

نهادها و سازوکارهای حکمرانی در چین (۳): سازوکارهای نظارت در فرایند حکمرانی جمهوری خلق چین



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۸۱۱
کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۳/۵

عنوان گزارش:

نهادهای و سازوکارهای حکمرانی در چین (۳):
سازوکارهای نظارت در فرایند حکمرانی جمهوری خلق چین

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی □

نام دفتر:

مطالعات بنیادین حکمرانی (گروه الگوها و ابزارهای حکمرانی)

تهیه و تدوین کنندگان:

میثم بهارلو، امیرمحمد اسماعیلی

مدیر مطالعه:

محمد عبدالحسین زاده

اظهار نظر کنندگان:

محمد جواهری طهرانی (مطالعات حقوقی)،
سمیه زمانی (مطالعات سیاسی)

ناظر علمی:

مهدی عبد الحمید

ناظر علمی بیرون از مرکز:

فریبرز ارغوانی پیرسلامی (عضو هیئت علمی دانشگاه شیراز)

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

گرافیک و صفحه آرایی:

انسیه بهابزرگی

واژه‌های کلیدی:

۱. حکمرانی
۲. نظارت
۳. ساختار حکمرانی
۴. جمهوری خلق چین
۵. فرایندهای اداری-سیاسی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۰۱/۲۵



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۹	۱. مقدمه
۱۱	۲. پیشینه پژوهشی
۱۱	۳. ساختار جمهوری خلق چین
۱۹	۴. نظارت عمودی
۲۸	۵. ساختار عمودی - افقی کمیسیون های نظارت
۳۸	۶. نظارت افقی کنگره های خلق
۴۴	۷. نتیجه گیری
۴۹	منابع و مآخذ

فهرست نمودارها

۱۲	نمودار ۱. ساختار قوادر جمهوری خلق چین
۱۸	نمودار ۲. نسبت سازوکارهای نظارتی حزب و نظام سیاسی چین
۳۰	نمودار ۳. سیر شکل گیری کمیسیون نظارت ملی
۳۲	نمودار ۴. وزارت نظارت
۳۴	نمودار ۵. سازوکار درونی کمیسیون نظارت ملی
۴۵	نمودار ۶. مدل چینی مدیریت شورایی

فهرست اشکال

۱۳	شکل ۱. شورا و کمیته دائمی
۱۴	شکل ۲. روابط قدرت و نظارت در ساختار چین

فهرست جداول

۸	جدول ۱. خلاصه مدیریتی
۲۲	جدول ۲. سطوح مختلف قوانین
۴۳	جدول ۳. انواع نهادها و سازوکارهای نظارت



نهادها و سازوکارهای حکمرانی در چین (۳): سازوکارهای نظارت در فرایند حکمرانی جمهوری خلق چین

چکیده



جمهوری خلق چین یک نظام تک‌حزبی است؛ با این وجود، سیستم اداره و قانونگذاری این کشور متمرکز نیست و به غیر از اداره چهار شهر مهم ذیل دولت مرکزی، بقیه مناطق - سلسله مراتب روستا تا استان - به صورت خودگردان و محلی اداره می‌شوند. در عین حال، سیستم حکمرانی محلی چینی بسیار متفاوت از سیستم فدرالیستی است. از این رو، مسئله نظارت بر اجرای قوانین و ارزیابی عملکرد مسئولین در چین از پیچیدگی‌هایی برخوردار است که به انواع نظارت منتهی می‌شود. به طور کلی، در یک تقسیم‌بندی، در جمهوری خلق چین نظارت عمودی، افقی و ترکیبی (افقی - عمودی) وجود دارد. نظارت عمودی دودسته است؛ به این صورت که کنگره ملی خلق و دفتر امور قانونگذاری شورای دولت باید از طریق سازوکار بایگانی و بازبینی^۱ بر قوانین مصوب سطوح پایین‌تر (کنگره‌های محلی خلق) و سازواری آنها با قوانین مرکزی نظارت داشته باشند و حتی اقدام به پاک‌سازی برخی قوانین کنند. متولی نوع دوم نظارت عمودی، شورای دولت و دولت‌های محلی خلق هستند که موظف به نوشتن قراردادهای مسئولیت (زرنشو) با دولت‌های محلی سطوح پایین‌تر خود در خصوص برنامه‌های اجرایی و نظارت بر اجرای برنامه‌ها هستند. همچنین کنگره ملی خلق و کنگره‌های محلی خلق؛ متولی نظارت افقی هستند که در آن، کنگره ملی خلق بر شورای دولت و کنگره‌های محلی خلق بر دولت‌های محلی خلق سطوح مربوطه خود به منظور حسن اجرای قوانین نظارت دارند. برای این منظور نیز سه مدل نظارتی به نام‌های پینگ‌یی،^۲ ژیفای جیانچا^۳ و اوراق نظارت قانون وجود دارد. علاوه بر این، نظارت عمودی - افقی به شکل کمربند آویز توسط کمیسیون نظارت ملی و شعب محلی آن انجام می‌گیرد که در آن، کمیسیون نظارت ملی همچون یک نهاد آمبودزمان به صورت فراقضایی و با مشارکت مردمی و پلتفرم‌های اجتماعی بر عملکرد مسئولین سطوح مختلف نظارت دارد.

1. Filing and Review System
2. PingYi
3. Zhifa Jiancha



بیان/شرح مسئله

سیستم نظارت و قانونگذاری در چین، در مقایسه با نظامهای قانونگذاری واحد یا متوازن^۱ که معمولاً در کشورهای دیگر وجود دارد، منحصربه‌فرد است. اولاً، قدرت قانونگذاری در چین توسط یک بخش یا شخص خاص اداره نمی‌شود، بنابراین سیستم قانونگذاری چین یک سیستم واحد نیست. دوماً، چندین نوع قدرت قانونگذاری در چین وجود دارد از جمله: قدرت قانونگذاری مقررات اداری دولتی، قدرت قانونگذاری مقررات ملی، و قدرت قانونگذاری مقررات محلی که بخش‌های مختلف این اختیارات را انجام می‌دهند. ثالثاً، سیستم قانونگذاری و نظارت چین یک سیستم «موازنه و تعادل»^۲ نیست زیرا ساختارهای نظام سیاسی چین بر اساس تفکیک قوا در میان بخش‌های قانونگذاری، اداری و قضایی عمل نمی‌کند. نظام سیاسی چین یک سیستم همگراست که در آن، کنگره ملی خلق چین مقامات سایر قوا یعنی رئیس‌جمهور، اعضای شورای دولت از جمله نخست‌وزیر، روسا و معاونین نهادهای قضایی و نظارتی همچون دادگاه عالی خلق، دادستانی عالی خلق و کمیسیون نظارت ملی را انتخاب می‌کند. رئیس‌جمهور بر اساس تصمیمات کنگره ملی خلق و کمیته دائمی آن قوانینی را وضع می‌کند، مقررات اداری نباید با قوانین مصوب کنگره ملی خلق مغایرت داشته باشد، مقررات محلی نیز نباید با قوانین و مقررات اداری مغایرت داشته باشد، و کنگره ملی خلق این اختیار را دارد که مقررات اداری و مقررات محلی را -همراه با قوانین وضع شده‌اش- لغو کند. همه این دستورالعمل‌ها نشان‌دهنده وابستگی، یکپارچگی و نظارت در سیستم قانونگذاری چین است که با کنترل و تعادل متفاوت است. برای ایجاد چنین یکپارچگی در قوانین و تسهیل در نظارت بر آن‌ها، سازوکار بایگانی و بازبینی قوانین توسط «کمیسیون امور قانونگذاری»^۳ متعلق به کمیته دائمی کنگره ملی خلق و دفتر امور قانونگذاری شورای دولت تعبیه شده است که به صورت دوره‌ای کارزارهای پاکسازی قوانین را نیز کلید می‌زنند.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

وظیفه نظارت بر اجرای مقررات در سطوح مختلف توسط کنگره ملی خلق، کمیته دائمی کنگره ملی خلق، دادگاه و دادستانی عالی خلق، کمیسیون نظارت ملی و تشکیلات متناظر آن‌ها در سطوح محلی یعنی کنگره‌ها، دادگاه‌ها، دادستانی‌های محلی خلق و... انجام می‌شود. با این حال، ساختار نظارتی جمهوری خلق چین به جهت تقسیمات کشوری و حاکمیت تک حزبی همانند سیستم قانونگذاری اش پیچیدگی‌هایی دارد. اولاً به سبب وجود کنگره‌های محلی؛ سلسله‌مراتب از سطح قصبه، شهرستان، پرفکچر، شهر، استان و سطح ملی یک نظارت عمودی وجود دارد که نهادهای نظارتی ملی (اعم از کنگره ملی خلق، کمیسیون نظارت ملی، شورای دولت) هر کدام بنا به حوزه وظایفش ضمن ارزیابی مقامات محلی (به جهت کنترل فساد) و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی محلی اقدام به ارزیابی قوانین محلی نیز می‌کنند. پس سه بحث مقوله نظارتی از جمله کنترل فساد اشخاص، ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و ارزیابی قوانین در حکمرانی چین مطرح است. لازم به ذکر است که بنا بر ساختار سلسله‌مراتبی، سطح بالاتر مثلاً سطح استانی بر سطح پایین‌تر یعنی شهرها نظارت می‌کنند. ثانیاً کنگره ملی بر شورای دولت در سطح کشوری نظارت می‌کند. به همین ترتیب، بنابه استقلال نسبی سطوح محلی از سطح ملی، کنگره‌های محلی خلق بر مقامات و عملکرد دولت‌های محلی خلق خود نظارت افقی می‌کنند. در نتیجه یک ساختار کمربند و آویز شکل گرفته می‌گیرد. ثالثاً کادر جمهوری خلق چین عموماً از حزب کمونیست چین هستند که کمیته‌های بازرسی انضباطی حزب مسئول رسیدگی به عملکرد کادر هستند. از این رو، نهادهای نظارتی چین نیز همین کمیته‌های حزب کمونیست هستند که در ساختارهای رسمی تعبیه شده‌اند.

پیشنهاد راهکارهای نظارتی، تقنینی یا سیاستی

در پایان لازم به ذکر است که این پژوهش صرفاً یک مطالعه موردی است. از این رو، با توجه به ساختارهای سیاسی متفاوت و زیست‌بوم فرهنگی-تاریخی کشور چین می‌بایست در هرگونه الهام‌گیری از آن، به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و زیست‌بوم ایرانی-اسلامی خود توجه ویژه داشت. بدین ترتیب، موارد ذکر شده در این پژوهش صرفاً الهام‌گیری‌های کلی است و هرگونه طرح عملیاتی

1. balanced

2. check-and-balance

3. The Legislative Affairs Commission (LAC) [法制工作委员会]

برای ایران نیازمند مطالعات بومی بیشتری خواهد بود. اهمیت انجام این مطالعه در آن است که نظام چین توانسته است بر پایه یک مدل بومی مدرن شرقی به توفیقات قابل توجه دست یابد. این سیستم، مدرن از این جهت است که **حزب/دولت/نظام سیاسی چین** به مثابه یک ماشین، شاهد **حاکمیت قوانین و استانداردهای نظارتی بر افراد** است و **قائم به افراد** در هیچ سطح مدیریتی نیست و شرقی بدین خاطر است که ریشه در تاریخ و فرهنگ کنفوسیوسی خود دارد. لذا مطالعه و بررسی این نظام سیاسی برای جمهوری اسلامی ایران می تواند مفید و الهام بخش باشد.

جدول ۱. خلاصه مدیریتی

نوع نظارت	نهاد نظارتی	سازوکارها و ابزارهای نظارتی	آموزه‌هایی برای نظارت در ایران
عمودی	– کنگره ملی خلق؛ «کمیسیون امور قانونگذاری» متعلق به کمیته دائمی کنگره ملی خلق – دفتر امور قانونگذاری شورای دولت	سازوکار بایگانی و بازبینی قوانین؛ – کارزارهای پاکسازی قوانین – تاکید بر مشورت، اجماع‌سازی و خوداصلاحی – بررسی اولویت متخبات تعارضات قانونی و بررسی پیشنهادهای شهروندان	قوانین انباشته شده متعارض در ایران می‌تواند بهانه‌ای به مسئول اجرایی در ترک وظیفه بدهد یا ناکارآمدی سیستمی ایجاد کند. از این رو، شایسته است که «معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات» مجلس شورای اسلامی ایران هر سال به‌طور متناوب از یک طرف و پس از هر دوره تصویب سند برنامه توسعه از طرف دیگر ضمن کلید زدن پروژه پاکسازی قوانین انباشته شده در کشور، با همکاری کمیسیون تلفیق و کمیسیون حقوقی و قضایی یا مانع از تصویب قوانین متعارض با قوانین قبلی شود یا قوانین قبلی را پاکسازی کنند. امروزه ابزارهایی مثل هوش مصنوعی می‌توانند به تنقیح قوانین کمک کنند.
عمودی	– شورای دولت – دولت‌های محلی خلق	قراردادهای مسئولیت (زرنشو)؛ – ارزیابی برنامه و سیاست – ارزیابی کادرهای راهبر – قانون وتوی یک‌موردی	سنجه‌پذیر کردن قوانین و سیاست‌ها، نهاد نظارتی را توانمند می‌سازد تا ضمن ارزیابی میزان اجرایی شدن آنها، ترک فعل یا عدم ترک فعل کادر مربوطه را در ایران مشخص سازد. همچنین میزانی برای ارزیابی کارآمدی کادر مربوطه خواهد بود.
عمودی-افقی	– کمیسیون نظارت ملی – کمیسیون‌های نظارت محلی – کمیته‌های بازرسی انضباطی حزب	– نظارت فراقضایی به‌مثابه یک نهاد آمیودزمان – نظارت عمومی و افقی مردمی از طریق پلتفرم‌های اجتماعی – تاکید نظارتی بر نفرات شماره یک	کمیسیون اصل نود؛ نقش نهاد آمیودزمان در ایران بازی می‌کند، اما دسترسی‌پذیری آسانی برای مردم ندارد و از ظرفیت سکوهای اجتماعی مثل «فارس من» و «کارزار» نیز به‌صورت ضابطه‌مند استفاده نمی‌کند؛ زیرا اساساً ظرفیت نیروی انسانی کافی برای رسیدگی به پرونده‌ها را ندارد. از این رو، باید ظرفیت آن، عدل نهادهای قضایی همچون سازمان بازرسی کل کشور، متنها در زمینه نظارت فراقضایی شود.
افقی	– کنگره ملی خلق – کنگره‌های محلی خلق	– پینگیی: روش درون‌یابی (تعهد مسئولان) و ارزیابی میدانی اجرای صحیح قوانین (کارآمدی) به‌طور هم‌زمان – ژیفایا جیانچا: نظارت به‌مثابه یاریگری دولت از طریق درک شرایط اجرای قانون و شناسایی مشکلات و ترغیب دولت به رفع آنها – اوراق نظارت قانون: مجموعه پیشنهادهای زمان‌مند کنگره‌های خلق به دولت در رفع مشکلات میدانی و اجرای قوانین	مجلس شورای اسلامی ایران اساساً ضابطه معینی برای نظارت فعال بر اجرای قوانین توسط دولت ندارد. کمیته‌های تحقیق و تفحص به‌صورت منفعلانه صرفاً با درخواست نمایندگان امکان کلید خوردن دارند که معمولاً در خصوص گزارش‌های فساد است. کمیسیون اصل نود نیز، به‌صورت منفعلانه صرفاً بر اساس شکایات مردم برای رسیدگی به‌طرز کار دستگاه‌های دولتی تشکیل شده است که البته بازرس هم به‌معنای دقیق کلمه ندارد، بلکه صرفاً نمایندگان عضو ثابت کمیسیون، نقش بازرس را ایفا می‌کنند. در نتیجه، اساساً مجلس شورای اسلامی از مسئولیت نظارتی خود بازمانده است و باید سازوکارهایی برای نظارت بر اجرای قوانین در میدان تعبیه کند. سازوکارهایی شبیه به پینگیی؛ ضمن ارزیابی فعالیت دستگاه‌های اجرایی و گزارش گرفتن از ارباب‌رجوع، با دعوت از مسئولین مربوطه دولت به کنفرانس‌های مشترک، آنها را به خوداظهاری وادار می‌کند. در صورت صداقت با ایشان در حل مشکلات میدانی از طریق دستگاه، قانونگذار کمک می‌کند، اما در صورت عدم صداقت با توجه به‌وجود گزارش‌های میدانی از وضعیت عملکرد، گزینه‌های تنبیهی برای کادر اجرایی در نظر گرفته می‌شود. این مسئله کمک می‌کند که مسئولین دولتی نیز بر کادر ذیل خود نظارت مضاعف داشته باشند.

۱. مقدمه

جمهوری خلق چین یک نظام تک‌حزبی و تک‌مجلسی است که در آن، شورای دولت و نهادهای نظارتی و قضایی توسط کنگره ملی خلق تعیین می‌شوند. کنگره ملی خلق، اختیارات وسیعی از جمله تدوین قوانین، نظارت بر اجرای قانون و نظارت بر مقررات‌نویسی سایر دستگاه‌ها (شورای دولت، دادگاه عالی خلق، دادستانی عالی خلق و کمیسیون نظارت ملی و ...) دارد که در اکثر مواقع، این اختیارات توسط یک کمیته دائمی تحت نظارت کنگره انجام می‌گیرد. همین ساختار در بیشتر سطوح محلی نیز تکرار می‌شود. از این رو، سیستم قانونگذاری چین واحد نیست، بلکه چندلایه است. تقسیمات کشوری در بحث قوانین اهمیت بسیار زیادی دارد که ساختارهای کنگره‌های محلی خلق به ترتیب از کوچک به بزرگ عبارتند از:

۱. کمیته‌های روستاها،

۲. کنگره خلق قصبه‌ها^۱ (شامل شهرک‌ها^۲ و قصبه‌های قومیتی^۳)،

۳. کنگره خلق شهرهای غیرمنقسم به نواحی، مناطق شهرداری، شهرستان‌ها^۴ و شهرستان‌های خودمختار،^۵

۴. کنگره‌های خلق شهرهای منقسم به نواحی و پرفکچر خودمختار،^۶

۵. کنگره خلق استان‌ها^۷ (شامل مناطق خودمختار [مغولستان داخلی،^۸ نینج یا هو،^۹ سینک گیانگ ایغور،^{۱۰} تبت،^{۱۱} جانگ شی ژوانگ^{۱۲}، شهرداری‌های زیر نظر دولت مرکزی [پکن،^{۱۳} تیانجین،^{۱۴} شانگهای^{۱۵} و چوانگ کینگ^{۱۶}]).

به غیر از کمیته‌های روستاها و کنگره‌های خلق قصبه‌ها، سایر سطوح دارای ساختار کمیته دائمی کنگره هستند. در واقع، از سطح شهرستان‌ها به بالا ساختارهای ملی عیناً تکرار می‌شود. همچنین ساختارهای حزب کمونیست چین نیز به صورت موازی در کنار ساختارهای رسمی وجود دارند و قدرت واقعی به آنها تعلق دارد؛ به طوری که تفکیک کادر حزب از کادر رسمی دشوار است. از این رو، بررسی سازوکارهای نظارتی چین دارای پیچیدگی‌هایی است؛ از جمله اینکه اولاً سطوح بالادستی همچون کنگره ملی خلق باید بر سطوح پایین‌دستی از جمله کنگره‌های محلی استان‌ها و ... نظارت داشته باشند تا قوانین یکپارچه باشد، ثانیاً کنگره‌های هر سطح باید بر دولت‌های محلی همان سطوح نظارت داشته باشند، ثالثاً شورای دولت (در سطح ملی) و سلسله‌مراتب دولت‌های محلی هر کدام باید بر اجرای سیاست‌های ابلاغی در سطوح پایین‌تر نظارت داشته باشند تا اهداف سیاستی تحقق پیدا کند و شایستگی کادرهای زیردست احراز شود، رابعاً کمیته‌های بازرسی انضباطی حزب کمونیست به صورت موازی بر تمام سطوح ملی و محلی بر عملکرد، شخصیت و فساد یا عدم فساد مسئولین باید نظارت داشته باشند.

با توجه به این پیچیدگی‌هاست که انواع نظارت افقی، عمودی و ترکیبی در چین مطرح می‌شود. توالی منطقی این پژوهش نیز بر اساس انواع نظارت به ترتیب نظارت عمودی، نظارت عمودی-افقی و نظارت افقی به پیش خواهد

1. Township People's Congress

2. Towns

3. Nationality Townships

4. County

5. Autonomous Counties

۶. Prefectures: در تقسیمات کشوری چین، بخش‌داری پایین‌تر از استان و بالاتر از شهرستان است، اما در ایران، بخش‌داری پایین‌تر از شهرستان است. همچنین در تقسیمات کشوری ایران، شهر پایین‌تر از شهرستان و بخش است؛ در حالی که در چین، مرتبه بلافاصله پایین‌تر از بخش‌داری است. از این رو، این گزارش از واژه پرفکچر به جای بخش‌داری استفاده می‌کند.

7. Provincial People's Congress

8. Inner Mongolia Autonomous Region

9. Ningxia Hui Autonomous Region

10. Xinjiang Uyghur Autonomous Region

11. TIBET Autonomous Region

12. Guangxi Zhuang Autonomous Region

13. Beijing

14. Tianjin

15. Shanghai

16. Chongqing



رفت. چرایی انتخاب این روند به تاریخچه شکل‌گیری نهادهای نظارتی همچون کمیسیون نظارت ملی و اهمیت ساختار سلسله‌مراتبی و تمرکززدایی شده نظام سیاسی چین بازمی‌گردد که در آن، نظارت عمودی از اهمیت خاصی برخوردار است. در فرایند نظارت عمودی، سازوکار نظارتی بایگانی و بازبینی توسط کنگره ملی خلق و شورای دولت به‌منظور سازواری قوانین ملی و محلی یا مقررات دولت و کنگره‌ها به‌صورت عمودی شکل گرفته است، تا قوانین محلی با قوانین ملی تعارض نداشته باشد و امر نظارت بر قوانین را تسهیل کند. همچنین سطوح مختلف دستگاه‌های اجرایی (موسوم به دولت‌های محلی خلق) برای نظارت بر تحقق اهداف سیاستی و شایستگی کادر سطوح پایین‌تر (دولت‌های سلسله‌مراتب پایین‌تر) قراردادهای مسئولیت می‌بندند که شیوه‌های امتیازدهی خاص خود را برای ارزیابی و نظارت بر کادر دارد. قراردادهای مسئولیت و سیستم ارزیابی موجود در آن، نقش مهمی در ارتقا یا افول کادر دارند.

نکته حائز اهمیت بعدی، نظارت افقی - عمودی است. کمیسیون نظارت ملی چین به‌مثابه یک نهاد آمیودزمان پارلمانی ملی عمل می‌کند؛ به‌گونه‌ای که به‌همراه شعب محلی خود با عنوان کمیسیون‌های نظارت محلی، یک ساختار کمربند و آویز (نظارت افقی - عمودی) را شکل می‌دهند. اعضای کمیسیون نظارت ملی نیز توسط کنگره ملی خلق تعیین می‌شوند، اما درواقع، بدنه ثابت آن همان اعضای کمیته مرکزی بازرسی انضباطی حزب کمونیست هستند. شعب محلی نیز کمیته‌های محلی بازرسی انضباطی حزب کمونیست هستند. آنها در فرایند نظارت بر مسئولین ملی و محلی به افکار عمومی و مشارکت مردم خود بسیار اهمیت می‌دهند؛ به‌طوری‌که **سکوه‌های بر خط و شبکه‌های اجتماعی** به‌عنوان بستری برای نظارت بر مسئولین تبدیل شده‌اند. در این پژوهش سازوکارهای کمیسیون نظارت ملی به‌همراه تاریخچه شکل‌گیری توضیح داده خواهد شد.

علاوه بر این، کنگره‌های مختلف محلی خلق نیز (در فرایند نظارت افقی) ابتکاراتی در امر نظارت به‌صورت افقی بر دستگاه‌های اجرایی موسوم به دولت‌های محلی خلق انجام داده‌اند که حتی برای کنگره ملی خلق در نظارت بر شورای دولت نیز الگو شده است؛ ازجمله: تأکید نظارتی بر نفرات شماره یک، استراتژی به‌دست آوردن حمایت حزب، استراتژی همکاری کنگره‌های خلق و دولت، «سازوکار بازرسی اجرای قانون»^۱ یا «ژیفا جیانچا»^۲ اوراق نظارت قانونی و «بازرسی کار ادارات دولتی و مقامات» موسوم به پینگ‌یی^۳ [۱].

1. Examination of Law Enforcement
2. Zhifa Jiancha
3. Pingyi

۲. پیشینه پژوهشی



نظامی و... بررسی شده‌اند. نگارنده همچنین، نظام اداری، نظام نظارت اداری، نظام قضایی، ویژگی‌های مجلس ملی نمایندگان خلق و... را مورد مطالعه قرار داده است. تفاوت این اثر با گزارش پیش رو در آن است که گزارش به ابعاد مختلف نظارت اعم از پارلمانی، دولتی، مردمی و غیره می‌پردازد. همچنین بسیاری از ایده‌ها از جمله تکنیک‌های نظارت پارلمانی یا سیستم ارزیابی عملکرد سلسله مراتب دولت‌های محلی در گزارش پیش رو بدان پرداخته شده است. این درحالی است که تمرکز کتاب فوق‌الذکر بر ساختار سیاسی بیشتر بوده است.

