیت‌های مصرح و نهادمند تنظیم کرده است و مجمع ملی نمایندگان خلق را در کانون فرایند رسمی گزینش و تعیین متصدیان این مناصب قرار می‌دهد. این جایگاه با ماده ۵۷ قانون اساسی نیز ارتباط دارد که مجمع ملی نمایندگان خلق را عالی‌ترین ارگان قدرت دولتی معرفی می‌کند و کمیته دائمی آن را ارگان دائمی مجمع می‌شناسد.

انتخاب رئیس‌جمهور و معاون رئیس‌جمهور، نمونه برجسته اعمال صلاحیت انتخاباتی مجمع ملی نمایندگان خلق محسوب می‌شود. مطابق بند چهارم ماده ۶۲ و ماده ۷۹ قانون اساسی، انتخاب هر دو مقام بر عهده این مجمع قرار دارد. ماده ۷۹ همچنین مقرر می‌کند که داوطلبان تصدی این مناصب باید تابعیت جمهوری خلق چین را داشته باشند، از حق انتخاب کردن و انتخاب شدن برخوردار باشند و دست کم ۴۵ سال سن داشته باشند. مدت تصدی رئیس‌جمهور و معاون وی نیز با دوره فعالیت مجمع ملی نمایندگان خلق انطباق دارد.^{۵۴} به دیگر سخن، قانون اساسی برای تصدی

⁵³ Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), art. 62(4)-(9).

⁵⁴ Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), arts. 62(4) and 79.



عالی‌ترین مقام ریاست کشور، هم مرجع انتخاب‌کننده و هم شرایط احراز صلاحیت و چارچوب زمانی تصدی را مشخص کرده است. این تنظیم حقوقی، منصب ریاست‌جمهوری را درون ساختار نهادی قانون اساسی جای می‌دهد و پیوند آن را با دوره فعالیت عالی‌ترین ارگان قدرت دولتی برقرار می‌سازد. در تکمیل این ترتیبات، ماده ۸۰ مقرر می‌کند که رئیس‌جمهور، با اتکا به تصمیمات مجمع ملی نمایندگان خلق و کمیته دائمی آن، قوانین را ابلاغ می‌کند و انتصاب یا عزل نخست‌وزیر، معاونان نخست‌وزیر، مشاوران دولتی، وزیران، بازرسان کل و دبیرکل شورای دولتی را انجام می‌دهد. از این رو، باید میان صلاحیت مجمع ملی برای انتخاب رئیس‌جمهور و صلاحیت وی برای صدور اقدامات رسمی انتصاب و عزل اعضای شورای دولتی تمایز قائل شد.

سازکار تعیین نخست‌وزیر و سایر اعضای شورای دولتی، ساختار حقوقی ارتباط میان ریاست‌جمهوری، ریاست دولت و مجمع ملی نمایندگان خلق را آشکار می‌کند. بر اساس بند پنجم ماده ۶۲، مجمع ملی درباره انتخاب نخست‌وزیر بر مبنای پیشنهاد رئیس‌جمهور تصمیم می‌گیرد و تعیین معاونان نخست‌وزیر، مشاوران دولتی، وزیران و وزارتخانه‌ها و کمیسیون‌ها، بازرسان کل و دبیرکل شورای دولتی نیز بر اساس پیشنهاد نخست‌وزیر به تصمیم این مجمع وابسته است.^{۵۵} ماده ۸۰ قانون اساسی، مرحله رسمی انتصاب این مقامات را در صلاحیت رئیس‌جمهور قرار می‌دهد و اعمال این اختیار را به تصمیمات مجمع ملی یا کمیته دائمی آن مرتبط می‌سازد. به عبارتی دیگر، فرایند تشکیل شورای دولتی از دو مرحله حقوقی متمایز تشکیل می‌شود که مرحله نخست به پیشنهاد و تصمیم‌گیری درباره اشخاص اختصاص دارد و مرحله بعدی به صدور اقدام رسمی انتصاب مربوط می‌شود.^{۵۶} این ترتیب، صلاحیت پیشنهاددهی، اختیار تصمیم‌گیری و اختیار انتصاب رسمی را میان مقامات و نهادهای ذی‌صلاح توزیع می‌کند. اهمیت این سازکار با ماده ۸۵ قانون اساسی نیز روشن‌تر می‌شود که شورای دولتی را دولت مرکزی و دستگاه اجرایی عالی کشور معرفی می‌کند.^{۵۷} همچنین ماده ۹۲ مقرر می‌دارد که شورای دولتی در برابر مجمع ملی نمایندگان خلق مسئول است و گزارش کار خود را به آن ارائه می‌دهد و در فاصله میان نشست‌های مجمع، در برابر کمیته دائمی مسئولیت دارد.^{۵۸} بدین ترتیب، تعیین اعضای عالی دولت با چارچوب پاسخ‌گویی نهادی دستگاه اجرایی پیوند می‌یابد و مبنای حقوقی تشکیل و استمرار فعالیت دولت در قانون اساسی تصریح می‌شود.

⁵⁵ Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), art. 62(5).

⁵⁶ Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), art. 80.

⁵⁷ Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), art. 85.

⁵⁸ Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), art. 92.



صلاحیت‌های مربوط به کمیسیون نظامی مرکزی، جایگاه تعیین‌کننده مجمع ملی نمایندگان خلق در سازمان حقوقی فرماندهی نیروهای مسلح را نمایان می‌سازد. بند ششم ماده ۶۲ مقرر می‌کند که مجمع ملی رئیس کمیسیون نظامی مرکزی را انتخاب می‌کند و درباره انتخاب سایر اعضای این کمیسیون، بر اساس پیشنهاد رئیس آن، تصمیم می‌گیرد.^{۵۹} این حکم در کنار مواد ۹۳ و ۹۴ قانون اساسی معنا پیدا می‌کند. مطابق ماده ۹۳، کمیسیون نظامی مرکزی جمهوری خلق چین رهبری نیروهای مسلح کشور را بر عهده دارد، از رئیس، معاونان رئیس و اعضا تشکیل می‌شود و نظام مسئولیت رئیس در آن اعمال می‌شود. ماده ۹۴ نیز مسئولیت رئیس کمیسیون نظامی مرکزی در برابر مجمع ملی نمایندگان خلق و کمیته دائمی آن را مقرر می‌کند. به دیگر سخن، قانون اساسی میان تعیین متصدیان عالی‌نهاد فرماندهی نظامی و مسئولیت حقوقی رئیس این نهاد در برابر ارگان‌های عالی قدرت دولتی ارتباط برقرار کرده است. این ساختار، صلاحیت انتخاباتی مجمع ملی را به سازماندهی رهبری نظامی پیوند می‌دهد و برای تعیین رئیس و سایر اعضای کمیسیون، مسیرهای مشخص و متفاوتی در نظر می‌گیرد. انتخاب مستقیم رئیس کمیسیون از سوی مجمع و تصمیم‌گیری درباره سایر اعضا بر مبنای پیشنهاد رئیس، نشان‌دهنده تمایز حقوقی میان تصدی ریاست نهاد و ترکیب تکمیلی آن است. در نتیجه، ترکیب کمیسیون نظامی مرکزی بر پایه سازکاری شکل می‌گیرد که در آن صلاحیت پیشنهاددهی رئیس کمیسیون با اختیار تصمیم‌گیری مجمع ملی پیوند می‌خورد و مسئولیت رئیس نیز در چارچوب مواد ۹۳ و ۹۴ قانون اساسی تعریف می‌شود.^{۶۰}

انتخاب رئیس کمیسیون نظارت ملی، رئیس دیوان عالی خلق و دادستان کل دادستانی عالی خلق، صلاحیت مجمع ملی نمایندگان خلق را به سه حوزه مهم نظارت دولتی، دادرسی قضایی و تعقیب و نظارت دادستانی گسترش می‌دهد. به موجب بندهای هفتم، هشتم و نهم ماده ۶۲ قانون اساسی، انتخاب متصدیان عالی این نهادها در صلاحیت مجمع ملی قرار دارد. اهمیت این احکام با توجه به جایگاه حقوقی هر یک از نهادهای مذکور روشن می‌شود.^{۶۱} ماده ۱۲۳، کمیسیون‌های نظارت را ارگان‌های نظارت دولتی معرفی می‌کند و ماده ۱۲۵، کمیسیون نظارت ملی را عالی‌ترین ارگان نظارت دولتی می‌شناسد.^{۶۲} در حوزه قضایی، ماده ۱۲۸ مقرر می‌کند که دیوان‌های خلق ارگان‌های قضایی دولتی هستند و ماده ۱۳۲، دیوان عالی خلق را عالی‌ترین ارگان قضایی کشور معرفی می‌کند. در ساختار دادستانی نیز ماده ۱۳۴، دادستانی‌های خلق را ارگان‌های نظارت حقوقی دولت می‌داند و ماده ۱۳۷، دادستانی عالی خلق را عالی‌ترین

⁵⁹ Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), art. 62(6).

⁶⁰ Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), arts. 93 and 94.

⁶¹ Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), art. 62(7)(8)(9).

⁶² Harry Harding, "The Role of the Military in Chinese Politics," in *Citizens and Groups in Contemporary China*, Victor C. Falkenheim (ed.) (University of Michigan Press 1987): 213-256.



ارگان دادستانی معرفی می‌کند.^{۶۳} به دیگر سخن، انتخاب مقامات عالی این نهادها به مجمع ملی امکان می‌دهد متصدیان اصلی سه کارکرد متمایز حکومتی را مطابق ترتیبات مقرر در قانون اساسی تعیین کند. این صلاحیت در کنار ماده ۳ قانون اساسی قرار می‌گیرد که بر ایجاد ارگان‌های اداری، نظارتی، قضایی و دادستانی از طریق کنگره‌های خلق و مسئولیت‌پذیری آن‌ها در برابر این کنگره‌ها تأکید دارد. در نتیجه، رابطه میان انتخاب مقامات و پاسخ‌گویی نهادی در ساختار حقوق عمومی چین، بر مبنای پیوند میان مرجع عالی قدرت دولتی و ارگان‌های تخصصی اعمال صلاحیت عمومی تنظیم شده است.^{۶۴}

اختیار عزل مقامات عالی، مکمل صلاحیت انتخاب و انتصاب محسوب می‌شود و استمرار مسئولیت‌پذیری متصدیان مناصب اساسی را در چارچوب قانون اساسی تضمین می‌کند. ماده ۶۳ قانون اساسی جمهوری خلق چین، به صراحت اختیار عزل رئیس‌جمهور و معاون وی، نخست‌وزیر، معاونان نخست‌وزیر، مشاوران دولتی، وزیران، بازرسان کل و دبیرکل شورای دولتی، رئیس و سایر اعضای کمیسیون نظامی مرکزی، رئیس کمیسیون نظارت ملی، رئیس دیوان عالی خلق و دادستان کل دادستانی عالی خلق را به مجمع ملی نمایندگان خلق واگذار می‌کند. گستره اشخاص مشمول این ماده نشان می‌دهد که صلاحیت عزل به یک شاخه خاص از سازمان دولت محدود نیست و متصدیان اصلی نهادهای اجرایی، نظامی، نظارتی، قضایی و دادستانی را در بر می‌گیرد. به دیگر سخن، قانون اساسی میان اختیار تعیین مقامات عالی و اختیار پایان دادن به تصدی آنان، پیوندی حقوقی برقرار کرده و مرجع اعمال هر دو صلاحیت را مشخص ساخته است. این ترتیبات در کنار ماده ۵۷ که مجمع ملی را عالی‌ترین ارگان قدرت دولتی معرفی می‌کند و ماده ۳ که مسئولیت و نظارت‌پذیری ارگان‌های دولتی را مقرر می‌دارد، چارچوب نهادی تعیین و پاسخ‌خواهی از مقامات عالی را شکل می‌دهد. با این حال، باید میان صلاحیت عزل مجمع ملی و اختیار انتصاب رسمی رئیس‌جمهور بر اساس ماده ۸۰ تمایز گذاشت. اختیار عزل مقرر در ماده ۶۳، صلاحیتی مستقل در اختیار مجمع ملی است و دامنه آن به تصمیمات مربوط به انتصاب رسمی رئیس‌جمهور فروکاستنی نیست. بر این مبنای، نظام قانون اساسی چین مجموعه‌ای از قواعد مشخص برای تعیین، استمرار و خاتمه تصدی مقامات عالی پیش‌بینی کرده است که از طریق آن، جایگاه هر مقام در ساختار قدرت دولتی و رابطه حقوقی وی با عالی‌ترین ارگان قدرت کشور تعریف می‌شود.^{۶۵}

⁶³ Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), arts. 128, 132, 134 and 137.

⁶⁴ Min Yan, "The Judicial System of China. By Xin He," *The Cambridge Law Journal* 85, no. 1 (2026): 292–97. <https://doi.org/10.1017/S0008197326101342>.

⁶⁵ Tony Saich, "The National People's Congress: Functions and Membership," *Ash Center for Democratic Governance and Innovation*, (2015): 1-10. https://ash.harvard.edu/wp-content/uploads/2024/02/the_national_peoples_congress.pdf



پ. صلاحیت‌های برنامه‌ریزی اقتصادی، سازمان‌دهی اداری و تصمیم‌گیری درباره جنگ و صلح در قانون اساسی

جمهوری خلق چین

صلاحیت‌های مجمع ملی نمایندگان خلق در حوزه برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی و تصویب بودجه عمومی، بیانگر جایگاه این نهاد در تعیین جهت‌گیری‌های کلان توسعه و تنظیم چارچوب حقوقی تخصیص منابع عمومی در جمهوری خلق چین است. بندهای نهم و دهم ماده ۶۲ قانون اساسی، بررسی و تصویب برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی ملی و گزارش اجرای آن، همچنین بررسی و تصویب بودجه دولتی و گزارش اجرای آن را در شمار وظایف مجمع ملی قرار می‌دهند. این صلاحیت‌ها در پیوند با ماده ۸۹، بند پنجم، معنا پیدا می‌کنند که تهیه و اجرای برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی ملی و بودجه دولتی را از وظایف شورای دولتی می‌شناسد. بدین ترتیب، قانون اساسی میان مسئولیت اجرایی شورای دولتی در تدوین و اجرای برنامه‌ها و بودجه‌ها و صلاحیت مجمع ملی در بررسی و تصویب آن‌ها تفکیک نهادی برقرار می‌کند. به دیگر سخن، شورای دولتی برنامه و بودجه را در مقام دستگاه عالی اجرایی کشور تهیه و اجرا می‌کند و مجمع ملی با بررسی و تصویب آن‌ها، به این اسناد جایگاه رسمی در فرایند اعمال قدرت عمومی می‌بخشد. این سازکار، برنامه‌ریزی اقتصادی را در چارچوبی حقوقی قرار می‌دهد که در آن تعیین اهداف توسعه ملی و تخصیص منابع عمومی با صلاحیت‌های مصرح ارگان‌های عالی دولت پیوند می‌خورد.

اهمیت این صلاحیت با توجه به ماده ۱۵ قانون اساسی، که بر اجرای اقتصاد بازار سوسیالیستی، تقویت قانون‌گذاری اقتصادی و بهبود تنظیم کلان اقتصادی تأکید دارد، روشن‌تر می‌شود. برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی ملی، چارچوبی برای هماهنگ‌سازی اهداف رشد، سیاست‌های عمومی و اولویت‌های توسعه کشور فراهم می‌کند و بودجه دولتی ابزار مالی تحقق بخش مهمی از این اهداف به شمار می‌رود. بررسی گزارش اجرای برنامه و گزارش اجرای بودجه نیز امکان ارزیابی میزان تحقق تصمیمات مصوب و نحوه مصرف منابع عمومی را در چارچوب صلاحیت‌های مجمع ملی فراهم می‌سازد. به دیگر سخن، تصویب برنامه و بودجه به‌تنهایی پایان وظیفه نهادی مجمع نیست و گزارش‌های اجرایی، پیوند میان تصمیم اولیه و عملکرد واقعی دستگاه اجرایی را برقرار می‌کنند.^{۶۶} ماده ۶۷، بند پنجم، نیز مقرر می‌کند که کمیته دائمی مجمع ملی در فاصله میان نشست‌های مجمع، تعدیلات جزئی ضروری در برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی ملی و بودجه دولتی را بررسی و تصویب کند. این اختیار به نیازهای اجرایی و تغییر شرایط اقتصادی پاسخ

⁶⁶ Zhang Shouwen, "Reform and Opening-Up and the Institutional Changes in China's Economic Law," in *Handbook of Contemporary Chinese Social Sciences*, Ping Hao (ed.), (Palgrave/MacMillan 2025): 523-546.



می‌دهد و استمرار تصمیم‌گیری مالی و برنامه‌ای را در دوره فترت نشست‌های مجمع امکان‌پذیر می‌سازد. با این حال، صلاحیت کمیته دائمی در این زمینه ناظر بر تعدیلاتی است که در جریان اجرا ضرورت پیدا می‌کند و جایگاه تصویب برنامه و بودجه ملی در مجمع ملی نمایندگان خلق محفوظ می‌ماند.

از مجموع این مقررات می‌توان دریافت که قانون اساسی چین، برنامه‌ریزی توسعه و تنظیم مالیه عمومی را در پیوند با تقسیم صلاحیت میان نهاد قانون‌گذار عالی و دستگاه اجرایی سازمان‌دهی کرده است. مجمع ملی با تصویب برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی و بودجه دولتی، چارچوب رسمی اهداف و تخصیص منابع را تعیین می‌کند و شورای دولتی مسئولیت تهیه و اجرای این اسناد را بر عهده دارد. گزارش‌دهی درباره اجرای برنامه و بودجه نیز امکان سنجش عملکرد اجرایی در نسبت با تصمیمات مصوب را فراهم می‌کند.^{۶۷} به دیگر سخن، ساختار مقرر در مواد ۶۲، ۶۷ و ۸۹، سه مرحله مرتبط را در بر می‌گیرد که شامل تدوین و پیشنهاد برنامه‌ها و بودجه‌ها، تصویب آن‌ها از سوی مرجع صلاحیت‌دار و اجرای آن‌ها همراه با ارائه گزارش عملکرد است. این ترتیبات، برنامه‌ریزی اقتصادی را به یکی از موضوعات بنیادین اعمال صلاحیت عمومی تبدیل می‌کند و مسئولیت نهادهای دولتی را در قبال اهداف توسعه‌ای و تصمیمات مالی مصوب در چارچوب قانون اساسی قرار می‌دهد.^{۶۸}

صلاحیت‌های اداری و ساختاری مجمع ملی نمایندگان خلق، به تنظیم سازمان سرزمینی دولت، تعیین چارچوب حقوقی مناطق ویژه اداری و نظارت بر تصمیمات کمیته دائمی مربوط می‌شود. بند یازدهم ماده ۶۲ قانون اساسی، اختیار تغییر یا لغو تصمیمات نامناسب کمیته دائمی مجمع ملی را به خود مجمع واگذار می‌کند. این حکم، رابطه حقوقی میان نهاد اصلی و نهاد دائمی آن را مشخص می‌سازد و امکان بازبینی تصمیمات کمیته دائمی را در چارچوب صلاحیت مجمع ملی فراهم می‌کند.^{۶۹} به دیگر سخن، کمیته دائمی در فاصله میان نشست‌های مجمع وظایف مستمر و معینی را انجام می‌دهد، اما تصمیمات آن در موارد مقرر تابع اختیار بازبینی مجمع ملی باقی می‌ماند. این ترتیب با جایگاه مجمع ملی به عنوان عالی‌ترین ارگان قدرت دولتی در ماده ۵۷ ارتباط دارد و سازکاری برای حفظ انسجام در اعمال صلاحیت‌های این دو نهاد ایجاد می‌کند. مقصود از تصمیمات نامناسب در این ماده، تصمیماتی است که مجمع ملی در مقام اعمال

⁶⁷ Ma Haitao and Wen Laicheng, "China's Budgetary System," in *Dictionary of Contemporary Chinese Economics*, Hong Yixing (ed.) (Economic Science Press/Springer 2025): 1515-1518. https://doi.org/10.1007/978-981-97-4036-9_727

⁶⁸ در این خصوص قانون بودجه جمهوری خلق چین برای تنظیم نظام بودجه‌ریزی چین در سال ۱۹۹۵ برای منظم ساختن مقررات ناظر بر بودجه و مالیه عمومی که در ۱۹۹۱ مصوب شده بود توسط شورای دولتی تصویب شده است.

⁶⁹ Saich, 8-9.



صلاحیت قانون اساسی خود تغییر یا لغو آن‌ها را ضروری تشخیص می‌دهد. اعمال این اختیار باید در چارچوب صلاحیت‌های مقرر در قانون اساسی فهمیده شود و نباید به منزله اختیار نامحدود و خارج از ترتیبات حقوقی تلقی شود. بند دوازدهم ماده ۶۲ قانون اساسی، تصویب تأسیس استان‌ها، مناطق خودمختار و شهرهای تحت نظارت مستقیم دولت مرکزی را در صلاحیت مجمع ملی نمایندگان خلق قرار می‌دهد. این حکم با ماده ۳۰ قانون اساسی مرتبط است که تقسیمات اداری جمهوری خلق چین را بر پایه استان‌ها، مناطق خودمختار و شهرهای تابع مستقیم دولت مرکزی تنظیم می‌کند و ساختار تقسیمات پایین‌تر را نیز مشخص می‌سازد. جایگاه این صلاحیت در قانون اساسی نشان می‌دهد که سازمان سرزمینی کشور از موضوعات مرتبط با ساختار بنیادین دولت به شمار می‌رود و ایجاد واحدهای اصلی تقسیمات کشوری به تصمیم مرجع عالی قدرت دولتی وابسته است. به دیگر سخن، تعیین چارچوب سرزمینی اداره کشور، تصمیمی صرفاً فنی یا اداری در اختیار دستگاه اجرایی محسوب نمی‌شود و قانون اساسی برای تأسیس واحدهای اصلی مشخصی از تقسیمات کشوری، صلاحیت ویژه‌ای برای مجمع ملی در نظر گرفته است. در این میان باید میان تصویب تأسیس استان‌ها، مناطق خودمختار و شهرهای تحت نظارت مستقیم دولت مرکزی و سایر اختیارات مربوط به تعیین مرزها و تقسیمات اداری تمایز قائل شد. ماده ۸۹، بند پانزدهم، برخی اختیارات شورای دولتی را در تأیید تقسیمات جغرافیایی استان‌ها و مناطق خودمختار و شهرهای تابع مستقیم دولت مرکزی و نیز تأیید تأسیس و تقسیمات جغرافیایی واحدهای اداری پایین‌تر مشخص می‌کند. بنابراین، قانون اساسی با تفکیک صلاحیت تأسیس واحدهای اصلی از بخشی از صلاحیت‌های مربوط به تقسیمات جغرافیایی، میان تصمیمات بنیادین سازمان سرزمینی و اداره مستمر تقسیمات کشوری تمایز حقوقی برقرار می‌سازد.

صلاحیت مجمع ملی در تأسیس مناطق ویژه اداری و تعیین نظام حاکم بر آن‌ها، در بند سیزدهم ماده ۶۲ و ماده ۳۱ قانون اساسی تصریح شده است. ماده ۳۱ مقرر می‌کند که دولت می‌تواند در صورت ضرورت مناطق ویژه اداری تأسیس کند و نظام حاکم بر این مناطق، با توجه به شرایط خاص آن‌ها، از طریق قوانینی تعیین می‌شود که مجمع ملی نمایندگان خلق تصویب می‌کند. این حکم، مبنای قانون اساسی شکل‌گیری ترتیبات اداری و حقوقی ویژه در قلمرو جمهوری خلق چین را فراهم می‌سازد و تعیین نظام حاکم بر این مناطق را به قانون‌گذاری مجمع ملی مرتبط می‌کند. به دیگر سخن، مناطق ویژه اداری در چارچوب قانون اساسی کشور ایجاد می‌شوند و ویژگی‌های نهادی و حقوقی آن‌ها باید در قوانین مصوب مرجع صلاحیت‌دار مشخص شود. این ترتیبات امکان پیش‌بینی نظام‌های خاص متناسب با شرایط هر منطقه را فراهم می‌آورد و هم‌زمان تأسیس آن‌ها را در ساختار حقوقی دولت مرکزی قرار می‌دهد. صلاحیت مجمع ملی در این زمینه، تأسیس منطقه و تعیین نظام حاکم بر آن را در بر می‌گیرد و بدین ترتیب، رابطه



میان سازمان سرزمینی کشور و ترتیبات حقوقی خاص مناطق ویژه اداری بر پایه نصوص صریح قانون اساسی تنظیم می‌شود.

صلاحیت تصمیم‌گیری درباره جنگ و صلح، از مهم‌ترین اختیارات مجمع ملی نمایندگان خلق در ارتباط با حاکمیت ملی و امنیت کشور محسوب می‌شود. بند چهاردهم ماده ۶۲ قانون اساسی، تصمیم‌گیری درباره مسائل جنگ و صلح را در شمار وظایف این نهاد قرار می‌دهد. این حکم، اختیار تصمیم‌گیری درباره یکی از بنیادی‌ترین موضوعات مرتبط با موجودیت و امنیت دولت را به عالی‌ترین ارگان قدرت دولتی اختصاص می‌دهد و آن را در چارچوب صلاحیت‌های صریح قانون اساسی قرار می‌دهد. به دیگر سخن، تصمیم درباره جنگ و صلح در ساختار حقوقی چین، موضوعی مرتبط با اختیارات بنیادین دولت است که تعیین تکلیف آن به مرجع مشخصی در نظام قانون اساسی واگذار شده است. این صلاحیت را باید در ارتباط با وظایف نهادهای دیگر نیز بررسی کرد تا میان تصمیم‌گیری درباره مسائل جنگ و صلح و اجرای رسمی تصمیمات مربوط به آن تمایز روشن باقی بماند. ماده ۸۰ قانون اساسی مقرر می‌کند که رئیس‌جمهور، با اتکا به تصمیمات مجمع ملی نمایندگان خلق یا کمیته دائمی آن، اعلام وضعیت جنگ را انجام می‌دهد. در نتیجه، صلاحیت مجمع ملی در تصمیم‌گیری درباره جنگ و صلح و صلاحیت رئیس‌جمهور در صدور اعلام رسمی وضعیت جنگ، دو کارکرد مرتبط با مبانی حقوقی متفاوت دارند و باید در پیوند با یکدیگر تفسیر شوند.

ماده ۶۷، بند نوزدهم، سازکار تصمیم‌گیری در شرایطی را تکمیل می‌کند که مجمع ملی نمایندگان خلق در حال برگزاری نشست نباشد. مطابق این حکم، کمیته دائمی مجمع در صورت وقوع حمله مسلحانه علیه کشور یا در اجرای تعهدات ناشی از معاهدات بین‌المللی مربوط به دفاع مشترک در برابر تجاوز، اختیار تصمیم‌گیری درباره اعلام وضعیت جنگ را دارد. این صلاحیت به شرایط مشخصی مقید شده است و باید در چهارچوب نص قانون اساسی تفسیر شود. به دیگر سخن، قانون اساسی برای وضعیت فعالیت عادی مجمع ملی و دوره میان نشست‌های آن، ترتیبات نهادی متفاوتی در نظر گرفته است تا اتخاذ تصمیم درباره اعلام وضعیت جنگ به زمان تشکیل نشست مجمع وابستگی مطلق نداشته باشد. این سازکار، استمرار ظرفیت تصمیم‌گیری دولت در شرایط اضطراری مرتبط با امنیت ملی را تأمین می‌کند و در عین حال، مرجع اعمال اختیار را بر اساس وضعیت فعالیت مجمع ملی تعیین می‌کند. ماده ۶۷ همچنین در بند بیستم، تصمیم‌گیری درباره بسیج ملی یا محلی و در بند بیست‌ویکم، تصمیم‌گیری درباره اعلام وضعیت اضطراری در سراسر کشور یا در استان‌ها، مناطق خودمختار و شهرهای تابع مستقیم دولت مرکزی را در صلاحیت کمیته دائمی قرار می‌دهد. این اختیارات از نظر موضوع و آثار حقوقی با تصمیم‌گیری درباره جنگ و صلح ارتباط دارند، اما هر یک تابع شرایط و مبانی قانونی خاص خود هستند و نباید از نظر حقوقی مترادف تلقی شوند.



مجموع مقررات قانون اساسی در حوزه جنگ، صلح و امنیت ملی، الگویی از توزیع صلاحیت را نشان می‌دهد که در آن تصمیم‌گیری درباره مسائل بنیادین جنگ و صلح به مجمع ملی نمایندگان خلق واگذار شده و برای برخی وضعیت‌های مشخص در فاصله میان نشست‌های آن، اختیار معینی به کمیته دائمی اعطا شده است. مواد ۶۲، ۶۷ و ۸۰ در کنار یکدیگر، مرجع تصمیم‌گیری، شرایط اعمال برخی اختیارات و نقش رئیس‌جمهور در اعلام رسمی وضعیت جنگ را مشخص می‌کنند. به دیگر سخن، قانون اساسی چین میان تصمیم‌گیری درباره موضوعات بنیادین امنیت ملی، اتخاذ تصمیم در شرایط خاص و صدور اعلام رسمی وضعیت جنگ تفکیک برقرار می‌کند و برای هر یک جایگاه نهادی مشخصی در نظر می‌گیرد. این ساختار، اعمال اختیارات مرتبط با جنگ و صلح را در چارچوب صلاحیت‌های مصرح قانون اساسی قرار می‌دهد و ارتباط میان عالی‌ترین ارگان قدرت دولتی، کمیته دائمی آن و ریاست‌جمهوری را در این حوزه تنظیم می‌کند. از نظر حقوق عمومی، اهمیت این ترتیبات در آن است که تصمیمات مرتبط با وضعیت جنگ و صلح و تدابیر امنیتی وابسته به آن، در قالب صلاحیت‌های نهادی معین اتخاذ می‌شوند و مبنای حقوقی اقدام هر یک از ارگان‌های دولتی از متن قانون اساسی قابل استخراج است.^{۷۰}

ت. وظایف مرتبط با حقوق بین‌الملل و سیاست خارجی در ساختار حقوق اساسی جمهوری خلق چین

جایگاه کنگره ملی نمایندگان خلق و کمیته دائمی آن در حوزه روابط خارجی جمهوری خلق چین، بازتاب پیوند میان سازمان حقوقی قدرت دولتی، تعهدات بین‌المللی و سازکارهای تصمیم‌گیری در سیاست خارجی است. در ساختار حقوق اساسی چین، اداره روابط خارجی در انحصار یک نهاد واحد قرار ندارد و صلاحیت‌های مرتبط با آن میان کنگره ملی نمایندگان خلق، کمیته دائمی، رئیس‌جمهور، شورای دولتی و نهادهای تخصصی دولت توزیع شده است. این توزیع صلاحیت، موضوعاتی چون تصویب یا فسخ معاهدات و توافق‌نامه‌های مهم، تعیین نمایندگان تام‌الاختیار در خارج از کشور، تصمیم‌گیری درباره وضعیت جنگ و بسیج، اعمال اختیارات اضطراری و توسعه روابط بین‌پارلمانی را در بر می‌گیرد. ماده ۶۷ قانون اساسی، بخش مهمی از اختیارات خارجی کمیته دائمی را مشخص می‌کند و ماده ۸۹ نیز صلاحیت‌های شورای دولتی را در اداره امور خارجی و انعقاد توافق‌های بین‌المللی تبیین می‌کند. به دیگر سخن، سیاست خارجی چین در چارچوبی نهادمند پیش می‌رود که در آن تدوین و اجرای سیاست خارجی، ایجاد تعهدات بین‌المللی و اعمال صلاحیت‌های نظارتی و تقنینی، بر اساس قواعد توزیع صلاحیت میان ارگان‌های حکومتی

⁷⁰ Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), arts. 62, 67 and 80.



انجام می‌شود. شناخت این ساختار برای ارزیابی اعتبار اقدامات خارجی چین، تشخیص مرجع صلاحیت‌دار در انعقاد و اجرای تعهدات بین‌المللی و بررسی رابطه میان تصمیمات داخلی و مسئولیت‌های بین‌المللی این کشور اهمیت دارد.^{۷۱}

یکی از مهم‌ترین صلاحیت‌های کمیته دائمی کنگره ملی نمایندگان خلق، تصمیم‌گیری درباره تصویب و فسخ معاهدات و توافق‌نامه‌های مهم منعقدشده با کشورهای خارجی است. بند چهاردهم ماده ۶۷ قانون اساسی چین، این اختیار را در شمار وظایف کمیته دائمی قرار می‌دهد و بدین ترتیب، میان انعقاد توافق‌های بین‌المللی از سوی دستگاه اجرایی و تصمیم‌گیری درباره اعتبار داخلی آن‌ها در چارچوب نظام حقوقی چین، پیوندی نهادی برقرار می‌کند. البته هر توافق بین‌المللی لزوماً مشمول این صلاحیت نیست و تشخیص شمول آن به نوع توافق، اهمیت موضوع و مقررات داخلی مربوط بستگی دارد. به دیگر سخن، قانون اساسی اختیار تصویب و فسخ را به معاهدات و توافق‌نامه‌های مهم اختصاص داده است و برای تعیین دامنه این دسته از اسناد باید قوانین عادی و قواعد اجرایی مرتبط نیز بررسی شوند. این سازکار از منظر حقوق بین‌الملل اهمیت دارد، زیرا تعیین مرجع داخلی صالح برای اعلام رضایت دولت به التزام در قبال معاهده، با قواعد مربوط به انعقاد، تصویب و لازم‌الاجرا شدن معاهدات ارتباط پیدا می‌کند. در عین حال، باید میان تصویب معاهده در نظام حقوق داخلی چین و لازم‌الاجرا شدن آن در حقوق بین‌الملل تمایز گذاشت. مطابق قواعد عمومی حقوق معاهدات، از جمله اصول منعکس‌شده در کنوانسیون وین ۱۹۶۹ درباره حقوق معاهدات، آثار بین‌المللی رضایت به التزام تابع مقررات مربوط به خود معاهده و قواعد قابل اعمال حقوق بین‌الملل است. از این رو، تصمیم کمیته دائمی را باید در چارچوب سازکار داخلی احراز و اعلام رضایت به التزام بررسی کرد و آثار بین‌المللی هر اقدام را با توجه به متن معاهده و قواعد حاکم بر آن سنجید.^{۷۲}

صلاحیت تصمیم‌گیری درباره انتصاب و فراخوان نمایندگان تام‌الاختیار چین در خارج از کشور، بُعد دیگری از مشارکت نهادهای عالی دولتی در سازمان‌دهی روابط دیپلماتیک این کشور را تشکیل می‌دهد. بند چهاردهم ماده ۶۷ قانون اساسی، تصمیم‌گیری درباره انتصاب یا عزل نمایندگان تام‌الاختیار در خارج از کشور را در صلاحیت کمیته دائمی کنگره ملی نمایندگان خلق قرار داده است. این اختیار با جایگاه نمایندگان دیپلماتیک در نمایندگی رسمی دولت، انتقال مواضع سیاست خارجی و حفظ مجاری ارتباطی با دولت‌های پذیرنده ارتباط مستقیم دارد. به دیگر سخن، تعیین و فراخوان این نمایندگان در نظام حقوقی چین، در چارچوب تقسیم صلاحیت میان ارگان‌های عالی دولت و نهادهای مسئول اجرای سیاست خارجی انجام می‌شود و تصمیم مربوط به تصدی این مناصب از ترتیبات

^{۷۱} Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018), art. 67.