پیشینه پژوهش مفصل درباره ویژگی خاص نظارت در حکمرانی چین به زبان فارسی وجود ندارد. با این حال، کتاب «نظام سیاسی جمهوری خلق چین» نوشته دکتر محمدعلی مهریار، به بررسی ساختار نظام سیاسی چین، از جمله نقش حزب کمونیست، کنگره ملی خلق و سایر نهادهای حکومتی می‌پردازد. مطالب اثر در ده فصل سامان‌دهی شده و طی آن، موضوعاتی چون: نظام دولتی سوسیالیستی معاصر چین، اشکال تشکیلاتی قدرت سیاسی دولت و ارکان‌های دولتی چین، نظام‌های همکاری چندحزبی و نظام‌های دادگستری و

۳. ساختار جمهوری خلق چین



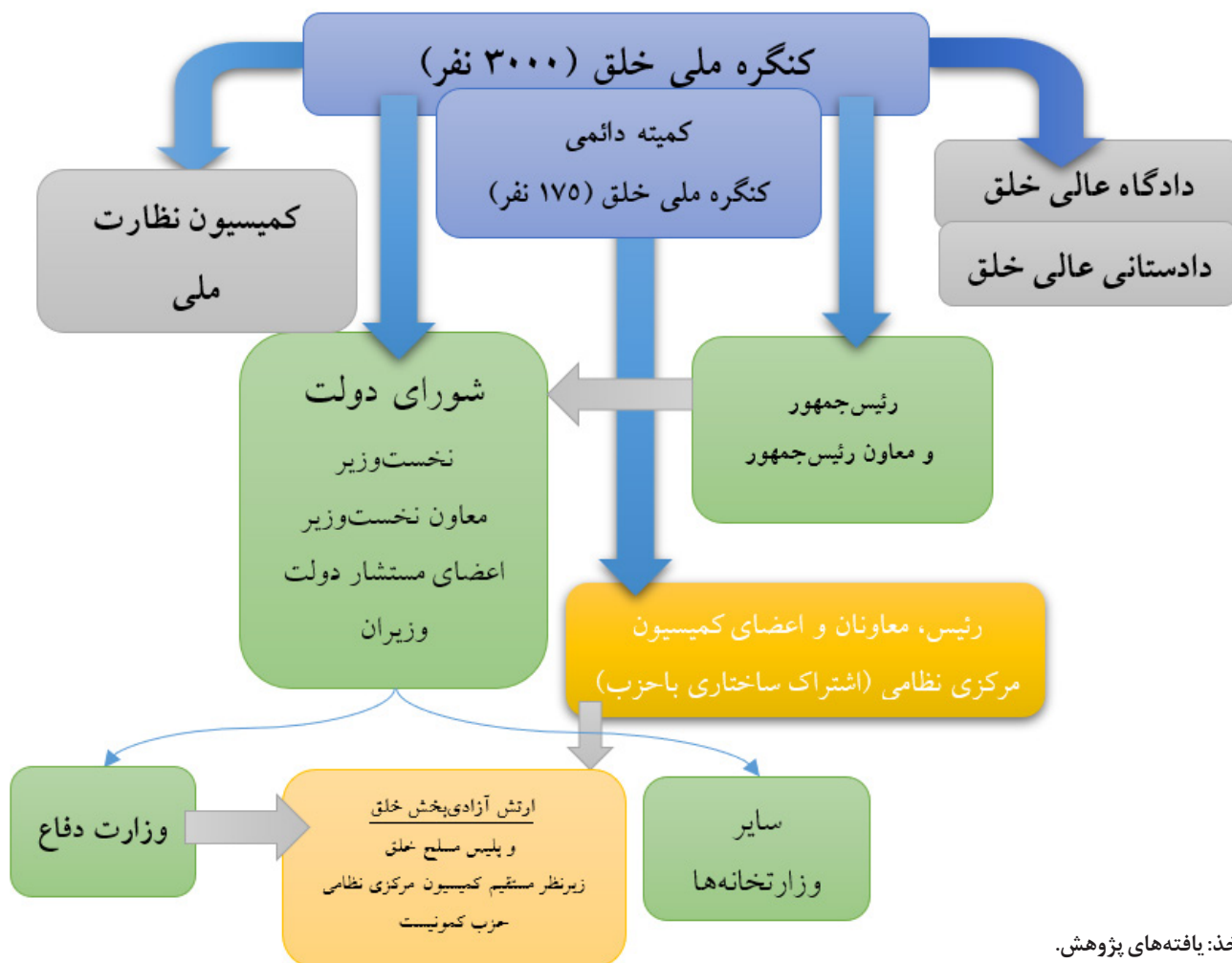
ادامه توضیح خواهیم داد که منطق تفکیک قوا (یعنی عدم انباشت قدرت در دست یک عده محدود بدون نظارت) در ساختار سیاسی چین به نوعی دیگر در سلسله‌مراتب حزب کمونیست در نظر گرفته شده است، اما نمود بیرونی آن، در ساختار رسمی همگرایی قوا (عدم تفکیک قوا) را نشان می‌دهد.

تکمجلسی بودن نظام سیاسی چین به این معناست که همانند برخی نظام‌های سیاسی مثل آمریکا، دوجمجلسی (کنگره و سنا) نیست. باین‌حال، درون کنگره ملی خلق یک مجلس کوچک به نام کمیته دائمی کنگره ملی خلق وجود دارد که از میان کنگره ملی خلق انتخاب می‌شوند و وظایف اصلی نمایندگی را به نیابت از مجلس بزرگ انجام می‌دهد.

مهم‌ترین نکات در خصوص ساختار سیاسی جمهوری خلق چین به صورت مختصر و مفید در چند مورد خلاصه می‌شود. اولاً؛ چین یک نظام تک‌حزبی است، ثانیاً؛ براساس ایده تفکیک قوا شکل نگرفته است، ثالثاً؛ تک‌مجلسی است. تک‌حزبی بودن نظام سیاسی چین به این معناست که حزب کمونیست چین با بیش از ۹۵ میلیون کادر آموزش‌دیده بر تمام ساختار سیاسی، نظامی و امنیتی مسلط است؛ به طوری که عملاً تفکیک کادر رسمی از کادر عضو حزب کمونیست غیرممکن است.

نظام سیاسی چین براساس ایده تفکیک قوا بنا نشده است؛ به این معنا که کنگره ملی خلق مسئول انتخاب اعضای شورای دولت، کمیسیون نظامی مرکزی، کمیسیون نظارت ملی، دادستانی عالی خلق و دادگاه عالی خلق است. البته در

نمودار ۱. ساختار قوادر جمهوری خلق چین

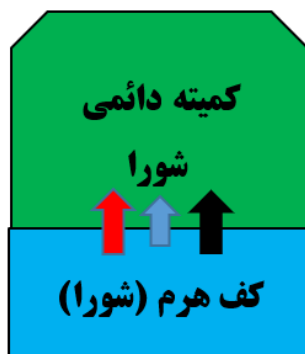


مأخذ: یافته‌های پژوهش.

نمایندگانی از میان خود هستند. هرچند افراد سطح بالاتر هرم، قدرت بیشتری در تصمیم‌گیری و اجرا دارند، اما افراد پایین هرم ابزارهای خود را برای نظارت بر افراد بالای هرم می‌سازند. همچنین افراد سطح بالای هرم به صورت دوره‌ای از میان افراد پایین هرم انتخاب می‌شوند و عملکرد نمایندگان بالای هرم توسط اعضای پایین هرم ارزیابی می‌شود. اعضای بالای هرم در پایان هر دوره برای انتخاب مجدد به رأی گذاشته می‌شوند؛ این درحالی است که بعضاً محدودیت دوره نیز وجود دارد.

۳-۱. منطق تقسیم قدرت و نظارت در نظام سیاسی چین همان‌طور که در بالا ذکر شد، منطق تفکیک قوا در قالب تقسیم قدرت و نظارت به‌نوعی دیگر در ساختار سلسله‌مراتبی چینی وجود دارد. این منطق در سراسر ساختارها خاص تا حزب کمونیست تکرار می‌شود. شکل ۱ نشان می‌دهد که وقتی تعداد بالایی از اعضا در کف هرم وجود دارند؛ آنگاه افراد پایین هرم از میان خود، افرادی را انتخاب و به سطح بالاتر می‌فرستند؛ زیرا تعداد بالای افراد در پایین هرم نمی‌توانند در همه مسائل به توافق برسند و نیاز به تفویض اختیارات به

شکل ۱. شورا و کمیته دائمی



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

دولت تزریق می‌شوند. کمیته مرکزی معمولاً سالی یک یا دو بار برای یک جلسه عمومی تشکیل جلسه می‌دهد. این نهاد بدنه مرکزی اداری و تصمیم‌گیری مقامات ارشد حزب، دولت و بدنه نظامی است. برای تصمیم‌گیری در مورد انتصاب در پست‌های رهبری حزب کمونیست چین و همچنین تصمیم‌گیری در مورد مسائل اساسی سیاست، از تغییرات قانون اساسی گرفته تا تغییر در استراتژی توسعه اقتصادی، به تأیید کمیته مرکزی کمونیست چین نیاز است. تمام مسئولین بخش‌های زیر از جمله اعضای کمیته مرکزی حزب کمونیست چین هستند: رؤسای حزب کمونیست و دولت مرکزی، دبیران و فرمانداران استان‌ها، شهرداری‌های تحت مدیریت مستقیم دولت مرکزی و مناطق خودمختار، افسران عالی‌رتبه نظامی و کمیسرهای سیاسی. علاوه بر این، کمیته مرکزی حزب شامل ۲۵ مدیر ارشد شرکت‌های دولتی بزرگ است که به‌عنوان یک گروه ذی‌نفع اقتصادی، نفوذ قابل توجهی در سیاست چین دارند.

همچنین، ۲۵ نفر عضو شورای رهبری، قدرتمندترین اعضای حزب کمونیست هستند. با این حال، از میان ایشان ۷ نفر از جمله دبیر کل حزب (رهبر کبیر خلق) رئیس کمیسیون نظامی مرکزی/رئیس‌جمهور) انتخاب می‌شوند که سایر اعضای منتخب (۶ نفر) بازوهای اجرایی و مشورتی رهبر محسوب می‌شوند. افراد پایین هرم شورای رهبری، معمولاً سازوکارهای نظارتی همچون حضور یا تعیین‌کنندگی اعضای کمیته دائمی کنگره ملی خلق و نهادهای قضایی همچون دادستانی عالی

ایده شورا و کمیته دائمی شورا در شکل ۱ برهمین اساس مبتنی است که در آن، کمیته دائمی از اختیارات بیشتر در تصمیم‌گیری و اجرا برخوردار است، اما پاسخ‌گو به افراد باقی‌مانده در پایین هرم است. همین منطق در سراسر ساختارهای رسمی چین و حزب کمونیست چین تکرار می‌شود.

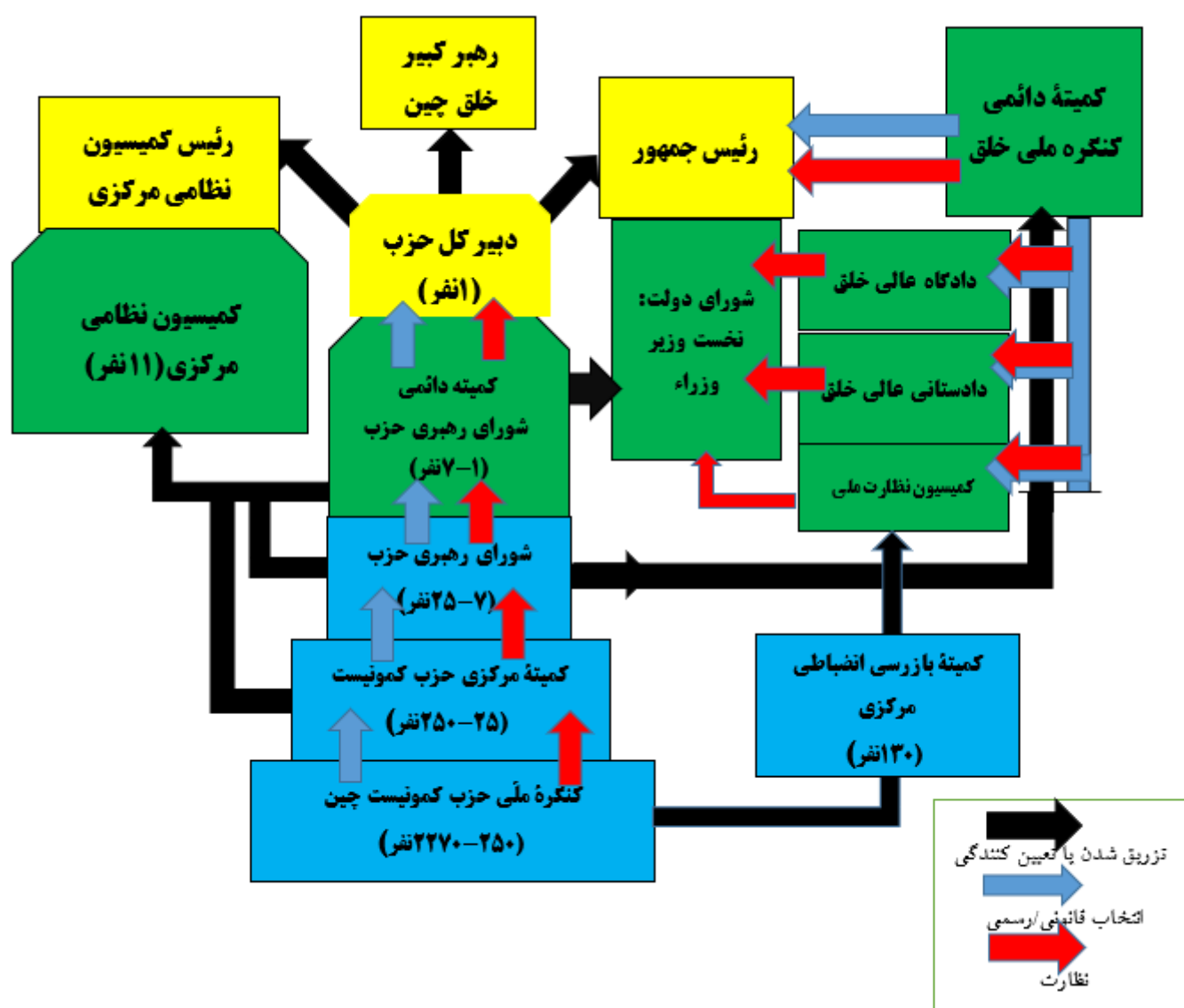
کنگره ملی حزب کمونیست چین، به‌جهت حجم بالای اعضای خود (۲۲۷۰ نفر) تعداد محدودتری (۲۵۰ نفر) را انتخاب می‌کند تا در کمیته مرکزی حزب کمونیست مستقر شوند. در عوض از سازوکار کمیته بازرسی انضباطی مرکزی (۱۳۰ نفر) برای نظارت بر سطوح بالاتر هرم قدرت استفاده می‌کند؛ که تبلور بیرونی‌اش در ساختار رسمی کشور چین، کمیسیون نظارت ملی است. از میان اعضای کمیته مرکزی حزب کمونیست نیز با رأی کنگره ملی حزب، تعداد (۲۵ نفر) به‌عنوان اعضای پالیتریو (شورای رهبری) انتخاب می‌شوند. کمیته مرکزی حزب کمونیست نیز برای نظارت بر سطوح بالاتر قدرت، اختیارات مهمی از جمله انتخاب ترکیب اعضای کمیسیون نظامی مرکزی را برعهده دارد.

کمیته مرکزی حزب کمونیست در انتخاب و نظارت بر بسیاری از دپارتمان‌های حزب از جمله دپارتمان جبهه‌کاری متحد، دپارتمان روابط بین‌الملل، دپارتمان سازماندهی نیروی انسانی، دپارتمان تبلیغات، گروه‌های کوچک راهبر و کمیسیون مرکزی نظامی نقش تعیین‌کننده‌ای دارد؛ به‌گونه‌ای که بسیاری از اعضای این کمیته در ساختارهای رسمی بخش‌های مختلف

کادر اجرایی شورای دولت به‌عنوان بازوان رئیس‌جمهور عمل می‌کنند.

خلق و دادگاه عالی خلق را برعهده می‌گیرند. علاوه بر اینکه می‌توانند در میان اعضای کمیسیون نظامی مرکزی نیز باشند. به همین ترتیب، اعضای کمیته دائمی شورای رهبری در میان

شکل ۲. روابط قدرت و نظارت در ساختار چین [۲-۴]



به جای ایدئولوگ‌ها، اعضای کمیته اکنون تقریباً افراد حادثی همچون کارگزاران سابق دولتی، دبیران حزب، مقامات شورای دولت، محققان، رهبران استانی، و نمایندگان سازمان‌های بزرگ توده‌ای از جمله فدراسیون زنان چین، فدراسیون کارگران، و اتحادیه جوانان هستند [۶].

هرچند، کنگره ملی خلق وظیفه سنگینی برعهده دارد، با این حال تنها یک تالار بزرگ برای اجلاس‌های خود دارد و با تقریباً ۳۰۰۰ نماینده، سالی یک‌بار به مدت یک تا دو هفته، عموماً در آغاز یا اواسط ماه مارس، تشکیل جلسه می‌دهد. طبیعی است که رسیدگی به همگی وظایف ناممکن باشد. از این رو، بخش عمده‌ای از فعالیت‌های قانونگذاری و نظارتی از آغاز دهه ۱۹۸۰ میلادی به یک نهادی در درون ساختار کنگره سپرده شد که به آن، کمیته دائمی^{۱۲} کنگره ملی خلق می‌گویند. کمیته دائمی، مجمعی از نمایندگان تمام‌وقت است که تقریباً هر دو ماه یک‌بار تشکیل جلسه می‌دهد. نمایندگان حدود ۱۷۵ نفر متشکل از ۱۴ نفر هیئت‌رئیس و ۱۶۱ نفر اعضای معمول هستند که هیچ‌یک مجاز به تصدی مناصب دیگری در دستگاه‌های دولتی و قضایی نیستند.

طبق ماده (۶۷) قانون اساسی چین، کمیته دائمی همان وظایف کنگره ملی خلق را در زمان عدم تشکیل جلسات کنگره برعهده دارد از جمله:

۱. تفسیر قانون اساسی و نظارت بر اجرای آن،
۲. تصویب و اصلاح قوانین (غیر از قوانینی که منحصراً به کنگره ملی خلق سپرده شده است)،
۳. تفسیر قوانین،
۴. نظارت بر فعالیت شورای دولت، کمیسیون مرکزی نظامی، کمیسیون ملی نظارت، دادگاه عالی خلق و دادستانی عالی خلق،
۵. انتصاب یا عزل بنا به توصیه رئیس دادگاه عالی خلق، معاونان رئیس، قضات و اعضای کمیته داوری دادگاه عالی خلق

1. The Ethnic Affairs Committee
2. The Constitution and Law Committee
3. The Supervisory and Judicial Affairs Committee
4. The Financial and Economic Affairs Committee
5. The Education, Science, Culture and Public Health Committee
6. The Foreign Affairs Committee
7. The Overseas Chinese Affairs Committee
۸. تفاوت کمیسیون امور چین در خارج از کشور با کمیسیون روابط بین‌الملل این است که اولی به امور شهروندان چینی در خارج از کشور می‌پردازد و دومی به مسائل روابط بین چین و سایر کشورها می‌پردازد.
9. The Environmental Protection and Resources Conservation Committee
10. The Agriculture and Rural Affairs Committee
11. The Social Development Affairs Committee
12. The Standing Committee

۲-۳. کنگره‌های خلق

طبق ماده (۵۷) قانون اساسی جمهوری خلق چین، کنگره ملی خلق بالاترین نهاد حکومتی ذی صلاح برای اعمال قدرت مشروع است. طبق ماده (۶۲)، این نهاد اختیارات گسترده‌ای دارد که شامل موارد ذیل می‌باشد:

۱. اصلاح قانون اساسی،
۲. نظارت بر اجرای قانون اساسی،
۳. انتخاب رئیس‌جمهور و معاون رئیس‌جمهور دولت جمهوری خلق چین،
۴. انتخاب رؤسای دادگاه عالی خلق و دادستانی عالی خلق،
۵. انتخاب رئیس و معاونان کمیسیون نظامی مرکزی،
۶. انتخاب رئیس و معاونان کمیسیون نظارت ملی،
۷. بررسی و تصویب بودجه دولتی و گزارش اجرای آن،
۸. نظارت بر همگی نهادهای ذیل خود،
۹. تصویب و اصلاح قوانین اساسی در مورد جرائم کیفری، امور مدنی، ارگان‌های دولتی و سایر امور و ... [۵].
- واضح است که شورای دولت و نهادهای نظارتی و قضایی جمهوری خلق چین زیر نظر کنگره ملی خلق فعالیت می‌کنند. کنگره ملی خلق برای قانونگذاری در حوزه‌های مختلف نیز دارای ۱۰ کمیسیون ویژه است که عبارتند از:
۱. کمیسیون امور قومیتی^۱،
۲. کمیسیون حقوق و قانون اساسی^۲،
۳. کمیسیون نظارت و امور قضایی^۳،
۴. کمیسیون امور مالی و اقتصادی^۴،
۵. کمیسیون آموزشی، علمی، فرهنگی و بهداشت عمومی^۵،
۶. کمیسیون روابط بین‌الملل^۶،
۷. کمیسیون امور چین در خارج از کشور^{۷، ۸}،
۸. کمیسیون حفاظت از محیط زیست و حفاظت از منابع^۹،
۹. کمیسیون کشاورزی و امور روستایی^{۱۰}،
۱۰. کمیسیون امور توسعه اجتماعی^{۱۱}.

اقتصادی (۱۹۸۳)، دفتر حقوق مدنی (۱۹۸۷)، دفتر حقوق دولتی (۲۰۰۴)، دفتر حقوق اداری (۲۰۰۴)، دفتر حقوق اجتماعی (۲۰۱۱)، دفتر قانون اساسی (۲۰۱۸)، دفتر اداری (۱۹۷۹)، دفتر تحقیقات (۱۹۸۳)، دفتر ثبت و بازنگری مقررات (۲۰۰۴) و دفتر برنامه‌ریزی قانونگذاری (۲۰۰۷).

وظایف موضوعه کمیسیون امور قانونگذاری عمدتاً در «آیین‌نامه تدوین قوانین»^۲ یافت می‌شود. این آیین‌نامه قانونی به «دستگاه‌های کاری و اداری کمیته دائمی - از جمله کمیسیون امور قانونگذاری - اختیارات مهمی می‌دهد. برخی اختیارات قانونگذاری در یکی از سه مرحله زمانی یعنی پیش، حین، و بعد از قانونگذاری قرار می‌گیرند. این سه مرحله به‌طور محدود به‌عنوان فرایندی تعریف می‌شود که با تهیه یک قانون شروع می‌شود و با تصویب یک قانون ختم می‌شود. مسئله نظارت بر قوانین، مرحله بعد از قانونگذاری است که به‌طور کلی عبارتند از: پاسخ به «پرسش‌های حقوقی در مورد سؤالات خاص» و ثبت پاسخ‌ها به کمیته دائمی کنگره ملی خلق (آیین‌نامه تدوین قوانین، ماده (۶۴))، انجام ارزیابی‌های پس از تصویب قوانین یا مقررات خاص قانونی و گزارش نتایج به کمیته دائمی (ماده (۶۳))، آیین‌نامه تدوین قوانین و بررسی اعتبار اسناد قانونی زیرمجموعه و دستور اصلاح در صورت عدم بررسی سند. همچنین از زمان کنگره نوزدهم حزب در اواخر سال ۲۰۱۷ میلادی، نقش کمیسیون امور قانونگذاری به‌عنوان داور نهایی اعتبار قوانین پایین‌دستی به‌عنوان بخشی از فرایند «بایگانی و بازبینی» به‌طور فزاینده‌ای برجسته شده است. سازوکار بایگانی و بازبینی قوانین یک فرایند مهم نظارتی در جمهوری خلق چین برای همسوسازی قوانین ساختار سلسله‌مراتبی کنگره‌های خلق و دولت‌های محلی خلق چین است. شورای دولت نیز به‌طور جداگانه دارای یک «دفتر امور قانونگذاری»^۳ است که وظیفه بایگانی و بازبینی مقررات و قوانین دولت‌ها محلی را برعهده دارد.

علاوه بر نظارت بر شیوه تصویب قوانین، برای نظارت بر عملکرد مقامات و دستگاه‌های اجرایی نیز سازوکارهای نظارتی قدرتمندی وجود دارد. پیش از سال ۲۰۱۸ میلادی، کمیته‌های بازرسی انضباطی حزب کمونیست - وزارت نظارت و دادستانی خلق، دو بازوی نظارتی بودند؛ سپس در سال ۲۰۱۸ میلادی با ادغام آنها در کمیسیون نظارت ملی، قدرت نهادهای

و رئیس دادگاه نظامی،

۶. لغو مقررات اداری، تصمیمات و دستورات تدوین شده توسط شورای دولت که در تضاد با قانون اساسی یا قوانین است،
۷. لغو مقررات و قطعنامه‌های محلی تدوین شده توسط دستگاه‌های دولتی محلی در استان‌ها، مناطق خودمختار و شهرهای (ذیل دولت مرکزی) که با قانون اساسی، قوانین یا مقررات اداری مغایرت دارند.
نکته حائز اهمیت این است که کمیته دائمی تحت نظارت کنگره ملی خلق است. از این‌رو، طبق ماده (۶۲) قانون اساسی، تغییر یا لغو تصمیمات نامناسب کمیته دائمی کنگره ملی خلق برعهده کنگره ملی است؛ همان‌گونه که انتخاب اعضای آن را برعهده دارد.

متناسب با وظایف، دستگاه‌های کاری و اداری کمیته دائمی کنگره نیز به‌شرح زیر است:

۱. اداره کل،
۲. کمیسیون امور قانونگذاری،
۳. کمیسیون امور بودجه،
۴. کمیسیون قانون اساسی منطقه اداری ویژه هنگ‌کنگ و کمیسیون قانون اساسی منطقه اداری ویژه ماکائو.

از مهم‌ترین بخش‌های نظارت بر قوانین در کمیته دائمی، «کمیسیون امور قانونگذاری» است. تعداد کارمندان کمیسیون امور قانونگذاری از سایر اعضای کمیته دائمی کنگره ملی خلق بیشتر است و برخلاف سایر همکاران، همه آنها به‌صورت تمام‌وقت کار می‌کنند و متخصصان حقوقی بیشتری نسبت به کارکنان سایر نهادهای کنگره ملی خلق دارند. تصمیمات آنها در سراسر فرایند قانونگذاری، از مرحله تنظیم دستور کار تا بحث و گفت‌وگو - و حتی پس از تصویب قوانین، نقش مهمی ایفا می‌کند [۷].

در روزهای اولیه، کمیسیون امور قانونگذاری تنها دارای سه زیرمجموعه یا دفتر بود: الف) دفتر حقوقی، ب) دفتر تحقیقات سیاستگذاری و ج) دفتر اداری. در طول چند دهه گذشته، دفاتر آن به‌طور فزاینده‌ای متنوع و تخصصی شده‌اند. از ژوئن ۲۰۲۱ میلادی، کمیسیون امور قانونگذاری در مجموع یازده دفتر دارد که هفت دفتر آن بر حوزه‌های خاص قانون و چهار دفتر بر روی وظایف خاص تمرکز دارند. این دفاتر به‌همراه سال تأسیس‌شان، عبارتند از: دفتر حقوق جزا (۱۹۸۳)، دفتر حقوق

1. The Legislative Affairs Commission (LAC) [法制工作委员会]
2. Legislation Law [立法法]
3. Legislative Affairs Office

چین، نماد دموکراسی درون‌حزبی هستند. به همین جهت، معمولاً کادرهایی موسوم به گروه‌های حزب^۱ یا دانگزو^۲ در کمیته‌های حزب کمونیست در سطوح محلی وجود دارند که به کنگره‌های محلی خلق (به‌طور ویژه کمیته دائمی) تزریق می‌شوند. همچنین رؤسای کمیته محلی حزب کمونیست در سطوح مختلف، به‌عنوان رؤسای کنگره‌های محلی یا دولت‌های محلی همان سطوح مربوطه تعیین می‌شوند و به کمک کادر همراه خود در کمیته‌های دائمی کنگره‌های محلی، در بحث لایحه‌نویسی، تعیین اعضای دولت‌های محلی، دادگاه‌های محلی خلق و ... بسیار مؤثر واقع می‌شوند [۶]. افراد کادر و نهادهای وابسته به حزب که در وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی مختلف تعبیه شده‌اند، نقشی محوری در فرایندهای تصمیم‌گیری داخلی دارند.

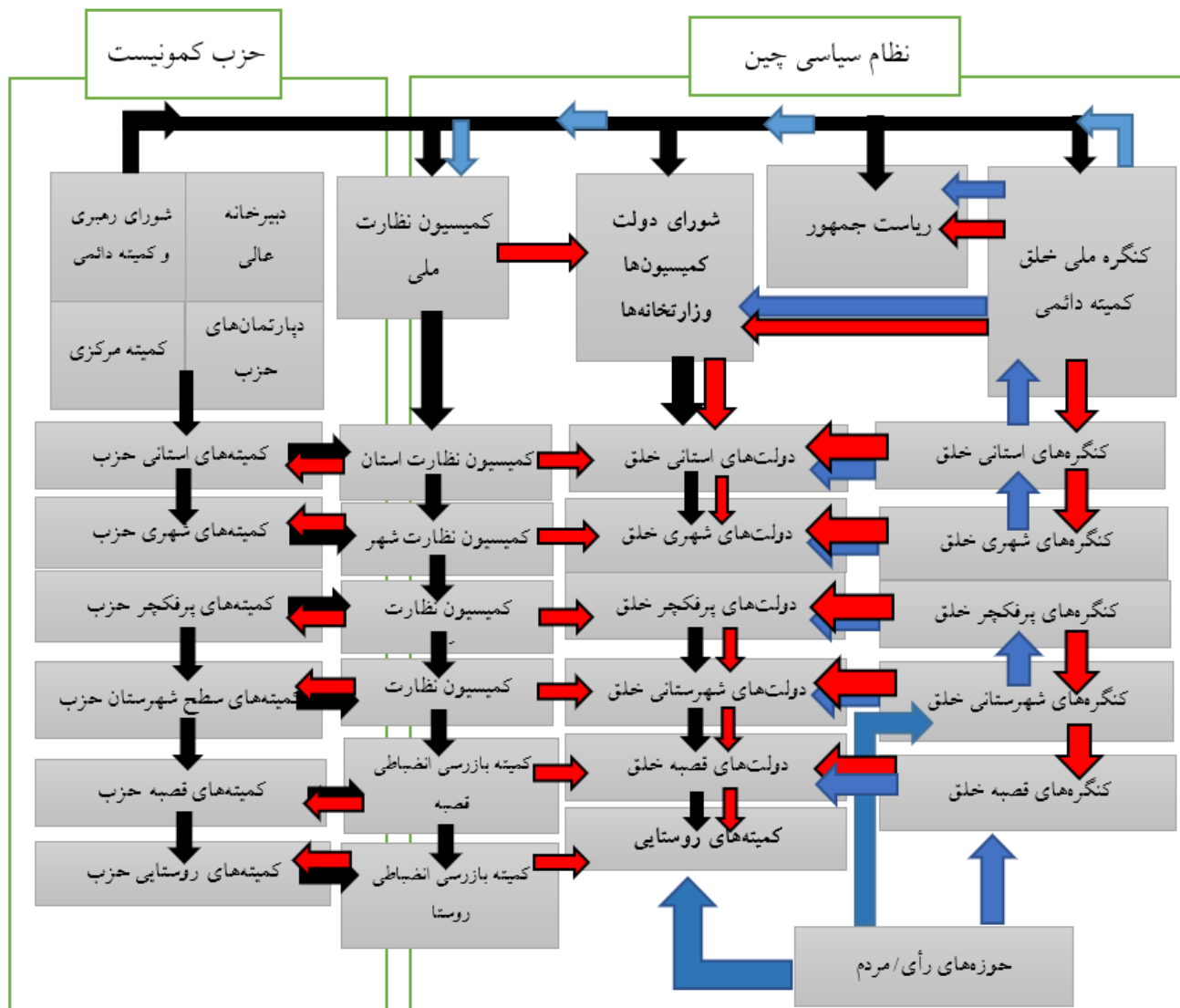
بازرسی انضباطی حزب کمونیست بر کنترل سایرین در راستای همگرایی بیشتر شد. کمیته مرکزی بازرسی انضباطی، در کمیسیون نظارت ملی قدرت جدی دارد و سایر کمیته‌های بازرسی انضباطی در سطوح محلی، ذیل کمیته‌های حزب و مرکز فعالیت می‌کنند.

نکته حائز اهمیت این است که در کنار ساختار رسمی جمهوری خلق چین در تمام سطوح محلی و ملی، ساختارهای موازی حزب کمونیست وجود دارند که عملاً کادر حزب یا افراد وفادار به حزب کمونیست امکان نامزد شدن برای سمت‌های رسمی را چه در انتخابات مستقیم (کمیته‌های روستا، کنگره‌های محلی قصبه و شهرستان) و چه انتخابات غیرمستقیم (کنگره‌های محلی خلق بخشداری، شهرداری و استانداری) دارند. درواقع، ساختارهای رسمی- بیرونی جمهوری خلق

1. Party Groups
2. Dangzu



نمودار ۲. نسبت سازوکارهای نظارتی حزب و نظام سیاسی چین



مأخذ: همان.

کمیسیون‌های محلی انجام می‌گیرد.

۳. نظارت افقی: دسته سوم نظارت افقی است که در آن، کنگره‌های خلق بر دولت‌های خلق سطوح مربوطه خود نظارت می‌کنند. این نظارت در چین به دو نوع تقسیم می‌شود: ۱. ژیفای جیانچا^۱ (بازرسی اجرای قانون) و ۲. پینگ‌یی^۲ (بازرسی کار ادارات دولتی و مقامات). این دو مورد نخست توسط کنگره‌های خلق انجام می‌شود.

هر کدام از انواع نظارت فوق‌الذکر از ابزارها، سازوکارها و روش‌های مختلف استفاده می‌کنند که در ادامه به‌طور مفصل بحث خواهند شد.

با توجه به ساختارهای نظام سیاسی چین، این پژوهش مقوله نظارت را به سه دسته تقسیم می‌کند:

۱. نظارت عمودی: دسته نخست، نظارت عمودی است که به‌تنهایی به دو نوع تقسیم می‌شود. نظارت عمودی نوع اول، به‌دنبال یکپارچه‌سازی قوانین کنگره‌های محلی با کنگره ملی خلق است. در نوع دوم نظارت، دولت‌های بالادستی به‌دنبال انعقاد قراردادهای سالیانه در جهت اجرای قوانین با دولت‌های محلی پایین‌دستی هستند.

۲. نظارت افقی - عمودی: دسته دوم از نظارت است که به‌صورت افقی - عمودی، بر مسئله مفساد مقامات و کیفیت کادر و رضایت مردم متمرکز هستند. این نوع نظارت با کمیسیون نظارت ملی و

۴. نظارت عمودی

و قانون ارگانیک شورای دولت را در چارچوبی اساسی برای اعمال قدرت قانونگذاری در چین فراهم می‌کنند. تحت نظام واحد چین، کنگره ملی خلق عالی‌ترین ارگان قدرت دولتی است و به‌همراه کمیته دائمی آن، قوانین را تصویب می‌کند و بر اجرای قانون اساسی نظارت می‌کند. در این ساختار واحد، سایر ارگان‌های دولتی از جمله شورای دولت (چین بالاترین ارگان اجرایی)، وزارتخانه‌ها و کمیسیون‌های شورای دولت، و کنگره‌ها و دولت‌های محلی خلق (استان‌ها، مناطق خودمختار و شهرهای بزرگ) مجاز به صدور انواع مختلف قوانین هستند، مشروط بر اینکه چنین قوانینی با قوانین سطوح بالاتر سلسله‌مراتب مغایرت نداشته باشند.

قانون اساسی و قوانین ارگانیک یک سیستم اساسی را برای نظارت بر این سلسله‌مراتب، قانونگذاری تعیین می‌کند. چنانچه گفته شد کنگره ملی خلق این اختیار را دارد که تصمیمات «نامناسب» را توسط کمیته دائمی خود اصلاح یا لغو کند. همچنین کمیته دائمی کنگره ملی خلق، اختیار بررسی و لغو قوانین پایین‌دستی را دارد از جمله: ۱. مقررات اداری شورای دولت، تصمیمات و دستوراتی را که با قانون اساسی یا حقوق مغایرت دارند و ۲. مقررات محلی یا تصمیمات کنگره‌های خلق

دسته نخست، نظارت عمودی است که به‌تنهایی به دو نوع تقسیم می‌شود. در **نظارت عمودی نوع اول**، سیستم قانونگذاری (به مرکزیت «کمیسیون امور قانونگذاری» کمیته دائمی کنگره و «دفتر امور قانونگذاری شورای دولت») در سطوح مختلف باید به‌دنبال همساز کردن قوانین منشعب از کنگره‌های خلق و مقررات اداری دولت‌های خلق باشند. **نوع دوم نظارت عمودی** در دسته نخست، به «قراردادهای مسئولیت»^۳ (زرنشو)^۴ معروف است که بین رده‌های برتر و زیردست اجرایی به‌صورت سالیانه منعقد می‌شود. این قراردادهای، اهداف و وظایف اجرایی یک اداره محلی را در سال آینده به تفصیل مشخص می‌کند. تیم‌های بازرسی که توسط مقامات مافوق اعزام می‌شوند، تحقق اهداف و وظایف مربوطه را بررسی و ارزیابی می‌کنند.

۴-۱. نظارت عمودی بر تصویب قوانین

منظور از نظارت عمودی بر فرایند تصویب قوانین، نظارت عمودی نوع اول است. قانون اساسی ۱۹۸۲ جمهوری خلق چین، **قانون ارگانیک**^۵ کنگره‌های محلی خلق و دولت‌های خلق (قانون ارگانیک محلی)، قانون ارگانیک کنگره ملی خلق

1. Zhifa Jiancha
2. Pingyi
3. Responsibility Contracts
4. Zerenshu

۵. قوانین ارگانیک، در واقع تفسیریه‌های قانون اساسی برای حدود و اختیارات نهادهای مختلف هستند.

فصل پنجم آیین‌نامه تدوین قوانین، سه سازوکار مرتبط، اما متمایز را برای حل تعارضات قانونی ایجاد می‌کند [۸]. **اولاً؛ سلسله‌مراتب قانونی چین را واضح و مشخص می‌کند و** قوانینی را برای اجرای قوانین در صورت تضاد دو ماده قانونی (قوانین متعارض) وضع می‌نماید. براساس این قواعد، تأثیر حقوقی قانون اساسی جمهوری خلق چین بالاتر از تمام قوانین است. همچنین تأثیر قانونی حقوق اساسی (Laws) بالاتر از مقررات اداری، مقررات محلی و قواعد است. به همین ترتیب، تأثیر قانونی مقررات کنگره محلی استان بالاتر از قوانین دولت محلی خلق استان است و تأثیر حقوقی قوانین دولت محلی خلق در سطح استان بالاتر از قوانینی است که توسط دولت‌های خلق شهرهای نسبتاً بزرگ صادر می‌شود. «شهرهای نسبتاً بزرگ» شامل مراکز استان‌ها، مناطق ویژه اقتصادی و شهرهایی است که توسط شورای دولت به این ترتیب تعیین شده‌اند. در حال حاضر، ۴۹ شهر نسبتاً بزرگ در چین وجود دارد.

ثانیاً؛ فصل پنجم رویه و مقامات مربوطه‌ای را برای قضاوت در مورد تعارض‌ها مشخص می‌کند. به‌عنوان مثال، وضعیت نسبی مقررات محلی و قوانین وزارتخانه‌های شورای دولت به‌وضوح مشخص نشده است. در صورت بروز تعارض یا تناقض، شورای دولت راه‌حل ارائه می‌کند. از این رو، اگر شورای دولت قانون وزارتخانه را بر مقررات محلی ترجیح دهد، آنگاه کمیته دائمی کنگره ملی خلق ماده قانونی لازم‌الاجرای را در این راستا تعیین می‌کند. همچنین در صورت ناسازگاری بین قوانین حاکم بر یک موضوع، شورای دولت قاعده‌ای را تعیین می‌کند. سایر رویه‌ها به تناقضات بین قوانین عمومی جدید و قوانین قدیمی خاص و سایر تضادهای دشوار می‌پردازند.

بخش پایانی فصل پنجم مواد (۹۲-۸۷) قوانین و رویه‌های مشخصی را برای ۱. بایگانی و بازبینی قوانین و ۲. ابطال یا اصلاح قوانین متناقض یا نامناسب ارائه می‌دهد. ماده (۸۷) شرایطی را تعیین می‌کند که در آن ارگان‌های عهده‌دار فرایند بایگانی و بازبینی، می‌توانند قوانین سطح پایین را اصلاح یا ابطال کنند. این موارد شامل موقعیتهایی است که در آن:

الف) سازمان‌های مربوطه از اختیارات قانونگذاری خود فراتر می‌روند،

ب) قانونگذاری در سطوح پایین‌تر با سطوح بالاتر مغایرت دارد،

ج) مقررات یا قوانین متناقض وجود دارد و قرار است که یک

در سطح استان که با قانون اساسی، قوانین یا مقررات اداری مغایرت دارد. به همین ترتیب شورای دولت این اختیار را دارد که اولاً؛ دستورات، دستورالعمل‌ها و قوانین نامناسب صادر شده توسط وزارتخانه‌ها و کمیسیون‌های خود و ثانیاً؛ تصمیمات و دستورات صادر شده توسط دولت‌های محلی خلق در سطوح مختلف را اصلاح یا لغو کند. این ساختار اساسی در سطوح پایین‌تر سیستم نیز تکرار می‌شود.

همچنین، کنگره ملی خلق، در دهه ۱۹۹۰ میلادی، کار بر روی یک قانون جامع در زمینه قانونگذاری را به‌نام «**آیین‌نامه تدوین قوانین**»^۱ آغاز کرد؛ که اهداف اصلی این قانون عبارت بودند از: تشریح شفاف‌تر اختیارات قانونگذاری، ایجاد یک رویه قانونگذاری دقیق، شفاف‌سازی سلسله‌مراتب قوانین و قواعد کاربردی در صورت بروز تعارض و تقویت سازوکار بایگانی و بازبینی.

این عناصر برای مقابله با اختلالات قانونگذاری و ارتقای اداره آن مطابق با قانون طراحی شده بودند. تدوین قانون مربوط به شیوه قانونگذاری که در سال ۱۹۹۳ آغاز شد، هفت سال به طول انجامید و با چانه‌زنی و بحث‌های شدید درون‌دولتی به تأخیر افتاد. این قانون در سال ۲۰۰۰ میلادی اعلام شد و تحولات جدیدی را در سیستم بایگانی و بازبینی ایجاد کرد.

این قانون اختیارات قانونگذاری مربوط به کنگره ملی خلق و شورای دولت و دولت‌های محلی را به‌وضوح مشخص کرد. همچنین دامنه نهادهای مجاز برای وضع قوانین را گسترش داد. با اصلاحات و شفاف‌سازی‌های جزئی، آیین‌نامه تدوین قوانین تا حد زیادی ساختار موجود نهاد مقتنه چین را تأیید کرد.

ماده (۶۶) آیین‌نامه تدوین قوانین می‌نویسد که کنگره‌های خلق مناطق خودمختار قومیتی، این قدرت را دارند که براساس ویژگی‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی قومیت‌ها (ملیت‌ها) مقررات خودمختار و مقررات جداگانه تنظیم کنند. مقررات خودگردان و مقررات جداگانه مناطق خودمختار برای تصویب به کمیته دائمی کنگره ملی خلق ارائه می‌شود و پس از تصویب لازم‌الاجرا می‌گردد. مقررات مربوط به خودمختاری و مقررات کنگره‌های سطح بخش‌داری یا سطح شهرستان‌های خودمختار برای تصویب به کمیته‌های دائمی کنگره‌های خلق سطح استان‌ها، مناطق خودمختار یا شهرداری‌های زیرنظر مستقیم دولت ارائه و پس از تصویب لازم‌الاجرا می‌شود.

دی‌ربط زیر نظر دولت مرکزی را دارد به شرط آنکه مغایر با قانون اساسی یا مفاد بند دوم ماده (۶۶) آیین‌نامه تدوین قوانین باشد.

۱-۴. سازوکار بایگانی و بازبینی برای نظارت بر قوانین

سازوکار بایگانی و بازبینی^۱ قوانین در سه مرحله اصلی تکامل یافته است. در مرحله اول، چین یک زیرساخت قانون اساسی و یک سیستم ثبت و بایگانی اولیه برای قانونگذاری ایجاد کرد. مرحله دوم، شامل تصویب و اجرای قوانین قانونگذاری است، یک قانون اساسی که برای نظم بخشیدن به سیستم قانونگذاری چین طراحی شده است. مرحله سوم، با تصویب قانون نظارت جمهوری خلق چین آغاز شد؛ قانونی که دامنه بایگانی و بازبینی را به تفسیرهای قضایی و اسناد هنجاری گسترش داد. در این مرحله، مکانیسم‌های محلی بایگانی و بازبینی به سرعت گسترش یافت [۹]. براساس قوانین حاکم، هفت دسته از مراجع قانونی - به اصطلاح «اسناد هنجاری»^۲ - توسط کمیته دائمی کنگره ملی خلق، مشمول بایگانی و بازبینی هستند که در جدول زیر معرفی شده‌اند. اقدامات به‌طور مستقیم به‌منظور تحقیق و توسعه آن اسناد اعمال می‌شود [۱۰]:

قانون اصلاح یا لغو شود،
 (د) قوانین «نامناسب» هستند یا ارگان‌های اعلام‌کننده، رویه‌های قانونی را نقض می‌کنند.
 ماده (۸۸) اختیاراتی را برای اصلاح یا ابطال چنین قوانین مشکل‌زایی را تعیین می‌کند. این ماده قانونی، حدود اختیارات برای تغییر یا لغو قوانین، مقررات اداری، مقررات محلی، مقررات مستقل، مقررات یا قوانین جداگانه را به شرح زیر بیان می‌کند:
 ۱. کنگره ملی خلق این اختیار را دارد که هرگونه قوانین نامناسب تصویب شده توسط کمیته دائمی خود را تغییر داده یا باطل کند و هر مقررات مستقل یا مقررات جداگانه‌ای را که توسط کمیته دائمی آن تصویب شده، اما با قانون اساسی یا با مفاد بند دوم ماده (۶۶) آیین‌نامه تدوین قوانین مغایرت دارد، لغو کند.
 ۲. کمیته دائمی کنگره ملی خلق این اختیار را دارد که هرگونه مقررات اداری مغایر با قانون اساسی و قوانین را لغو کند؛ همچنین هرگونه مقررات محلی را - که با قانون اساسی، قوانین یا مقررات اداری مغایرت داشته باشد - لغو کند. بر این اساس، کمیته دائمی کنگره ملی خلق، صلاحیت ابطال مقررات مناطق مستقل یا مقررات مصوب کمیته‌های دائمی کنگره‌های خلق استان‌ها، مناطق خودمختار یا شهرداری‌های

1. Filing and Review System
 2. Normative Documents [规范性文件]

جدول ۲. سطوح مختلف قوانین

ردیف	نهادهای متولی	حوزه اختیارات	حوزه قوانین
۱	شورای دولت	اجرای قوانین یا اعمال اختیارات شورای دولت که در قانون اساسی ذکر شده (ماده ۶۵) آیین‌نامه قانونگذاری).	مقررات اداری
۲	کمیسیون نظارت ملی	اجرای اساسنامه یا هدایت کار کمیسیون‌های نظارت محلی (ماده ۱ تصمیم کمیته دائمی مورخ ۲۶/۱۰/۲۰۱۹)	مقررات نظارتی
۳	کنگره‌های خلق در سطح استان و شهرداری و کمیته‌های دائمی آنها	بهم‌طور کلی، اجرای قوانین ملی براساس شرایط محلی یا تنظیم امور محلی، با مقررات سطح شهرداری که مشمول محدودیت‌های اضافی هستند (آیین‌نامه قانونگذاری مواد ۷۲-۷۳).	مقررات محلی
۴	کنگره‌های محلی خلق سطوح استان‌های خودمختار یا شهرستان‌های خودمختار	اعمال خودمختاری قومی براساس ویژگی‌های قومیت‌های محلی. اگر قوانین محلی سازگار با «اصول اساسی» باشد، ممکن است که با قوانین ملی [جایگزین شود] یا «مغایر» باشد، (آیین‌نامه قانونگذاری ماده ۷۵).	مقررات خودمختار / مقررات جداگانه
۵	کنگره‌های خلق مناطق ویژه اقتصادی و کمیته‌های دائمی آنها	اعمال قدرت مناطق ویژه اقتصادی، براساس «شرایط خاص» و «نیازهای واقعی» آنها، در صورتی‌که با «اصول اساسی» قوانین ملی سازگار باشد.	مقررات مناطق ویژه اقتصادی
۶	دادگاه عالی خلق و دادستانی عالی خلق	تفسیر کردن کاربرد خاص قوانین در امور قضایی یا دادرسی.	تفاسیر قضایی

۲-۱-۴. ساختار دوشاخه بایگانی و بازبینی

کنگره ملی خلق و کمیته دائمی آن از اختیارات نهایی برای نظارت بر کلیه قوانین سطح پایین استفاده می‌کنند. براساس ساختار قانون اساسی چین، کنگره ملی خلق نهاد عالی قدرت دولتی است. کنگره ملی خلق و کمیته دائمی این کنگره، وظیفه نظارت بر اجرای و تفسیر قانون اساسی و قانون را برعهده دارند. قانون اساسی و قانونگذاری مقرر می‌دارد که کمیته دائمی کنگره ملی خلق، اختیار اصلاح یا لغو مقررات، تصمیمات و دستورات اداری و مقررات خودمختار و مستقل محلی را اعمال می‌کند. باین‌حال، محققان چینی تأیید می‌کنند که کنگره ملی خلق چین به‌عنوان ارگان عالی قدرت دولتی با اختیار نظارت کلی، از نظر تئوریک این اختیار را دارد که کلیه قوانین سیستم سیاسی- حقوقی چین از جمله وزارتخانه و قوانین محلی را بررسی، لغو و اصلاح کند [۹].

بهم‌طور کلی، سیستم نظارتی بایگانی و بازبینی قوانین، چهار ویژگی اساسی دارد. از جمله: «ساختار دوشاخه و چندسطحی آن»، «کارزارهای پاک‌سازی قوانین»، «تأکید بر شیوه‌های مشورتی، ایجاد اجماع و خوداصلاحی» و «ایجاد سازوکارهایی برای بررسی پیشنهادها شهروندان». ویژگی‌های سوم و چهارم به این دلیل مطرح شده است که سیستم بایگانی و بازبینی برای رسیدگی به تعارضات قانون اساسی و اسناد هنجاری ظرفیت محدود دارد. همچنین چین برای رفع مشکل ظرفیت محدود نهاد‌های کمیسیون امور قانونگذاری و دفتر امور قانونگذاری در بایگانی و بازرسی همه قوانین، کارزارهای «پاک‌سازی» قانونی چین در مقیاس بزرگ را به‌عنوان مکمل اصلی فرایند بایگانی و بازبینی طراحی کرده است که در ادامه به آن نیز پرداخته خواهد شد.

قوانین به **کمیته دائمی کنگره ملی خلق** داده شده است. علاوه بر این، مرجع نظارت قانونگذاری نیز ماهیت چندسطحی دارد. ساختار دوشاخه بالا، با تغییرات جزئی، در سطوح پایین تر سیستم تکرار می شود. منابع چینی از این سیستم به عنوان سیستمی با «چهار سطح حکومتی و سه سطح نظارتی» یاد می کنند. سیستم حاصل، نوعی ساختار کمر بند و آویز ایجاد می کند که در آن، دولت های محلی خلق در سطوح پایین تر نظام، تابع خطوط عمودی و افقی نظارت هستند. این ساختار نظارتی در سیستمی معنا پیدا می کند که در آن ظرفیت سیاسی کمیته دائمی کنگره ملی خلق و کنگره های محلی خلق سطح پایین، محدود است. شورای دولت در عین حال که به طور رسمی تحت نظارت کنگره ملی خلق و کمیته دائمی آن قرار دارد، قدرت سیاسی قابل توجهی را اعمال می کند.

همچنین شورای دولت «روابط راهبری» مستقیمی را بر وزارتخانه ها و کمیسیون های خود و دولت های خلق استانی اعمال می کند. شناسایی نوع «روابط راهبری» در درک اعمال قدرت در سیستم سیاسی - حقوقی چین مهم است. **گرچه دولت های محلی خلق**، به طور مستقیم بر ادارات زیرمجموعه یا دولت های محلی خلق سطح پایین تر خود نقش راهبر را دارند، **شورای دولت** می تواند قوانین صادر شده توسط دولت های محلی و نهادهای اداری را بررسی کند. از این رو، یکی از نقاط ضعف، وجود ظرفیت محدود دولت مرکزی برای فرایند بایگانی و بازبینی ساختارهای محلی است که کارزارهای پاک سازی قوانین، تأکید بر خوداصلاحی، بررسی اولویت های تعارضات قانونی و پیشنهادهای شهروندان به همین منظور تعبیه شده است [۹].

۳-۱-۴. کارزارهای «پاک سازی» قوانین

کارزارهای پاک سازی قوانین، مکمل مهمی برای فرایند بایگانی و بازبینی است. در یک کارزار پاک سازی قوانین، نهادهای دولتی و واحدهای زیرمجموعه آنها، بررسی سیستماتیک و همه جانبه قوانین خود را انجام می دهند و مقرراتی را اصلاح یا لغو می کنند که قدیمی یا مغایر و ناسازگار با قوانین سطح بالاتر است. هدف از کار پاک سازی حفظ وحدت نظام حقوقی و تسهیل در تدوین قوانین چین است. اگرچه کار پاک سازی قوانین از برخی جهات شبیه به فرایند بایگانی و بازبینی است، اما آنها دو فرایند متمایز هستند. کارزارهای پاک سازی قوانین، به صورت مناسبتی و با توجه به اهداف جدید توسعه ای چین، مطرح شده اند. تعداد مواردی که در جریان کارزارهای

باین حال، هم در ساختار و هم در عمل، قدرت قانونگذاری پراکنده است. در سطح ملی، تقسیم قدرت قانونگذاری بین کنگره ملی خلق و شورای دولتی به وضوح دیده می شود. از این رو منظور از ساختار دوشاخه سازوکار بایگانی و بازبینی، کمیسیون امور قانونگذاری کمیته دائمی کنگره ملی خلق و دفتر امور قانونگذاری شورای دولت متولی است. قانون اساسی و قانونگذاری، چارچوب بسیار کلی را برای قانونگذاری اداری ایجاد می کند. در این چارچوب کلی، شورای دولت، رویه ها و دستورالعمل های دقیق خود را برای طبقه بندی قوانین در سیستم اداری، انتشار مقررات و قوانین اداری و اجرای کارزارهایی برای «پاک سازی» قوانین قدیمی یا متناقض صادر می کند. شورای دولت و وزارتخانه ها و کمیسیون های زیرمجموعه آن نیز اختیار تفسیر مقررات و قوانین اداری را دارند. قانونگذاران ارشد تأکید می کنند که کنگره های خلق و کمیته های دائمی آنها نباید در کار دستگاه های اداری دخالت بی جهت داشته باشند [۹].

مرجع نظارت قانونگذاری با این ساختار دوشاخه سازگار است. بنابراین، کنگره ملی خلق بر قوانین کمیته دائمی خود نظارت دارد. کمیته دائمی کنگره ملی خلق بر مقررات اداری شورای دولت، مقررات محلی و تفاسیر قضایی دادگاه عالی خلق یا دادستانی عالی خلق نظارت دارد. شورای دولت رویه هایی را درباره بایگانی و بازبینی قوانین وزارتخانه و استانی صادر می کند و اختیارات را برای حل تعارض بین قوانین اعمال می کند. ساختار نظارت دوشاخه، به گونه ای تعبیه شده است که حتی منابع کمیسیون امور قانونگذاری کمیته دائمی کنگره ملی خلق نشان می دهد که برای کنگره های خلق نظارت مستقیم بر ادارات دولتی و بررسی قوانین و اسناد هنجاری آنها «مناسب» است. باین حال، توانایی کمیته دائمی کنگره ملی خلق برای اعمال اختیارات اساسی قانون اساسی خود به منظور اصلاح یا لغو مقررات اداری مشکل ساز شورای دولت در عمل محدود است.

یک استثنای جزئی برای جریان مرجع نظارت در سطح ملی وجود دارد. کنگره های خلق در سطح استان مقررات محلی را هم به کمیته دائمی کنگره ملی و هم به شورای دولت ارائه می کنند. هر دو نهاد ممکن است این مقررات را برای سازگاری با سایر قوانین بررسی کنند. باین حال، شورای دولت هیچ اختیاری برای اصلاح یا لغو مقررات محلی ندارد. در صورت تضاد بین یک قانون محلی **کنگره محلی خلق** و یک مقررۀ **وزارتخانه دولت محلی خلق**، تصمیم نهایی برای اصلاح

هدف از این مشاوره‌ها متقاعد کردن نهاد مربوطه برای اصلاح یا لغو قوانین متناقض است. نهادهای متولی، در بسیاری از موارد، مشکلات را پس از این مشاوره‌های اولیه اصلاح می‌کنند. پس از بایگانی پیشنهادهای بیرونی به منظور بازنگری، شواهد کافی برای نهادهای مربوطه جهت اقدامات لازم را فراهم می‌کند. اگر این فرایند ناموفق بود، آنگاه کمیسیون ویژه مربوطه کنگره ملی خلق، نظر خود در مورد تعارض را به دبیر کل هیئت رئیسه کمیته دائمی کنگره ملی خلق صادر کند. سپس تعارض مذکور در چند مرحله توسط واحدهای سطح بالای زیرمجموعه کنگره ملی خلق، از جمله کمیسیون قانونگذاری و کل مجموعه کمیته دائمی بررسی می‌شود. در طول این فرایند پیچیده، نهاد فراملی اعلام‌کننده قانون مذکور فرصت‌های متعددی برای مشارکت تصمیم‌گیرندگان کنگره ملی خلق در مشاوره، ارائه بازخورد و ... را دارد [۹].