^{۷۲} سبحان طیبی و سعید شعبانی، «مقررات گذاری در چین از منظر حقوق بین‌الملل معاهدات»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی عدل و انصاف ۲، ش ۶ (۱۳۹۸): ۵۹-۴۰.



حقوقی مشخصی پیروی می‌کند.^{۷۳} ماده ۱۱ قانون روابط خارجی چین مصوب ۲۰۲۳ نیز مقرر می‌کند که رئیس‌جمهور به نمایندگی از جمهوری خلق چین امور دولتی را انجام می‌دهد و اختیارات مربوط به روابط خارجی را مطابق قانون اساسی و قوانین اعمال می‌کند. ماده ۱۲ همین قانون، اداره امور خارجی و انعقاد معاهدات و توافق‌نامه‌ها با کشورهای خارجی را در شمار وظایف شورای دولتی قرار می‌دهد. این تقسیم کار، میان نمایندگی رسمی کشور، مدیریت روابط دیپلماتیک و تصمیم‌گیری درباره انتصاب نمایندگان تام‌الاختیار ارتباط برقرار می‌کند.^{۷۴} از حیث حقوق دیپلماتیک، باید میان تصمیم داخلی درباره انتصاب نماینده و پذیرش وی از سوی دولت محل مأموریت نیز تمایز قائل شد. پذیرش رئیس مأموریت دیپلماتیک تابع قواعد حقوق بین‌الملل و تشریفات مربوط به رضایت دولت پذیرنده است و در مورد سفیران و نمایندگان هم‌تراز، ماده ۴ کنوانسیون وین ۱۹۶۱ درباره روابط دیپلماتیک، اخذ موافقت دولت پذیرنده یا آگرم‌ان^{۷۵} را پیش از انتصاب رئیس مأموریت مقرر می‌کند. بنابراین، اعمال صلاحیت داخلی چین در تعیین نمایندگان دیپلماتیک باید با الزامات حقوق بین‌الملل حاکم بر روابط دیپلماتیک هماهنگ باشد.^{۷۶}

صلاحیت‌های مربوط به جنگ، بسیج و وضعیت اضطراری، پیوند میان سیاست خارجی، دفاع ملی و استمرار حاکمیت دولتی را در ساختار حقوقی چین آشکار می‌کنند. بندهای نوزدهم تا بیست‌ویکم ماده ۶۷ قانون اساسی، اختیار تصمیم‌گیری درباره اعلام وضعیت جنگ در شرایط معین، بسیج ملی یا محلی و ورود به وضعیت اضطراری در سراسر کشور یا مناطق مشخص را به کمیته دائمی واگذار می‌کنند. اختیار اعلام وضعیت جنگ در زمان عدم تشکیل جلسه کنگره ملی، به موارد حمله مسلحانه علیه کشور یا اجرای تعهدات معاهدات بین‌المللی مربوط به دفاع مشترک در برابر تجاوز مقید شده است. این قید از نظر حقوقی اهمیت دارد، زیرا مبنای اعمال صلاحیت را به شرایطی مشخص مرتبط می‌کند و رابطه میان امنیت ملی و تعهدات بین‌المللی چین را به رسمیت می‌شناسد. به دیگر سخن، نظام حقوقی چین برای تصمیم‌گیری درباره وضعیت جنگ، میان صلاحیت عمومی کنگره ملی و اختیار کمیته دائمی در شرایط مقرر تمایز قائل می‌شود و در این چارچوب، امکان واکنش نهادی به وضعیت‌های امنیتی فوری را پیش‌بینی می‌کند. با این حال، اعلام وضعیت جنگ در حقوق داخلی و توسل به زور در حقوق بین‌الملل دو مسئله متمایزند. مشروعیت توسل به زور باید با توجه به منشور ملل متحد، به‌ویژه ماده ۲ بند ۴ و استثنای قابل اعمال آن، از جمله ماده ۵۱ در خصوص دفاع مشروع، ارزیابی شود. همچنین وجود تعهد دفاع جمعی در یک معاهده، به‌خودی‌خود همه اقدامات نظامی

^{۷۳} محمد رضا ضیایی بیگدلی، *حقوق معاهدات بین‌المللی* (انتشارات گنج دانش: ۱۳۹۶)، ۵۲.

^{۷۴} Foreign Relations Law of People's Republic of China (2023), arts. 11 and 12.

^{۷۵} Agrément

^{۷۶} ضیایی بیگدلی، ۴۱-۴۰.



احتمالی را از محدودیت‌های منشور ملل متحد خارج نمی‌کند. اعتبار حقوقی اقدام نظامی به تحقق شرایط دفاع مشروع یا وجود مبنای حقوقی معتبر دیگر، رعایت ضرورت و تناسب در دفاع مشروع و انطباق رفتار طرف‌های درگیر با قواعد حقوق بین‌الملل بشردوستانه وابسته است.

بسیج عمومی یا جزئی و اعلام وضعیت اضطراری، هرچند با تصمیم‌گیری درباره جنگ و صلح ارتباط دارند، از نظر موضوع، کارکرد و آثار حقوقی باید به صورت مستقل بررسی شوند. صلاحیت کمیته دائمی برای تصمیم‌گیری درباره بسیج ملی یا محلی، امکان سامان‌دهی منابع انسانی و ظرفیت‌های ملی را در شرایطی فراهم می‌کند که دفاع از کشور یا مواجهه با تهدیدهای جدی، مستلزم هماهنگی گسترده دستگاه‌های دولتی باشد. اختیار اعلام وضعیت اضطراری نیز به دولت امکان می‌دهد در محدوده‌های مقرر قانونی، ترتیبات لازم برای مدیریت شرایط فوق‌العاده را برقرار کند. به دیگر سخن، بسیج و وضعیت اضطراری ابزارهای حقوقی سازمان‌دهی ظرفیت‌های دولت در شرایط ویژه محسوب می‌شوند و اعمال آن‌ها باید بر مبنای صلاحیت قانونی، شرایط مقرر و آثار حقوقی هر تصمیم صورت گیرد. در ارتباط با حقوق بین‌الملل، اعلام وضعیت اضطراری داخلی به خودی خود موجب تعلیق تعهدات بین‌المللی چین نمی‌شود. در صورت استناد به وضعیت اضطراری برای عدول موقت از برخی تعهدات حقوق بشری، شرایط مقرر در اسناد مربوط، از جمله ماده ۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، در صورت قابل اعمال بودن آن بر چین، باید با دقت بررسی شود. این ماده، عدول از برخی تعهدات را به شرایطی استثنایی، ضرورت‌های وضعیت و رعایت الزامات شکلی و ماهوی مقید می‌کند و تعلیق برخی حقوق را نیز نمی‌پذیرد. افزون بر این، اقدامات اتخاذشده در وضعیت اضطراری باید با سایر تعهدات بین‌المللی لازم‌الاجرا برای دولت سازگار باشند. بنابراین، صلاحیت داخلی برای اعلام وضعیت اضطراری، مجوزی عام برای نادیده گرفتن تعهدات حقوق بین‌الملل ایجاد نمی‌کند و ارزیابی هر اقدام به مبنای حقوقی، دامنه آن و تعهدات بین‌المللی مربوط بستگی دارد.^{۷۷}

دیپلماسی پارلمانی یکی دیگر از مجاری مشارکت کنگره ملی نمایندگان خلق و کمیته دائمی آن در روابط خارجی چین است. ماده ۱۰ قانون روابط خارجی مصوب ۲۰۲۳، بر فعالیت این دو نهاد در زمینه مبادلات بین‌المللی و تقویت روابط و همکاری با مجالس کشورهای دیگر و سازمان‌های پارلمانی منطقه‌ای و بین‌المللی تصریح می‌کند. این صلاحیت، ارتباطات خارجی چین را به مذاکرات دولت‌ها و فعالیت وزارت امور خارجه محدود نمی‌سازد و مجرای نهادی برای گفت‌وگو میان مجالس، تبادل تجربه‌های قانون‌گذاری و پیگیری موضوعات مشترک در چارچوب

⁷⁷ Margaret K. Lewis, "Why china Should Unsign the International Covenant on Civil and Political Rights," *Vanderbilt Law Review* (2020) 53, Iss. 1: 131-206.



سازمان‌های پارلمانی فراهم می‌کند. به دیگر سخن، دیپلماسی پارلمانی به واسطه ماهیت نمایندگی و ارتباط مستقیم میان نهادهای قانون‌گذاری، می‌تواند در ایجاد کانال‌های ارتباطی مکمل، انتقال دیدگاه‌های رسمی و تقویت شناخت متقابل میان نظام‌های سیاسی و حقوقی نقش ایفا کند. اهمیت این سازکار به‌ویژه در روابط دوجانبه و چندجانبه‌ای آشکار می‌شود که موضوعات اقتصادی، امنیتی، توسعه‌ای یا حقوقی در آن‌ها مستلزم استمرار گفت‌وگو در کنار مناسبات رسمی دولت‌هاست. با این حال، آثار حقوقی فعالیت‌های پارلمانی باید بر اساس ماهیت هر اقدام سنجیده شود. دیدارهای رسمی، بیانیه‌های مشترک، توافق‌های همکاری میان مجالس و مشارکت در سازمان‌های پارلمانی، از حیث ایجاد تعهد بین‌المللی هم‌ارز معاهدات میان دولت‌ها نیستند. در نتیجه، دیپلماسی پارلمانی را باید بخشی از سازکار گسترده‌تر روابط خارجی چین دانست که کارکرد آن عمدتاً در ارتباط‌سازی، گفت‌وگو و همکاری نهادی تعریف می‌شود و هرگاه اقدام پارلمانی متضمن تعهد حقوقی بین‌المللی باشد، صلاحیت مرجع اقدام‌کننده و قواعد حاکم بر آن باید جداگانه احراز شود.

اختیار وضع نظام‌های رتبه و عنوان برای کارکنان نظامی و دیپلماتیک، یکی از وجوه پیوند میان سازمان داخلی دولت و ظرفیت آن برای اداره روابط خارجی است. بند شانزدهم ماده ۶۷ قانون اساسی چین، تعیین نظام‌های عناوین و رتبه‌ها برای کارکنان نظامی و دیپلماتیک و برخی نظام‌های تخصصی دیگر را در صلاحیت کمیته دائمی قرار می‌دهد. این اختیار، از نظر سازمان اداری، امکان تعیین جایگاه شغلی، سلسله‌مراتب حرفه‌ای و چارچوب ارتقای کارکنان مرتبط با مأموریت‌های خارجی و دفاعی را فراهم می‌سازد. به دیگر سخن، نظام رتبه‌بندی کارکنان دیپلماتیک صرفاً یک موضوع استخدامی داخلی نیست و با سازمان‌دهی خدمات خارجی، توزیع مسئولیت در نمایندگی‌های دیپلماتیک و تنظیم مسیرهای حرفه‌ای مأموران ارتباط دارد. در عین حال، باید میان رتبه و عنوان اداری کارکنان وزارت امور خارجه و رتبه دیپلماتیک رؤسای مأموریت‌ها در روابط بین‌المللی تمایز گذاشت. کنوانسیون وین ۱۹۶۱ درباره روابط دیپلماتیک، در ماده ۱۴، رؤسای مأموریت‌های دیپلماتیک را در طبقات مشخصی طبقه‌بندی می‌کند و ماده ۱۶ نیز قواعد مربوط به تقدم و تشریفات میان رؤسای مأموریت‌ها را بیان می‌کند. این قواعد بین‌المللی با نظام رتبه‌بندی اداری داخلی یکسان نیستند، هرچند هر دو به تنظیم سلسله‌مراتب و تشریفات دیپلماتیک کمک می‌کنند. از این رو، صلاحیت قانون‌گذاری و تنظیم‌گری چین در زمینه رتبه‌های کارکنان دیپلماتیک، در قلمرو سازمان داخلی خدمات خارجی اعمال می‌شود و وضعیت نمایندگی دیپلماتیک در کشور پذیرنده همچنان تابع قواعد بین‌المللی مربوط خواهد بود.

جایگاه کنگره ملی نمایندگان خلق و کمیته دائمی آن در روابط خارجی چین، بر ترکیبی از صلاحیت‌های معاهده‌ای، انتصابی، امنیتی و ارتباطی استوار است. این ساختار به نهادهای عالی قدرت دولتی امکان می‌دهد در تعیین چارچوب



حقوقی تعهدات بین‌المللی، تصمیم‌گیری درباره نمایندگان دیپلماتیک، مواجهه با وضعیت‌های امنیتی خاص و توسعه روابط بین‌المللی مشارکت کنند. قانون روابط خارجی چین مصوب ۲۰۲۳ این تقسیم صلاحیت را در چارچوب قانونی گسترده‌تری قرار داده و در مواد ۱۰ تا ۱۳، وظایف کنگره ملی و کمیته دائمی، رئیس‌جمهور، شورای دولتی و کمیسیون نظامی مرکزی را در حوزه روابط خارجی مشخص کرده است. این قانون همچنین در ماده ۳۰، انعقاد یا الحاق به معاهدات و توافق‌نامه‌ها را تابع قانون اساسی و سایر قوانین می‌داند و بر اجرای با حسن نیت تعهدات ناشی از آن‌ها تأکید می‌کند. به دیگر سخن، فهم صلاحیت‌های پارلمانی در سیاست خارجی چین مستلزم توجه هم‌زمان به قواعد قانون اساسی، قوانین عادی مربوط به روابط خارجی و تعهدات بین‌المللی لازم‌الاجرا برای این کشور است. این سه مجموعه قواعد، در کنار یکدیگر، چارچوب حقوقی تصمیم‌گیری و اجرای سیاست خارجی را شکل می‌دهند و امکان تمایز میان اعتبار داخلی تصمیمات، صلاحیت نهادهای دولتی و آثار بین‌المللی اقدامات چین را فراهم می‌سازند.

بررسی حقوقی صلاحیت‌ها نشان می‌دهد که این نهادها اختیارات معینی در تصویب معاهدات، تصمیم‌گیری درباره برخی مناصب و مسائل امنیتی و پیشبرد مبادلات پارلمانی دارند. ارزیابی نحوه اعمال این اختیارات در عمل، به شواهدی درباره رویه‌های تصمیم‌گیری، تعامل میان نهادهای حزبی و دولتی، فرایندهای اداری و عملکرد واقعی نهادهای ذی‌صلاح نیازمند است. به دیگر سخن، متن قانون اساسی و قانون روابط خارجی، چارچوب رسمی توزیع صلاحیت را نشان می‌دهند، در حالی که تبیین سازکار واقعی شکل‌گیری سیاست خارجی مستلزم بررسی جداگانه رویه نهادی و تصمیمات مشخص است. از نظر حقوق بین‌الملل نیز، تعیین مرجع داخلی صلاحیت‌دار و رعایت تشریفات داخلی به تنهایی برای پاسخ به تمام پرسش‌های مربوط به اعتبار و آثار خارجی یک اقدام کافی نیست. در هر مورد باید ماهیت اقدام، قواعد معاهده‌ای یا عرفی مربوط، صلاحیت نماینده دولت و تعهدات بین‌المللی قابل اعمال بررسی شود. این تفکیک روش‌شناختی، مانع از خلط میان توصیف ساختار رسمی حقوقی و ارزیابی عملکرد سیاسی آن می‌شود و امکان بررسی دقیق‌تر نسبت میان حقوق اساسی چین، حقوق روابط خارجی و قواعد عمومی حقوق بین‌الملل را فراهم می‌کند.

بند دوم: کمیته مرکزی حزب کمونیست چین

کمیته مرکزی حزب کمونیست چین یکی از مهم‌ترین ارکان سازمانی حزب است که در فاصله میان برگزاری کنگره‌های ملی، جایگاه عالی‌ترین نهاد تصمیم‌گیر و هدایت‌کننده حزب را بر عهده دارد. ترکیب این نهاد شامل



اعضای اصلی و اعضای علی‌البدل است. در دوره بیستم کمیته مرکزی، ۲۰۵ عضو اصلی و ۱۷۱ عضو علی‌البدل انتخاب شدند. اعضای اصلی در فرایندهای تصمیم‌گیری و اعمال صلاحیت‌های کمیته مشارکت دارند و اعضای علی‌البدل مطابق ترتیبات سازمانی حزب در جلسات حضور می‌یابند و در صورت لزوم جایگزین اعضای اصلی می‌شوند. این ساختار امکان مشارکت طیف گسترده‌تری از کادرهای حزبی را در سازکار مرکزی فراهم می‌کند و به حفظ پیوستگی سازمانی حزب یاری می‌رساند.^{۷۸}

مبانی سازمانی و صلاحیت‌های کمیته مرکزی در مواد ۲۱ و ۲۲ اساسنامه حزب کمونیست چین تعیین شده است. کنگره ملی حزب اعضای این کمیته را برای یک دوره پنج‌ساله انتخاب می‌کند و داوطلبان عضویت باید دست‌کم پنج سال سابقه عضویت در حزب داشته باشند. این الزامات، عضویت در کمیته مرکزی را به برخورداری از سابقه تشکیلاتی و تجربه فعالیت حزبی پیوند می‌دهد. دوره پنج‌ساله فعالیت کمیته نیز با دوره کنگره ملی هماهنگ است و چارچوبی منظم برای انتقال مسئولیت‌ها، استمرار سیاست‌ها و تجدید ساختار رهبری مرکزی حزب ایجاد می‌کند. از این حیث، کمیته مرکزی حلقه اتصال میان تصمیمات کنگره ملی و فرایند اجرای آن‌ها در دستگاه حزبی محسوب می‌شود.

کمیته مرکزی در فاصله میان کنگره‌های ملی، مسئولیت هدایت کلی فعالیت‌های حزب را بر عهده دارد و تصمیمات مصوب کنگره را پیگیری و اجرا می‌کند. این نهاد دست‌کم سالی یک‌بار جلسه عمومی یا پلنوم برگزار می‌کند که تشکیل آن از سوی دفتر سیاسی فراخوانده می‌شود.^{۷۹} دفتر سیاسی در این جلسات گزارش عملکرد خود را ارائه می‌دهد و فعالیت‌های آن در چارچوب نظارت کمیته مرکزی بررسی می‌شود. برگزاری پلنوم‌ها فرصتی برای ارزیابی وضعیت سیاسی و اقتصادی کشور، بررسی اولویت‌های کلان و تعیین جهت‌گیری‌های حزبی فراهم می‌کند. اهمیت این سازکار در آن است که فعالیت‌های روزمره رهبری حزب را به یک چارچوب سازمانی گسترده‌تر متصل می‌سازد و امکان طرح و بررسی تصمیمات مهم را در عالی‌ترین نهاد حزبی میان دو کنگره فراهم می‌کند.^{۸۰}

از مهم‌ترین صلاحیت‌های کمیته مرکزی، انتخاب دبیرکل حزب، اعضای دفتر سیاسی، اعضای کمیته دائمی دفتر سیاسی و اعضای کمیسیون نظامی مرکزی است. این اختیارات، کمیته را در مرکز سازکار تعیین رهبری سیاسی و نظامی حزب قرار می‌دهد. همچنین ترکیب دبیرخانه و کمیسیون مرکزی بازرسی و انضباط با تأیید کمیته مرکزی

^{۷۸} علمایی‌فر، ۱۵۶-۱۵۵.

^{۷۹} همان، ۱۵۶.

^{۸۰} Constitution of the Communist Party of China (1982), art. 21.



تثبیت می‌شود. این ترتیبات میان انتخاب رهبران ارشد، شکل‌گیری نهادهای اجرایی و نظارتی و حفظ انسجام تشکیلاتی حزب ارتباط برقرار می‌کند. کمیته مرکزی از طریق این صلاحیت‌ها در تعیین ساختار رهبری و نظارت بر عملکرد دستگاه حزبی نقش دارد و چارچوب نهادی لازم را برای استمرار فرماندهی سیاسی و اجرای سیاست‌های مصوب فراهم می‌سازد.⁸¹

کمیته مرکزی از طریق نهادهای وابسته و ادارات کارکردی خود، وظایف اجرایی، هماهنگی و نظارتی را دنبال می‌کند. دبیرخانه کمیته مرکزی به عنوان یکی از ارکان اجرایی، در پیشبرد امور محوله از سوی دفتر سیاسی و کمیته دائمی آن نقش دارد و دفتر کل کمیته مرکزی نیز هماهنگی اداری و سازمانی فعالیت‌های این نهاد را تسهیل می‌کند. در کنار این ساختارها، اداراتی مانند اداره سازمان، اداره تبلیغات، اداره جبهه متحد و اداره روابط بین‌الملل، مسئولیت پیشبرد حوزه‌های تخصصی فعالیت حزب را بر عهده دارند. اداره روابط بین‌الملل به‌ویژه در تنظیم ارتباطات حزب با احزاب سیاسی و تشکلهای خارجی اهمیت دارد و از مجاری ارتباطی حزب در سیاست خارجی چین محسوب می‌شود. این شبکه سازمانی، امکان تبدیل جهت‌گیری‌های کلان رهبری به برنامه‌ها و اقدامات مشخص در حوزه‌های مختلف را فراهم می‌کند.

جایگاه کمیته مرکزی را باید در پیوند میان ساختار رسمی حزب، سازکار انتخاب رهبری و تمرکز تصمیم‌گیری در نظام سیاسی چین بررسی کرد. این نهاد با انتخاب مقام‌های ارشد حزبی و نظامی، تأیید ساختارهای کلیدی و تعیین جهت‌گیری‌های کلان، در استمرار رهبری حزب کمونیست بر نظام سیاسی نقش محوری ایفا می‌کند. با این حال، کارکرد واقعی آن را نمی‌توان صرفاً از صلاحیت‌های مندرج در اساسنامه استنباط کرد، زیرا میزان اثرگذاری پلنوم‌ها و کمیته مرکزی به رابطه آن‌ها با دفتر سیاسی، کمیته دائمی دفتر سیاسی و رهبری عالی حزب نیز وابسته است. بنابراین، کمیته مرکزی هم نهادی برای تثبیت تصمیمات جمعی و استمرار سازمانی حزب به شمار می‌رود و هم بخشی از ساختار متمرکز قدرت است که عملکرد آن در تعامل با سایر ارکان رهبری حزب معنا پیدا می‌کند.

بند سوم: دفتر سیاسی حزب کمونیست چین

⁸¹ Wen-Hsuan Tsai, Reshaping the State: Chinese Political Institutions under Xi Jinping (ANU Press 2026):



دفتر سیاسی کمیته مرکزی حزب کمونیست چین یا پولیتبورو^{۸۲} (زین پس دفتر سیاسی) یکی از ارکان محوری رهبری و تصمیم‌گیری در ساختار حزب است که هدایت امور کلان سیاسی و سازمانی را در فاصله میان جلسات عمومی کمیته مرکزی بر عهده دارد. بر اساس ماده ۲۳ اساسنامه حزب کمونیست چین، اعضای دفتر سیاسی، کمیته دائمی آن و دبیرکل حزب در جلسه عمومی کمیته مرکزی انتخاب می‌شوند. دفتر سیاسی در دوره بیستم حزب، که در اکتبر ۲۰۲۲ شکل گرفت، ۲۴ عضو داشت و ریاست آن با شی جین‌پینگ، دبیرکل حزب کمونیست چین است. دبیرکل مسئول تشکیل جلسات دفتر سیاسی و کمیته دائمی آن است و از طریق تعیین دستور کار و هدایت مباحث، نقش محوری در جهت‌دهی به فرایند تصمیم‌سازی ایفا می‌کند. در ساختار رسمی حزب، دفتر سیاسی در جایگاهی میان کمیته مرکزی و کمیته دائمی دفتر سیاسی قرار دارد و وظیفه آن هدایت مستمر امور حزب، پیگیری اجرای تصمیمات کنگره ملی و کمیته مرکزی و تعیین جهت‌گیری‌های کلان در موضوعات سیاسی، اقتصادی، اداری و بین‌المللی است.^{۸۳}

سازکار تشکیل دفتر سیاسی بر انتخاب اعضای آن از سوی کمیته مرکزی استوار است. مطابق اساسنامه حزب، کمیته مرکزی در نخستین جلسه عمومی خود پس از کنگره ملی، اعضای دفتر سیاسی، کمیته دائمی دفتر سیاسی و دبیرکل را انتخاب می‌کند. در عمل، این فرایند در چارچوب بازآرایی رهبری مرکزی حزب پس از برگزاری کنگره ملی صورت می‌گیرد و با بررسی و ارزیابی کادرهای ارشد حزبی، دولتی، منطقه‌ای و نظامی همراه است. ترکیب دفتر سیاسی در دهه‌های اخیر به گونه‌ای شکل گرفته است که اعضای آن غالباً هم‌زمان مسئولیت‌هایی در دستگاه مرکزی حزب، نهادهای دولتی، دولت‌های محلی یا ساختارهای نظامی و امنیتی دارند. این هم‌پوشانی مسئولیت‌ها موجب می‌شود دفتر سیاسی از طریق اعضای خود با بخش‌های اصلی دستگاه حکمرانی ارتباط مستقیم داشته باشد و بتواند هماهنگی میان تصمیمات رهبری حزب و عملکرد نهادهای اجرایی را تسهیل کند. در نتیجه، جایگاه اعضا تنها به عضویت در یک نهاد حزبی محدود نمی‌شود و مسئولیت‌های هم‌زمان آنان در ساختار سیاسی و اداری کشور بر ظرفیت اجرایی تصمیمات دفتر سیاسی اثر می‌گذارد.

از حیث وظایف و صلاحیت‌ها، ماده ۲۳ اساسنامه حزب مبنای اصلی فعالیت دفتر سیاسی را تعیین می‌کند و مقرر می‌دارد که این نهاد در فاصله میان جلسات عمومی کمیته مرکزی، وظایف و اختیارات آن را اعمال کند. بر این اساس، دفتر سیاسی تصمیمات کنگره ملی را پیگیری می‌کند، سیاست‌های کلان حزب را مورد بررسی قرار می‌دهد و درباره

⁸² Political Bureau of the Central Committee of the Communist Party of China aka Politburo

⁸³ David Daokui Li,



مسائل مهم مرتبط با اداره کشور و هدایت تشکیلات حزبی تصمیم‌سازی می‌کند. موضوعات مطرح شده در جلسات آن، با توجه به شرایط سیاسی و اقتصادی، می‌تواند حوزه‌هایی مانند اصلاحات اقتصادی، توسعه اجتماعی، انضباط حزبی، امنیت ملی، سیاست خارجی و نحوه اجرای برنامه‌های کلان کشور را دربرگیرد. اساسنامه، فهرست تفصیلی و جامعی از همه موضوعات مورد صلاحیت دفتر سیاسی ارائه نمی‌کند، از این رو دامنه واقعی فعالیت آن از طریق مطالعه قواعد سازمانی حزب و رویه برگزاری جلسات و اعلام تصمیمات آن روشن می‌شود. در عمل، دفتر سیاسی افزون بر تعیین جهت‌گیری‌های کلی، اجرای سیاست‌ها را ارزیابی می‌کند، مسائل نیازمند هماهنگی میان نهادهای مختلف را بررسی می‌کند و چارچوب‌های سیاسی لازم را برای اقدامات بعدی دستگاه‌های حزبی و دولتی فراهم می‌سازد.

رویه داخلی دفتر سیاسی برگزاری جلسات منظم، بررسی موضوعات راهبردی و استفاده از سازکارهای مطالعه جمعی را دربرمی‌گیرد. بر اساس گزارش‌های منتشرشده درباره فعالیت این نهاد، دفتر سیاسی معمولاً ماهی یک‌بار تشکیل جلسه می‌دهد و دبیرکل حزب مسئول فراخوانی جلسات و تعیین دستور کار آن‌ها است. در جلسات عادی، اعضا درباره مسائل مهم کشور، دستورالعمل‌های جدید سیاستی، میزان پیشرفت اجرای تصمیمات پیشین و آمادگی برای نشست‌های آتی کمیته مرکزی یا کنگره ملی بحث می‌کنند. از سال ۲۰۰۲، جلسات مطالعه جمعی نیز به رویه‌ای مستمر تبدیل شده‌اند که در آن استادان دانشگاه، پژوهشگران اندیشکده‌ها و متخصصان حوزه‌های مختلف برای ارائه دیدگاه کارشناسی دعوت می‌شوند. موضوع این نشست‌ها را رهبری حزب تعیین می‌کند و مباحث کارشناسی معمولاً با ارائه توصیه‌های اجرایی و جمع‌بندی دبیرکل همراه می‌شود. این سازکار امکان ورود اطلاعات تخصصی به فرایند تصمیم‌سازی را فراهم می‌کند و در عین حال، اولویت‌های مورد توجه رهبری را به کادرهای حزبی و دستگاه‌های اجرایی منتقل می‌سازد. انتشار خلاصه رسمی جلسات نیز بخشی از رویه اطلاع‌رسانی دفتر سیاسی است که از طریق آن، جهت‌گیری‌های اصلی تصمیمات به افکار عمومی و بدنه اداری اعلام می‌شود.^{۸۴}

از نظر ساختار داخلی، دفتر سیاسی با کمیته دائمی دفتر سیاسی و دبیرخانه کمیته مرکزی ارتباطی سلسله‌مراتبی و کارکردی دارد. کمیته دائمی، که از شمار محدودتری از رهبران ارشد تشکیل می‌شود، بخش مهمی از وظایف مستمر رهبری را انجام می‌دهد و در مقایسه با دفتر سیاسی، از ظرفیت بیشتری برای پیگیری فشرده و مداوم مسائل برخوردار است. بر اساس توصیف رویه عملی، کمیته دائمی معمولاً با تناوب بیشتری تشکیل جلسه می‌دهد و موضوعات مهم را برای بررسی، هماهنگی یا تصمیم‌گیری در سطوح بالاتر دنبال می‌کند. دبیرخانه کمیته مرکزی نیز وظایف اجرایی و

⁸⁴ Cheng Li, Chinese Politics in the Xi Jinping Era – Reassessing Collective Leadership (The Brookings Institution, 2016): 43-45.



هماهنگی محوله از سوی دفتر سیاسی و کمیته دائمی را پیش می‌برد و میان تصمیمات رهبری و فعالیت ادارات تخصصی حزب ارتباط برقرار می‌کند. در عمل، دستور کار جلسات و جهت‌گیری بحث‌ها به شدت تحت تأثیر دبیر کل قرار دارد و تصمیمات غالباً از طریق توافق درون گروهی شکل می‌گیرند، هرچند اساسنامه حزب سازکار تصمیم‌گیری دفتر سیاسی را به صورت تفصیلی و با تعیین قاعده رأی‌گیری برای تمام موضوعات تشریح نمی‌کند. از منظر تحلیلی، دفتر سیاسی را باید نهادی دانست که صلاحیت رسمی آن بر اساس اساسنامه تعریف شده، اما اثرگذاری واقعی آن از ترکیب مقام‌های ارشد، تمرکز تعیین دستور کار در رهبری حزب، پیوند اعضا با دستگاه دولت و نقش کمیته دائمی در اداره مستمر امور ناشی می‌شود. بر همین اساس، مطالعه جایگاه دفتر سیاسی مستلزم توجه هم‌زمان به مقررات رسمی حزب و رویه داخلی تصمیم‌گیری است، زیرا این دو مؤلفه در کنار یکدیگر چگونگی تمرکز و اعمال قدرت سیاسی در ساختار حزب کمونیست چین را توضیح می‌دهند.

بند چهارم: کمیته دائمی دفتر سیاسی حزب کمونیست چین

کمیته دائمی دفتر سیاسی کمیته مرکزی حزب کمونیست چین، هسته اصلی تصمیم‌گیری در ساختار رهبری این حزب و یکی از مهم‌ترین کانون‌های اعمال قدرت سیاسی در جمهوری خلق چین محسوب می‌شود. این نهاد از هفت عضو تشکیل شده است^{۸۵} که در کنار مشارکت در تصمیم‌گیری‌های جمعی، مسئولیت هدایت بخش‌های کلیدی حزب و دولت را بر عهده دارند. جایگاه کمیته دائمی از پیوند میان رهبری حزبی، مدیریت اجرایی، قانون‌گذاری، هماهنگی سازمانی و نظارت انضباطی ناشی می‌شود. در نظام سیاسی چین، حزب کمونیست جهت‌گیری‌های کلان کشور را تعیین می‌کند و نهادهای دولتی در چارچوب این جهت‌گیری‌ها به تدوین و اجرای سیاست‌ها می‌پردازند. کمیته دائمی با قرار گرفتن در رأس ساختار رهبری حزب، نقش محوری در تعیین اولویت‌های ملی، هماهنگ‌سازی دستگاه‌های حکومتی و پیگیری تصمیم‌های راهبردی ایفا می‌کند. بررسی ترکیب این کمیته و مسئولیت‌های اعضای آن، افزون بر شناخت ساختار قدرت در چین، امکان تحلیل نحوه توزیع کارکردهای سیاسی و اجرایی در نظام حکمرانی این کشور را فراهم می‌سازد.^{۸۶} ذیلاً به طور مختصر و مفید سازکار کمیته دائمی دفتر سیاسی مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

^{۸۵} رهبران نسل پنجم تصمیم به ۷ عضو شدن کمیته دائمی گرفتند. پیش‌تر ۸ عضو در این کمیته فعال بودند.

^{۸۶} علمایی فر، ۱۵۸-۱۵۷.



۱. جایگاه و سازکار کمیته دائمی دفتر سیاسی

کمیته دائمی دفتر سیاسی کمیته مرکزی حزب کمونیست چین، عالی‌ترین هسته تصمیم‌گیری مستمر در ساختار رهبری حزب به شمار می‌رود و مسئولیت هدایت جهت‌گیری‌های کلان سیاسی، هماهنگی میان بخش‌های اصلی حکومت و پیگیری اجرای اولویت‌های راهبردی حزب را بر عهده دارد. اعضای این نهاد از میان اعضای دفتر سیاسی انتخاب می‌شوند و انتخاب آن‌ها در نخستین نشست عمومی کمیته مرکزی جدید پس از کنگره ملی حزب صورت می‌گیرد. کمیته دائمی دوره بیستم حزب که در اکتبر ۲۰۲۲ شکل گرفت، هفت عضو دارد و ترکیب آن شامل شی جین‌پینگ، لی چیانگ، ژائو له‌جی^{۸۷}، وانگ هونینگ^{۸۸}، کای چی^{۸۹}، دینگ شوئه‌شیانگ^{۹۰} و لی شی^{۹۱} است. جایگاه این نهاد از آنجا اهمیت می‌یابد که تصمیم‌های کلان حزب، جهت‌گیری‌های اصلی دولت و اولویت‌های امنیتی، اقتصادی و دیپلماتیک در چارچوب رهبری متمرکز حزب تعیین و از طریق دستگاه‌های اجرایی و سازمانی پیگیری می‌شوند.^{۹۲} اساسنامه حزب، کمیته دائمی را در کنار دفتر سیاسی و دبیرکل در ساختار مرکزی رهبری تعریف می‌کند و انتخاب اعضای آن را در صلاحیت نخستین پلنوم کمیته مرکزی قرار می‌دهد.