۵-۱-۴. بررسی اولویت منتخب تعارضات قانونی و بررسی پیشنهادهای شهروندان

آیین‌نامه تدوین قوانین برای ایجاد یک سیستم بازنگری «منفعل» قوانین در نظر گرفته شده بود. به این ترتیب، دستگاه‌های کمیته دائمی کنگره ملی خلق به درخواست‌های نهادهای دولتی یا پیشنهادهای شهروندان برای بررسی تضادهای قانونی پاسخ می‌دادند. از این رو، در سال‌های اولیه پس از ابلاغ آیین‌نامه قانونگذاری، کمیته دائمی کنگره ملی خلق حتی یک درخواست بازنگری از یک نهاد دولتی دیگر دریافت نکرد و تنها تعداد انگشت‌شماری از پیشنهادهای بررسی شهروندان را دریافت کرد. برای رسیدگی به چنین مشکلاتی، هیئت‌رئیس کمیته دائمی کنگره ملی خلق، در سال ۲۰۰۳ میلادی، رویه‌های کاری را اصلاح کرد تا ترکیبی از بررسی غیرفعال و فعال را فراهم کند. این رویکرد به کمیسیون‌های ویژه کنگره ملی خلق اجازه داد تا در بازبینی فعال متوازن شرکت کنند.

با توجه به حجم زیادی از قوانین ثبت شده سالیانه، نه شورای دولت و نه کمیته دائمی کنگره ملی خلق، ظرفیت بررسی جامع همه قوانین ثبت شده را ندارند. از این رو، هر دو نهاد بررسی درخواست‌های بازبینی براساس شکایات/درخواست طرف ثالث [بازبینی غیرفعال] را در اولویت قرار می‌دهند^۱ و به ابتکار خود چند حوزه کلیدی را برای بررسی فعال انتخاب می‌کنند. به عنوان مثال، در سال ۲۰۰۸ میلادی، کمیته دائمی

پاک‌سازی گسترده بررسی می‌شوند، به طور قابل توجهی از تعداد اسناد ثبت شده برای فرایند سالیانه بایگانی و بازبینی در یک سال معین بیشتر هستند.

چین در طول دوره اصلاحات، درگیر کارزارهای دوره‌ای پاک‌سازی قوانین بوده است. نهادهای مرکزی جمهوری خلق چین، با آغاز سیاست‌های اصلاحات دنگ شیائوپینگ و سیاست درب‌های باز، در سال ۱۹۸۷ میلادی کمپین جامعی را برای پاک‌سازی قوانین و مقررات اداری صادر شده قبل از دوران اصلاحات آغاز کردند. همچنین با شروع در سال ۲۰۰۸ میلادی، کمیته دائمی کنگره ملی خلق، یک کارزار پاک‌سازی قوانین در سراسر سیستم را به عنوان یکی از اجزای اصلی تلاش برای ایجاد یک «نظام حقوقی سوسیالیستی با مختصات چینی» تا سال ۲۰۱۰ میلادی راه‌اندازی کرد. این کارزار در مقیاس خود بی‌سابقه بود. متعاقباً، شورای دولت، کنگره‌های محلی خلق و دادگاه عالی خلق به بازبینی و پاک‌سازی همه‌جانبه اسناد هنجاری و بخش‌های خود اقدام کردند. طبق گزارش‌ها، این تلاش منجر به ابطال یا اصلاح بیش از ۲۰۰۰ مورد شد. چین به دنبال تصویب قوانین مهمی مانند قانون مجازات اداری یا اجرای تعهدات جدید مانند تعهدات خود در سازمان تجارت جهانی، کارزارهای پاک‌سازی هدفمند دوره‌ای را انجام داده است. دولت‌های محلی استانی نیز کارزارهای پاک‌سازی خود را انجام داده‌اند [۹].

۴-۱-۴. تأکید بر مشورت، اجماع‌سازی و خوداصلاحی

هر دو شیوه بایگانی و بازبینی مرکزی و محلی تأکید زیادی بر مشاوره، ایجاد اجماع و خوداصلاحی از طریق نهادهای متولی دارند. رویه‌های کاری کمیته‌های دائمی کنگره ملی خلق، در سال ۲۰۰۵ میلادی، یک فرایند بررسی و مشاوره پیچیده و چندمرحله‌ای را ایجاد می‌کند. دفتر بایگانی و بازبینی، در عمل، بازبینی اولیه قوانین ثبت شده را انجام می‌دهد. اگر این دفتر مشکلی را تشخیص دهد، گزارشی را تهیه و به مقامات کمیته دائمی کنگره ملی خلق ارائه می‌کند. پس از تأیید این گزارش، دفتر بایگانی و بررسی با نهاد مربوطه در مورد مشکل مشورت می‌کند و آن را به خوداصلاحی تشویق می‌کند. اگر نهاد مربوطه از اصلاح خود امتناع کند، کمیسیون امور قانونگذاری کمیته دائمی یا کمیسیون‌های ویژه کنگره ملی خلق ممکن است از نهاد مربوطه برای بحث و بررسی نظرات آن جهت حل اختلاف دعوت کنند [۹].

1. Upon the Request of Third Parties

قراردادها وظایف اجرایی یک اداره محلی را در سال آینده به تفصیل مشخص می‌کند. در سطح محلی، چنین توافقاتی بین دولت‌ها/ کمیته‌های خلق شهرها/ بخشداری‌ها و شهرستان‌ها، بین شهرستان‌ها و قصبه‌ها، و بین قصبه‌ها و روستاها وجود دارد. در داخل یک شهرستان معین، رهبری سطح آن شهرستان با هر اداره و قصبه تحت صلاحیت خود، قراردادهای جداگانه منعقد می‌کند. تیم‌های بازرسی که توسط مقامات مافوق اعزام می‌شوند، تحقق اهداف و وظایف مربوطه را بررسی و ارزیابی می‌کنند. نتیجه ارزیابی برای اعطای مکان یا دفتر و ارتقای کادر تعیین‌کننده است. فرایند ارزیابی بسیار رقابتی است. به‌عنوان مثال، رهبران سه قصبه در مرتبه بالای رتبه‌بندی، جایزه و پاداش دریافت می‌کنند و رهبران سه قصبه در مرتبه پایین رتبه‌بندی با کسر حقوق جریمه می‌شوند، پاداش خود را از دست می‌دهند و از ترفیع محروم می‌شوند [۱۲].

این ارزیابی‌های جامع و چندگانه از ادارات حزبی و دولتی و عملکرد منحصربه‌فرد کادر در سطح محلی، ستون مهمی از نظام سیاسی چین است. با استفاده از این «قراردادهای مسئولیت» و معیارهای ارزیابی، رده‌های بالاتر اهداف سیاست‌های خود را به سطوح زیردست منتقل می‌کنند، بنابراین تلاش می‌کنند تا از اجرای سیاست‌های خود اطمینان حاصل کنند. «قراردادهای مسئولیت» شامل موضوعات خط‌مشی‌های سخت (مانند تولید ناخالص داخلی -GDP- رشد، حفظ ثبات اجتماعی یا برنامه‌ریزی برای زادوولد، اجرای سیاست‌های زیست‌محیطی و رضایت توده‌های مردم) و خط‌مشی‌های نرم (معیارهای ثانویه) هستند که ازسوی مقامات مافوق به‌عنوان معیارهای دارای اهمیت کمتر تلقی می‌شوند.

برای این منظور سه نوع ارزیابی اساسی وجود دارد:

الف) «ارزیابی برنامه و سیاست»: ^۱ ارزیابی برنامه که به‌معنای بررسی اجرای سیاست‌ها یا برنامه‌های خط‌مشی واحد است،
ب) «ارزیابی عملکرد کادرهای راهبر»: ^۲ ارزیابی عملکرد کادرها که به‌معنای بررسی رفتار عمومی کادرهای رهبری محلی است،
ج) «قانون وتوی یک‌موردی»: ^۳ به این معناست که عدم تحقق یک هدف «سخت»/ بسیار مهم می‌تواند کل فعالیت‌های اجرایی مقامات یک منطقه را زیر سؤال ببرد [۱۳].

در پایان یک فرایند ارزیابی، شهرستان‌های خاص یک بخشداری، قصبه‌های یک شهرستان و روستاهای یک قصبه براساس عملکردشان در سال گذشته رتبه‌بندی می‌شوند.

1. Policy and Programme Evaluation (Mubiao Kaohe)
2. Evaluation of Leading Cadres (Lingdao Ganbu Kaoping)
3. One Item Veto Rule' (Yipiao Foujue)

کنگره ملی خلق بر بازنگری مقررات محلی مرتبط با امر نظارت متمرکز شد. در سال ۲۰۱۰ میلادی، شروع به بازنگری تدریجی کلیه مقررات اداری مؤثر شورای دولت کرد [۱۱].

درخواست‌های بایگانی و بازبینی قوانین می‌تواند ازسوی شورای دولت، کمیسیون نظامی مرکزی، دادگاه عالی خلق یا دادستانی عالی خلق یا کمیته‌های دائمی کنگره‌های خلق در سطح استان‌ها ارائه شود. این درخواست‌ها به اداره کل کمیته دائمی کنگره ملی خلق ارسال می‌شود و سپس آنها را برای بررسی به کمیسیون‌های ویژه مربوطه ارسال می‌کند. همچنین، توصیه‌هایی برای بررسی قوانین توسط سایر نهادهای عمومی و نهادهای خصوصی از جمله شهروندان ارائه می‌شود و مستقیماً برای مطالعه به کمیسیون امور قانونگذاری ارسال می‌شود. در صورت لزوم، آنها را به کمیسیون‌های ویژه مربوطه در کنگره ملی خلق ارسال می‌کنند. در ۴ دسامبر ۲۰۱۹ میلادی، کمیته دائمی کنگره ملی خلق رسماً یک پلتفرم آنلاین جدید را برای شهروندان، اشخاص حقوقی و سایر سازمان‌ها راه‌اندازی کرد تا درخواست‌های خود را برای بازبینی ارسال کنند. قبلاً آنها باید پیشنهادهای خود را به دفتر ثبت و بررسی مقررات کمیسیون امور قانونگذاری پست کنند [۱۱].

پژوهشگران و مقامات چینی درخصوص پیشنهادهای شهروندان چینی درباره قوانین، ملاحظاتی را ذکر کرده‌اند. به‌عنوان مثال، سازوکار پیشنهاد بازبینی شهروندان عمدتاً به‌عنوان یک کانال اطلاعاتی یک‌طرفه و ابزار حاکمیتی و نه یک حق قانون لازم‌الاجرا همیشگی طراحی شده است. کمیسیون امور قانونگذاری کمیته دائمی کنگره ملی خلق مدعی است که پیشنهاد شهروندان جهت بررسی برای افزایش کارایی کار بازبینی و «گسترش کانال‌های نظارت کمیته دائمی بر قوانین» طراحی شده است. البته این مسئله ازسوی برخی محققان از جمله پروفیسور ژیا هنگ‌چانگ مورد انتقاد قرار گرفته است و پیشنهاد کارآمدتر این است که این رابطه دوطرفه و همراه بازخورد پاسخ به شهروندان باشد. از این‌رو، این سازوکار می‌تواند به‌عنوان نوع بهتری از مشارکت عمومی و دموکراسی تبدیل شود [۹].

۲-۴. نظارت عمودی بر قراردادهای مسئولیت

«قراردادهای مسئولیت» (زرنشو)، از دهه ۱۹۹۰ میلادی، بین رده‌های برتر و زیردست به‌صورت سالیانه منعقد می‌شود. این

رسمی، فقط آن دسته از کادرهایی ارتقا می‌یابند که عملکرد آنها بارها به‌عنوان «عالی» (بالاترین سطح رتبه) رتبه‌بندی شده است. علاوه بر این، توافقات هدف نه‌تنها شامل پاداش، بلکه اقدامات انضباطی را در صورت عدم تحقق دربردارد.

د) ارزیابی‌ها به‌عنوان سازوکاری برای درونی کردن کنترل اجتماعی و سیاسی از یک سو و برای انضباط از سوی دیگر، ظاهر می‌شوند؛ انضباط به این معناست که کادرهای رهبری محلی به‌طور فعال مفهوم توسعه رهبری مرکزی را اجرا می‌کنند [۱۲].

بدون شک، فرایندهای ارزیابی نقاط ضعف قابل توجهی را نشان می‌دهند. حتی در حال حاضر، تمرکز ارزیابی با اولویت تولید ناخالص داخلی (GDP)، تفسیر نسبتاً انعطاف‌پذیری را از نتیجه ارزیابی دارد که حکایت از کنترل ناکافی بخش عمومی دارد. علاوه بر این، برای جلوگیری از هرگونه بی‌انگیزگی در کادرهای راهبر محلی، رده‌های بالا علاقه‌ای به مجازات ایشان به‌موجب کاستی‌های عملکردی ندارند. مجازات‌های سنگین فقط در مواردی اعمال می‌شود که افکار عمومی نسبت به مدیریت اعضای کادر حساس شده باشد.

برای پاسخ‌گویی بیشتر کادرها، ارزیابی‌ها باید بر پیگیری توسعه پایدار بلندمدت به‌جای رشد کمی تولید ناخالص داخلی متمرکز شوند. علاوه بر این، شرایط محلی و منطقه‌ای و تأمین کالاهای عمومی باید در فرایندهای ارزیابی بیشتر مورد توجه قرار گیرد [۱۲].

کادر مسئول برای مقابله با فشار سیستم ارزیابی، متمرکز بر اهداف سیاستی می‌شود. اگر دستیابی به این اهداف بسیار پرهزینه، غیرجذاب یا غیرممکن باشد، آنگاه با هدف وفق پیدا کردن با اهداف مدنظر، کادرهای سطوح مختلف باید تلاش‌های خود را هماهنگ کنند. در اینجا، «اصل مسئولیت مشترک» مربوط به سیستم‌های ارزیابی، نقش مهمی ایفا می‌کند. برای تمام مشکلات پیدا شده، نه‌تنها کادر مسئول باید جوابگو باشد، بلکه کادر اصلی راهبر و مقام ناظر نیز باید توضیح دهد. همچنین ارزیابی‌ها، آگاهی و هویت گروه را تقویت می‌کند؛ بر این اساس، اگر یک مورد محقق نشود، همه مقامات عالی سطح محلی ممکن است به‌طور شدید مجازات شوند [۱۴].

چندین مورد مشترک از نظر فرهنگ سازمانی بین کادرهای حزب کمونیست وجود دارند که امکان تسهیل‌گری، ایجاد توافقات اجتماعی غیررسمی و همکاری را فراهم می‌کند. خود کادرهای برجسته محلی خاطرنشان می‌کنند که از طریق

تحقق اهداف «سخت» یک الزام و یک پیش‌شرط ضروری برای ارتقای کادر و پرداخت پاداش است. گرچه اهداف نرم به‌نوبه خود باید یا ممکن است محقق شوند، اما عدم اجرای آن عواقب شدیدی ندارد.

علاوه بر این، «اولویت‌های دوره‌ای» نیز وجود دارد، مواردی که باید تحت هر شرایطی اجرا شوند. به‌عنوان یک قاعده، این موارد شامل حفظ ثبات اجتماعی (عدم وقوع اعتراضات جمعی یا دادخواست‌های دسته جمعی در سطوح بالاتر و ...)، اجتناب از خسارت‌های صنعتی یا زیست‌محیطی و رعایت مقررات برنامه زادوولد است. این درحالی است که بیشتر در سطوح شهرستان، حوزه‌های سیاست محلی خاص مانند سیاست‌های زیست‌محیطی در حال تبدیل شدن به بخشی از اولویت‌های دوره‌ای هستند. اگر مقامات محلی نتوانند فقط یکی از این موارد اولویت‌های دوره‌ای را درک کنند، کل عملکرد رهبری محلی، حداقل در تئوری، بی‌اعتبار ارزیابی می‌شود. در چنین مواردی، آن منطقه را نمی‌توان به‌عنوان «منطقه پیشرفته» طبقه‌بندی کرد و چنین ارزیابی، تأثیر منفی بر پیشرفت شغلی کادرهای برجسته آن خواهد داشت. باین‌حال، این مسئله همیشه الزام‌آور نیست و نقض آن مانع غیرقابل‌رفعی برای پیشرفت شغلی کادر این منطقه می‌تواند نباشد.

فرایندهای ارزیابی اساساً به‌منظور بهبود اثربخشی و کارایی رفتار اداری و کنترل مقامات زیرمجموعه است، بنابراین به‌عنوان مکانیسمی برای تنظیم روابط متقابل بین سطح مرکزی و محلی شکل می‌گیرد. باین‌حال، ویژگی‌های دیگری نیز وجود دارد. ارزیابی‌ها، ابزار دولت حزبی برای ارتباطات سیاسی و درونی‌سازی کنترل اجتماعی هستند. بر این اساس، ما می‌توانیم چهار عملکرد اصلی را تشخیص دهیم:

الف) از طریق سیستم مسئولیت و ارزیابی تحقق هدف، آنها به‌عنوان ابزار ارتباط سیاسی بین شهرستان‌ها و نهادهای اداری برتر عمل می‌کنند. «قراردادهای مسئولیت» انتظارات مقامات مافوق را نسبت به شهرستان‌ها ابلاغ می‌کند.

ب) ارزیابی‌ها به‌عنوان یک سازوکار انگیزشی و هدایت‌کننده به‌شمار می‌روند، زیرا تنها با انجام وظایف تعیین شده است که می‌توان کادرها را به‌طور مثبت ارزیابی نمود و در نتیجه فرصت‌های پیشرفت شغلی آنها را حفظ کرد.

ج) با رتبه‌بندی عملکرد مکان‌ها یا دفاتر، ارزیابی‌ها به‌عنوان ابزار نظارت و فشار عمل می‌کنند. به‌طور

امتیازی که می‌توان در یک حوزه سیاست معین به‌دست آورد، اهمیت سیاسی آن را آشکار می‌کند. در ۱۰۰ امتیاز ارزیابی پایان سال، حوزه سیاست نوسازی کشاورزی و ساخت روستایی جدید فقط هشت امتیاز را به خود اختصاص داد که البته بالاترین امتیاز پس از درآمد مالی محلی ۱۵ است. کسب ۸۰ امتیاز از ۱۰۰ به‌عنوان «هدف تأمین شده» محسوب می‌شود. اگر بسیاری از زمینه‌های سیاست ارزیابی شده به‌عنوان «متوسط» ارزیابی می‌شد، آنگاه قصبه و رهبری آن نمی‌توانند به‌عنوان «عالی» طبقه‌بندی شوند. از این رو، این کادر معین نمی‌تواند ارتقا یابد [۱۳].

۲-۲-۴. ارزیابی عملکرد کادرهای راهبر

ارزیابی عملکرد کادرهای راهبر به این معناست که علاوه بر ارزیابی برنامه، دپارتمان سازماندهی نیروی انسانی کمیته حزبی یک شهرستان، عملکرد فردی گروه راهبری اصلی و سایر مقامات برجسته (مانند دفاتر دولتی، قصبه‌ها و روستاها) را بررسی می‌کند.

آنچه مورد بررسی قرار می‌گیرد این است که آیا یک مقام برجسته مطابق با سیاست‌های رده‌های برتر (کیفیت اخلاقی) عمل می‌کند، آیا عملکرد شایسته و توانایی هماهنگی از خود نشان می‌دهد یا خیر، آیا او به‌طور فعال به حل مشکلات می‌پردازد یا خیر. در مقایسه با سایر واحدها، آیا اهدافی را در سازمان، قصبه یا روستایی که مسئولیت آن برعهده دارد با موفقیت اجرا کرده است و آیا از فساد خودداری می‌کند و با صداقت رفتار خواهد کرد.

از سال ۲۰۰۶ میلادی رضایت مردم منطقه از جمله معیارهای ارزیابی عملکرد کادر در نظر گرفته شده است. به‌عنوان مثال، «مدل استان گوانگدونگ» شامل ارزیابی «رضایت عمومی» است. «توده‌های مردم» عملکرد کادرهای برجسته را با رتبه‌بندی «راضی»، «نسبتاً راضی» یا «ناراضی» ارزیابی می‌کنند. اگر بیش از ۹۰ درصد از پاسخ‌دهندگان راضی یا نسبتاً راضی باشند، کادر به‌عنوان «عالی» ارزیابی می‌شود. با این حال، به‌نوبه خود، اگر بیش از یک‌سوم از پاسخ‌دهندگان «راضی نباشند»، یک مقام رسمی صرفاً به‌عنوان «شایستگی ابتدایی» رتبه‌بندی می‌شود. اگر بیش از ۵۰ درصد از یک مقام راضی نباشند، او به‌عنوان ناکارآمد ارزیابی می‌شود [۱۳].

علاوه بر معیارهای فردی، رفتار گروه رهبری جمعی نیز مورد بررسی قرار می‌گیرد. در اینجا معیارهای رسمی این است که آیا یک گروه رهبری به‌صورت هماهنگ و یکپارچه همکاری

کانال‌های متعدد (مانند عضویت در حزب و شبکه‌های حزبی و دولتی)، از طریق سال‌ها کار با یکدیگر و از طریق شناخت نهادها و ساختارهای سیاسی، آگاهی و هویت مشترکی را ایجاد کرده‌اند و به‌وضوح خود را در یک مسیر می‌بینند. برای مثال، عضویت مشترک در حزب کمونیست، یک حلقه جامعه محلی را ایجاد و یک هویت مشترک را تقویت می‌کند. اشتراکات از نظر عادت و رفتار مصرف، جلسات مشترک و کارزارها هویت مقامات محلی را نیز تقویت می‌کند. در سطح شهرستان‌ها، بسیاری از کادرها از طریق کار در ادارات مختلف شهرستان یکدیگر را می‌شناسند. علاوه بر این، مدارس حزبی نقش برجسته‌ای در این انگیزه برای همکاری دارند. اینجاست که کادرهای محلی (از نظر شعارهای کلامی، سیاسی، اصول و ...) اجتماعی می‌شوند و شبکه‌هایی می‌سازند که برای پیشرفت بیشتر آنها حیاتی است [۱۵].

۱-۲-۴. روش ارزیابی برنامه سیاستی

بر اساس سیستم مسئولیت، کادر روستاها، قصبه‌ها و شهرستان‌ها وظایفی را که قرار است در سال پیش‌رو انجام دهند، مشخص می‌کنند. سطح بالاتر سلسله‌مراتب مربوطه باید اهداف تعیین شده را تأیید کند و سپس فهرستی از همه اهداف را در یک قرارداد با سطح پایین بعدی اداره تنظیم کند. در پایان سال، مقامات بالاتر پیشرفت را در زمینه‌های مهم سیاست ارزیابی می‌کنند. مقامات شهرها، شهرستان‌های تحت صلاحیت خود را ارزیابی می‌کنند؛ مقامات سطوح شهرستان نیز قصبه‌های تحت صلاحیت خود و به همین ترتیب مقامات قصبه‌ها، عملکرد روستاهای ذیل خود را ارزیابی می‌کنند. پایان سال پس از انجام بررسی‌های لازم توسط دپارتمان سازماندهی نیروی انسانی و کمیته حزب کمونیست در سطح مربوطه، برای اجرای خوب هر سیاستی امتیازی تعلق می‌گیرد. دو دسته درجه‌بندی پایه به‌صورت محلی در حال استفاده می‌شوند: الف) «عالی»، «واجب شرایط» و «غیرواجد شرایط» و ب) «عالی»، «شایسته»، «شایستگی ابتدایی» و «بی‌کفایت» [۱۳].

به‌طور نمونه، در چین یک شهرستان به‌نام لایکسی وجود دارد که متعلق به شهر چینگدائو ذیل استان شاندونگ است. همچنین شهرستان لایکسی ذیل خود دارای چندین قصبه است. ارزیابی برنامه در قصبه‌های لایکسی، در سال ۲۰۰۸ میلادی، پیشرفت‌ها را در نوزده حوزه اندازه‌گیری کرد. برای هر حوزه حداکثر ۱۰۰ امتیاز اختصاص داده می‌شود. هر حوزه به‌نوبه خود از حوزه‌های فرعی تشکیل شده است. حداکثر

۳-۲-۴. قانون وتوی یک‌موردی

«قاعده وتوی یک‌موردی» به این معناست که عدم تحقق یک هدف «سخت» می‌تواند کل فعالیت‌های اجرایی مقامات یک منطقه را زیر سؤال ببرد. از این رو، اهداف «سخت» نقش مهمی در فرایند ارزیابی دارد. در صورت عدم تحقق اهداف سخت، رهبری شهرستان یا قصبه را نمی‌توان به‌عنوان «پیشرفته» طبقه‌بندی کرد در نتیجه ارتقای دبیر یا شهردار حزب سطح شهرستان و قصبه تقریباً غیرممکن است. برخی اهداف مانند کنترل مولید یا حفظ ثبات اجتماعی توسط مرکز کشور یا استان‌ها تعیین می‌شود. باین‌حال، سطح بخشداری و حتی یک شهرستان براساس الزامات و اولویت‌های محلی می‌تواند اهدافی را برای مجموعه تقسیمات کشوری ذیل خود تعیین کند [۱۳].

می‌کند و آیا به‌صورت نوآورانه عمل می‌نماید. براساس مقررات، ارزیابی مقامات اصلی (دبیر حزب و معاونان وی، اعضای کمیته دائمی کمیته حزب) باید در جلسه مشترکی از کل کارکنان کلیه ادارات دولتی با حضور نمایندگان رده‌های بالاتر یعنی استان صورت گیرد. در سطح قصبه از دبیران احزاب روستا و دهیاران نیز درخواست می‌شود که در آن شرکت کنند. هم رهبران فردی و هم کل گروه رهبری باید با ارائه کارت‌های رأی‌ناشناس ارزیابی شوند. فقط مقامات برجسته‌ای که به‌طور متوالی دو بار یا بیشتر به‌عنوان «عالی» رتبه‌بندی شده‌اند، باید به مناصب بالاتر ارتقا یابند. توجه به این نکته ضروری است که عملکرد فردی و سازمانی تنها یک معیار برای رتبه‌بندی کلی کارهاست.

۵. ساختار عمودی - افقی کمیسیون‌های نظارت

نظارت در سطح محلی توسط کنگره‌های محلی خلق انجام می‌شود، اما امروزه انتخاب اعضای محلی با هماهنگی سطوح بالاتر صورت می‌گیرد زیرا در اجرا به مشکلاتی از جمله تعارض منافع نمایندگان محلی مواجه شدند.

کمیسیون‌های نظارتی در سطوح مختلف (طبق قوانین و مقررات یا در صورت واگذاری در سطوح مربوطه) می‌توانند نهادهای نظارتی و ناظران را به ارگان‌های حزب کمونیست چین، ارگان‌های دولتی، سازمان‌ها و نهادهای عمومی و مناطق اداری، شرکت‌های دولتی و دیگر حوزه‌های تحت امرش اعزام کند. دستگاه‌های نظارتی و ناظران در مقابل کمیسیون‌های نظارتی اعزام‌کننده مسئول خواهند بود (فصل دوم: ماده (۱۲)).