⁸⁷ Zhao Leji (in Chinese: 赵乐际)

⁸⁸ Wang Huning (in Chinese: 王沪宁)

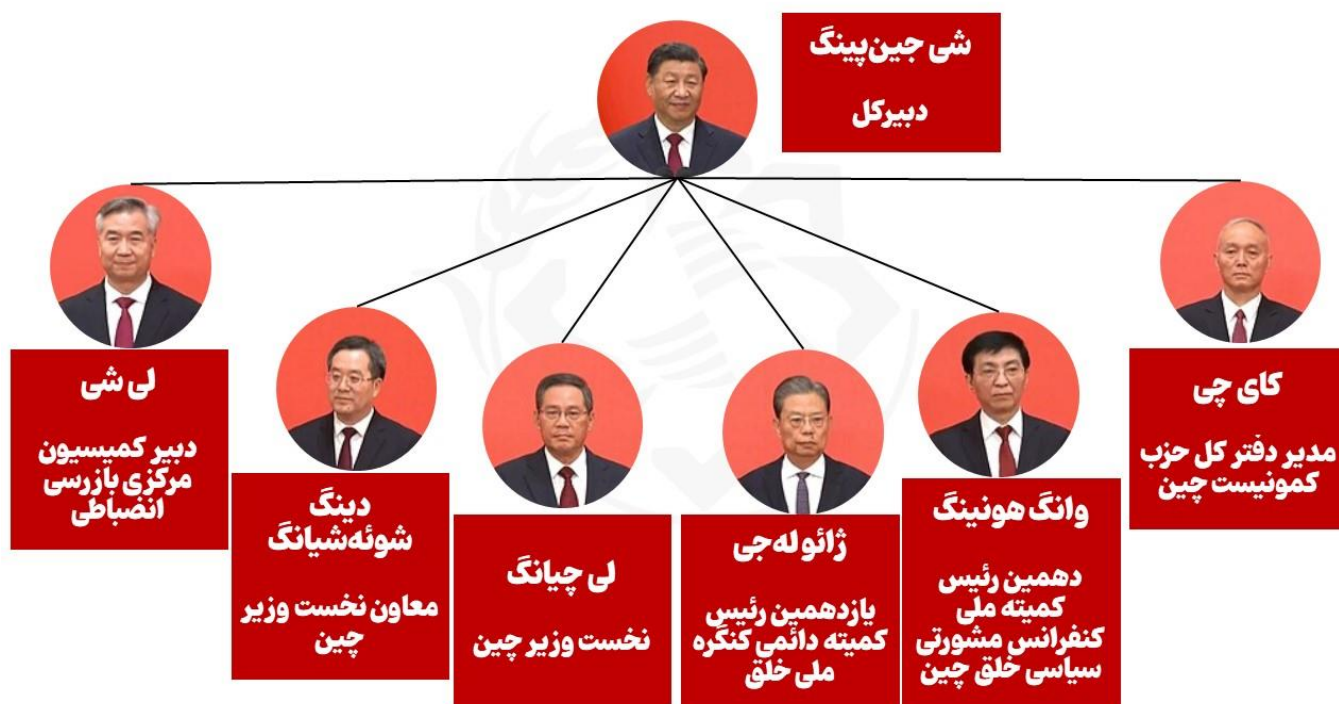
⁸⁹ Cai Qi (in Chinese: 蔡奇)

⁹⁰ Ding Xuexiang (in Chinese: 丁薛祥)

⁹¹ Li Xi (in Chinese: 李希)

^{۹۲} امیرحسین عسگری، بحران جانشینی در چین: ازدهای سرخ و پیچیدگی‌های قدرت در دوره پس از شی (اندیشکده سرآمد ۱۴۰۵): ۷-۸.

<https://saramadrc.com/%d8%a8%d8%ad%d8%b1%d8%a7%d9%86-%d8%ac%d8%a7%d9%86%d8%b4%db%8c%d9%86%db%8c-%d8%af%d8%b1-%da%86%db%8c%d9%86-%d8%a7%da%98%d8%af%d9%87%d8%a7%db%8c-%d8%b3%d8%b1%d8%ae-%d9%88-%d9%be%db%8c%da%86%db%8c%d8%af/>



تصویر ۲. اعضای کمیته دائمی دفتر سیاسی

۲. شی جین پینگ و لی چیانگ، هدایت سیاسی و اداره اجرایی

شی جین پینگ در مقام دبیر کل کمیته مرکزی حزب کمونیست چین، رئیس جمهور و رئیس کمیسیون مرکزی نظامی، محوری ترین نقش را در هدایت سیاسی کشور ایفا می کند. مسئولیت او به ریاست جلسات یا نمایندگی رسمی کشور محدود نمی شود و جهت گیری های کلان حزب، اولویت های امنیت ملی، برنامه های توسعه و خطوط اصلی سیاست خارجی نیز تحت رهبری او شکل می گیرند. تجمع این مسئولیت ها در یک فرد، امکان هماهنگی میان رهبری حزبی، دولت و ساختار نظامی را افزایش می دهد و در عین حال، میزان تمرکز اختیار در رأس نظام سیاسی را بالا می برد.^{۹۳} لی چیانگ^{۹۴}، عضو دوم کمیته دائمی از نظر ترتیب رسمی جایگاه، در مارس ۲۰۲۳ به نخست وزیری شورای دولتی رسید و مسئولیت اداره اجرایی دولت، هماهنگی وزارتخانه ها و نهادهای مرکزی و پیشبرد سیاست های اقتصادی و اجتماعی را بر عهده گرفت. او در مقام نخست وزیر باید تصمیم ها و اولویت های کلان رهبری را به برنامه های اجرایی و اداری تبدیل کند و بر عملکرد دستگاه دولت نظارت داشته باشد.^{۹۵} رابطه کاری شی و لی را می توان نمونه ای از تقسیم کار

^{۹۳} عسگری، ۷.

^{۹۴} Li Qiang (in Chinese: 李强)

^{۹۵} علمایی فر، ۱۵۹-۱۵۷.



میان هدایت سیاسی متمرکز و مدیریت اجرایی دانست، هرچند استقلال عملی نخست‌وزیر در چارچوبی قرار می‌گیرد که رهبری حزب برای سیاست‌گذاری ملی تعیین می‌کند.

۳. ژائو له‌جی و وانگ هونینگ، قانون‌گذاری و صورت‌بندی ایدئولوژیک

ژائو له‌جی ریاست کمیته دائمی کنگره ملی خلق را بر عهده دارد و مسئولیت او به هدایت مهم‌ترین نهاد قانون‌گذاری کشور مربوط می‌شود. کمیته دائمی کنگره ملی خلق در فاصله نشست‌های سالانه این کنگره، بخش مهمی از وظایف مستمر قانون‌گذاری، تفسیر قوانین، نظارت بر اجرای قانون اساسی و قوانین و رسیدگی به برخی امور انتصاب‌های رسمی را انجام می‌دهد. از این رو، نقش ژائو در پیوند دادن اولویت‌های رهبری حزب با سازکارهای رسمی قانون‌گذاری و نظارت پارلمانی اهمیت دارد. پیش از این، او ریاست کمیسیون مرکزی بازرسی انضباطی حزب را بر عهده داشت و تجربه‌اش در حوزه نظارت درون‌حزبی و مبارزه با فساد، جایگاه او را در ساختار رهبری تقویت کرده بود. وانگ هونینگ مسئولیت متفاوتی دارد و در مارس ۲۰۲۳ به ریاست کنفرانس مشورتی سیاسی خلق چین رسید. این نهاد در نظام سیاسی چین مجمعی برای مشورت سیاسی، گردآوری دیدگاه‌های گروه‌های اجتماعی و سیاسی و پیشبرد جبهه متحد به شمار می‌رود. وانگ که پیشینه دانشگاهی در علوم سیاسی دارد و در تدوین و تبیین ایدئولوژی رسمی حزب نقش داشته است، به پیوند میان نظریه سیاسی، مشروعیت نظام و جهت‌گیری‌های کلان حزب کمک می‌کند. مسئولیت‌های این دو عضو نشان می‌دهد که کمیته دائمی از چهره‌هایی تشکیل شده است که علاوه بر مشارکت در تصمیم‌گیری جمعی، هر یک در رأس یکی از سازکارهای مهم قانون‌گذاری، مشورت سیاسی یا نظارت قرار دارند.

در خصوص وانگ هونینگ می‌بایست به مقاله پاتاپان و وانگ زیر عنوان «حاکم پنهان: وانگ هونینگ و ساخت چین معاصر» رجوع کرد که به درستی این استاد فلسفه سیاسی و سیاست بین‌الملل دانشگاه فودان را توصیف کرده‌اند. به عقیده ایشان، وانگ هونینگ به دلیل تجربه عملیاتی و علمی که دو ساحت دانشگاه و دولت را به خود دیده است، مهره کلیدی این دولت به شمار می‌رود. وی مشاور ۳ رهبر از دوره جیانگ زه‌مین وارد عرصه سیاست‌گذاری شده و



نظریه سه نماینده^{۹۶} را پردازش کرد.^{۹۷} در دوره هو جین تائو دکتترین دیدگاه علمی توسعه^{۹۸} را مطرح کرد که برای مدیریت جامعه سوسیالیستی دارای هارمونی^{۹۹} و توسعه برابری اقتصادی - اجتماعی در یک نظام کمونیستی قابلیت اعمال داشت و قرار بر این بود تا موجب رشد فزاینده اقتصاد در چین شود که با شکست روبرو شد.^{۱۰۰} دیگر نظریه مطروحه توسط وانگ، دکتترین رؤیای چینی است که در دوره شی جین پینگ مطرح شد و رقابت با آمریکا (رؤیای آمریکایی) را با تجمع منابع حیاتی و رقابت در هوش مصنوعی را به ارمان آورد.^{۱۰۱}

۴. کای چی و دینگ شونه شیانگ، هماهنگی حزبی و مدیریت دولت

کای چی در ساختار رهبری حزب، دبیر نخست دبیرخانه کمیته مرکزی حزب کمونیست چین و مدیر دفتر عمومی کمیته مرکزی شد. دبیرخانه در پیگیری امور سازمانی و اجرای تصمیم‌های رهبری نقش دارد و دفتر عمومی نیز در هماهنگی اداری، تنظیم جریان اطلاعات و سازمان‌دهی فعالیت‌های روزمره مرکز حزب اهمیت دارد. جایگاه کای چی از این جهت قابل توجه است که او به سازکاری نزدیک است که تصمیم‌های اتخاذ شده در رأس حزب را به دستور کارهای سازمانی، جلسات، پیگیری‌های اداری و ارتباط میان بخش‌های مختلف تبدیل می‌کند. پیشینه او در اداره پکن نیز تجربه مدیریت شهری و اجرای سیاست‌های ملی را در اختیارش قرار داده است. دینگ شونه شیانگ در مارس ۲۰۲۳ به سمت معاون اجرایی نخست‌وزیر شورای دولتی منصوب شد و در هماهنگی امور اجرایی دولت و پیگیری سیاست‌های اقتصادی و اداری نقش مهمی یافت. او پیش از ورود به این مسئولیت، در دفتر عمومی کمیته

^{۹۶} The Three Represents (in Chinese: 「三个代表」重要思想)

^{۹۷} دکتترین سه نماینده موجبات مشروعیت بخشی به ورود اقشار جدید اجتماعی اعم از صاحبان کسب و کارهای خصوص و عناصر بورژوا را فراهم آورد. نخستین بار در ۲۵ فوریه ۲۰۰۰ و در جریان بازدید جیانگ زه‌مین از شهر گائوجو در استان گوانگ‌دونگ، عنوان این دکتترین مطرح شد. کارکرد این دکتترین مبتنی است بر مارکسیسم - لنینیسم، مائوئیسم و دکتترین دنگ شیائوپینگ در دوره اصلاحات که علاوه بر اعضای قدیمی حزب کمونیست از نخبگان اقتصادی و کارآفرینان نیز جذب سیاسی صورت می‌گیرد.

Xinhua, Jiang Zemin passes away (30 November 2022). <https://english.news.cn/20221130/4ec6705052f648ca8e4890025eb8c003/c.html>. Dongya Huang and Minglu Chen, "Business lobbying within the party-state: Embedding lobbying and political co-optation in China," *The China Journal* 83, (2020): 105-128. Huang, Dongya; Chen, Minglu (2020). "Business lobbying within the party-state: Embedding lobbying and political co-optation in China". *The China Journal* 83: 105-128. doi:10.1086/705933

^{۹۸} Scientific Outlook on Development (in Chinese: 科学发展观)

^{۹۹} The Harmonious Society aka Socialist Harmonious Society (in Chinese: 和谐社会 / 社会主义和谐社会)

^{۱۰۰} Cheng Li and Eve Cary, "The Last Year of Hu's Leadership: Hu's to Blame?," *Jamestown Foundation: China Brief* 11, No. 23 (2011). <https://jamestown.org/the-last-year-of-hus-leadership-hus-to-blame/>.

^{۱۰۱} Haig Papatan and Yi Wang, "The Hidden Ruler: Wang Huning and the Making of Contemporary China," *Journal of Contemporary China* 27, No. 109, (2018): 1-2. <https://doi.org/10.1080/10670564.2017.1363018>.



مرکزی و در حلقه نزدیک به شی جین پینگ فعالیت کرده بود و به همین دلیل از تجربه گسترده‌ای در مدیریت امور روزمره رهبری مرکزی برخوردار بود. نقش دینگ را می‌توان حلقه اتصال میان تصمیم‌گیری سیاسی و مدیریت اجرایی دانست، به‌ویژه در موضوعاتی که به هماهنگی چند وزارتخانه یا پیگیری هم‌زمان چند اولویت ملی نیاز دارند.^{۱۰۲} حضور کای چی و دینگ شوئه‌شیانگ در کمیته دائمی نشان می‌دهد که در ساختار چین، مدیریت جریان تصمیم‌ها و پیگیری اجرای آن‌ها در کنار تعیین جهت‌گیری‌های کلان، بخشی از هسته اصلی قدرت سیاسی محسوب می‌شود.

۵. لی شی و تقسیم کار میان هفت عضو

لی شی هفتمین عضو کمیته دائمی و دبیر کمیسیون مرکزی بازرسی انضباطی حزب کمونیست چین است. این کمیسیون مسئول نظارت انضباطی بر اعضای حزب، بررسی تخلفات و اجرای مقررات درون‌حزبی است و در سال‌های اخیر در کارزار مبارزه با فساد و تقویت انضباط سازمانی جایگاه برجسته‌ای داشته است. نقش لی شی در این ساختار به نظارت بر عملکرد اعضا و مسئولان حزبی و پیگیری رعایت الزامات انضباطی ارتباط دارد و از این جهت، با مسئله انسجام تشکیلاتی و پاسخ‌گویی درون‌حزبی پیوند می‌خورد. با این حال، باید میان مسئولیت‌های رسمی هر عضو و وظایف جمعی کمیته دائمی تمایز قائل شد. کمیته دائمی به‌عنوان یک نهاد، درباره اولویت‌های کلان سیاسی، اقتصادی، امنیتی و خارجی تصمیم‌گیری می‌کند و هر عضو در کنار مشارکت در این تصمیم‌گیری جمعی، مسئولیت‌های اجرایی یا سازمانی مشخصی را نیز بر عهده دارد. این تقسیم کار باعث می‌شود حوزه‌هایی مانند اداره دولت، قانون‌گذاری، مشورت سیاسی، هماهنگی سازمانی و نظارت انضباطی در رأس ساختار رهبری به یکدیگر متصل شوند. اطلاعات رسمی، مسئولیت‌های اصلی اعضا را از طریق سمت‌های هم‌زمان آنان مشخص می‌کند، اما شرح وظایف اختصاصی و جامع برای هر یک از هفت عضو به‌عنوان عضو کمیته دائمی منتشر نشده است. از این رو، تبیین نقش آنان باید بر اساس مناصب رسمی و جایگاه نهادی‌شان انجام شود و نباید همه حوزه‌های سیاست‌گذاری را به‌طور انحصاری به یک عضو نسبت داد.^{۱۰۳}

¹⁰² “Li Qiang,” *Brookings*, (2022). https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/10/20thpartycongress_li_qiang.pdf. Verna Yu, “Who is Li Qiang, the man poised to become China’s next premier?,” *The Guardian* (24 October 2022). <https://www.theguardian.com/world/2022/oct/24/who-is-li-qiang-the-man-poised-to-become-chinas-next-premier>.

¹⁰³ “Li Xi,” *Brookings*, (2022). https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/10/china_20171013_19thpartycongress_li_xi.pdf.



بند پنجم: دبیرکل کمیته مرکزی حزب کمونیست چین

دبیرکل کمیته مرکزی حزب کمونیست چین عالی‌ترین مقام حزبی در ساختار سازمانی حزب محسوب می‌شود و در نظام سیاسی جمهوری خلق چین، نقش محوری در هدایت امور کلان کشور ایفا می‌کند. این جایگاه از پیوند میان رهبری حزب و ساختار حکومتی ناشی می‌شود، زیرا حزب کمونیست در تعیین جهت‌گیری‌های سیاسی، اقتصادی، امنیتی و خارجی کشور نقش راهبردی دارد. دبیرکل در رأس ساختار رهبری حزب قرار می‌گیرد و مسئولیت هدایت کلی فعالیت‌های آن را بر عهده دارد. با این حال، برای تحلیل دقیق جایگاه او باید میان مقام رسمی حزبی، مناصب دولتی و مسئولیت‌های نظامی تفکیک قائل شد. دبیرکلی به‌خودی‌خود یک منصب دولتی نیست، اما در عمل، هم‌زمانی آن با ریاست جمهوری و ریاست کمیسیون مرکزی نظامی، امکان هماهنگی میان ارکان اصلی قدرت سیاسی را در اختیار دارنده این مناصب قرار می‌دهد.

ماده ۲۲ اساسنامه حزب کمونیست چین، جایگاه دبیرکل را در ساختار رهبری مرکزی حزب مشخص می‌کند. بر اساس این ماده، دبیرکل از سوی نخستین پلنوم کمیته مرکزی منتخب کنگره ملی حزب برگزیده می‌شود و باید عضویت کمیته دائمی دفتر سیاسی را داشته باشد. این ترتیب حقوقی، انتخاب دبیرکل را به فرایند تعیین رهبری جمعی حزب پیوند می‌دهد و جایگاه او را در چارچوب تشکیلات مرکزی تعریف می‌کند. از این رو، دبیرکل خارج از ساختار کمیته مرکزی یا مستقل از سازکارهای رسمی حزب انتخاب نمی‌شود، بلکه انتخاب او بخشی از فرایند سازمان‌دهی رهبری پس از برگزاری کنگره ملی است. این سازکار همچنین نشان می‌دهد که تداوم رهبری در حزب کمونیست چین بر مبنای قواعد درون‌حزبی و ساختارهای رسمی تشکیلاتی تنظیم می‌شود، هرچند ارزیابی نقش عوامل سیاسی و روابط درون‌حزبی به بررسی فرایندهای عملی انتخاب نیز نیاز دارد.

یکی از صلاحیت‌های اصلی دبیرکل، فراخواندن جلسات دفتر سیاسی و کمیته دائمی آن است. مطابق ماده ۲۲ در نسخه‌های پیشین اساسنامه حزب و ماده ۲۳ در متن بازنگری‌شده سال ۲۰۲۲، دبیرکل مسئول تشکیل جلسات این دو نهاد و ریاست بر کار دبیرخانه کمیته مرکزی است. این اختیار از نظر سازمانی اهمیت دارد، زیرا زمان‌بندی جلسات، تعیین موضوعات مورد بررسی و تنظیم اولویت‌های بحث، بر روند تصمیم‌سازی سیاسی تأثیر می‌گذارد. دبیرکل از طریق این مسئولیت می‌تواند موضوعات مهم کشور را در دستور کار رهبری مرکزی قرار دهد و پیگیری آن‌ها را با سازکارهای حزبی هماهنگ کند. البته اساسنامه، تمام جزئیات مربوط به تعیین دستور کار یا حدود مشارکت سایر



اعضا را تشریح نمی‌کند. از این رو، باید میان صلاحیت رسمی دبیرکل برای تشکیل جلسات و ارزیابی تحلیلی از میزان نفوذ او بر محتوای تصمیم‌ها تمایز قائل شد.^{۱۰۴}

دبیرکل ریاست کار دبیرخانه کمیته مرکزی را بر عهده دارد. دبیرخانه، بر اساس اساسنامه حزب، نهاد کاری دفتر سیاسی و کمیته دائمی دفتر سیاسی محسوب می‌شود و وظیفه آن به پشتیبانی سازمانی از فعالیت‌های رهبری مرکزی و پیگیری امور محوله مربوط است. قرار گرفتن دبیرخانه در ارتباط مستقیم با دبیرکل، امکان هماهنگی میان تصمیم‌های اتخاذشده در سطوح بالای حزب و فرایندهای اداری لازم برای اجرای آن‌ها را فراهم می‌کند. در این چارچوب، دبیرخانه را می‌توان یکی از مجاری تبدیل تصمیم‌های سیاسی به اقدامات تشکیلاتی و پیگیری‌های اجرایی در درون حزب دانست.^{۱۰۵} دبیرخانه جایگزین دفتر سیاسی یا کمیته دائمی نیست و جایگاه آن در ساختار رسمی، جایگاه یک نهاد کاری و پشتیبان است. این تفکیک برای شناخت نظام سازمانی حزب اهمیت دارد، زیرا میان نهادهای تصمیم‌گیر و سازکارهای پیگیری و هماهنگی، تقسیم کار مشخصی برقرار می‌کند.

دبیرکل مسئول هدایت کلی فعالیت‌های حزب در چارچوب تصمیم‌ها و قواعد تشکیلاتی آن است. این مسئولیت شامل پیشبرد اولویت‌های سیاسی، حفظ هماهنگی میان نهادهای مرکزی و پیگیری جهت‌گیری‌های تعیین‌شده در کنگره ملی و کمیته مرکزی می‌شود. در عمل، دبیرکل به دلیل عضویت در کمیته دائمی و ریاست بر جلسات آن، در مرکز فرایند هماهنگی سیاسی قرار دارد و در تبیین اولویت‌های کلان حزب نقش برجسته‌ای ایفا می‌کند. نمایندگی حزب در سطح عالی نیز از موقعیت او در رأس تشکیلات مرکزی ناشی می‌شود، هرچند اساسنامه وظایف نمایندگی خارجی حزب را برای کمیته مرکزی نیز به رسمیت می‌شناسد. در نتیجه، نقش دبیرکل را باید در پیوند با رهبری جمعی حزب و سازکارهای رسمی آن بررسی کرد. اهمیت سیاسی این مقام از آنجا ناشی می‌شود که هدایت تشکیلاتی، هماهنگی تصمیم‌ها و پیگیری اجرای اولویت‌ها در یک موقعیت مرکزی به هم پیوند می‌خورند.

در ساختار سیاسی چین، دبیرکلی حزب و ریاست‌جمهوری دو منصب حقوقی متفاوت‌اند. دبیرکل در چارچوب اساسنامه حزب انتخاب می‌شود، در حالی که رئیس‌جمهور بر اساس قانون اساسی جمهوری خلق چین و سازکارهای کنگره ملی خلق انتخاب می‌شود. با وجود این تفاوت نهادی، این دو مقام از سال ۲۰۱۳ تاکنون در اختیار شی جین‌پینگ قرار داشته‌اند و هم‌زمانی آن‌ها به هماهنگی میان رهبری حزبی و ریاست رسمی کشور کمک کرده است. در نظام چین، بخش مهمی از جهت‌گیری‌های سیاسی از طریق ساختار حزب تعیین می‌شود و نهادهای دولتی وظایف خود را

¹⁰⁴ Constitution of Communist Party of China (revised in October 22, 2022), arts. 22-23.

¹⁰⁵ Ibid.



در چارچوب ساختار قانون اساسی و قوانین مربوط انجام می‌دهند. از این رو، برای تحلیل جایگاه دبیرکل باید هم قواعد درون‌حزبی و هم نسبت حزب با نهادهای رسمی دولت را در نظر گرفت. هم‌زمانی دو منصب به‌تنهایی به معنای یکسان بودن صلاحیت‌های قانونی آن‌ها نیست، اما در عمل بر نحوه هماهنگی میان مرکز رهبری حزب و ساختار حکومتی تأثیر می‌گذارد.^{۱۰۶}

دبیرکل حزب کمونیست چین معمولاً هم‌زمان ریاست کمیسیون مرکزی نظامی حزب را نیز بر عهده دارد و در ساختار کنونی چین، شی جین‌پینگ این مسئولیت را در کنار ریاست کمیسیون مرکزی نظامی جمهوری خلق چین بر عهده دارد. کمیسیون مرکزی نظامی نهاد اصلی رهبری و فرماندهی نیروهای مسلح کشور است و قانون اساسی چین در ماده ۹۳، مسئولیت رهبری نیروهای مسلح را برای این کمیسیون تعیین می‌کند. هم‌زمانی ریاست کمیسیون نظامی حزب و کمیسیون نظامی کشور، ارتباط میان رهبری سیاسی حزب و فرماندهی نظامی را تقویت می‌کند. این پیوند از ویژگی‌های مهم ساختار سیاسی چین است، زیرا ارتش آزادی‌بخش خلق در چارچوب اصل رهبری حزب فعالیت می‌کند و کمیسیون مرکزی نظامی نقش محوری در هدایت آن دارد. با این حال، صلاحیت‌های نظامی دبیرکل از عنوان دبیرکلی به‌تنهایی ناشی نمی‌شود، بلکه به منصب جداگانه ریاست کمیسیون مرکزی نظامی مربوط است.

ساختار رهبری حزب کمونیست چین بر پیوند میان کمیته مرکزی، دفتر سیاسی، کمیته دائمی دفتر سیاسی و دبیرکل استوار است. کنگره ملی حزب کمیته مرکزی را برای یک دوره پنج‌ساله انتخاب می‌کند و کمیته مرکزی در نخستین پلنوم خود، دفتر سیاسی، کمیته دائمی و دبیرکل را برمی‌گزیند. در فاصله برگزاری پلنوم‌های کمیته مرکزی، دفتر سیاسی و کمیته دائمی وظایف و اختیارات کمیته مرکزی را اعمال می‌کنند. این ترتیب در اساسنامه حزب تصریح شده است و نشان می‌دهد که تصمیم‌گیری مستمر به نهادهای کوچک‌تر و متمرکزتر واگذار می‌شود تا فعالیت رهبری در فاصله نشست‌های عمومی ادامه یابد. دبیرکل در این ساختار جایگاه محوری دارد، اما از نظر رسمی، انتخاب او در چارچوب فرایند جمعی کمیته مرکزی صورت می‌گیرد و او باید عضو کمیته دائمی دفتر سیاسی باشد. بنابراین، توصیف این ساختار به‌عنوان نظامی کاملاً شخص‌محور، بدون بررسی سازکارهای جمعی و قواعد رسمی، تصویر کاملی از سازمان رهبری حزب ارائه نمی‌کند.

جایگاه دبیرکل کمیته مرکزی حزب کمونیست چین را می‌توان حاصل ترکیب صلاحیت‌های تشکیلاتی، نقش هماهنگ‌کننده و هم‌زمانی احتمالی با مناصب کلیدی دولتی و نظامی دانست. اساسنامه حزب، مسئولیت تشکیل

^{۱۰۶} مسعود احمدی، «نظام سیاسی چین، انتخابی و سلسله مراتبی»، *ایرنا*، ۱۸ اسفند ۱۳۹۹. <https://irna.ir/xjD95k>



جلسات دفتر سیاسی و کمیته دائمی و ریاست بر کار دبیرخانه را برای دبیرکل مشخص کرده است. اهمیت عملی این صلاحیت‌ها زمانی روشن می‌شود که آن‌ها در کنار نقش کمیته دائمی در تصمیم‌گیری مستمر و پیوند ساختار حزب با نهادهای حکومتی بررسی شوند. در دوره رهبری شی جین‌پینگ، هم‌زمانی دبیرکلی، ریاست‌جمهوری و ریاست کمیسیون مرکزی نظامی، تمرکز هدایت سیاسی و هماهنگی میان ارکان اصلی قدرت را در رأس نظام تقویت کرده است. با این حال، ارزیابی حقوقی دقیق مستلزم تفکیک صلاحیت‌های ناشی از اساسنامه حزب از اختیارات مقرر در قانون اساسی کشور و مقررات نظامی است. این تمایز کمک می‌کند تا جایگاه دبیرکل نه به‌عنوان یک منصب منفرد، بلکه به‌مثابه محور پیوند میان رهبری حزبی و سازکارهای حکمرانی چین تحلیل شود.

بند ششم: دو نهاد عالی فرعی

در ساختار سیاسی - اداری چین دو نهاد عالی فرعی وجود دارند که در تصویر ۲ به آن‌ها اشاره شده است. این دو نهاد عبارتند از کمیسیون مرکزی نظامی و کمیسیون مرکزی بازرسی و انضباط حزب. ذیلاً به این مقوله‌ها اشاره خواهد شد.

۱. کمیسیون مرکزی بازرسی و انضباط حزب

کمیسیون مرکزی بازرسی و انضباط حزب کمونیست چین^{۱۰۷}، عالی‌ترین نهاد نظارتی درون‌حزبی است که اعضای آن از سوی کنگره ملی حزب انتخاب می‌شوند و در چارچوب اساسنامه به این نهاد پاسخ‌گو هستند. مأموریت اصلی کمیسیون، صیانت از اساسنامه حزب، اجرای مقررات انضباطی، نظارت بر رفتار اعضا و پیگیری پرونده‌های تخلف و فساد در ساختار حزبی است. با توجه به عضویت شمار زیادی از مقامات دولتی در حزب کمونیست، فعالیت این کمیسیون بر بخش مهمی از ساختار اداری و سیاسی چین تأثیر می‌گذارد و آن را به یکی از ارکان اصلی نظام مبارزه با فساد تبدیل می‌کند. دبیر کمیسیون نیز معمولاً عضو کمیته دائمی دفتر سیاسی است و از این طریق به بالاترین سطوح تصمیم‌گیری حزب دسترسی دارد.

¹⁰⁷ The Central Commission for Discipline Inspection (CCDI)



از سال ۲۰۱۲ و آغاز رهبری شی جین‌پینگ، کمیسیون مرکزی بازرسی و انضباط نقش برجسته‌تری در اجرای سیاست‌های انضباطی و مبارزه با فساد ایفا کرده است. در دوره مسئولیت وانگ چیشان و پس از او، این کمیسیون با اعزام گروه‌های بازرسی به استان‌ها، وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی، عملکرد مقامات و نهادهای مختلف را بررسی کرده است. ابزارهای انضباطی حزب از تذکر و اخطار تا سلب مسئولیت، تعلیق عضویت و اخراج از حزب را در بر می‌گیرند. در پرونده‌هایی که شواهد کافی برای پیگرد کیفری وجود دارد، نتایج بررسی‌های انضباطی می‌تواند به نهادهای قضایی و دادستانی دولتی ارجاع شود. این روند نشان می‌دهد که رسیدگی به تخلفات مقامات حزبی در چین از سازکارهای درون‌حزبی آغاز می‌شود و در موارد مقتضی به فرایندهای رسمی قضایی راه می‌یابد.

برخی از پرونده‌های مهم این کمیسیون به مقامات عالی‌رتبه‌ای مانند ژو یونگ‌کانگ، عضو پیشین کمیته دائمی دفتر سیاسی^{۱۰۸}، بو شی‌لای^{۱۰۹} و شماری از فرماندهان ارشد ارتش آزادی‌بخش خلق^{۱۱۰} مربوط بوده است. گسترده‌گی تحقیقات و رسیدگی به پرونده‌های مقامات در سطوح مختلف، مبارزه با فساد را به یکی از محورهای مهم سیاست داخلی چین در دوره شی جین‌پینگ تبدیل کرده است. در سال ۲۰۱۸ نیز با تأسیس کمیسیون نظارت ملی^{۱۱۱}، ساختار نظارت بر کارکنان بخش عمومی گسترش یافت و دامنه آن از اعضای حزب به گروه وسیع‌تری از کارکنان نهادهای عمومی رسید. از نظر نهادی، کمیسیون مرکزی بازرسی و انضباط و کمیسیون نظارت ملی در چارچوب‌های حقوقی متفاوت فعالیت می‌کنند، هرچند در عمل همکاری نزدیکی دارند. اهمیت این سازکار در آن است که نظارت بر انضباط حزبی و مبارزه با فساد را به یکی از ابزارهای اصلی کنترل اداری و سیاسی در چین تبدیل کرده است.^{۱۱۲}

کمیسیون مرکزی بازرسی و انضباط دو کارکرد مرتبط دارد. نخست، اجرای مقررات داخلی و پیگیری تخلفات می‌تواند به تقویت انضباط سازمانی، افزایش پاسخ‌گویی مقامات و حمایت از اعتبار حزب کمک کند. دوم، تمرکز اختیار نظارتی در ساختار مرکزی حزب، امکان اعمال کنترل گسترده‌تر بر مسئولان محلی و نهادهای اجرایی را فراهم می‌آورد و بر توازن قدرت درون‌حزبی اثر می‌گذارد. با این حال، ارزیابی این نهاد مستلزم توجه به محدودیت‌های

^{۱۰۸} این مقام بلندپایه در سال ۲۰۱۵ به حبس ابد به جرم ارتشاء، سوء استفاده از قدرت و اختیارات سیاسی و حکومتی و افشای اسرار دولتی محکوم شد. بنگ:

<https://www.ft.com/content/00b3d394-102e-11e5-ad5a-00144feabdc0?syn-25a6b1a6=1>

^{۱۰۹} بو شی‌لای فرماندار چونگ‌چینگ، به اتهام ارتشاء، اختلاس و سوء استفاده از مقام دولتی به حبس ابد محکوم شده است. نک:

<https://www.bbc.co.uk/news/world-asia-china-24170726>

^{۱۱۰}

<https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/china-removes-9-senior-military-officials-from-national-legislature/3841122>

^{۱۱۱} The National Supervisory Commission (NSC)

^{۱۱۲} Maya Mainland-Gratton, Liam Olsen and Naomi Shi, "Two Birds, One Policy: The Establishment of the National Supervisory Commission as a Factional and Centralizing Tool," *FLUX: International Relations Review* 11, No. 1 (2021): 63-70. [10.26443/firr.v11i1.54](https://doi.org/10.26443/firr.v11i1.54)



استقلال آن است، زیرا کمیسیون بخشی از ساختار حزب محسوب می‌شود و فعالیتش در چارچوب نظام رهبری حزب انجام می‌گیرد. درباره پرونده‌های حساس نیز نمی‌توان بدون شواهد مشخص نتیجه گرفت که تصمیم‌ها الزاماً با هدف حذف رقیبان سیاسی اتخاذ شده‌اند. همچنین هیچ اقدام رسمی از سوی این کمیسیون علیه هو جین تائو در ارتباط با خروج او از نشست پایانی بیستمین کنگره ملی حزب در اکتبر ۲۰۲۲ گزارش نشده است. توضیح رسمی منتشرشده درباره خروج او، ناخوشی و ضرورت مراقبت از وضعیت جسمانی‌اش بود و شواهد علنی معتبری وجود ندارد که این واقعه را به رسیدگی انضباطی یا برکناری او از کمیسیون مرتبط کند.