طبق ماده (۱۵) فصل سوم، دستگاه‌های نظارتی بر مقامات دولتی و کارکنان ذی‌ربط نظارت خواهند داشت:

۱. کارمندان دولتی ارگان‌های حزب کمونیست چین، ارگان‌های کنگره‌های خلق و کمیته‌های دائمی آنها، دولت‌های خلق، کمیسیون‌های نظارت، دادگاه‌های خلق، دادستانی‌های خلق، ارگان‌های کمیسیون‌های کنفرانس‌های مشورتی - سیاسی خلق چین در همه سطوح، ارگان‌های احزاب دمکراتیک و

برطبق «قانون نظارت جمهوری خلق چین»، کمیسیون نظارت ملی جمهوری خلق چین بالاترین سازمان نظارتی است. کمیسیون نظارت ملی در استان‌ها، مناطق خودمختار، شهرداری‌های زیر نظر مستقیم دولت مرکزی، بخشداری‌های خودمختار، شهرستان‌ها، شهرستان‌های خودمختار، شهرها و مناطق شهرداری، کمیسیون‌های محلی نظارتی دارد (فصل دوم: ماده (۷)).

کمیسیون نظارت ملی توسط کنگره ملی خلق ایجاد می‌شود و مسئولیت کار نظارت در سراسر کشور را برعهده دارد. کمیسیون ملی نظارت مرکب از یک رئیس، چند نایب‌رئیس و چند عضو است. رئیس توسط کنگره ملی خلق انتخاب می‌شود و معاونان و اعضا توسط کمیته دائمی کنگره ملی خلق به پیشنهاد رئیس کمیسیون نظارت ملی منصوب یا عزل می‌شوند. مدت تصدی ریاست کمیسیون نظارت ملی همانند دوره کنگره ملی خلق است. رئیس کمیسیون نظارت کشور حداکثر دو دوره متوالی را برعهده خواهد داشت. کمیسیون ملی نظارت در برابر کنگره ملی خلق و کمیته دائمی آن مسئول است و نظارت آنها را می‌پذیرد (فصل دوم: ماده (۸)). گرچه طبق قانون، ظاهراً انتخاب اعضای کمیسیون‌های

است. از سال ۱۹۹۳ میلادی، زمانی که حزب کمونیست چین وزارت نظارت را با کمیته مرکزی بازرسی انضباطی خود ادغام کرد، تا اوایل سال ۲۰۱۸ میلادی، سیستم مبارزه با فساد چین با همزیستی دو نهاد اصلی مشخص می‌شد: «سیستم بازرسی انضباطی حزب کمونیست» و «قوه مبارزه با فساد دادستانی خلق». همچنین حزب کمونیست در سال ۲۰۱۵ میلادی «نهاد جدید مرجع مبارزه با فساد» را با ادغام سه بخش تشکیل داد: اداره مبارزه با فساد اداری، اداره مبارزه با ترک وظیفه و نقض حقوق شهروندی، و اداره پیشگیری از فساد.

تحت رهبری حزب کمونیست، کمیته بازرسی انضباطی و دادستانی مکمل یکدیگر بودند و برای مهار فساد با یکدیگر همکاری می‌کردند. نمایندگان دادستانی‌ها که با پیروی از قوانین دولتی و رویه‌های قانونی پرونده‌ها را بررسی می‌کنند، اغلب برای پیوستن به تحقیقات فساد زیر چتر افسران کمیته بازرسی انضباطی حزب کمونیست فعالیت می‌کنند. این همکاری منجر به همگرایی قواعد و استانداردها بین مؤسسات آنها شد و در نتیجه باعث ترویج حاکمیت قانون در کمیته بازرسی انضباطی و تقویت آگاهی سیاسی در دادستانی شد. با این حال، این سیستم ضدفساد دوگانه کامل نبود. رقابت و درگیری بین کمیته بازرسی انضباطی و دادستانی، اتفاقات روزمره بود؛ زیرا هر نهادی به قوانین متفاوتی پایبند بود. علاوه بر این، نهادهای مبارزه با فساد تمایل دارند تا افراد خود را به خدمت بگیرند. از این رو، منافع، قوانین و اهداف متفاوت تأثیر منفی بر کارایی و اثربخشی سیستم ضدفساد دوگانه داشت. به هر حال، کمیته بازرسی انضباطی با ادغام قوه مبارزه با فساد دادستانی، موفق شد خود را از یک سازمان داخلی حزبی به یک سازمان ملی تبدیل کند.

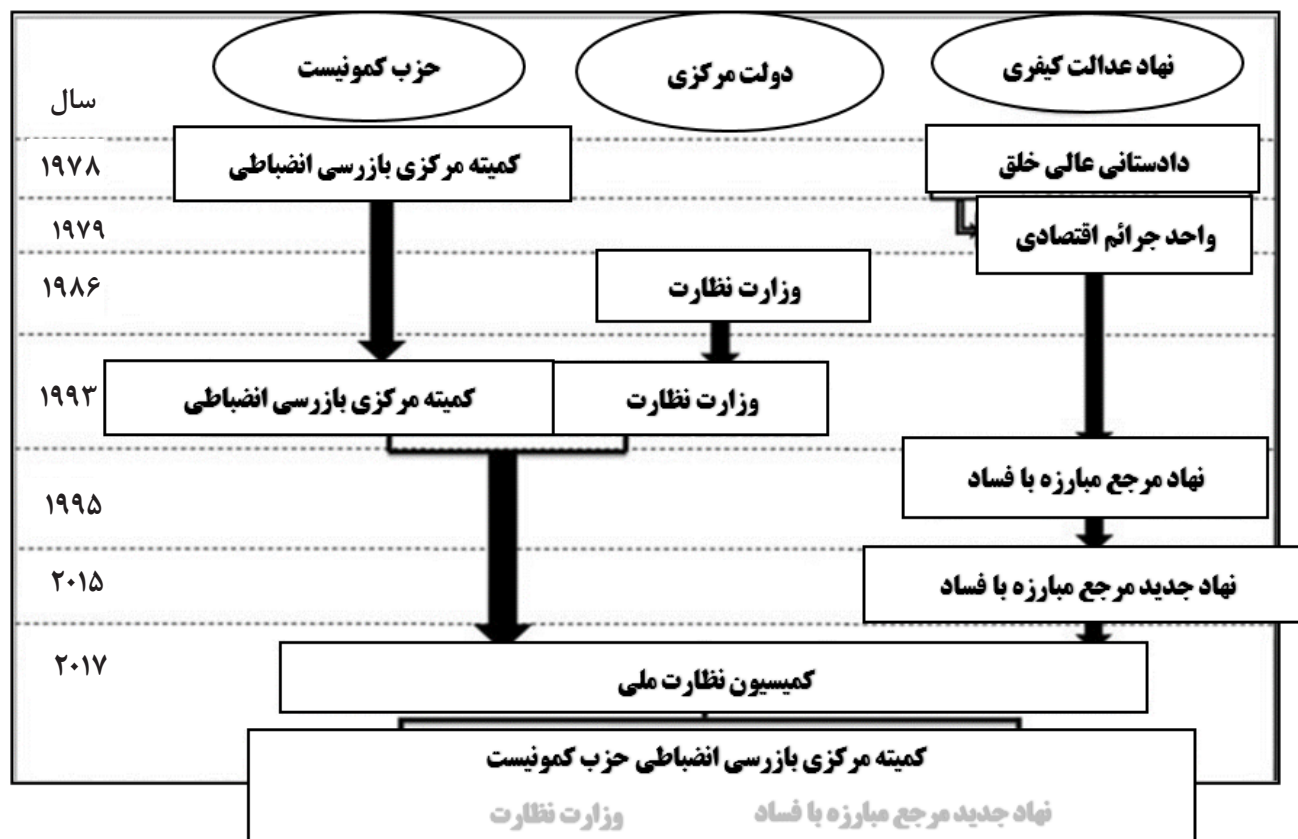
انجمن‌های صنعت و تجارت، و به‌طور کلی پرسنل تحت امر قانون کارمندان دولت جمهوری خلق چین،
۲. کارکنان سازمان‌هایی که امور عمومی را اداره می‌کنند و با مجوز قوانین یا مقررات یا به امانت قانونی از سوی ارگان‌های دولتی به امور عمومی اشتغال دارند،
۳. مدیران شرکت‌های دولتی،
۴. کارکنانی که مدیریت مؤسسات عمومی در حوزه آموزش، تحقیقات علمی، فرهنگ، مراقبت‌های بهداشتی و ورزش و ... را برعهده دارند،
۵. کارکنان درگیر در مدیریت سطح پایه‌ای سازمان‌های اجتماعی خودگردان،
۶. سایر کارکنانی که وظایف عمومی را مطابق قانون انجام می‌دهند.

با این حال، شکل‌گیری کمیسیون نظارت ملی به سال ۲۰۱۸-۲۰۱۷ میلادی بازمی‌گردد که حاصل ادغام نهادهای نظارت ماقبل خود یعنی قوه مبارزه با فساد دادستانی خلق و وزارت نظارت کمیته‌های بازرسی انضباطی حزب به‌منظور افزایش هماهنگی بیشتر و تسلط بیشتر حزب کمونیست بر فرایند بازرسی‌ها بوده است. از این رو، این پژوهش به‌مرور به روند شکل‌گیری کمیسیون نظارت ملی می‌پردازد.

۱-۵. سیر شکل‌گیری کمیسیون نظارت ملی

سیستم دوگانه قبلی یعنی کمیته بازرسی انضباطی حزب کمونیست و دادستانی خلق دارای نقاط ضعف و قوت بودند. اگرچه کمیته بازرسی انضباطی و دادستانی کاستی‌های یکدیگر را جبران کردند، اما رقابت و درگیری‌ها بین این دو نهاد زیاد بود و اثربخشی تلاش‌های ضدفساد را در چین کاهش می‌داد. سپس این بخش بررسی می‌کند که تأسیس کمیسیون نظارت ملی چه تأثیری بر ظرفیت چین برای مبارزه با فساد داشته

نمودار ۳. سیر شکل‌گیری کمیسیون نظارت ملی [۱۶]



بررسی پرونده‌های مربوط به اعضای حزب و اعضای غیرحزب رسیدگی کنند.

بنابراین مقامات چینی به‌منظور پیشگیری از فساد، اولویت بالاتری (به نسبت مجازات کردن) در ارتقای یکپارچگی در بخش عمومی دادند. در این رابطه مقامات مسئول اصطلاح «درمان بیماری برای نجات بیمار» یا همان «پیشگیری بهتر از درمان است» را به کار می‌برند. این اصطلاح به نقش محوری انضباط حزبی در آموزش مقامات دولتی و جلوگیری از وقوع فساد اشاره دارد. با هدف جلوگیری از فساد بخش عمومی از طریق خودنظارتی و خودگردانی حزب، افسران کمیسیون نظارت موظفند در کار روزمره خود از «چهار شکل نظارت و اجرای انضباط»^۱ پیروی کنند.

طبق ماده هفتم آیین‌نامه حزب کمونیست چین در مورد نظارت داخلی، چهار شکل نظارت و اجرای انضباط عبارتند از: ۱. باید جلسات نقد و خودانتقادی برگزار شود، علاوه بر

حزب کمونیست چین در سال ۲۰۱۷-۲۰۱۸ میلادی برای تقویت کنترل خود بر کارزار مبارزه با فساد مسئولین، تصمیم گرفت که با ادغام قوه مبارزه با فساد دادستانی خلق (اداره مبارزه با فساد اداری، اداره مبارزه با ترک وظیفه و نقض حقوق شهروندی و اداره پیشگیری از فساد اداری) و کمیته بازرسی انضباطی، کمیسیون نظارت ملی را تشکیل دهد. کنگره ملی خلق، در مارس ۲۰۱۸ میلادی، اصلاحیه قانون اساسی را تصویب کرد تا کمیسیون قدرتمند نظارت ملی را به‌عنوان شعبه چهارم دولت ایجاد کند و به آن رتبه قانونی مشابه شورای دولت، دادگاه عالی خلق و دادستانی عالی خلق بدهد. ایجاد یک سازمان بزرگ مبارزه با فساد، قدرت افسران کمیته بازرسی انضباطی را برای بررسی پرونده‌های فساد افزایش داده است. دلیل آن این است که هویت دوگانه افسران کمیته بازرسی انضباطی (هم به‌عنوان افسران کمیسیون نظارت و هم افسران کمیته بازرسی انضباطی) آنها را قادر می‌سازد که به

1. The Four Forms of Oversight and Discipline Enforcement

نظارت محلی تحت رهبری دوگانه کمیته بازرسی انضباطی مربوط به حزب و کمیسیون نظارت عالی خود است. کمیسیون مافوق کار را رهبری می‌کند و می‌تواند تصمیم حزب محلی را لغو کند.

۲-۵. سازوکارهای درونی کمیسیون نظارت

کمیته بازرسی انضباطی مرکزی و کمیته‌های محلی آن در سطوح مختلف از زمانی که دنگ شیائوپینگ اصلاحات اقتصادی را راه‌اندازی کرد، نقش مهمی در آموزش اعضای حزب در مورد وظایفشان برای رعایت نظم و انضباط حزبی، ترویج روحیه جمعی و سبک کاری خوب، نظارت و مجازات مفسدان و سوءاستفاده‌کنندگان از قدرت نقش ایفا کرده‌اند. اساسنامه حزب، در دوران پسا مائو، کمیته بازرسی انضباطی مرکزی و کمیته‌های محلی آن را بر قوه قضائیه در مسئله بررسی و برخورد با اعضای حزب درگیر فعالیت‌های جنایی اولویت داده است، هرچند پس از شکل‌گیری کمیسیون نظارت ملی در سال ۲۰۱۸ میلادی این مسئله شکل قانون رسمی نیز پیدا کرد. همچنین، از زمانی که وزارت نظارت با کمیته بازرسی انضباطی مرکزی حزب در سال ۱۹۹۳ ادغام شد، کمیته بازرسی انضباطی مرکزی به ۲۷ بخش داخلی و دفتر با بیش از ۱۰۰۰ کارمند افزایش یافته است.

این دفاتر و بخش‌ها شامل ۱۰ دفتر بازرسی و نظارت انضباطی^۱، «دفتر رسیدگی به پرونده»^۲ و «دفتر کار بازرسی قضایی»^۳ (بخش عهده‌دار فرماندهی تیم‌های بازرسی قضایی) می‌شود که در مجموع مهم‌ترین واحدهای کمیته بازرسی انضباطی مرکزی را تشکیل می‌دهند. ۱۰ دفتر بازرسی و نظارت انضباطی مسئول تحقیق در مورد اعمال غیرقانونی و نقض نظم و انضباط حزب هستند. چهار مورد از آنها (دفتر اول، دفتر دوم، دفتر سوم و دفتر چهارم) مسئول قضایای مربوط به مقامات در سطح معاونان وزیر و بالاتر هستند. شش مورد دیگر مسئول پرونده‌های مربوط به مقامات در سطوح استانداری، معاون استاندار، رئیس و نایب‌رئیس کمیته دائمی کنگره ملی خلق، رئیس و نایب‌رئیس کنفرانس‌های مشورتی سیاسی خلق در سطح استان، شهرداران و معاونان شهرداری هستند. سپس هریک از ۱۰ دفتر بازرسی و نظارت انضباطی براساس نوع وزارت یا منطقه جغرافیایی خود تقسیم می‌شود [۱۸].

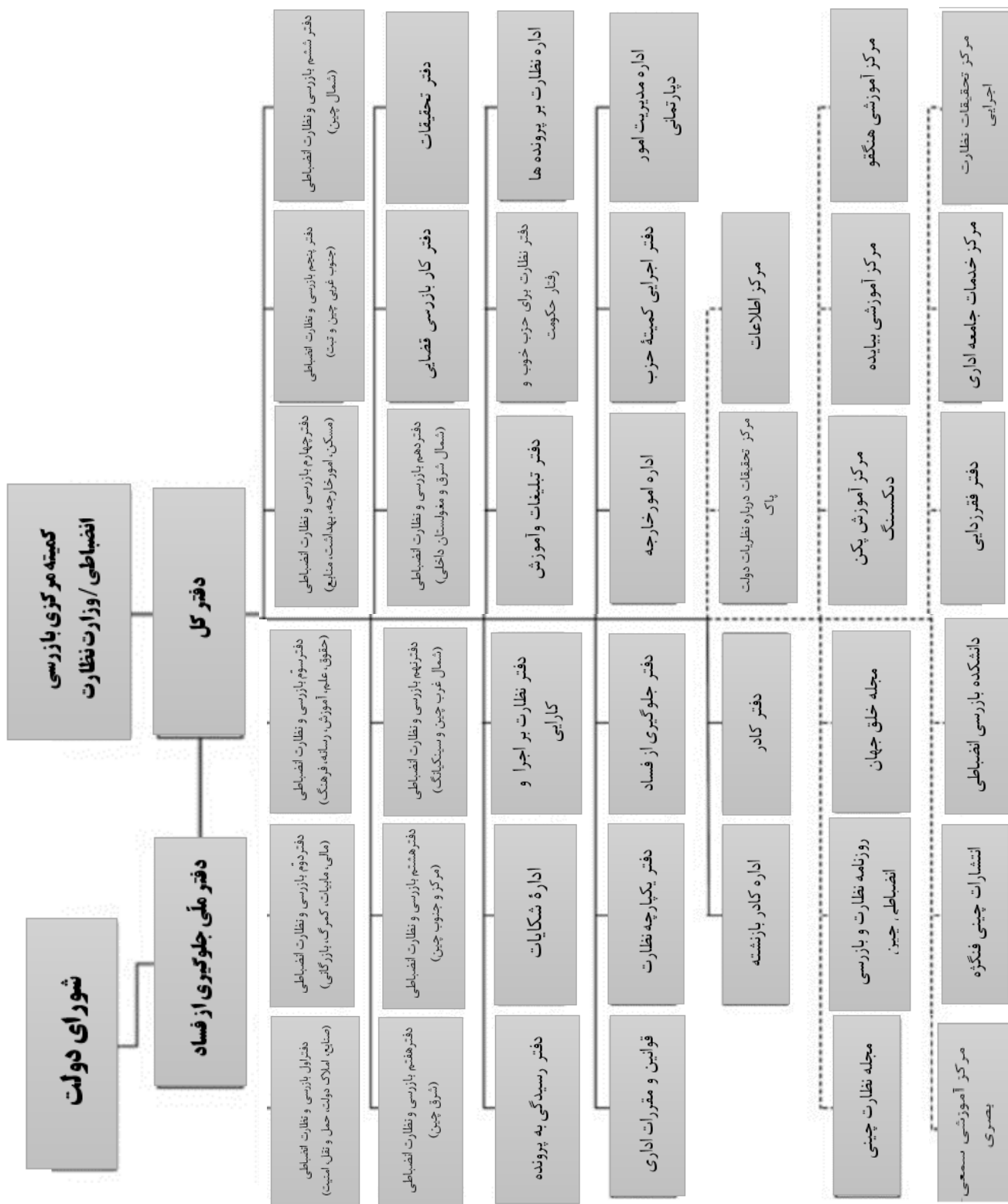
این، مصاحبه و مکاتبه باید به‌طور منظم و مکرر صورت گیرد تا افراد دارای تخلفات جزئی، احساس شرمندگی کنند. به‌عبارت‌دیگر، پرس‌وجوهای شفاهی و کتبی باید به‌طور منظم انجام شود تا اطمینان حاصل شود که افراد دارای تخلفات جزئی احساس شرم کرده‌اند، ۲. اکثریت قریب به اتفاق ناقدان نظم و انضباط حزبی باید تنبیه انضباطی سبک و تعدیل‌های سازمانی در سمت‌های رسمی خود دریافت کنند، ۳. تعداد کسانی که مجازات شدید انضباطی و تعدیل سازمانی قابل توجه در سمت‌های رسمی دریافت می‌کنند باید کم باشد، ۴. تعداد کسانی که به‌دلیل تخلفات شدید انضباطی و ظن ارتکاب جرائم کیفری تحت تعقیب کیفری قرار می‌گیرند باید بسیار اندک باشد [۱۷].

منابع چینی تأکید می‌کنند که افسران کمیسیون نظارت تصمیم می‌گیرند توجه خود را بر انجام تحقیقات انضباطی و جلوگیری از تبدیل تخلفات جزئی انضباطی به تخلفات انضباطی جدی و اعمال فاسد متمرکز می‌کنند و بنابراین اکثر پرونده‌هایی که توسط آنها رسیدگی می‌شود، انضباطی است. ایجاد کمیسیون نظارت به‌طور قابل توجهی کنترل حزب را بر فرایند مبارزه با فساد در تمام سطوح تقویت می‌کند، اما قدرت دادستانی و دادگاه را در رسیدگی به پرونده‌های فساد تضعیف می‌کند [۱۶]. این دگرگونی کمیسیون نظارت را در موقعیت بسیار قوی قرار می‌دهد و حزب را قادر می‌سازد تا تأثیر قابل توجهی بر عملکرد سیستم عدالت کیفری داشته باشد. پیش از تأسیس کمیسیون نظارت ملی، رابطه بین مقامات کمیته مرکزی بازرسی انضباطی و کمیته‌های محلی بازرسی انضباطی نامتعادل بود؛ زیرا رؤسای محلی حزب انگیزه‌هایی برای مداخله یا حتی مختل کردن تحقیقات کمیته‌های بازرسی انضباطی محلی در مورد پرونده‌های فساد داشتند. شیجین پینگ با تشکیل کمیسیون نظارت ملی و تقویت کنترل عمودی حزب بر کمیته‌های محلی بازرسی انضباطی این مشکل را حل کرد: رؤسای سطوح پایین‌تر توسط رؤسای سطح بالاتر منصوب شدند و سطح بالاتر مسئولیت مبارزه با فساد کمیته پایین‌تر را رهبری کرد. ساختار رهبری کمیته بازرسی انضباطی در سیستم کمیسیون نظارت حفظ می‌شود. باین‌حال، کنترل افقی توسط رهبران محلی حزب به‌طور قابل توجهی ضعیف شده است. در مدل جدید هر کمیسیون

1. Offices for Discipline Inspection and Supervision (ODIS)
2. The Case Hearing Office
3. Office for Circuit Inspection Work



نمودار ۴. وزارت نظارت [۱۹]



یا بالاتر، ابتدا باید به تأیید کمیته دائمی کمیته مرکزی بازرسی انضباطی برسد. عدم استقلال تاریخی کمیته مرکزی بازرسی انضباطی از رهبری حزب همچنان بر اصل عملکرد و فلسفه سازمان‌های انضباطی حزب حاکم است. به‌عنوان مثال، کمیته دائمی کمیته مرکزی بازرسی انضباطی باید ابتدا برای بررسی موارد خاص به کمیته دائمی شورای رهبری حزب کمونیست (پالیتبرو) گزارش دهد.

اگر پرونده‌ای مربوط به یکی از اعضای کمیته دائمی شورای رهبری باشد، تصمیم برای تحقیق درباره آن فرد باید با اجماع رهبران فعلی و رهبران بازنشسته کهنه‌کار حزب و دولت مانند شی جین‌پینگ،^۲ ژیانگ زیمین،^۳ هو جینتائو،^۴ لی کفانگ،^۵ لی‌پینگ،^۶ ون جیابو،^۷ ژورانگی^۸ و ژنگ قیاقونگ^۹ گرفته می‌شود که البته رهبران کهنه‌کار باید هنوز نفوذ قدرتمندی بر رهبری حزب داشته باشند. پس از تأیید پرونده، **مقام متهم تحت «مراقبت‌های مضاعف»** قرار می‌گیرد، به این معنی که متهم برای بازجویی در زمان مقرر و در مکانی مشخص تحت نظارت کمیته مرکزی بازرسی انضباطی، بدون دخالت یا نظارت قضایی، محبوس می‌شود. بنابر ادعای منابع چینی، سیاست مراقبت‌های مضاعف، جمع‌آوری شواهد را تسهیل می‌کند که البته به کمیته مرکزی بازرسی انضباطی در هنگام تحقیق در مورد اعمال جنایت‌کارانه مقامات حزب نسبت به نهادهای قضایی رسمی اولویت بیشتری می‌دهد؛ زیرا رهبران عالی‌رتبه اغلب توسط یک شبکه قوی به نام «ژانگ شی»^{۱۰} محافظت می‌شوند که درباره بررسی پرونده در یک روند باز قانونی یا مخفی اعمال نفوذ می‌کنند. از این رو، سیاست مراقبت‌های مضاعف برای دادرسی عادلانه‌تر و جلوگیری از نفوذ شبکه ژانگ شی است [۲۰].

کادرهای تحت تحقیق برای جلوگیری از مداخله گروه‌ها و جناح‌گرایی و نفوذ شبکه گوانشی تحت بازداشت خارج از محل قرار می‌گیرند. در سیاست مراقبت‌های مضاعف، متهم را با محافظان همراه شبانه‌روزی به صورت سه شیفت مراقبت می‌کنند تا مانع از خودکشی او شوند. هر شیفت دارای ۶ تا ۹

روند رسیدگی در کمیته بازرسی انضباطی مرکزی با دریافت پرونده‌ها آغاز می‌شود که می‌تواند از طریق کانال‌های مختلف به کمیته بازرسی انضباطی برسد. اکثر موارد از طریق اداره شکایات کمیته بازرسی انضباطی ارائه می‌شود. سایر موارد از طریق مراجع قضایی یا قانونگذار مانند دادگاه عالی خلق، دادستانی عالی خلق، کنگره ملی خلق یا کنفرانس مشورتی سیاسی خلق چین یا حتی اعضای رهبری حزب کمونیست به کمیته انضباطی معرفی می‌شود. علاوه بر این، پرونده‌ها می‌توانند از طریق ابتکارات محبوب آنلاین برای مبارزه با ضدفساد ارجاع شود. این ابتکارات توسط شهروندان چینی همچون بسیاری از کاربران اینترنتی انجام می‌گیرد که با راه‌اندازی کمپین نظرات و پیشنهادهای خود در فضای مجازی افشاگری و سوت‌زنی می‌کنند.

دفتر کار بازرسی قضایی،^۱ کانال مهم دیگری است که کمیته بازرسی انضباطی مرکزی از طریق آن پرونده‌ها را دریافت می‌کند. این دفتر تیم‌های بازرسی را برای مشاهده و رسیدگی به مقامات محلی حزبی و دولتی می‌فرستد. از زمان تأسیس آن در سال ۲۰۰۳ میلادی، این دفتر و تیم‌های بازرسی قضایی آن به ناظران برجسته‌ای در مبارزه حزب کمونیست علیه فساد تبدیل شده‌اند. وجود کانال‌های متنوع برای شکایت باعث شده است که یک شکایت از بیش از یک کانال طرح شود که احتمال رسیدگی به پرونده را افزایش می‌دهد.

رویه رسیدگی به پرونده شامل هشت مرحله است: ارائه شواهد اولیه و مدیریت شکایت، تأیید اولیه تخلفات انضباطی، تأیید گشایش پرونده، رسیدگی و جمع‌آوری مدارک، رسیدگی به پرونده، اجرای مجازات‌های انضباطی، تجدیدنظرخواهی از سوی مأمور منضبط و ادامه نظارت و مدیریت پرونده [۲۰].