۲. کمیسیون مرکزی نظامی

کمیسیون نظامی مرکزی، عالی‌ترین نهاد رهبری نظامی حزب کمونیست چین و جمهوری خلق چین محسوب می‌شود و فرماندهی ارتش آزادی‌بخش خلق، پلیس مسلح خلق و شبه‌نظامیان را بر عهده دارد. این کمیسیون در دو ساختار موازی حزبی و دولتی فعالیت می‌کند که ترکیب اعضای آن‌ها یکسان است. رئیس کمیسیون نظامی مرکزی که معمولاً دبیرکل حزب کمونیست چین نیز هست، عالی‌ترین مقام فرماندهی نیروهای مسلح را در اختیار دارد و اصل بنیادین «حزب بر ارتش فرماندهی می‌کند» را در ساختار سیاسی و نظامی چین تثبیت می‌سازد. این نهاد درباره راهبرد نظامی، انتصاب فرماندهان ارشد، بودجه دفاعی، توسعه تجهیزات و اصلاحات سازمانی ارتش تصمیم‌گیری می‌کند. وزارت دفاع ملی عمدتاً مسئولیت‌های اداری و دیپلماتیک را بر عهده دارد و فرماندهی واقعی نیروهای مسلح در اختیار کمیسیون نظامی مرکزی قرار دارد. ترکیب این کمیسیون معمولاً شامل رئیس، چند نایب‌رئیس و شماری از اعضای ارشد نظامی است که از میان فرماندهان بلندپایه انتخاب می‌شوند.^{۱۱۳}

از سال ۲۰۱۲ و هم‌زمان با آغاز رهبری شی جین‌پینگ، کمیسیون نظامی مرکزی به یکی از محورهای اصلی اصلاح ساختار نیروهای مسلح و اجرای کارزار مبارزه با فساد در ارتش تبدیل شده است. در سال‌های اخیر، تحقیقات انضباطی و برکناری شماری از فرماندهان ارشد، از جمله هه ویدونگ، ترکیب این کمیسیون را تحت تأثیر قرار داده و تمرکز اختیار فرماندهی در دست رئیس آن را افزایش داده است.^{۱۱۴} این تحولات نشان می‌دهد که کمیسیون نظامی مرکزی نقشی اساسی در حفظ کنترل حزب کمونیست بر نیروهای مسلح و تضمین تبعیت ساختار نظامی از رهبری سیاسی ایفا

¹¹³ <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3196360/what-chinas-central-military-commission-and-why-it-so-powerful>

¹¹⁴ <https://www.wsj.com/world/china/xi-removes-chinas-no-2-general-in-escalating-purge-of-military-leadership-15eb3dfd>



می‌کند. از منظر تحلیلی، تأکید بر وفاداری سیاسی و تشدید نظارت انضباطی می‌تواند انسجام فرماندهی و کنترل مرکزی را تقویت کند، در حالی که تداوم پاکسازی‌ها ممکن است بر ثبات مدیریتی، انتقال تجربه و آمادگی عملیاتی ارتش نیز اثر بگذارد. کمیسیون نظامی مرکزی همچنان نهادی محوری در نظام سیاسی چین به شمار می‌رود که بر اساس آن، نیروهای مسلح تحت رهبری حزب فعالیت می‌کنند و از استقلال نهادی در برابر ساختار رهبری حزب برخوردار نیستند.^{۱۱۵}

گفتار سوم: ارکان اصلی دیگر جمهوری خلق چین

گفتار حاضر به بررسی ساختار حکمرانی و سازکارهای اداره جمهوری خلق چین با تأکید بر پیوند میان نهادهای حزبی و دولتی اختصاص دارد. شناخت الگوی حکمرانی چین مستلزم مطالعه نحوه توزیع مسئولیت‌ها میان نهادهای مرکزی، دستگاه اجرایی، ساختار قضایی و حکومت‌های استانی و محلی است. در این الگو، حزب کمونیست چین جایگاه محوری در تعیین جهت‌گیری‌های کلان سیاسی و نظارت بر عملکرد نهادهای حکومتی دارد و دستگاه دولت مسئولیت اجرای سیاست‌ها، اداره امور عمومی و تحقق اهداف توسعه‌ای را بر عهده می‌گیرد. بررسی این ساختار نشان می‌دهد که سازمان سیاسی چین بر تفکیک کامل میان رهبری حزبی و مدیریت دولتی استوار نیست، بلکه از طریق پیوندهای تشکیلاتی، سازکارهای نظارتی و سلسله‌مراتب تصمیم‌گیری، هماهنگی میان این دو حوزه را برقرار می‌سازد. بر این اساس، نخست جایگاه شورای دولتی به عنوان عالی‌ترین نهاد اجرایی دولت مرکزی و نقش آن در هدایت وزارتخانه‌ها و اجرای سیاست‌های ملی بررسی می‌شود. سپس ساختار دیوان عالی خلق و دادستانی عالی خلق با توجه به رابطه آن‌ها با کنگره ملی خلق، چارچوب حقوقی حاکم بر فعالیت دستگاه قضایی و نقش رهبری حزب در نظام سیاسی چین تحلیل خواهد شد. در بخش پایانی نیز سازمان حکمرانی استانی و محلی، رابطه میان دبیران کمیته‌های حزبی و مقام‌های اجرایی، سازکار انتصاب کادرها و حدود اختیار حکومت‌های محلی مورد توجه قرار می‌گیرد. این بررسی، تصویری منسجم از نحوه اتصال تصمیم‌گیری سیاسی، اجرای اداری و نظارت سازمانی در جمهوری خلق چین ارائه می‌دهد و زمینه لازم را برای ارزیابی ظرفیت‌ها و محدودیت‌های این الگو در مطالعات تطبیقی حکمرانی فراهم می‌کند.

¹¹⁵ <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-transformation-of-the-chinese-peoples-liberation-army-into-a-world-class-military>



بند نخست: شورای دولتی جمهوری خلق چین

شورای دولتی عالی‌ترین نهاد اجرایی و اداری دولت مرکزی جمهوری خلق چین است که مسئولیت اجرای قوانین، تصمیمات و سیاست‌های مصوب کنگره ملی خلق و کمیته دائمی آن را بر عهده دارد. این نهاد تحت ریاست نخست‌وزیر فعالیت می‌کند و وزارتخانه‌ها، کمیسیون‌های دولتی و سایر دستگاه‌های اجرایی مرکزی را هدایت و هماهنگ می‌سازد. وظایف شورای دولتی حوزه‌های گسترده‌ای از جمله سیاست‌گذاری اقتصادی، مدیریت اداری، تنظیم روابط میان دستگاه‌های اجرایی، اجرای برنامه‌های توسعه، تنظیم مقررات اداری و نظارت بر عملکرد حکومت‌های محلی را در بر می‌گیرد. جایگاه این شورا در ساختار سیاسی چین نشان می‌دهد که اجرای سیاست‌های ملی از طریق یک دستگاه اداری متمرکز و سلسله‌مراتبی دنبال می‌شود. اساسنامه این نهاد حکومتی، قانون ارگانیک شورای دولتی جمهوری خلق چین است.

وفق ماده ۵ قانون مزبور، نخست‌وزیر (لی چیانگ) در رأس شورای دولتی قرار دارد و معمولاً از اعضای کمیته دائمی دفتر سیاسی حزب کمونیست چین انتخاب می‌شود.^{۱۱۶} این پیوند سازمانی، هماهنگی میان رهبری عالی حزب و دستگاه اجرایی دولت را تسهیل می‌کند و زمینه اجرای سیاست‌های کلان حزب را از طریق نهادهای رسمی حکومت فراهم می‌سازد. وزارتخانه‌ها و کمیسیون‌های دولتی در چارچوب وظایف قانونی خود مسئول اجرای برنامه‌های تخصصی هستند و فعالیت آن‌ها تحت هدایت و نظارت شورای دولتی قرار دارد. از این رو، ساختار اجرایی چین را نمی‌توان جدا از سلسله‌مراتب تصمیم‌گیری حزب کمونیست تحلیل کرد، زیرا جهت‌گیری‌های سیاسی کلان در نهادهای رهبری حزب شکل می‌گیرند و از طریق سازکارهای دولتی به سیاست‌های اجرایی تبدیل می‌شوند.^{۱۱۷}

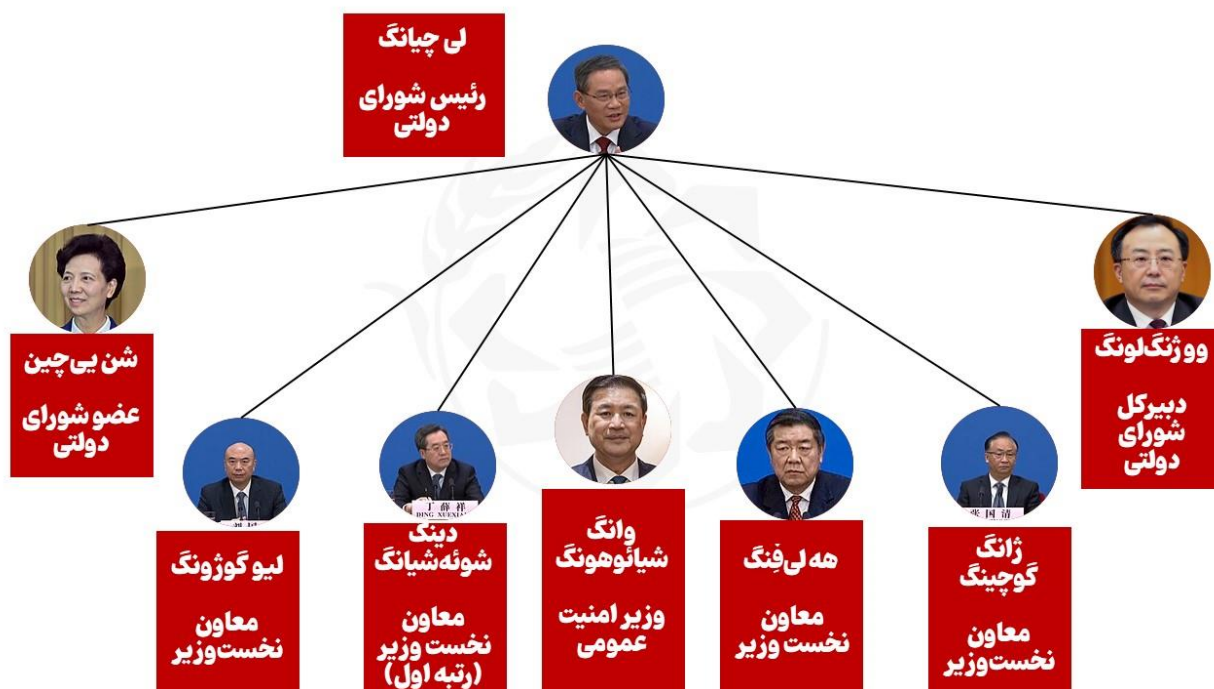
شورای دولتی در حوزه‌هایی مانند توسعه اقتصادی، سیاست صنعتی، مدیریت مالی، آموزش، بهداشت، حمل‌ونقل و تنظیم فعالیت‌های اداری نقش محوری دارد. این نهاد وظیفه دارد میان اولویت‌های ملی و ظرفیت اجرایی وزارتخانه‌ها هماهنگی ایجاد کند و اجرای برنامه‌های دولت مرکزی را در سراسر کشور پیگیری کند. ارتباط مستمر شورای دولتی با حکومت‌های استانی و محلی نیز امکان انتقال سیاست‌های مرکزی به سطوح پایین‌تر اداری را فراهم می‌کند. با این

¹¹⁶ Organic Law of the State Council of the People's Republic of China (10 December 1982; revised on March 11 2024), art. 5.

¹¹⁷ نکته کلیدی این قوانین که شاکله نهادهای عالی حکومتی هستند پیروی نهاد از اندیشه‌های مائو تسه‌دونگ، مارکسیسم - لنینیسم و اندیشه‌های دنگ شیائوپینگ است. ذیل ماده ۳ قانون ارگانیک شورای دولتی چین، این امر قید شده است.



حال، دامنه اختیارات اجرایی شورا در چارچوب نظام سیاسی حزب‌محور چین تعریف می‌شود و تصمیمات آن با جهت‌گیری‌های رهبری حزب و الزامات سیاسی تعیین شده در سطوح عالی هماهنگ می‌ماند.^{۱۱۸}



تصویر ۳. اعضای شورای دولتی چین

بند دوم: قوه قضاییه و دادستانی در جمهوری خلق چین

ساختار حقوقی و سیاسی جمهوری خلق چین بر اصل وحدت قدرت دولتی استوار است و الگوی تفکیک قوا به شیوه رایج در نظام‌های لیبرال‌دموکراتیک را نمی‌پذیرد. بر اساس این الگو، کنگره ملی خلق عالی‌ترین نهاد قدرت دولتی محسوب می‌شود و نهادهای قضایی، اجرایی و نظارتی در چارچوب ساختار قانون اساسی و تحت نظارت نهادهای دولتی ذی‌ربط فعالیت می‌کنند. دیوان عالی خلق عالی‌ترین مرجع قضایی کشور است و دادستانی عالی خلق نیز در رأس ساختار دادستانی قرار دارد. هر دو نهاد در برابر کنگره ملی خلق و کمیته دائمی آن مسئولیت دارند و وظایف خود را مطابق قانون اساسی و قوانین جمهوری خلق چین انجام می‌دهند.

¹¹⁸ Organic Law of the State Council of the People's Republic of China (10 December 1982; revised on March 11 2024), arts. 7-19.



حزب کمونیست چین از طریق ساختار رهبری سیاسی و سازکارهای سازمانی خود بر جهت‌گیری کلی نظام قضایی و حقوقی تأثیر می‌گذارد. کمیسیون سیاسی و حقوقی کمیته مرکزی حزب، هماهنگی سیاسی و سازمانی امور مرتبط با دادگاه‌ها، دادستانی، نهادهای امنیت عمومی و دستگاه‌های قضایی و انتظامی را بر عهده دارد. این سازکار، جایگاه نظام قضایی را در چارچوب کلی حاکمیت حزب تعریف می‌کند و بر هماهنگی میان اجرای قانون، حفظ نظم عمومی و اهداف سیاسی نظام تأکید دارد. در نتیجه، استقلال قضایی در چین با برداشت رایج در نظام‌هایی که بر تفکیک نهادی قوا و استقلال کامل دستگاه قضایی از رهبری سیاسی تأکید دارند، تفاوت دارد.^{۱۱۹}

دیوان عالی خلق مسئول نظارت بر عملکرد دادگاه‌های پایین‌تر، رسیدگی به پرونده‌های معین در حدود صلاحیت قانونی و تبیین و اجرای یکپارچه قوانین در نظام قضایی است. دادستانی عالی خلق نیز بر فعالیت دادستانی‌های پایین‌تر نظارت می‌کند و وظایفی مانند تعقیب کیفری و نظارت قانونی بر اجرای قوانین را انجام می‌دهد. قضات و دادستان‌ها در چارچوب قوانین و مقررات سازمانی فعالیت می‌کنند و ساختار انتصاب، ارزیابی و نظارت بر عملکرد آنان با نظام سیاسی و اداری کشور ارتباط دارد. در ارزیابی این ساختار باید میان صلاحیت‌های قانونی نهادهای قضایی و تأثیر رهبری حزب بر جهت‌گیری سیاسی آن‌ها تمایز قائل شد، زیرا عملکرد قضایی در چین در چارچوب نظامی شکل می‌گیرد که رهبری حزب کمونیست را از اصول بنیادین سازمان سیاسی کشور می‌داند.^{۱۲۰}

بند سوم: حکومت‌های استانی و محلی

ساختار حکمرانی استانی و محلی در جمهوری خلق چین بر پیوند سازمانی میان کمیته‌های حزب کمونیست و نهادهای رسمی دولت استوار است. در هر استان، منطقه خودمختار و شهر تابع مرکز، ساختارهای حزبی و دولتی به صورت موازی فعالیت می‌کنند. دبیر کمیته حزب در استان معمولاً جایگاه سیاسی برتری نسبت به استاندار دارد و مسئول هدایت کلی سیاست‌های حزبی و نظارت بر اجرای جهت‌گیری‌های مرکزی است.^{۱۲۱} استاندار نیز مدیریت اجرایی حکومت استانی را بر عهده دارد و مسئولیت اجرای برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی و اداری را در چارچوب قوانین و

¹¹⁹ Wang Jiangyu, "The party in the legislature and the judiciary," in Zheng Yongnian and Lance L.P. Gore (eds.), *The Chinese Communist Party in Action: Consolidating Party Rule* (Routledge/Taylor & Francis Group 2020): 181-198.

¹²⁰ Ibid., 186-188.

¹²¹ Susan V. Lawrence and Michael F. Martin, "Understanding China's Political System," *Congressional Research Service* (10 May 2012): 1-33.



سیاست‌های ملی انجام می‌دهد. این تقسیم کار، هم‌زمانی هدایت سیاسی حزب و اجرای اداری دولت را در سطح منطقه‌ای امکان‌پذیر می‌سازد.

انتصاب و ارتقای مقام‌های ارشد استانی و محلی به‌شدت تحت تأثیر نظام سازمانی حزب کمونیست چین قرار دارد. سازمان مرکزی حزب و دیگر نهادهای مسئول امور تشکیلاتی، در تعیین و ارزیابی کادرهای ارشد نقش مهمی ایفا می‌کنند و معیارهایی مانند عملکرد مدیریتی، تحقق اهداف توسعه‌ای، انضباط سازمانی و وفاداری به رهبری حزب در مسیر ارتقای آنان اهمیت دارند. این نظام انتصابات، مرکز را قادر می‌سازد تا بر ترکیب مدیریتی حکومت‌های محلی نظارت کند و هماهنگی میان سیاست‌های ملی و اولویت‌های منطقه‌ای را تقویت سازد. جابه‌جایی مقام‌ها میان مناطق و سطوح مختلف اداری نیز بخشی از سازکار مدیریت کادرها به شمار می‌رود و به مرکز امکان می‌دهد عملکرد مدیران را در حوزه‌های گوناگون ارزیابی کند.^{۱۲۲}

حکومت‌های استانی و محلی در اجرای سیاست‌های اقتصادی، توسعه زیرساخت‌ها، ارائه خدمات عمومی، مدیریت شهری و روستایی و اداره امور اجتماعی از اختیارات اجرایی قابل توجهی برخوردارند. این اختیارات به آن‌ها امکان می‌دهد برنامه‌های ملی را با شرایط اقتصادی و اجتماعی مناطق تطبیق دهند و در برخی حوزه‌ها ابتکارهای اجرایی و توسعه‌ای را پیش ببرند. با وجود این، اختیار محلی در چارچوب وحدت سیاسی و اداری کشور اعمال می‌شود و تصمیمات مرتبط با جهت‌گیری‌های کلان سیاسی، انتصابات مهم و اولویت‌های راهبردی تحت نظارت مرکز و رهبری حزب قرار دارند. این الگو ترکیبی از تمرکز سیاسی و انعطاف اجرایی منطقه‌ای ایجاد می‌کند و به حزب کمونیست امکان می‌دهد ضمن حفظ کنترل بر مسیر کلی حکمرانی، از ظرفیت حکومت‌های محلی برای اجرای برنامه‌های توسعه‌ای و آزمایش سیاست‌های اقتصادی بهره‌برداری کند.^{۱۲۳}

گفتار چهارم: سلسله‌مراتب قدرت و تمرکز اقتدار سیاسی در نظام حکمرانی جمهوری خلق چین

در نظام سیاسی جمهوری خلق چین، توزیع قدرت را باید با توجه به تفاوت میان جایگاه قانونی نهادها و میزان نفوذ آن‌ها در تصمیم‌گیری‌های کلان بررسی کرد. قانون اساسی برای نهادهایی مانند کنگره ملی خلق، شورای دولتی و

¹²² Rongxing Guo, "Political and Administrative Systems," *Understanding the Chinese Economies* (2013): 67-83. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-397826-4.00005-6>

^{۱۲۳} بنگ. تصویر ۱.



دستگاه قضایی صلاحیت‌های مشخصی در نظر گرفته است، اما جایگاه حزب کمونیست چین در هدایت سیاسی کشور، روابط میان این نهادها و حدود اختیار عملی آن‌ها را شکل می‌دهد. رهبری حزب از طریق تعیین جهت‌گیری‌های کلان، نظارت بر کادرهای ارشد و هدایت اولویت‌های ملی، بر عملکرد ساختارهای دولتی اثر می‌گذارد. در نتیجه، فهم سلسله‌مراتب قدرت در چین مستلزم توجه هم‌زمان به ساختار رسمی حکومت و جایگاه نهادهای عالی حزب در فرایند شکل‌گیری تصمیمات است. این ویژگی، نظام حکمرانی چین را به الگویی تبدیل کرده است که در آن تمرکز اقتدار سیاسی در ساختار حزبی با تقسیم وظایف اداری میان نهادهای دولتی همراه می‌شود.^{۱۲۴}

کمیته دائمی دفتر سیاسی حزب کمونیست چین در رأس تصمیم‌گیری‌های سیاسی قرار دارد و دبیرکل حزب نقشی محوری در هدایت آن ایفا می‌کند. این جایگاه به رهبری عالی حزب امکان می‌دهد اولویت‌های راهبردی کشور را تعیین کند و جهت‌گیری کلی فعالیت نهادهای دولتی را تحت تأثیر قرار دهد. دفتر سیاسی و کمیته مرکزی نیز در چارچوب وظایف حزبی خود در تعیین سیاست‌های کلان، نظارت بر اجرای تصمیمات و مدیریت کادرهای ارشد نقش دارند. رابطه این نهادها با یکدیگر بر پایه سلسله‌مراتب تشکیلاتی حزب و جایگاه هر یک در فرایند تصمیم‌گیری تعریف می‌شود. از این منظر، نفوذ سیاسی هر نهاد را نمی‌توان تنها بر اساس عنوان رسمی یا صلاحیت‌های مکتوب آن سنجید، بلکه باید میزان مشارکت آن در تعیین اولویت‌های ملی، انتصاب مدیران ارشد و هدایت عملکرد سایر بخش‌های حکومت را نیز در نظر گرفت.

کنگره ملی خلق از نظر قانون اساسی عالی‌ترین نهاد قدرت دولتی به شمار می‌رود و صلاحیت‌هایی همچون قانون‌گذاری، اصلاح قانون اساسی، تصویب برنامه‌های توسعه و انتخاب یا تأیید مقام‌های عالی کشور را بر عهده دارد. با وجود این جایگاه رسمی، جهت‌گیری‌های عمده سیاسی معمولاً پیش از طرح در کنگره، در نهادهای رهبری حزب بررسی و هماهنگ می‌شوند. این وضعیت موجب می‌شود نقش کنگره در تصویب و رسمیت‌بخشیدن به تصمیمات با نقش نهادهای حزبی در شکل‌گیری اولیه آن‌ها تفاوت داشته باشد. شورای دولتی نیز مسئول اداره دستگاه اجرایی، هدایت وزارتخانه‌ها و اجرای سیاست‌های عمومی است و فعالیت آن با اولویت‌های تعیین‌شده از سوی رهبری حزب پیوند دارد. در این چارچوب، کنگره ملی خلق و شورای دولتی وظایف حقوقی و اجرایی مهمی بر عهده دارند، در حالی که جهت‌گیری سیاسی کلان کشور عمدتاً در ساختار عالی حزب تعیین می‌شود.

¹²⁴ Jamie P. Horsley, "Party leadership and rule of law in the Xi Jinping era What does an ascendant Chinese Communist Party mean for China's legal development?" *Brookings* (2019): 4.



جایگاه قوه قضائیه نیز در همین چارچوب قابل بررسی است. دیوان عالی خلق و دادستانی عالی خلق بر اساس قانون اساسی و قوانین کشور وظایف قضایی و دادستانی خود را انجام می‌دهند و در برابر کنگره ملی خلق و کمیته دائمی آن مسئولیت دارند. در کنار این جایگاه قانونی، رهبری حزب کمونیست بر جهت‌گیری عمومی امور سیاسی و حقوقی کشور اثر می‌گذارد و کمیسیون سیاسی و حقوقی حزب در هماهنگی امور مرتبط با دادگاه‌ها، دادستانی‌ها و نهادهای امنیت عمومی نقش دارد. از این رو، استقلال قضایی در چین با الگوهایی که بر تفکیک نهادی قوا و استقلال دستگاه قضایی از رهبری سیاسی تأکید دارند، تفاوت دارد. این پیوند میان ساختار حزبی و نظام قضایی، جایگاه حقوقی دادگاه‌ها را در کنار ملاحظات سیاسی و سازمانی قرار می‌دهد و بر نحوه عملکرد نهادهای مسئول اجرای قانون تأثیر می‌گذارد.

در سطوح استانی و محلی نیز جایگاه حزب در هدایت حکومت حفظ می‌شود. دبیر کمیته حزب در استان معمولاً از نفوذ سیاسی بیشتری نسبت به استاندار برخوردار است و در تعیین اولویت‌های منطقه‌ای، هدایت کادرهای حزبی و نظارت بر اجرای سیاست‌های ملی نقش دارد. استانداران و مدیران محلی مسئولیت اداره امور اجرایی، توسعه اقتصادی، ارائه خدمات عمومی و اجرای برنامه‌های دولتی را بر عهده دارند، اما انتصاب و ارتقای مقام‌های ارشد محلی به شدت تحت تأثیر نهادهای مرکزی حزب قرار دارد. این الگو به حکومت‌های محلی اجازه می‌دهد در حوزه‌هایی مانند توسعه زیرساخت‌ها، مدیریت شهری و اجرای برنامه‌های اقتصادی از ظرفیت اجرایی خود استفاده کنند، در حالی که جهت‌گیری‌های سیاسی و انتصابات کلیدی همچنان زیر نظارت مرکز باقی می‌مانند. به این ترتیب، اداره منطقه‌ای کشور بر ترکیب هدایت سیاسی متمرکز و اجرای اداری در سطوح مختلف استوار است.

از نظر توزیع واقعی نفوذ، ساختار قدرت در چین را می‌توان سلسله‌مراتبی دانست که در رأس آن دبیر کل حزب و کمیته دائمی دفتر سیاسی قرار دارند و پس از آن دفتر سیاسی و کمیته مرکزی در هدایت سیاسی و سازمانی نقش‌آفرینی می‌کنند. نهادهای دولتی مرکزی، از جمله کنگره ملی خلق و شورای دولتی، مسئولیت‌های قانون‌گذاری و اجرایی خود را در چارچوب نظم سیاسی حاکم انجام می‌دهند و نهادهای قضایی نیز با وجود صلاحیت‌های قانونی مشخص، در نظامی فعالیت می‌کنند که رهبری حزب را اصل بنیادین سازمان سیاسی کشور می‌داند. حکومت‌های استانی و محلی در مرحله اجرای سیاست‌ها و اداره امور منطقه‌ای نقش دارند و حدود اختیار آن‌ها با نظارت سیاسی و تشکیلاتی مرکز تعیین می‌شود. اهمیت این سلسله‌مراتب در آن است که تمرکز قدرت در رهبری حزب، کنترل انتصابات و هدایت سیاسی نهادهای دولتی را به یکدیگر پیوند می‌دهد. چنین الگویی می‌تواند هماهنگی تصمیم‌گیری و اجرای



سیاست‌های ملی را تقویت کند، اما هم‌زمان میزان استقلال نهادهای رسمی و ظرفیت آن‌ها برای اصلاح مستقل تصمیمات کلان را محدود می‌سازد.

نتیجه‌گیری

ساختار سیاسی و حقوقی جمهوری خلق چین بر پیوند تنگاتنگ میان قانون اساسی، رهبری حزب کمونیست و اصل تمرکز دموکراتیک استوار است. قانون اساسی ۱۹۸۲ و اصلاحات بعدی آن، به‌ویژه اصلاحیه ۲۰۱۸، جایگاه رهبری حزب را از مقدمه به متن اصلی ماده ۱ ارتقا داد و محدودیت دوره ریاست‌جمهوری را حذف کرد. در این نظام، کنگره ملی خلق از نظر حقوقی عالی‌ترین ارگان قدرت دولتی است، اما جهت‌گیری‌های کلان سیاسی پیش از طرح در این نهاد، در کمیته دائمی دفتر سیاسی و سایر ارکان عالی حزب شکل می‌گیرد. قوه قضاییه و دادستانی نیز در چارچوب وحدت قدرت دولتی و تحت هدایت کمیسیون سیاسی و حقوقی حزب فعالیت می‌کنند و استقلال قضایی به معنای غربی در آن وجود ندارد. حکومت‌های استانی و محلی نیز با ساختار دوگانه حزبی-دولتی اداره می‌شوند و دبیر حزب در هر سطح معمولاً بر مقام اجرایی برتری سیاسی دارد. این الگو امکان هماهنگی بالا در تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌های ملی را فراهم می‌آورد، در حالی که استقلال نهادی و ظرفیت کنترل متقابل میان قوا را محدود می‌سازد.

از منظر تحلیلی، نظام حکمرانی چین را نمی‌توان صرفاً بر اساس عناوین رسمی نهادها یا صلاحیت‌های مکتوب در قانون اساسی فهمید. نفوذ واقعی در سلسله‌مراتبی جریان دارد که رأس آن دبیرکل حزب و کمیته دائمی دفتر سیاسی قرار دارد و سپس به دفتر سیاسی، کمیته مرکزی، نهادهای دولتی مرکزی و سرانجام سطوح استانی و محلی می‌رسد. کمیسیون مرکزی بازرسی و انضباط و کمیسیون نظامی مرکزی نیز به‌عنوان ابزارهای حفظ انضباط داخلی حزب و کنترل مطلق بر نیروهای مسلح عمل می‌کنند و در سال‌های اخیر با پاکسازی‌های گسترده، تمرکز قدرت را بیش از پیش تقویت کرده‌اند. شناخت این ساختار برای فهم فرایند سیاست‌گذاری خارجی چین و تعامل با آن ضروری است، زیرا تصمیمات راهبردی نه در نهادهای دولتی به‌تنهایی، بلکه در چارچوب رهبری متمرکز حزب اتخاذ و سپس از مسیر نهادهای رسمی به اجرا درمی‌آید.



منابع

منابع فارسی

کتاب

علمایی فر، ابوالفضل، سیاست و حکومت در چین: از امپراتوری تا سوسیالیسم با مشخصات چینی، تهران: مرکز مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۴۰۳.

ضیایی بیگدلی، محمدرضا، حقوق معاهدات بین‌المللی، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۹۶.

مقالات

مؤتمنی طباطبایی، منوچهر. «نگاهی به حقوق اساسی جمهوری خلق چین» نشریه حقوق اساسی ۳، شماره ۵ (۱۳۸۴): ۱۶۸-۱۷۵.

طیبی، سبحان و سعید شعبانی. «مقررات گذاری در چین از منظر حقوق بین‌الملل معاهدات». پژوهش‌های حقوق تطبیقی عدل و انصاف ۲، شماره ۶ (۱۳۹۸): ۴۰-۵۹.

گزارش‌ها

عسگری، امیرحسین. بحران جانشینی در چین: اثردهای سرخ و پیچیدگی‌های قدرت در دوره پس از شی. اندیشکده سرآمد، ۱۴۰۵.

احمدی، مسعود. «نظام سیاسی چین، انتخابی و سلسله‌مراتبی». ایرنا، ۱۸ اسفند ۱۳۹۹. <https://irna.ir/xjD95k>

English

Books

Chen, Jianfu. *Chinese Law: Towards an Understanding of Chinese Law, Its Nature and Developments*. Amsterdam: Martinus Nijhoff Publishers, 1999.

Chen, Jianfu. *Chinese Law: Context and Transformation*. Revised and expanded edition. Leiden: Brill Nijhoff, 2016.



Li, Cheng. *Chinese Politics in the Xi Jinping Era: Reassessing Collective Leadership*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2016.

Tsai, Wen-Hsuan. *Reshaping the State: Chinese Political Institutions under Xi Jinping*. Canberra: ANU Press, 2026.

Articles

Hand, Keith J. "Constitutional Supervision in China After the 2018 Amendment of the Constitution: Refining the Narrative of Constitutional Supremacy in a Socialist Legal System." *Asia-Pacific Law & Policy Journal* 23, no. 2 (2022): 137–180.

Horsley, Jamie P. "Party Leadership and Rule of Law in the Xi Jinping Era." *Brookings Institution*, September 30, 2019.

Lin, Feng. "The 2018 Constitutional Amendments." *China Perspectives*, no. 1 (2019): 11–21.

Orgad, Liav. "The Preamble in Constitutional Interpretation." *International Journal of Constitutional Law* 8, no. 4 (2010): 714–738.

Thornton, Patricia M. "Of Constitutions, Campaigns and Commissions: A Century of Democratic Centralism under the CCP." *The China Quarterly* 248 (2021): 52–72.

Wang, Jiangyu. "The Party in the Legislature and the Judiciary." In *The Chinese Communist Party in Action: Consolidating Party Rule*, edited by Zheng Yongnian and Lance L. P. Gore, 181–198. London: Routledge, 2020.

Zhang, Xiaodan. "The Leadership of the CCP: From the Preamble to the Main Body of the Constitution—What Are Its Consequences for the Chinese Socialist Rule of Law?" *Hague Journal on the Rule of Law* 12 (2020): 147–166.

Luqiu, Luwei Rose, and Chuyu Liu. "A New Social Class or Old Friends? A Study of Private Entrepreneurs in the National People's Congress of China." *Journal of East Asian Studies* 18, no. 3 (2018): 389–400.

Documents / Official Sources

Constitution of the People's Republic of China (1982, as amended 2018).

Constitution of the Communist Party of China (revised October 22, 2022).

Organic Law of the State Council of the People's Republic of China (December 10, 1982; revised March 11, 2024).

Foreign Relations Law of the People's Republic of China (2023).

National People's Congress of the People's Republic of China. "Amendment to the Constitution of the People's Republic of China." March 11, 2018.



Saich, Tony. "The National People's Congress: Functions and Membership." Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School, 2015.

Lawrence, Susan V., and Michael F. Martin. "Understanding China's Political System." Congressional Research Service, May 10, 2012.