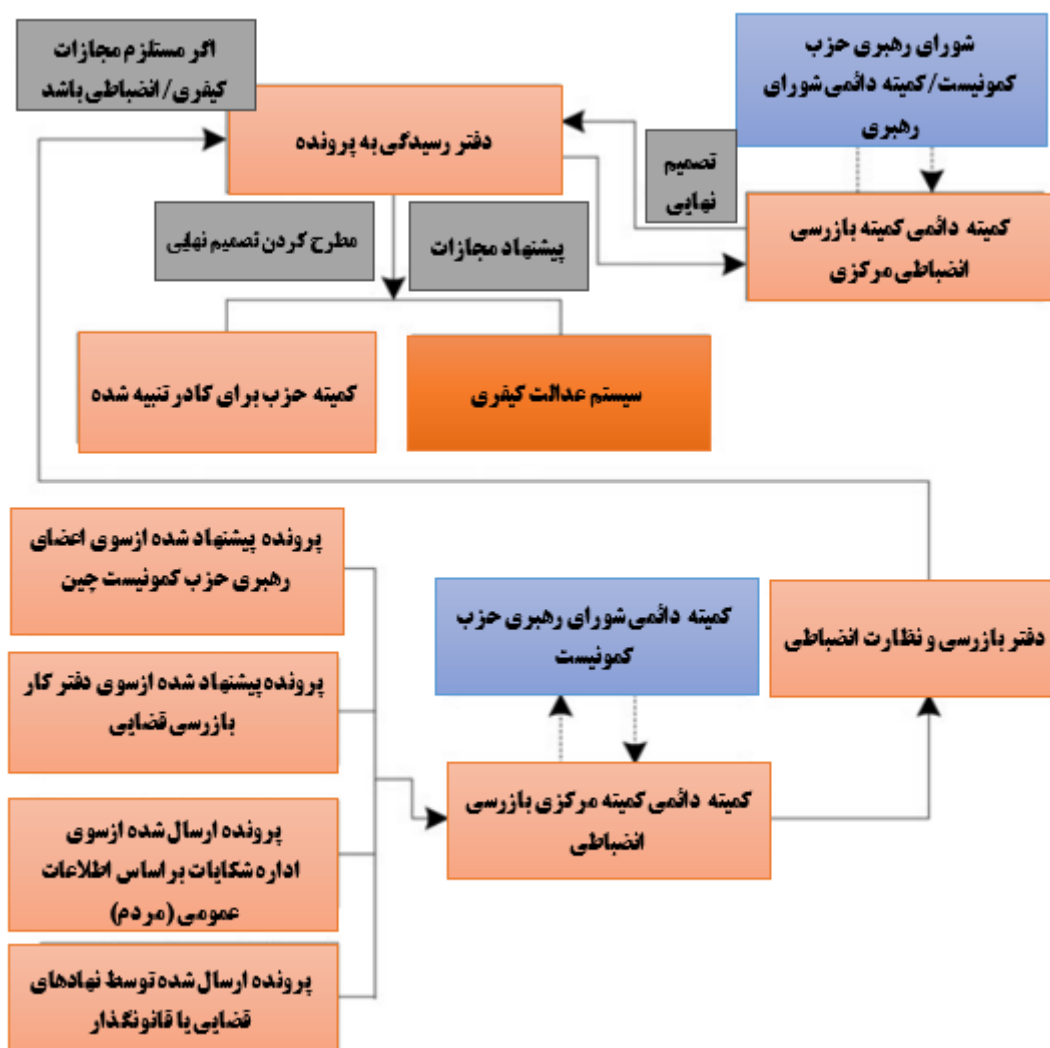
ابتدا پس از دریافت پرونده، شکایت باید با تأیید تخلف انضباطی پیگیری شود و پس از آن کمیته مرکزی بازرسی انضباطی باید آن را به‌طور رسمی بپذیرد. این روند با توجه به جایگاه متهم در دولت یا حزب کمونیست متفاوت است. قبل از بررسی هر پرونده مربوط به مقامات در سطح معاون وزیر یا معاون استاندار

1. Office for Circuit Inspection Work
2. Xi Jinping
3. Jiang Zemin
4. Hu Jintao
5. Li Keqiang
6. Li Peng
7. Wen Jiabao
8. Zhu Rongji
9. Zeng Qinghong
10. Guanxi 关系

دسترسی به روال دادرسی‌های معمول رسمی قضایی (همچون داشتن وکیل مدافع) کمک می‌کند تا نتوانند با افراد ذی‌نفع پرونده برای تأثیر منفی بر یافتن داده‌ها اثر بگذارند. مزیت دیگر قطع بودن دسترسی‌های بیرونی متهم این است که او از میزان اطلاع مأموران از پرونده بی‌اطلاع باقی می‌ماند و عدم همکاری او منجر به از دست دادن موقعیت‌های محتمل بعدی در حزب- دولت و در نهایت مجازات‌های سنگین‌تر می‌شود [۲۲].

مأمور کمیته بازرسی انضباطی در یک زمان وجود دارند. مأموران، تحت سیستم مراقبت‌های مضاعف، ضمن ممنوع بودن از تنبیه بدنی، موظف هستند تا وعده‌های غذایی و مراقبت‌های سلامت جسمی و روانی را به‌خوبی فراهم کنند [۲۱]. مأموران در این وضعیت از متهم می‌خواهند تا برای پرونده شواهد لازم را ارائه دهد. هم‌زمان مأموران در بیرون در حال گردآوری شواهد هستند. ایزوله نگه داشتن مقام متهم و عدم

نمودار ۵. سازوکار درونی کمیسیون نظارت ملی [۱۹]



تأثیر بگذارند. پس جای تعجب نیست که کمیته‌های بازرسی انضباطی حزب بدون تأیید، حمایت و همکاری کمیته‌های محلی حزب و رهبران آنها بی‌اثرتر شدند. علاوه بر این، اگرچه مقررات سال ۱۹۸۳ میلادی تصریح می‌کرد که مقامات کمیته محلی بازرسی انضباطی باید مستقیماً به کمیته سطح بالاتر حزب بعدی یا به مقامات سطح بالاتر بعدی کمیته بازرسی انضباطی با شواهد یا ظن در مورد تخلفات اعضای کمیته حزب در دفاتر میزبان خود گزارش دهند، اما در عمل مقامات محلی کمیته بازرسی انضباطی، به‌عنوان همکار اعضای کمیته حزب، به‌ندرت پرونده‌هایی را علیه آنها به راه انداختند [۲۴].

انگیزه‌های زیادی برای مقامات محلی کمیته بازرسی انضباطی وجود داشت تا روابط «نزدیک و صمیمی» با رهبران سازمان‌های حزب میزبان ایجاد کنند: رهبران محلی حقوق مقامات کمیته بازرسی انضباطی را پرداخت می‌کردند، مسکن و سایر مزایای آنها را در طول اقامتشان مشخص می‌نمودند و حتی مزایای دوران بازنشستگی آنها را تعیین می‌کردند. در نتیجه، غالباً مأموران محلی بازرسی انضباطی دچار تعارض منافع می‌شدند. برای حل این مشکلات، در آوریل ۲۰۰۴ میلادی، کمیته بازرسی انضباطی مرکزی پکن، اقدام به استقرار واحدهای خود به‌صورت عمودی در سازمان‌های محلی حزب در سطح استانی یا وزارت‌های نظارت دولت‌های محلی کردند. این مسئله یک زنجیره فرماندهی عمودی از مقر کمیته مرکزی بازرسی انضباطی در پکن ایجاد کرد. این فرایند عمودی نه تنها به کمیته‌های محلی بازرسی انضباطی در اجرای کار نظارتی کمک می‌کند، بلکه پیامی از سوی رهبری است که هرگونه پیوند نهادی بین واحدهای کمیته‌های محلی بازرسی انضباطی و نهادهای محلی حزب و ادارات دولتی باید قطع شود.

علاوه بر این، در تغییرات جدید، کمیته‌های محلی بازرسی انضباطی - بدون مجوز از رهبران کمیته‌های محلی حزب - تحقیقاتی را از اعضای کمیته‌های حزب مربوطه می‌توانند انجام دهند. از همه مهم‌تر، این تغییر کنترل در بُعد عمودی باعث شده است که کمیته بازرسی انضباطی بر فعالیت‌های مقامات محلی خود احاطه بیشتری داشته باشند. رهبری حزب کمونیست چین با افزایش قدرت کمیته‌های بازرسی انضباطی سطح بالا برای انتصاب و ارتقای مقامات سطح پایین کمیته بازرسی انضباطی تضمین می‌کند که اختیارات سازمان‌های محلی کمیته‌های بازرسی انضباطی توسط کمیته‌های محلی حزب محدود نمی‌شود. از این‌رو، در سیستم

۱-۲-۵. برطرف کردن تعارض منافع در امر نظارت محلی

کمیته‌های حزب به‌طور سنتی، تأثیر قدرتمندی بر نهادهای انضباطی حزب داشته‌اند. هنگامی که کمیته‌های بازرسی انضباطی حزب در سطح قصبه و بالاتر در دسامبر ۱۹۷۸ میلادی تأسیس شدند، اعضای آنها توسط کنگره‌های محلی خلق حزب انتخاب می‌شدند و فقط تابع کمیته مربوطه حزب مربوط به دفاتر خود بودند و به کمیته‌های بازرسی انضباطی سطوح بالاتر پاسخگو نبودند. پس از دوازدهمین کنگره حزب در سپتامبر ۱۹۸۲ میلادی، اساسنامه حزب تصریح کرد که کمیته‌های بازرسی انضباطی حزب تحت رهبری، کمیته‌های حزب میزبان و نهادهای بازرسی انضباطی سطح بالا قرار می‌گیرند. این رهبری یکی از اجزای حیاتی ساختار حکومتی چین بوده است که در آن سازمان‌ها و ارگان‌های دولتی مرکزی در سطوح مختلف حکومتی فراملی با الگوی پیچیده‌ای از خطوط عمودی و افقی به‌هم مرتبط هستند. اگرچه حزب کمونیست چین به‌عنوان قدرت سیاسی بسیار متمرکز در رأس باقی می‌ماند، اما قدرت اداری را به سطوح پایین‌تر واگذار می‌کند تا ابتکارهای محلی را تشویق کند. یکی از مهم‌ترین اقدامات برنامه اصلاحات دنگ شیائوپینگ، انتقال بخشی از اختیارات مرکز برعهده کادر کمیته‌های محلی حزب بود. بنابراین، تمرکززدایی در اصلاحات پس از مائو، توانایی مقامات محلی در برابر دستورالعمل‌های مرکزی را افزایش داد. سیستم موسوم به تی‌کیو از پاسخ‌گویی مقامات محلی فقط به مافوق خود جلوگیری می‌کرد. از این‌رو، به دنبال ایده تمرکززدایی، سیستم در نظارت داخلی خود در کمیته بازرسی انضباطی، به مقامات محلی در سطح افقی بیش از مقامات عمودی در سطح بالای کمیته بازرسی انضباطی اولویت می‌داد [۲۳].

در دوازدهمین کنگره حزب در سپتامبر ۱۹۸۲ میلادی، تغییر قابل توجهی در سیستم بازرسی انضباطی رخ داد زمانی که حزب کمونیست تصمیم گرفت که کمیته بازرسی انضباطی مرکزی در صورت نیاز تیم‌های بازرسی خود را در وزارتخانه‌ها و ادارات مستقر کند. با این حال، به‌رغم تلاش‌های حزب برای کاهش نفوذ کمیته‌های محلی حزب در کمیته‌های محلی بازرسی انضباطی، همچنان این نهادهای بازرسی تابع کمیته‌های محلی حزبی بودند و کارایی لازم را از کمیته‌های انضباطی حزب سلب می‌کردند. کمیته‌های بازرسی انضباطی حزب نه تنها بخشی از دستگاه‌های سازمانی محلی حزب بودند، بلکه تابع اراده رهبران محلی حزب نیز بودند، زیرا رهبران محلی به‌راحتی می‌توانستند بر انتصاب اعضای کلیدی کمیته‌های بازرسی انضباطی حزب

احساس کنند که در استفاده از قدرت بر آنها نظارت هر روزه انجام می‌شود.

کمیته مرکزی بازرسی انضباطی و ریاست سازماندهی نیروی مرکزی باید نظارت بر نفرات شماره یک کمیته‌های حزبی و واحدهای مرکزی در سطح استانی را تقویت کنند و کمیته‌های حزبی در سطح استانی را تحت نظارت قرار دهند. همچنین باید تشویق کنند تا آنها مدیریت خود را در سطوح پایین تقویت کنند. نفرات شماره یک سطح بالاتر باید نظارت بر نفرات شماره یک سطح پایین را به‌عنوان یک جزء کلیدی گزارش‌های سالانه در نظر بگیرند. ایشان باید با نفرات شماره یک تازه منصوب شده در سطح پایین‌تر، به‌طور منظم قرار ملاقات و گفت‌وگوهای نظارتی انجام دهند. نفرات شماره یک سطح بالاتر باید برای نفرات شماره یک سطح پایین‌تر در مورد مسائل شاخص و فرایندهای انتقاد و آموزش بسترسازی کنند و برای تخلفات جزئی انضباطی سریعاً توبیخ صادر کنند.

اجرای دقیق سیستم مسئولیت‌پذیری برای حکمرانی سخت‌گیرانه حزب کمونیست، مستلزم آن است که نفرات شماره یک به‌عنوان اولین‌ها در ردیف مسئولیت در کمیته‌های حزبی باید نظارت و بازرسی بر وضعیت را در مورد اجرای وظایف تقویت کنند و در مواردی که نفرات شماره یک سطح پایین‌تر در اجرای مسئولیت‌های خود، از رعایت مقررات ناکام باشند، ضمن علامت‌گذاری مشکلات، فوراً مذاکرات را ترتیب دهند. دستگاه‌های بازرسی انتظامی باید با تمرکز بر روش‌هایی از قبیل «اجرای سازمانی»، «بازرسی و اصرار نظارتی» و ارائه توصیه‌های اصلاحی و ... در ردیف مسئولیت‌های خود برای انجام وظایف فشار بیاورند.

مسئله دیگر مهم این است که نحوه سازوکارهای تصمیم‌گیری نظارتی از ایده «سه نهاد اصلی، یک نهاد جامع» پیروی می‌کنند. این ایده به سه نهاد بزرگ کمیته بازرسی انضباطی [ذیل کمیسیون نظارت ملی]، دپارتمان سازماندهی نیروی انسانی حزب و کمیته‌های حزب کمونیست اشاره دارد که باید نظارت و بازرسی بر کمیته‌های حزب در سطوح پایین‌تر را تقویت کنند. همچنین باید از پدرسالاری و ضایع شدن قانون توسط فرد جلوگیری کنند. حزب کمونیست این فرایند را به‌عنوان «مرکزگرایی دموکراتیک» می‌شناسد.

دپارتمان مرکزی سازماندهی نیروی انسانی باید نظارت کلیدی بر وضعیت مربوط به اجرای مرکزگرایی دموکراتیک توسط نفرات شماره یک کمیته‌های حزبی (و گروه‌های حزبی/

HFSE دو ویژگی برجسته دارد. اول، شامل عناصر آفلاین قوی از جمله کسب اطلاعات از طریق کانال‌های آفلاین و انواع دیگر فعالیت‌های آفلاین است. دوم، همیشه به منبع‌یابی داوطلبانه جمعی مردم متکی است: کاربران وب گرد هم می‌آیند تا اطلاعات را به اشتراک بگذارند، تحقیقات انجام دهند و سایر اقدامات مربوط به افراد یا رویدادهای مورد علاقه مشترک را انجام دهند. به‌طور کلی، این سیستم مبتنی بر همکاری فراگیر شهروندان است. نام این پدیده نیز هم به استفاده از دانش ارائه شده توسط انسان‌ها از طریق شبکه‌های اجتماعی اشاره دارد. همچنین سوژه‌های شهروندان نیز مقامات چینی هستند. به همین جهت، کاربران و افراد درگیر در این تحقیقات را به‌عنوان «**موتورهای جست‌وجوگر انسان**» می‌شناسند.

۴-۵. تأکید نظارتی بر نفرات شماره یک

شیجین پینگ در نوزدهمین کمیته مرکزی حزب، برنامه مکملی برای نظارت بر رهبران سطوح مختلف حزب کمونیست مطرح کرد. تقویت نظارت بر کادرهای اصلی و گروه‌های پیشرو، در دوره جدید، یک نیاز طبیعی برای حمایت و تقویت رهبری فراگیر حزب، بهبود کیفیت تشکیلات حزب و جهش به‌سوی حکمرانی جامع حزب در سطح عمیق‌تر است. شی تأکید می‌کند تا آنجا که به «نفرات شماره یک» در هر سطح مربوط می‌شود، نظارت از بالا به پایین مؤثرتر است، مرکز حزب باید نظارت را بر کادرهای سطح بالا تقویت کند.

به همین ترتیب سلسله‌مراتبی، کمیته‌های محلی حزب و گروه‌های وابسته به حزب موسوم به دانگزو (Dangzu) در همه سطوح باید نظارت را بر کادرهای پیشرو اصلی خود تقویت کنند. نفرات شماره یک سطوح بالاتر باید تلاش‌های مؤثری را روی «نفرات شماره یک» سطوح پایین‌تر متمرکز کنند. او تأکید می‌کند که برای حل مشکل نظارت افقی هم‌سطح، باید از سلاح انتقاد به‌خصوص خودانتقادی به‌خوبی استفاده کنند و آگاهی برای نظارت پیش‌فعالانه و نظارت متقابل را تقویت کنند.

حزب کمونیست نظارت بر «نفرات شماره یک» هر سطح از سلسله‌مراتب کمیته‌های حزب را به‌عنوان مهم‌ترین اولویت تلقی می‌کند. ایده اصلی این است که نفرات شماره یک به‌جهت داشتن مسئولیت و قدرت زیاد باید بیشتر تحت نظارت باشند تا به‌دنبال منافع شخصی نروند. کمیته‌های حزب و ارگان‌های بازرسی انضباطی باید نظارت پیش‌زمینه‌ای و روزانه بر نفرات شماره یک حزب داشته باشند؛ به‌طوری‌که رهبران همیشه

نفرت شماره یک آگاهی پیدا کنند. دبیران کمیسیون انضباطی و رؤسای تیم‌های بازرسی و نظارت مستقر در خصوص کشف موارد مربوط به تخلفات «نفرت شماره یک» حزب از رویه‌های تصمیم‌گیری، باید سریعاً نظرات خود را اعلام و در مواردی که اقدامات اصلاحی کافی نبود، مراتب را به بالاترین سطح کمیسیون بازرسی انضباطی سطح اعلام کنند.

دانگزو) در سطح استانی و واحدهای کاری مرکزی داشته باشد. اجرای سازوکار تصمیم‌گیری «سه نهاد بزرگ، یک نهاد جامع» بخش مهمی از «مطالعات و تحقیقات مستقر در محل»، «بازرسی‌های انضباطی» و «بازدیدهای نظارت انضباطی» را شامل می‌شود. مطالعات مستقر در محل، بازرسی‌های نظارتی موضوعی خاص، و ... به این دلیل است که بتوانند به‌طور جامع از افکار، کار، رفتار و شرایط زندگی

۶. نظارت افقی کنگره‌های خلق

خلق و دادستانی عالی خلق ارسال کنند. هیئت‌رئیس جلسه می‌تواند از اعضای مسئول بخش‌های مورد نظر بخواهد که به‌صورت شفاهی در جلسه هیئت‌رئیس یا کمیته‌ها یا هیئت‌های ویژه ذی‌نفع پاسخ دهند یا از ادارات بخواهد که به‌صورت کتبی پاسخ دهند. در صورت نارضایتی نمایندگان یا هیئت‌هایی که به استعلام پاسخ داده‌اند، می‌توانند از بخش‌های مورد نظر درخواست کنند تا پاسخ‌های تکمیلی را منوط به تأیید هیئت‌رئیس ارائه کنند [۲۹].

درخواست سؤال در مورد مسائل خاص به این صورت است که هیئت‌رئیس جلسه متشکل از سه یا چند نماینده یا یک‌دهم یا بیشتر از تمام نمایندگان همکار، می‌توانند پیشنهاد کنند که کمیته تحقیق و تفحص در مورد سؤالات خاص تشکیل شود. چنین پیشنهادهایی توسط هیئت‌رئیس برای تصویب به جلسه عمومی ارائه می‌شود. کمیته تحقیق متشکل از رئیس و تعدادی نایب‌رئیس و سایر اعضاست. نامزدها برای این سمت‌ها توسط هیئت‌رئیس از میان معاونان انجام می‌شود و در جلسه عمومی تصویب می‌شود. طی استعلام این کمیته‌ها، کلیه ادارات دولتی ذی‌ربط، سازمان‌های توده‌ای (جمعیت‌های صنفی) و شهروندان موظفند هرگونه اطلاعات مورد نیاز را ارائه دهند. کمیته‌ها باید گزارش‌هایی را به کنگره ملی خلق ارائه کنند. کنگره ملی خلق ممکن است براساس گزارش‌ها قطعنامه‌هایی اتخاذ کند. وقتی کنگره ملی خلق تشکیل جلسه نمی‌دهد، کمیته دائمی کنگره ملی خلق مجاز است تا به گزارش‌های کمیته‌های تحقیق گوش فرا دهد و قطعنامه‌هایی را اتخاذ کند که باید در جلسه بعدی آن برای ثبت گزارش به کنگره ملی خلق گزارش شود [۲۹].

علاوه‌بر این، بحث فراخواندن مقامات عالی‌رتبه به این صورت است که در طول یک جلسه کنگره ملی خلق، هیئت‌رئیس آن متشکل از سه یا چند نماینده، یا یک‌دهم یا بیشتر از

برخلاف قانونگذاری، که در آن همکاری بین بازیگران سیاسی رایج است، نظارت اغلب مستلزم تعارض است، زیرا شامل کنترل قدرت دولت‌ها و گاهی اوقات قدرت حزب می‌شود. تحلیل این تضادها وضعیت و نقش واقعی کنگره‌های محلی خلق را در مورد حزب و دولت‌ها آشکار می‌کند. علاوه‌بر این، در مقایسه با کنگره‌های ملی خلق که بر قانونگذاری متمرکز شده است، کنگره‌های محلی خلق در سطوح مختلف نظارت را مهم‌ترین نقش خود از اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی می‌دانند. از این‌رو، روش‌های مذکور در سطوح محلی رایج‌تر هستند. باین‌حال ابزارهای اصلی نظارتی کمیته دائمی کنگره ملی خلق به شرح زیر است: ۱. استماع و بررسی گزارش‌های کاری خاص که توسط شورای دولت و بخش‌های مربوطه آن یا توسط کمیسیون نظارت ملی، دادگاه عالی خلق و دادستانی عالی خلق ارائه شده است، ۲. بازرسی و سرکشی درباره اجرای قوانین که دارای دو قالب به‌نام پینگی و ژیفا جیانچاست که در ادامه به‌طور مشترک در خصوص کنگره‌های محلی خلق توضیح داده خواهد شد، ۳. اختیار ثبت و بررسی اسناد و قوانین (مانند مقررات اداری شورای دولت، مقررات محلی تصویب شده توسط کنگره‌های مردم محلی، مقررات خودمختاری و مقررات جداگانه) یا همان سازوکار بایگانی و بازبینی است که توضیح داده شد.

استماع و بررسی گزارش‌های کاری در کنگره ملی خلق، سه قالب رایج دارد که عبارتند از: درخواست سؤال کردن در جلسات کنگره، درخواست سؤال کردن برای مسائل خاص و فراخواندن.

درخواست سؤال کردن در جلسات کنگره به این صورت است که در طول یک جلسه کنگره ملی خلق، یک هیئت ۳۰ نفره یا بیشتر از نمایندگان همکار می‌توانند درخواست‌های کتبی خود را به شورای دولت، بخش‌های آن، دادگاه عالی

ایشان یکسان است. همچنین، مهم‌ترین سیاست‌های دولت‌های محلی از قبل در جلسات حزب تصمیم‌گیری می‌شود و کمیته‌های حزب و دولت‌ها گاهی اوقات به‌طور مشترک سیاست‌هایی را صادر می‌کنند. بنابراین دولت‌ها می‌توانند درخواست‌های کنگره‌های محلی خلق را رد کنند؛ به بهانه اینکه حزب تصمیم گرفته و از سیاست آنها حمایت کرده است. علاوه بر این، کنگره‌های محلی خلق باید از «سیستم درخواست و گزارش» تبعیت کنند. آنها باید قبل از اتخاذ تصمیمات مهمی مانند برکناری مقامات برجسته اجرایی، باید به مقامات بالاتر در حزب گزارش دهند و منتظر دستورالعمل‌های حزب باشند. گرچه به‌لحاظ قانونی، کنگره‌های محلی خلق به این دستورالعمل‌های مقامات سطوح بالاتر حزب نیاز ندارند، اما بالاخره اعضای کنگره‌های محلی خلق، کادر رسمی حزب کمونیست در قالب گروه‌های حزبی موسوم به دانگژو (Dangzu) هستند و باید در چارچوب سلسله‌مراتب حزب هماهنگ باشند. در نتیجه، گرچه کمیته‌های دائمی کنگره محلی فعالیت قانونگذاری یا نظارت را رهبری می‌کنند، آنها مستقیماً تابع سطوح بالاتر کمیته‌های حزب هستند و باید از خط حزب پیروی کنند [۳۰].

با در نظر گرفتن این شرایط، لازم و منطقی است که کنگره‌های محلی خلق، به‌جای دور نگه داشتن حزب، تلاش کنند تا با حزب درهم‌تنیده شوند. برای این منظور، آنها نظارت را مطابق با خطوط حزب انجام می‌دهند. وقتی کمیته‌های حزبی از دولت‌ها می‌خواهند که قوانین اقتصادی خاصی را رعایت کنند، کنگره‌ها بر دولت‌ها نظارت می‌کنند تا اطمینان حاصل کنند که این قوانین را به‌درستی اجرا می‌کنند. آنها همچنین از حزب می‌خواهند که در فرایند نظارت آنها شرکت کند، مثلاً از رهبران حزب بخواهند در کنفرانس‌های ارزیابی شرکت کنند، یا از آنها بخواهند که به‌عنوان رئیس گروه‌های نظارتی موقت عمل کنند. هر زمان که با مشکلات ناشی از دولت مواجه می‌شوند، کنگره‌ها به‌جای اینکه به میل خود عمل کنند، دستورالعمل‌های حزب را گزارش می‌دهند و پیروی می‌کنند. به‌این ترتیب از رویارویی با دولت‌ها اجتناب می‌کنند. در طول دهه ۱۹۹۰ میلادی، نگرش حزب کمونیست چین نسبت به قوه مقننه تغییر کرد. حزب کمونیست، نظارت کنگره‌های محلی خلق را به‌عنوان شیوه‌ای مفید برای بررسی و جلوگیری از فساد در دولت در نظر گرفت. پس از آن کمیته‌های حزبی استانی در سراسر کشور کنفرانس‌های کاری کنگره‌های محلی خلق را

تمام نمایندگان همکار، می‌توانند برای فراخواندن اعضای کمیته دائمی کنگره ملی خلق، رئیس‌جمهور، یا معاون رئیس‌جمهور جمهوری خلق چین، سایر اعضای شورای دولت، اعضای کمیسیون نظامی مرکزی، رئیس دادگاه عالی خلق یا دادستان کل دادستانی عالی خلق پیشنهادی ارائه دهند. این ایده فراخواندن ممکن است توسط هیئت‌رئیس‌ه برای گفت‌وگو سپس رأی‌گیری به جلسه عمومی سپرده شود یا ممکن است هیئت‌رئیس‌ه پیشنهاد دهد که در ابتدا یک کمیته تحقیق تشکیل شود سپس براساس گزارش‌های کمیته تحقیق درخصوص فراخواندن یا فراخواندن مقامات تصمیم‌گیری کنند [۲۹].

کنگره‌های محلی نیز سازوکارهای نظارتی مشابه کنگره ملی خلق را دارند. با این حال، روابط قدرت بین کنگره‌های محلی خلق، حزب و دولت، فارغ از مقررات رسمی، به‌طور جدی بر مسئله نظارت کنگره‌های محلی تأثیر می‌گذارد و کنگره‌های محل خلق از موقعیت سیاسی پایین‌تر نسبت به دولت‌های محلی برخوردارند؛ زیرا معمولاً دولتمردان در رده‌بندی سازمانی حزب کمونیست از موقعیت‌های بالاتری برخوردارند. کنگره‌های محلی خلق برای غلبه بر مشکلات ناشی از موقعیت سیاسی ضعیف‌تر خود دو استراتژی را اتخاذ کرده‌اند: جلب حمایت حزب و همکاری با دولت‌ها؛ با این حال، با انباشت تجربه نظارتی و سیاست‌های حمایتی حزب به‌تدریج استراتژی‌های مقابله و همکاری علیه دولت‌ها را به‌کار گرفتند که همان سازوکار پینگی و ژیفای جیانچاست [۳۰].

۱-۶. استراتژی به‌دست آوردن حمایت حزب

موفقیت نظارت کنگره‌های محلی خلق بر دولت‌ها به‌شدت به جلب حمایت حزب بستگی دارد. برای کنگره‌های محلی خلق تقریباً غیرممکن است که نظارت را بدون این حمایت در بدنه دولت-حزب انجام دهند. از این‌رو رهبران قانونگذار تأکید می‌کنند که در هنگام نظارت باید به اصل رهبری حزب پایبند باشند. این مسئله شعار نیست بلکه به‌دلیل زیر ضروری است: اولاً؛ کنگره‌های محلی خلق برای مقابله با مقاومت دولت‌ها در حین نظارت به این حمایت نیاز دارند. دولت‌ها همیشه با درخواست‌های کنگره‌های محلی خلق موافقت نمی‌کنند و اقتدار ایشان را تحت‌الشعاع قرار می‌دهند. چنانچه ذکر شد یکی از دلایلیش، برتری وضعیت سیاسی رهبران دولت‌ها در سلسله‌مراتب حزب است. در بهترین حالت ممکن رده‌بندی

حزب را جلب کنند، باید موضع دولت‌ها را در نظر بگیرند. اگر رؤسای کنگره‌های محلی خلق (معاون) دبیران کمیته‌های حزب باشند، کنگره‌ها راحت‌تر دولت‌ها را وادار به پذیرش نظارت خود را می‌کنند.

این عوامل کنگره‌های محلی خلق را مجبور به استفاده از استراتژی همکاری کرده است. به‌عنوان مثال، کنگره‌های محلی قبل از شروع نظارت، برنامه‌ها و دستور کارها را با دولت‌ها مورد بحث قرار می‌دهند تا از تضاد غیرضروری جلوگیری کنند. آنها سعی می‌کنند مشکلات را از قبل حل کنند. به‌عنوان مثال، کمیته‌های مالی و اقتصادی کنگره‌های محلی خلق معمولاً در تهیه پیش‌نویس بودجه شرکت می‌کنند یا آن را مشاهده می‌کنند. کنگره‌های محلی خلق، نظرات خود را ارائه می‌دهند و اختلاف‌نظر بین مؤسسات معمولاً از طریق این فرایند حل می‌شود، قبل از اینکه پیش‌نویس بودجه در جلسات عمومی کنگره‌های محلی خلق ارائه شود.

درنهایت، کنگره‌های محلی خلق گاهی نظارت مشترک با دولت‌ها انجام می‌دهند. در حین نظارت، مسئولان رفتار خود را برای قانونگذاران توضیح می‌دهند و به‌عنوان ناظر، به مسائل کوچک در محل رسیدگی می‌کنند؛ درحالی‌که ممکن است پوچ به‌نظر برسد که گروه‌های هدف در فرایند نظارت خود همکاری کنند؛ اما کنگره‌ها و دولت‌ها از سیستم‌های مختلف رسمی و غیررسمی برای ارتباط با یکدیگر استفاده می‌کنند.

پس از طرح ایده «حکمرانی براساس قانون»، دولت‌ها به‌عنوان قوه‌های اجرایی کنگره‌های محلی خلق باید نظارت را با رعایت قانون بپذیرند. به‌طور خلاصه، کنگره‌های محلی خلق، نه دولت‌ها، شروع به ابتکار عمل در این روابط کرده‌اند. آنها می‌توانند در صورت لزوم از دولت‌ها بخواهند که جلسات مشترکی تشکیل دهند. مقامات دولتی نیز با کمال میل در این جلسات شرکت می‌کنند و مواد مورد نیاز را آماده می‌کنند. رهبران دولتی معمولاً به دفا‌تر و مقامات دستور می‌دهند که الزامات قوه مقننه را صادقانه اجرا کنند و نظارت را بپذیرند. در این روابط تغییر یافته، کنگره‌های خلق جرئت کرده‌اند که مقامات برجسته را در حین نظارت برکنار کنند و اقدامات نظارتی سخت‌گیرانه‌تری مانند استیضاح را به‌کار گیرند (این مورد بحث خواهد شد). لذا این موضوع نشان می‌دهد که کنگره‌های محلی خلق به تدریج از رویارویی استفاده کرده‌اند، و استراتژی همکاری را تکمیل کرده‌اند [۳۰].

برای اجرای سیاست مرکزی در مناطق خود برگزار کردند. آنها معمولاً بر دو نکته تأکید می‌کردند: کمیته‌های حزبی در همه سطوح باید کار کنگره‌های محلی خلق را در دستور کار خود قرار دهند و به‌طور کامل از کنگره‌های محلی خلق برای اعمال قدرت خود طبق قوانین حمایت کنند؛ و کنگره‌های محلی خلق هنگام بهبود فعالیت‌های قانونگذاری باید خط حزب را رعایت کنند [۳۰].

علاوه بر این، از زمانی که حزب کمونیست چین پروژه «حکمرانی براساس قانون» را در اوایل دهه ۱۹۹۰ میلادی راه‌اندازی و در پانزدهمین کنگره حزب در سال ۱۹۹۷ میلادی به آن رسمیت داد، رهبران حزب کنگره‌های محلی خلق را تشویق کردند تا بر مقامات نظارت دقیق‌تری داشته باشند. در نتیجه، کمیته‌های حزب به «حمایت» از نهاد قانونگذار برای اعمال اختیارات خود براساس قوانین مربوط افتخار می‌کنند. از این‌رو، کنگره‌های محلی خلق استقلال بیشتری نسبت به حزب به‌دست آورده‌اند. به‌غیر از موارد مهم، آنها می‌توانند بدون تأیید قبلی حزب تصمیم بگیرند و به امور خود رسیدگی کنند. هنگامی که آنها به تأیید و حمایت حزب نیاز دارند، فعالانه برای به‌دست آوردن آنها تلاش می‌کنند، نه اینکه منفعلانه منتظر آنها باشند [۳۰].

۲-۶. استراتژی همکاری کنگره‌های محلی خلق و دولت‌ها

طبق قانون، دولت‌ها باید به‌عنوان قوه مجریه کنگره‌های محلی خلق عمل کنند. به‌عبارت‌دیگر، دولت‌ها از نظر قانونی در قبال کنگره‌های محلی خلق مسئول و مشمول نظارت قانونی هستند. در عین حال، از آنجاکه کنگره‌ها و دولت‌ها، نهادهای حکومتی هستند که سیاست حزب را اجرا می‌کنند، باید مکمل یکدیگر و همکار هم باشند. بنابراین، روابط تقنین-اجرا به‌عنوان تقسیم‌کار در نظر گرفته می‌شود، نه تفکیک قوا. از میان این دو، مجموعه دوم یعنی اجرا به لطف وضعیت سیاسی و ظرفیت‌های واقعی حزب و دولت از وظیفه تقنین پیشی می‌گیرد. بنابراین کنگره‌های محلی خلق مجبورند از همکاری به‌عنوان استراتژی اولویت خود به‌جای مقابله استفاده کنند [۳۰]. همان‌طور که قبلاً ذکر شد، از آنجاکه رهبران دولت در نهادهای حزب به‌خوبی نمایندگی دارند، نقش تعیین‌کننده‌ای در حمایت یا عدم حمایت حزب از بحث نظارت کنگره‌های خلق دارند. بنابراین کنگره‌های محلی خلق اگر می‌خواهند حمایت

است که انتصابشان نیاز به تأیید کنگره ملی خلق دارند. پینگ‌یی یک کلمه دویخشی است که پینگ (Ping) به معنای انتقاد و یی (Yi) به معنای اظهار نظر کردن است. انجام پینگ‌یی می‌تواند توسط معاونان، هیئتی از کنگره ملی خلق، کمیسیون‌های ویژه کنگره یا توسط سازمان‌های توده‌ای مردمی (جمعیت‌های صنفی) پیشنهاد شود [۳۱].

کنگره‌های محلی خلق از «ارزیابی» برای نظارت بر عملکرد دفاتر و مقامات دولتی استفاده می‌کنند. شرایط و روش‌های ارزیابی از مکانی به مکان دیگر متفاوت است، اما دو نوع اصلی وجود دارد: «خود گزارش‌دهی ارزیابی عملکرد» و «ارزیابی معاونان». کمیته‌های دائمی کنگره‌های محلی خلق از نوع اول برای بررسی مقامات برجسته انتخاب یا منصوب شده توسط کنگره‌های محلی خلق استفاده می‌کنند. معاونان کنگره‌های محلی خلق عمدتاً از دومی برای نظارت بر عملکرد دفاتر استفاده می‌کنند.

ارزیابی بر سه جنبه متمرکز است: ۱. **دفاتر و مقامات دولتی چقدر قوانین و سیاست‌های مرکزی را با وفاداری اجرا می‌کنند، ۲. مقامات چقدر صادقانه کار می‌کنند، ۳. چقدر صادقانه پیشنهادهای کنگره محلی خلق را اجرا می‌کنند.** این نشان می‌دهد که ارزیابی، اهداف خاصی را مدنظر قرار می‌دهد [۳۰].

مرحله نخست پینگ‌یی، هنگامی است که یک پیشنهاد توسط جلسه گروه مدیریت تصویب و پیشنهادهای مشخصی تهیه می‌شود. در همین راستا، یک گروه رهبری پینگ‌یی تشکیل می‌شود که معمولاً توسط مدیر یا معاون مدیر هدایت می‌شود و متشکل از چند عضو انتخاب شده از کمیته دائمی کنگره خلق و معاونان کنگره ملی خلق است. کمیته‌های مربوطه نیروی محرکه در کل فرایند هستند. در **مرحله دوم، اعضای تیم تحقیق باید خود، در یک جلسه آموزشی و خودآموزی شرکت کنند که در آن قوانین و مقررات مربوطه مطالعه می‌شود.** در **مرحله سوم، تحقیق و بررسی انجام می‌شود.** گروه پینگ‌یی به بخش مورد نظر سفر می‌کند و یک جلسه عمومی با حضور همه کارکنان و همچنین مقامات برگزار می‌کند و اهداف بازرسی اعلام می‌شود. مصاحبه‌ها با کارمندان بخش مورد نظر، کارمندانی که در آژانس‌های مربوطه کار می‌کنند و ارباب‌رجوعان منتخبی که با آن بخش خاص در ارتباط بودند، انجام می‌شود. همچنین ضمن بررسی اسناد، جلسات اعتراف برگزار می‌شود.

۳-۶. پیشگام ساختن اقدامات نظارتی جدید

کنگره‌های محلی خلق، نظارت را در سیستم‌های حقوقی و قانونی مشخص انجام می‌دهند، اما به دلیل مشکلاتی که در این سیستم‌ها وجود دارد، نتوانسته‌اند وظایف محول شده خود را انجام دهند. بنابراین، هم‌زمان با تلاش کنگره‌های محلی خلق برای فعال کردن اقدامات نظارتی پیش‌بینی شده توسط قانون اساسی و قوانین مربوطه، آنها باید پیشگام «اشکال جدید» اقدامات قوی باشند که در قوانین توضیح داده نشده است. این اقدامات جدید از اوایل دهه ۱۹۹۰ میلادی به روش‌های اصلی آنها برای نظارت بر دولت‌ها تبدیل شده است. قانون اساسی و قانون ارگانیک محلی اقدامات نظارتی، از جمله استماع و بررسی گزارش‌های کاری دولت (طرح‌های توسعه اجتماعی-اقتصادی و پیش‌نویس بودجه)، سؤال و استیضاح، کمیسیون‌های ویژه تحقیق و بازرسی را در اختیار کنگره‌های محلی خلق قرار می‌دهد. از دیدگاه حقوقی محض، قانونگذاران چینی روش‌های نظارتی مشابهی با هم‌تایان خود در دموکراسی‌های لیبرال دارند، اما آنها دو نقطه ضعف جدی دارند.

اولاً؛ این اقدامات نظارتی از ظرفیت فعلی کنگره‌های محلی خلق فراتر است. بیشتر آنها در جلسات عمومی سالیانه (سه تا پنج روز در طول سال) و جلسات هر دو ماه یک‌بار کمیته دائمی کنگره‌های محلی خلق (هر جلسه به مدت یک تا دو روز) استفاده می‌شود. بنابراین کنگره‌های محلی خلق می‌توانند کمتر از ۲۰ روز در سال از آنها استفاده کنند. ثانیاً؛ قوانین مربوط به این اقدامات برای استفاده کنگره‌های محلی خلق بسیار مبهم هستند، بنابراین ابزارها کمتر از آنچه در نظر گرفته شده مؤثر هستند. به‌عنوان مثال، اگر گزارش کار یک نهاد دولتی در جلسه کنگره محلی خلق تصویب نشود، مشخص نیست که چه کسی مسئول خواهد بود [۳۰].

کنگره‌های محلی خلق به‌جای گلیه در مورد سیستم‌های حقوقی و قانونی مشکل‌ساز سعی کرده‌اند تا اقدامات نظارتی جدیدی را از اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی ایجاد کنند به‌طوری‌که برای سطوح مختلف الگو نیز قرار گرفته‌اند. امروزه کنگره ملی خلق به‌همراه کنگره‌های محلی خلق دارای دو سازوکار کلان نظارت هستند که عبارتند از: ۱. پینگ‌یی (بازرسی کار ادارات دولتی و مقامات) و ۲. ژیفای جیانچا (بازرسی اجرای قانون).

۱-۳-۶. پینگ‌یی

پینگ‌یی (Pingyi) برای بازرسی کار ادارات دولتی یا مقاماتی

۲-۳-۶. ژیفای جیانچا

«سازوکار بازرسی اجرای قانون» یا «ژیفای جیانچا» به دنبال این است که آیا مقامات دولتی به طور صادقانه قوانین و سیاست‌های مرکزی را اجرا می‌کنند یا خیر. این سازوکار دو هدف اصلی دارد: ۱. درک شرایط اجرای قانون و شناسایی مشکلات و ۲. ترغیب دولت‌ها برای رسیدگی به این مشکلات. برخی از کنگره‌های محلی خلق در اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی ارزیابی را انجام دادند و بیشتر آنها در اوایل دهه ۱۹۹۰ میلادی با حمایت حزب از آن استفاده کردند.

بازرسی به طور کلی دارای سه مرحله است: آمایش، تعقیب و رسیدگی به مشکلات. در پایان جلسه عمومی سالیانه، کمیته دائمی کنگره محلی خلق گروه‌های نظارتی را متشکل از اعضا و معاونان عادی خود را سازماندهی می‌کند. خط‌مشی حزب معمولاً تعیین می‌کند که بر کدام قوانین نظارت می‌شود. پس از جمع‌آوری مطالب و استماع گزارش‌های جامع مسئولان، گروه‌های نظارتی با مراجعه به دفاتر دولتی و مصاحبه با ساکنان، تحقیقات میدانی را تا چند ماه انجام می‌دهند. پس از آن، گروه‌های نظارتی گزارش‌های بازرسی را به کمیته دائمی ارائه می‌کنند. در نهایت، کمیته دائمی نتایج را به اطلاع دولت می‌رساند و از آن می‌خواهد تا به مشکلات رسیدگی کند و نتایج را در مدت زمان معین گزارش کند. در صورت لزوم، گروه‌های نظارتی را مجدداً گرد هم می‌آورد و بررسی می‌کند تا تأیید کند که دولت مشکلات را مطابق گزارش اصلاح کرده است.

اثر نظارتی بازرسی را می‌توان از دو جنبه از اهداف عمومی آن ارزیابی کرد: یکی نظارت بر اجرای قوانین و ترغیب دولت‌ها به اجرای قوانین و دیگر ترغیب دولت‌ها برای اصلاح مشکلات است. کنگره‌های محلی خلق می‌توانند نحوه اجرای قوانین را بررسی کنند و با استفاده از چندین تاکتیک از مقامات دولتی بخواهند که آنها را اجرا کنند.

کنگره‌های محلی خلق در سطوح مختلف در یک استان به طور هم‌زمان برای برخی از قوانین تعیین شده تحت رهبری خود در استان اقدام به بازرسی می‌کند. به طور مثال، کنگره خلق استان هنان (Henan) در سال ۱۹۹۲ میلادی بررسی کرد تا ببیند آیا دولت‌ها قوانین و سیاست‌های مرکزی مربوط به کشاورزی را به درستی اجرا کرده‌اند یا خیر. ۷۷ درصد از کنگره‌های محلی خلق و ۹۱ درصد از کنگره‌های سطح قصبه در این بازرسی شرکت کردند و حدود ۷۰۰۰۰ نماینده را در همه

مرحله چهارم، مرحله ارزیابی است که در آن، کمیته دائمی کنگره، کنفرانس‌های ارزیابی را به عنوان جلسات پینگی برای انتقاد (پینگ) و نظر دادن (یی) برگزار می‌کند. در این کنفرانس‌ها رهبران حزب و دولت شرکت می‌کنند. کنفرانس‌ها به این شرح است: گزارش خودارزیابی مقامات، پرسش و پاسخ، توضیحات (تعلیقه‌های) گروه ارزیابی [۳۰].

در برخی مناطق، کنگره‌های محلی خلق ارزیابی را به رأی مخفی گذاشته و نتایج رأی‌گیری را منتشر می‌کنند. پس از برگزاری کنفرانس‌ها، کمیته دائمی کنگره نتیجه را به کمیته حزب گزارش می‌دهد و اقدام می‌کند. اگر اکثریت اعضای ارزیابی، مقامات تحت نظارت را تأیید نکنند، کمیته دائمی آنها را به شدت مجازات می‌کند یا به آنها توصیه می‌کند که به این اشتباهات رسیدگی کنند و از آنها می‌خواهد که نتایج را در مدت زمان معین گزارش کنند. به عبارت دیگر، در مرحله پنجم و آخر، بخش مورد نظر موظف است ظرف یک ماه یک پیشنهاد کتبی برای اصلاح ارائه دهد و نتایج را به صورت کتبی به کمیته دائمی ظرف دو تا شش ماه گزارش دهد. سپس گروه راهبر فرایند پینگی دوباره به بخش مورد نظر مراجعه می‌کند تا وضعیت را بررسی کند. اگر نتایج کمتر از رضایت بخش باشد، ممکن است اقدامات اجباری در نظر گرفته شود.

در طول سال‌های متمادی، سازمان‌های مجری قانون یا به اصطلاح نظام سیاسی - حقوقی اهداف اصلی فرایند بازرسی پینگی به منظور مبارزه با فساد بوده‌اند. تقریباً همه استان‌ها بازرسی‌های پینگی را برای نظارت بر کار پلیس، دادستانی و سیستم قضایی راه‌اندازی کرده‌اند. ادارات بازرگانی و مالیات نیز در اولویت قرار گرفته‌اند. به دلیل مقیاس افرادی که در این فرایند بسیج می‌شوند، معمولاً این فرایند بازرسی یک‌بار در سال انجام می‌شود.

از سوی دیگر، مقامات بالاتر حزب معمولاً گزارش مقامات مشمول فرایند بازرسی پینگی معمولاً به صورت گزارش کار سالیانه تقاضا می‌کنند، به خصوص کسانی که انتصاب آنها نیاز به تأیید کنگره‌های خلق دارد، از جمله: رؤسای ادارات و سازمان‌ها و گاهی معاونان و فرمانداران استان. این دسته از مقامات، قبل از دریافت تأییدیه از سوی کمیته‌های دائمی کنگره‌های خلق نیازمند تأییدیه کمیسیون حقوق یا کمیته کارهای حقوقی نیز هستند، علاوه بر اینکه تفتیش عقاید نیز می‌شوند.

البته کنگره‌های محلی خلق برای تقویت اثرات نظارتی بازرسی تلاش می‌کنند. برای مثال، در گوانگدونگ و هوبی، برخی از کنگره‌های محلی خلق از اوراق نظارتی قانون از اواخر دهه ۱۹۸۰ میلادی استفاده کرده‌اند. کمیته دائمی، پس از بررسی، اوراق نظارت را برای دولت صادر می‌کند که به‌وضوح چند چیز را از جمله مشکلات نیازمند اصلاح، دفاتر اجرایی مربوطه و مهلت زمان انجام کار مشخص می‌کند [۳۰].

دفاتر مربوطه، پس از دریافت اوراق نظارتی، باید به مسائل رسیدگی کنند و در غیر این صورت مسئولیت عدم انجام وظیفه را برعهده بگیرند. همچنین بسیاری از کنگره‌های محلی خلق، بازرسی را با ارزیابی مقامات مرتبط می‌کنند. کنگره‌های محلی خلق در نظر می‌گیرند که آیا دولت‌ها پیشنهادها خود را به‌عنوان معیار ارزیابی اجرا می‌کنند یا خیر. بنابراین مقامات نمی‌توانند پیشنهادها را نادیده بگیرند و اثرات نظارتی - بررسی افزایش می‌یابد. در مجموع، کنگره‌های محلی خلق می‌توانند از طریق سازوکار بازرسی، دولت‌ها را به اجرای قوانین و سیاست‌های مرکزی ترغیب کنند و همچنین گاهی اوقات می‌توانند دولت‌ها را به اصلاح مشکلات شناسایی شده در طول بازرسی مجبور کنند.

سطوح بسیج کردند. سایر مناطق نیز همین کار را کردند. اکثر کنگره‌های محلی خلق برای چندین سال متوالی برای بررسی برخی از قوانین (مانند قانون آموزش اجباری و قانون حفاظت از محیط زیست) بازرسی انجام دادند تا مکرراً از دولت‌ها بخواهند که قوانین را اجرا کنند.

باین حال، کنگره‌های محلی خلق نمی‌توانند مقامات دولتی را مجبور کنند که مشکلات را صادقانه در بسیاری از موارد تصحیح کنند. کنگره‌های محلی خلق در مجبور کردن مقامات دولتی برای اصلاح این مشکلات پیچیده از طریق سازوکار بازرسی مشکل دارند. همان‌طور که در بالا ذکر شد، کنگره‌های محلی خلق معمولاً از وضعیت سیاسی پایین‌تری نسبت به دولت‌ها در حزب برخوردار هستند. برای اجرای قوانین و سیاست‌های مرکزی که درخواست می‌کنند، دولت‌ها اغلب مجبورند پول اضافی پیدا کنند یا هزینه‌ها را تعدیل کنند.

۳-۳-۶. اوراق نظارت قانون

سازوکار بازرسی از نظر رویه نیز دارای مشکلاتی است. کنگره‌ها رسماً حق ندارند مستقیماً به مشکلات رسیدگی کنند، فقط پیشنهاد می‌دهند. به عبارت دیگر، بازرسی فی‌نفسه دارای نیروی الزام‌آور قانونی نیست، زیرا پیشنهادها دستور نیستند.

جدول ۳. انواع نهادهای سازوکارهای نظارت

ردیف	نهاد نظارتی	نوع نظارت	سازوکارها و ابزارهای نظارتی
۱	- کنگره ملی خلق؛ «کمیسیون امور قانونگذاری» متعلق به کمیته دائمی کنگره ملی خلق - دفتر امور قانونگذاری شورای دولت	عمودی	سازوکار بایگانی و بازبینی قوانین: - کارزارهای پاکسازی قوانین - تأکید بر مشورت، اجماع‌سازی و خوداصلاحی - بررسی اولویت منتخب تعارضات قانونی و بررسی پیشنهادها شهرت‌ندان
۲	- شورای دولت - دولت‌های محلی خلق	عمودی	قراردادهای مسئولیت (زرنشو): - ارزیابی برنامه و سیاست - ارزیابی کادرهای راهبر - قانون وتوی یک‌موردی
۳	- کمیسیون نظارت ملی - کمیسیون‌های نظارت محلی - کمیته‌های بازرسی انضباطی حزب	عمودی- افقی	- نظارت فراقضایی به‌مثابه یک نهاد آمبودزمان - نظارت عمومی مردمی از طریق پلتفرم‌های اجتماعی - تأکید نظارتی بر نفرت شماره یک
۴	- کنگره ملی خلق - کنگره‌های محلی خلق	افقی	- پینگی: روش درون‌یابی تعهد مسئولان و ارزیابی میدانی اجرای صحیح قوانین به‌طور هم‌زمان - ژیفای جیانچا: نظارت به‌مثابه یاریگری دولت از طریق درک شرایط اجرای قانون و شناسایی مشکلات و ترغیب دولت به رفع آنها - اوراق نظارت قانون: مجموعه پیشنهادها زمان‌مند کنگره‌های خلق به دولت در رفع مشکلات میدانی و اجرای قوانین

۷. نتیجه گیری



است که ساختارها در سطوح مدیریت کشور به جای ضوابط، بر افراد متکی است. از این رو، اقتدار افراد بر اقتدار ساختارها اولویت پیدا کرده است؛ به طوری که گاهی افراد، قوانین یا ساختارهای رسمی ذکر شده در قانون را بنا به صلاحدید خود با ساختارها و قوانین دیگر تغییر می‌دهند. در حالی که اگر رئیس یا مقام دارای منصب را بتوان مجازات یا نظارت کرد، آنگاه مجموعه افراد زیر دست او را بهتر می‌توان در چارچوب قوانین قرار داد. به همین جهت، این پژوهش به محققان ایرانی پیشنهاد می‌کند که قوانین و الگوهای مختلف نظارت در ایران را با تکیه بر نظارت بر مدیران و رئیس‌ان بازخوانی کنند و با توجه به تجربه‌های جهانی، الگوی تازه‌ای را در ایران ارائه دهند. همچنین می‌توانند به عنوان یک فرضیه بررسی کنند که چقدر نظارت بر رئیس در یک مجموعه می‌تواند در نظارت سایر کادرها و در نهایت کارایی آن مجموعه مؤثر واقع شود.

پ) مدل چینی مدیریت شورایی: از دیگر آموزه‌های حکمرانی چین در بحث نظارت، مدل چینی مدیریت شورایی است. مدیریت شورایی در سطوح مختلف ساختارهای حکمرانی چین دیده می‌شود که در آن، یک شورا (بخوانید: مجلس) وجود دارد سپس یک کمیته دائمی و رئیس منتخب از میان اعضای این شورا، متولی تصمیم‌گیری و اجرا می‌شوند. اعضای کمیته دائمی معمولاً از هماهنگ‌ترین افراد و بازوان اجرایی و مشورتی رئیس هستند. از این رو، هم تصمیمات قائم به فرد نیست، هم از ذبح شدن ایده اصلی رئیس در اجرا در اثر مشورت با افراد متعدد جلوگیری می‌کند.

همچنین، اعضای باقی‌مانده در شورا بیشتر نقش نظارتی بر کمیته دائمی پیدا می‌کنند. البته هر چند وقت یک‌بار، اعضای باقی‌مانده در شورا گرد هم می‌آیند و در وظیفه نظارتی خود تصمیمات کمیته دائمی را بررسی می‌کنند و در صورت مغایرت با قوانین بنیادین تغییراتی را اعمال می‌کنند. باین‌حال، در این مدل مدیریت شورایی تأکید بر این است که دست رئیس و کمیته دائمی را در تصمیم‌گیری و اجرا باز بگذارند با این شرط که، در موعد مقرر به شکل سنج‌پذیری کارنامه تصمیمات و اقدامات را بتوانند بررسی کنند. این مسئله باعث می‌شود که تصمیم‌گیران و مجریان مشخص باشند و بتوان ایشان را مسئول و پاسخ‌گو دانست. همچنین اعضای شورا و کمیته دائمی مادام‌العمر نیستند، بلکه به صورت دوره‌ای انتخاب

سازوکارهای نظارتی در جمهوری خلق چین نکات آموزنده‌ای برای سایر کشورها از جمله ایران می‌تواند داشته باشد. باین‌حال، ذکر این نکته لازم است که پژوهش حاضر صرفاً یک مطالعه موردی است. از این رو، با توجه به ساختارهای سیاسی متفاوت و زیست‌بوم فرهنگی - تاریخی کشور چین باید در هرگونه الهام‌گیری از آن، به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و زیست‌بوم ایرانی - اسلامی خود توجه ویژه داشت. به این ترتیب، موارد ذکر شده در این پژوهش صرفاً الهام‌گیری‌های کلی است و هرگونه طرح عملیاتی برای ایران نیازمند مطالعات بومی بیشتری خواهد بود.

یکی از نکات مهم در مطالعه ساختارهای حکمرانی چین، حضور حداکثری کادر و ساختارهای سیستماتیک حزب کمونیست از جمله کمیته‌های بازرسی انضباطی است. از این رو، نظارت بر کادر رسمی در واقع نظارت بر کادر حزب کمونیست است که به طور سیستماتیک توسط دستگاه‌های مختلف از جمله کنگره ملی خلق، کمیسیون نظارت ملی و ... انجام می‌گیرد.

الف) نظارت سیستماتیک بر نفرات شماره یک: از مهم‌ترین آموزه‌های نظارتی در جمهوری خلق چین این است که عالی‌ترین مقامات در سطوح مختلف مدیریت کشور چین زیر نظر نظارت مضاعف هستند. این مسئله به سیستماتیک بودن حزب کمونیست بازمی‌گردد که در آن، اقتدار مدرن ناشی از ساختارها و نه افراد است. از این رو، اولاً؛ لایه‌های مختلف حکمرانی چین قائم به افراد نیست، ثانیاً؛ امکان گردش نخبگان وجود دارد؛ ثالثاً؛ هر کدام از مدیران سعی خواهند کرد که بر نفرات زیر دست خود از جمله نفرات شماره یک زیر دست خود نظارت داشته باشند یا با نهادهای نظارتی بیشترین هماهنگی را در کنترل ایشان داشته باشند.

بررسی سازوکار نظارتی بر نفرات شماره یک در سطح ملی همچون رئیس‌جمهور، شورای دولت و ... نیازمند توجه ویژه به نسبت ساختارهای حزب کمونیست با ساختارهای رسمی دارد. به جرئت می‌توان گفت اولاً؛ حزب کمونیست خود یک دولت است، ثانیاً؛ تفکیک کادر حزب کمونیست از کادر رسمی ممکن نیست، ثالثاً؛ ساختارهای رسمی بستر و نمود بیرونی دموکراسی درون‌حزبی برای حدود ۹۵ میلیون کادر حزب کمونیست است. **ب) آموزه نظارت سیستماتیک چین برای ایران:** یکی از مشکلات عمده حکمرانی در صد سال گذشته ایران این بوده

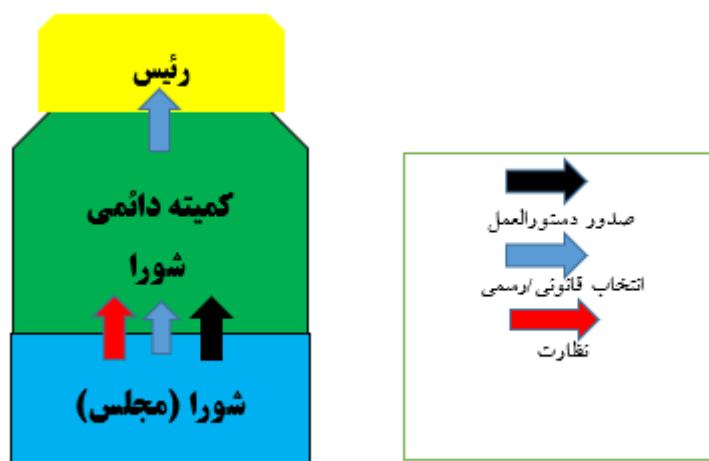
افراد با رئیس هستند، ثانیاً؛ تصمیم‌گیران اصلی و مجریان اعضای کمیته دائمی هستند، ثالثاً؛ اعضای باقی مانده شورا در واقع ناظر بر ایشان هستند و هرچند وقت یکبار با تشکیل جلسه کارنامه ایشان بررسی می‌کنند، رابعاً؛ با دادن فرصت کافی و موعد مقرر و تأکید بر سنجه‌پذیر بودن ایده رئیس و مجریان می‌توانند ایشان را پاسخ‌گو کنند و در صورت لزوم تصمیمات ایشان را تغییر دهند یا به‌طورکلی ایشان را عزل کنند. سنجه‌پذیر بودن برنامه‌های کادر کمیته دائمی بسیار حائز اهمیت است، زیرا امکان پاسخ‌گویی را فراهم می‌کند. خامساً؛ اعضای شورا نباید برای همیشه ثابت باشند بلکه باید به‌صورت دوره‌ای انتخاب شوند تا هم گردش نخبگان صورت گیرد هم اعضای شورا و کمیته دائمی بدانند که در صورت ناکارآمدی یا ارائه شدن ایده‌های جدید و کارآمد از گردونه رقابت خارج خواهند شد.

این پژوهش با توجه به پنج ویژگی/ نکته فوق‌الذکر درباره مدل چینی مدیریت شورایی به پژوهشگران ایرانی پیشنهاد می‌کند که شوراهای موجود در ایران را با این مدل بازطراحی و چابک‌سازی کنند.

می‌شوند. این مدل مدیریت شورایی در ساختارهای مختلف چین از جمله رابطه کنگره‌های خلق و کمیته‌های دائمی‌شان، رابطه کنگره ملی حزب کمونیست و کمیته مرکزی حزب، رابطه شورای رهبری و کمیته دائمی و ... دیده می‌شود.

ت) آموزه مدیریت شورایی چینی برای ایران: یکی از مشکلات حکمرانی در ایران، شوراهای مختلف است. از آفات مدیریت شورایی این است که اولاً؛ افراد متعدد در تصمیم‌گیری دخالت می‌کنند و ایده مرکزی را از جهات مختلف حدّ می‌زنند؛ به‌گونه‌ای که کمتر شباهتی با ایده اولیه دارد! این مسئله رئیس و مجریان اصلی را که معمولاً صاحبان اولیه ایده هستند، با مشکل مواجه می‌کند، ثانیاً؛ مجریان در صورت عدم موفقیت می‌توانند از مسئولیت و پاسخ‌گویی شانه خالی کنند، زیرا تصمیم درباره ایده مذکور توسط همه اعضای شورا گرفته شده است و چه‌بسا اشکال به ایده باشد یا اساساً با ایده مجری/ رئیس فاصله داشته است. اما مدل چینی، مدیریت شورایی این مشکل را با تقسیم نظارت و قدرت بین شورا و کمیته دائمی شورا حل کرده است. به این صورت که اولاً؛ اعضای کمیته دائمی از هماهنگ‌ترین و حرفه‌ای‌ترین

نمودار ۶. مدل چینی مدیریت شورایی



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

«غیرواجد شرایط» و «ب» «عالی»، «شایسته»، «شایستگی ابتدایی» و «بی‌کفایت». برای رسیدن به این شاخص‌های کیفی نیز بنابر محاسبات توافقی بین سطوح ناظر و مجری معیارهای کمی از ۱۰۰ نمره تعریف می‌کنند.

همچنین از سال ۲۰۰۶ میلادی رضایت مردم منطقه بخشی از معیارهای ارزیابی عملکرد کادر در نظر گرفته شده است. به‌عنوان مثال، «مدل استان گوانگدونگ» شامل ارزیابی «رضایت عمومی» با رتبه‌بندی «راضی»، «نسبتاً راضی» یا «ناراضی» است. اگر بیش از ۹۰ درصد از پاسخ‌دهندگان راضی یا نسبتاً راضی باشند، کادر به‌عنوان «عالی» ارزیابی می‌شود. باین‌حال، به‌نوبه خود، اگر بیش از یک‌سوم از پاسخ‌دهندگان «راضی نباشند»، یک مقام رسمی صرفاً به‌عنوان «شایستگی ابتدایی» رتبه‌بندی می‌شود. اگر بیش از ۵۰ درصد از یک مقام راضی نباشند، او به‌عنوان ناکارآمد ارزیابی می‌شود. البته معیارهای مختلفی معمولاً تعریف می‌شود از میزان تولید ناخالص داخلی گرفته تا کنترل جمعیت و بهبود میزان اشتغال و ... که می‌تواند به‌عنوان معیار در قراردادهای مسئولیت ذکر شود.

ز) سنجه‌پذیر کردن معیارها / سیاست‌ها برای جلوگیری از ترک فعل کادرها در ایران: اگر دستگاه‌های اجرایی مختلف در ایران بتوانند مجموعه‌های زیردست خود را از طریق قراردادهای مسئولیت و معیارهای سنجه‌پذیر نسبت به تحقق یا عدم تحقق اهداف سیاستی ارزیابی کنند، آنگاه بسیاری مشکلات اجرایی روی هم انباشته نمی‌شود. ضمن اینکه کادرها و دستگاه‌های مربوطه نسبت به انجام یا ترک فعل خود پاسخ‌گو می‌شوند.

این پژوهش به محققان ایرانی توصیه می‌کند که به‌منظور طراحی انواع مدل نظارتی برای جلوگیری از ترک فعل مسئولین دستگاه‌های مختلف درباره اهمیت سنجه‌پذیر کردن معیارها پژوهش‌های بیشتری انجام دهند.

ح) استفاده توأمان از روش درون‌یابی و ارزیابی میدانی (پینگ‌بی): یکی از سازوکارهای نظارتی چین پینگ‌بی است که در آن، ضمن ارزیابی میدانی به درون‌یابی مسئولان نیز توجه ویژه می‌شود. پینگ‌بی بر سه جنبه متمرکز است: ۱. دفاتر و مقامات دولتی چقدر قوانین و سیاست‌های مرکزی را با وفاداری اجرا می‌کنند، ۲. مقامات چقدر صادقانه کار می‌کنند، ۳. چقدر صادقانه پیشنهادهای کنگره محلی خلق را اجرا می‌کنند. پینگ‌بی پس از تشکیل یک کمیته تحقیق زیر نظر کنگره

د) ضرورت بایگانی و بازبینی قوانین در امر نظارت: یکی از نکات مهم در امر نظارت بر قانون، این است که قوانین سطوح و لایه‌های مختلف با یکدیگر همساز باشند. وجود قوانین متعارض می‌تواند به مسئولین اجرایی بهانه‌ای برای فرار از مسئولیت بدهد. از این‌رو، کنگره ملی خلق و شورای دولت چین دائماً به بایگانی و بازبینی قوانین خود در بخش‌های مختلف و سطوح ملی-محلی می‌پردازد. یکی از مشکلات پیش روی دستگاه‌های مسئول بایگانی و بازبینی قوانین، ظرفیت رسیدگی است. چین به‌خوبی از طریق اولویت‌بندی کردن تعارضات قانونی، کمک گرفتن از شهروندان و نهادهای مختلف بخش خصوصی و جامعه مدنی که درگیر قوانین هستند و کارزارهای مناسبی برای پاک‌سازی قوانین، مشکل کمبود ظرفیت مذکور را حل کرده است. همچنین برای تنش کمتر بین دستگاه‌های سطوح مختلف سعی می‌کند که براساس مشورت، اجماع‌سازی و تأکید بر خوداصلاحی این مشکل را نیز حل کند.

ذ) آموزه بایگانی و بازبینی قوانین برای ایران: پژوهشگران معتقدند که یکی از مشکلات دستگاه‌های اجرایی و بوروکراسی موجود در ایران، وجود قوانین انباشته شده بر روی یکدیگر است. این قوانین گاهی با همدیگر متعارض هستند. همچنین مسئول مربوطه به‌استناد به یک قانون می‌تواند به‌کار یک ارباب‌رجوع رسیدگی نکند و به‌استناد به یک قانون دیگر همان کار را درخصوص ارباب‌رجوع دیگر رسیدگی کند. در هر دو مورد، به‌استناد عمل کردن براساس قانون، می‌تواند از مسئولیت‌شانه‌خالی کند. از این‌رو، بسیاری از قوانین حوزه‌های مختلف نیازمند بایگانی، بازبینی و پاک‌سازی هستند. اساساً با هر طرح برنامه توسعه‌ای در کشور باید یک کارزار بایگانی و بازبینی قوانین توسط معاونت تنقیح قوانین مجلس شورای اسلامی اتفاق افتد.

ر) تأکید بر سنجه‌پذیر بودن معیارها در امر نظارت: سنجه‌پذیر کردن معیارها در امر نظارت می‌تواند به کارآمد ساختن دستگاه‌ها و ارزیابی دقیق کادرهای مسئول کمک کند. چنانچه درخصوص «قراردادهای مسئولیت» بین دولت‌های محلی خلق سطوح مختلف گفته شد، پایان هر سال پس از انجام بررسی‌های لازم توسط دپارتمان سازماندهی نیروی انسانی و کمیته حزب کمونیست در سطح مربوطه، دو دسته درجه‌بندی پایه به‌صورت محلی برای ارزیابی اجرای خوب هر سیاستی استفاده می‌کنند: الف) «عالی»، «واجب شرایط» و

خوداظهاری‌ها با وضعیت موجود می‌تواند میزان صداقت، تعهد و وفاداری ایشان را نشان دهد.

چ) نظارت به‌مثابه یاریگری دولت (ژیفا جیانچا): ژیفای جیانچا یا بازرسی اجرای قانون دو هدف اصلی دارد: ۱. درک شرایط اجرای قانون و شناسایی مشکلات و ۲. ترغیب دولت‌ها برای رسیدگی به این مشکلات.

بازرسی در این روش به‌طور کلی دارای سه مرحله است: **آمایش، تعقیب و رسیدگی به مشکلات.** در پایان جلسه عمومی سالیانه، کمیته دائمی کنگره محلی خلق گروه‌های نظارتی را متشکل از اعضا و معاونان عادی خود را سازماندهی می‌کند. خط‌مشی حزب معمولاً تعیین می‌کند که بر کدام قوانین نظارت شود. پس از جمع‌آوری مطالب و استماع گزارش‌های جامع مسئولان، گروه‌های نظارتی با مراجعه به دفاتر دولتی و مصاحبه با ساکنان، تحقیقات میدانی را تا چند ماه انجام می‌دهند. پس از آن، گروه‌های نظارتی گزارش‌های بازرسی را به کمیته دائمی ارائه می‌کنند. در نهایت، کمیته دائمی نتایج را به اطلاع دولت می‌رساند و از آن می‌خواهد تا به مشکلات اصلاح کنند. این روش کمک می‌کند که قانونگذار نیز خود متوجه مشکلات اجرا نیز شود. لذا یکی از مشکلات قانونگذاری همین منفک بودن از زمینه‌های اجرا است.

ک) آموزه ژیفای جیانچا برای شکاف قانونگذاران و مجریان در ایران: یکی از گلیه‌های دولت‌ها در ایران، دور بودن قانونگذاران از فضای اجرای قوانین است. اگر به سبک کنگره‌های خلق چین، مجلس شورای اسلامی نیز خود گروه‌های نظارتی را به تحقیقات میدانی می‌فرستد تا با مشکلات اجرا، روند تحقق اهداف و ... آشنا شوند، آنگاه ضمن آشنا شدن با مشکلات میدانی، به‌جای مچ‌گیری از دولت‌ها چه‌بسا می‌توانست یاری‌گر ایشان برای رسیدن به اهداف قانونی باشد.

این پژوهش به محققان ایرانی توصیه می‌کند که متناسب با کمیسیون‌های مختلف مجلس، به‌طور دوره‌ای تیم‌های ارزیابی و تحقیق طراحی کنند تا به حوزه‌های مربوطه بخش‌های مربوطه دولت برای تحقیقات میدانی بروند. سپس ضمن گزارش ارزیابی به نمایندگان مجلس، به دولت پیشنهادهایی برای اجرای بهتر بدهند. ممکن است گفته شود که این مسئله با امر تفکیک قوا مغایرت دارد. در پاسخ می‌توان گفت که اگر این مسئله در راستای وظیفه نظارت نمایندگان دیده شود و اینکه قرار بر شناخت قانونگذار از مشکلات میدانی اجرای

خلق، در مرحله ارزیابی میدانی، به بخش مورد نظر سفر می‌کند و یک جلسه عمومی با حضور همه کارکنان و همچنین مقامات برگزار می‌کند و اهداف بازرسی اعلام می‌شود. مصاحبه‌ها با کارمندان بخش مورد نظر، کارمندانی که در آژانس‌های مربوطه کار می‌کنند و توده‌های منتخبی که با آن بخش خاص در ارتباط بودند، انجام می‌شود. در این مرحله اطلاعاتی به‌دست می‌آید که چقدر در عمل، بخش اجرایی مربوطه به وظایف عمل کرده است.

سپس کمیته تحقیق کنفرانس‌های ارزیابی را با عنوان جلسات پینگ‌یی برای انتقاد (پینگ) و نظر دادن (یی) برگزار می‌کند. در این کنفرانس، مقامات اجرایی ابتدا خودارزیابی می‌کنند، سپس تیم ارزیاب کمیته تحقیق اقدام به پرسش می‌کنند و یک روند پرسش و پاسخ ادامه می‌یابد. گروه ارزیاب نیز تعلیقه‌هایی اضافه می‌کند. در نهایت کنگره‌های محلی خلق ارزیابی را به رأی مخفی گذاشته و نتایج رأی‌گیری را منتشر می‌کنند. پس از برگزاری کنفرانس‌ها، کمیته دائمی نتیجه را به کمیته حزب گزارش می‌دهد و اقدام می‌کند. اگر اکثریت اعضای ارزیابی، مقامات تحت نظارت را تأیید نکنند، کمیته دائمی آنها را به‌شدت مجازات می‌کند یا به آنها توصیه می‌کند که به این اشتباهات رسیدگی کنند و از آنها می‌خواهد که نتایج را در مدت زمان معین گزارش کنند. در اینجا ضمن ارزیابی عملکرد مسئولین، میزان صداقت ایشان نیز ارزیابی می‌شود. مسئولین اجرایی می‌دانند که تحقیقات میدانی انجام می‌شود و اگر دروغ بگویند، آنگاه به‌عنوان کادر غیروفادار شناخته می‌شوند و موقعیت ایشان بیش از پیش متزلزل می‌شود.

خ) آموزه پینگ‌یی برای ارزیابی هم‌زمان تخصص و تعهد کادرها در ایران: یکی از چالش‌های سیستم اداری ایران بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، دوگانگی تخصص و تعهد کادرها بوده است. اگر تعهد را به‌معنای صداقت در انجام وظیفه تعریف کنیم، آنگاه با روش پینگ‌یی ضمن ارزیابی میدانی از میزان تحقق اهداف مورد انتظار قانونی، می‌توان میزان صداقت و تعهد کادر را بررسی کرد. همان‌طور که در بالا ذکر شد، نظارت فعال میدانی نمایندگان پارلمان بر اجرای قوانین با پرسش از بدنه اجرایی دستگاه‌ها و ارباب رجوعان می‌تواند گزارش نسبتاً دقیقی از وضعیت موجود دهد. سپس دعوت از مسئولان اصلی اجرایی در نشست‌های مشترک و اصل قرار دادن خوداظهاری می‌تواند میزان صداقت و میزان اطلاع ایشان از دستگاه‌های ذیل خود را هویدا سازد. در نتیجه میزان تطابق یا مغایرت

درباره میزان خوب یا بد عمل کردن مسئولان و خانواده‌های ایشان ثبت و ضبط می‌کنند.

علاوه بر این، چین پلتفرم‌های مخصوصی برای سازوکار بایگانی و بازبینی قوانین طراحی کرده است که در آن، شهروندان و سازمان‌ها می‌توانند بازخورد خود را از قوانین سطوح مختلف ثبت کنند.

ص) آموزه جامعه شبکه‌ای چین برای ایران: چین نشان داده است که امروزه دولت-ملت‌های بزرگ نمی‌توانند نسبت به افکار عمومی مردم خود بی‌تفاوت باشند. همچنین استفاده از ظرفیت مردم برای ثبت عملکرد مسئولین در فضای مجازی و ذهنیت جمعی لازم است. از این رو، فضای مجازی برای دولت‌ها یک ارمغان است تا بر عملکرد کادر زیردست نظارت عمومی وجود داشته باشد و مشکلات اجتماعی به گوش مسئولین برسد. بر این اساس، مسئولین بخش‌های مختلف دستگاه‌های اجرایی بهتر است تا برای نقد کادر خود شبکه‌ها و زیرساخت‌های آنلاین فراهم کنند.

قوانین و نه دخالت در اجراست آنگاه مشکلی با امر تفکیک قوا نخواهد داشت.

ض) نظارت عمومی مردم با پلتفرم‌های اجتماعی: یکی از نکات برجسته در سازوکارهای چین استفاده از ظرفیت مردم برای نظارت بر مسئولین است. دولت-حزب چین یک ساختار مدرن است که در آن، اقتدار درعوض افراد از ساختارها نشئت می‌گیرد. دقیقاً به همین دلیل، حزب-دولت چین نه تنها ابایی از به نقد کشیده شدن مسئولین خود در فضای مجازی ندارد، بلکه زیرساخت‌های لازم را از جمله پلتفرم ویبو (Weibo) فراهم کرده است. یکی از پدیده‌های جالب در جامعه شبکه‌ای چین، شهروندانی هستند که به‌عنوان موتور جست‌وجوی انسان یا موتور انسان‌یاب شناخته می‌شوند. مقصود از این موتورها، افرادی از عموم مردم یا جامعه مدنی (همچون خبرنگاران و ...) چین هستند که به دنبال سوژه‌هایی از مسئولین خود می‌گردند تا فعالیت‌های ایشان را در فضای آنلاین و آفلاین مستند کنند. بسیاری از فعالین مدنی و مردم عادی به‌طور شبکه‌ای در فضای مجازی با یکدیگر ارتباط می‌گیرند و گزارش‌های مستندی

1. Nam Cho (2002), Young, From “Rubber Stamps” to “Iron Stamps”: The Emergence of Chinese Local People’s Congresses as Supervisory Powerhouses, *The China Quarterly*, p: 729-739.
2. Lance (2019) L. P. Gore. *The Communist Party-Dominated Governance Model of China: Legitimacy, Accountability, and Meritocracy*.
3. UCBC (2017): “China’s 2017 Communist Party Leadership Structure & Transition”, published by Us-China Business Council.
4. Multimedia (2022), How the Chinese government works, Available at: <https://multimedia.scmp.com/widgets/china/govt-explainer/index.A>
5. Constitution (1988) , The Constitution of the People’s Republic of China, Available at: <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/constitution2019/201911/1f65146fb6104dd3a2793875d19b5b29.shtml>
6. Chao (2003), Chien-Min. The National People’s Congress Oversight Power and the Role of the CCP, *Copenhagen Journal of Asian Studies*, p: 11 & 16.
7. Lu Qunxing (2013), Invisible Legislators: The Function and the Legitimacy Problem of Chinese Legislative Workers. *J. Zhejiang U. (Human. & Soc. Sci.)*, no.2., pp: 74-80.
Law Legislation, 2015. Available at: <https://www.chinalawtranslate.com/en/2015lawlaw/> .8
9. Hand (2013), Keith J. Understanding China’s System for Addressing Legislative Conflicts, *Columbia Journal of Asian Law*, Spring 2013, pp: 214, 160, 194, 196, 202, 203.
10. NpcObserver (2020), Recording & Review: A Reintroduction, Available at: https://npcobserver.com/2020/08/18/recording-review-a-reintroduction/#Review_Procedures
11. NpcObserver (2019), Recording & Review Pt. 6: NPCSC Launches Online Platform for Citizens to Request Legality or Constitutionality Review, Available at: <https://npcobserver.com/2019/12/05/recording-review-pt-6-npcsc-launches-online-platform-for-citizens-to-request-legality-or-constitutionality-review/>
12. Heberer (2019), Thomas. Local Cadres, Chapter 8 in *The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China* Edited by Jianxing Yu & Sujian Guo, Palgrave Macmillan Publication, pp: 171-173.
13. Heberer, Thomas & Trappel, Rene (2013), Evaluation Processes, Local Cadres’ Behaviour and Local Development Processes, *Journal of Contemporary China*, pp: 1502-1509.
14. Xueguang (2009), Zhou, ‘The institutional logic of collusion among local governments in China’, *SAGE Journals*, p: 63.
15. Frank (2009), N. Pieke, *The Good Communist. Elite Training and State Building in Today’s China*, Cambridge, Cambridge University Press, p: 26.
16. Li Li and Peng Wang (2019), From Institutional Interaction to Institutional Integration: The National Supervisory Commission and China’s New Anti-corruption Model, *The China Quarterly*, pp: 967-989.
17. Xinhua (2021), Resolution of the CPC Central Committee on the Major Achievements and Historical Experience of the Party over the Past Century, Available at: http://www.news.cn/english/2021-11/16/c_1310314611.htm
18. Xing (2009), Ting. Getting to know the Central Discipline Inspection Commission. *Huanqiu renwu*, p: 35
19. Guo (2014), Xuezhi, Controlling Corruption in the Party: China’s Central Discipline Inspection Commission, *The China Quarterly*, pp: 603, 606.
20. Xing & Bai (2009), Zhang Jiankui and Ji Jianming. Experts interpret how the CDIC fights against corruption and degeneration. *Huanqiu renwu*29, pp: 21-22.
21. Schleifer, Andrei, and Robert W. Wishny. (1993). “Corruption.” *Quarterly Journal of Economics*, pp: : 599-617.
22. Sapio (2010), Flora. *Sovereign Power and the Law in China*. Published for the Institute for Chinese Studies, p: 71.
23. Zhang (2007), Jianming. A preliminary analysis of the DIC organization’s supervision over its host Party committee, *Xuexi shibao*, 22 January, 5, p: 22.
24. Gong, Ting. 2009. “Dual dimensions of responsibility: the internal disciplinary regulations of the Chinese Communist Party.” In Linda Chelan Li (ed.), *Towards Responsible Government in East Asia: Trajectories, Inten-*

tions and Meanings. New York: Routledge, pp: 50-67.

25. Deng (2013). Changfa, there must be a strong emphasis on online anti-corruption measures, Xi'an ribao, 9 May, p: 9.

26. Gao (2014), L., Stanyer, J. Hunting corrupt officials online: The human flesh search engine and the search for justice in China. Inform. Commun. Soc. 17, p: 814.

27. Huang (2016), R., Sun, X. Dynamic preference revelation and expression of personal frames: How Weibo is used in an anti-nuclear protest in China. Chinese Journal of Communication 9, p: 385.

Tong (2014), J., Zuo, L. Weibo communication and government legitimacy in China: a computer-assisted .28 analysis of Weibo messages on two 'mass incidents'. Inform. Commun. Soc. 17, p: 66.

29. NPC (2019). Inquiries, inquiry into specific questions and recall of the National People's Congress, The Web site of the National People's Congress, Available at: http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Organization/2007-11/15/content_1373015.htm

30. Nam Cho (2002), Young, From "Rubber Stamps" to "Iron Stamps": The Emergence of Chinese Local People's Congresses as Supervisory Powerhouses, The China Quarterly, p: 729-739.

31. Chien-Min (2003) Chao. The National People's Congress Oversight Power and the Role of the CCP, The Copenhagen Journal of Asian Studies, p: 18.



گزیده سیاستی

گزارش حاضر توضیح می‌دهد که با وجود تصور رایج از اقتداگرا بودن نظام سیاسی چین، به طور سیستماتیک ابزارهای نظارتی قوی برای نظارت بر مقامات و رهبران عالی‌رتبه و سطوح پایین وجود دارد. این گزارش به انواع نظارت‌های سلسله‌مراتب دولتی، قضایی، آنبودزمانی، پارلمانی و مردمی در چین پرداخته است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir