



## สรุปสาระสำคัญของเวทีสัมมนาสาธารณะ (Public lecture)

### โครงการรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ

#### ตอนที่ 2

รัฐธรรมนูญจีน: พรรคและรัฐบนเส้นทางการพัฒนา

วันพุธที่ 22 ธันวาคม 2564 เวลา 13.30-16.00 น.

จัดโดย สำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า

วิทยากร รศ.ดร.นิยม รัฐอมฤต

ดำเนินรายการโดย นายภุรภัทร์ เครือณพรัตน์

#### บทนำ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่สำคัญกฎหมายหนึ่ง ซึ่งเป็นที่มาของสถาบันทางการเมือง การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนกำหนดโครงสร้างในการบริหารประเทศ สถาบันพระปกเกล้าจึงอยากที่จะให้ความรู้ ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ รวมไปถึงความท้าทายของรัฐธรรมนูญในสถานการณ์โลกปัจจุบัน เพื่อเผยแพร่สู่สาธารณะ จึงเป็นที่มาของการจัดเวทีสาธารณะ (Public lecture) ในครั้งนี้

นอกจากนี้ สถาบันพระปกเกล้าจัดทำหนังสือ KPI Yearbook เป็นประจำ สำหรับปี พ.ศ. 2564 นี้ อยู่ภายใต้ชื่อ “รอบโลกรัฐธรรมนูญ” ซึ่งขณะนี้อยู่ในความสนใจของทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นภาคการเมือง ฝ่ายค้าน ฝ่ายรัฐบาล ภาคประชาสังคมที่มีการเข้าชื่อใช้สิทธิให้มีการแก้ไขจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้เอง หนังสือรอบโลกรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการนำเสนอบทความเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญทั้ง 9 ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ จีน ญี่ปุ่น เยอรมันนี สหรัฐอเมริกา อินเดีย เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส และอิตาลี

การจัดเวทีสาธารณะในครั้งนี้ สถาบันพระปกเกล้าได้รับเกียรติจาก รองศาสตราจารย์ ดร.นิยม รัฐอมฤต ซึ่งเป็นผู้เขียนบทความเรื่อง “รัฐธรรมนูญจีน: พรรคและบนเส้นทางการพัฒนา” ของหนังสือรอบโลกรัฐธรรมนูญ โดยอาจารย์ได้อธิบายภาพรวมประวัติศาสตร์ ที่มา ของพลวัตรของรัฐธรรมนูญจีน ดังนี้



## ประวัติศาสตร์ก่อนเกิดรัฐธรรมนูญจีน

จีนในสมัยก่อนปกครองในระบอบกษัตริย์เป็นระยะเวลาหลายพันปี จนกระทั่งราชวงศ์ชิง ซึ่งเป็นราชวงศ์สุดท้าย จีนเกิดความอ่อนแออย่างมาก มีต่างชาติเข้ามาตักตวงผลประโยชน์ เศรษฐกิจตกต่ำ พ่ายแพ้สงคราม รวมถึงเทคโนโลยีที่มีไม่สามารถแข่งขันกับนานาประเทศทั่วโลกได้ ทำให้ประชาชนในช่วงนั้นลุกฮือต่อต้านรัฐบาลราชวงศ์ชิง โดยเกิดขึ้นครั้งแรกๆ ในปี 1911 เรียกว่าการ “ปฏิวัติซินไฮ่” การปฏิวัติในครั้งนั้นเป็นตัวช่วยให้เมือง และมณฑลอื่นๆ ลุกฮือขึ้นต่อต้านรัฐบาลเช่นเดียวกัน ส่งผลให้ประเทศจีนกลายเป็นประเทศสาธารณรัฐในที่สุด อย่างไรก็ตาม จีนในขณะนั้นไม่อาจถือได้ว่าเป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตย แม้ว่าจะมีประธานาธิบดี และสภา เนื่องจากประธานาธิบดีขณะนั้นคือ “นายพลหยวนซื่อไช่” ซึ่งคุมขุมกำลังทหารราชวงศ์ชิงเดิม ประกอบกับประเทศยังไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง อีกทั้งมีกลุ่มขุนศึกตามหัวเมืองใหญ่กำลังต่อสู้กันอย่างต่อเนื่อง ทำให้นายพลหยวนซื่อไช่ได้มีความพยายามที่จะนำระบบของราชวงศ์กลับมาใช้ พร้อมทั้งสถาปนาตนเองขึ้นเป็นฮ่องเต้ของประเทศจีน ผลคือกลุ่มนายทหารได้บังคับบัญชาคัดค้านอย่างหนัก จนในที่สุดนายพลหยวนซื่อไช่ได้เสียชีวิตลง และประเทศจีนได้กลับเข้าสู่การต่อสู้ระหว่างขุนศึกตามหัวเมืองใหญ่อีกครั้ง

ประเทศจีนเริ่มกลับเข้าสู่ความสงบอีกครั้ง เมื่อพรรคก๊กมินตั๋ง นำโดย ดร.ซุนยัตเซน ซึ่งเป็นผู้นำคนสำคัญในการปฏิวัติราชวงศ์ชิง ได้พยายามที่จะปราบปรามกลุ่มขุนศึกตามหัวเมือง โดยการสนับสนุนทางการเงินและยุทธโธปกรณ์จากประเทศสหภาพโซเวียต มีการตั้งโรงเรียนทหารของพรรคก๊กมินตั๋ง ซึ่งมีเจี๋ยนไคเช็ค พรรคก๊กมินตั๋งต้องยอมให้มีพรรคคอมมิวนิสต์เกิดขึ้นในประเทศจีน หลังจากนั้นไม่ถึงปี ดร.ซุนยัตเซนก็ได้เสียชีวิตลง เจี๋ยนไคเช็ค ผู้นำทางการทหารได้ขึ้นมาเป็นผู้นำแทน อย่างไรก็ตาม นโยบายของเจี๋ยนไคเช็คได้มีการปราบปรามพรรคคอมมิวนิสต์อย่างหนัก จนกระทั่งพรรคคอมมิวนิสต์ต้องอพยพเดินทางไกล ซึ่งเรียกว่า “Long march” ภาษาจีนเรียกว่า “ฉางเจิง” ส่งผลให้พรรคคอมมิวนิสต์อ่อนแออย่างมาก จากทหาร 69,000 คน ช่วงเริ่มเดินทาง เหลือเพียง 7,000 คนในช่วงสุดท้าย อย่างไรก็ตามสถานการณ์เริ่มเปลี่ยนแปลง อันเนื่องมาจากการรุกรานของญี่ปุ่น จนทำให้พรรคก๊กมินตั๋งและพรรคคอมมิวนิสต์ต้องร่วมมือกัน และนำไปสู่การขึ้นมามีอำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และการอพยพไปที่ไต้หวันของพรรคก๊กมินตั๋งในที่สุด



## รัฐธรรมนูญจีนสมัยเหมา เจ๋อ ตุง

พรรคคอมมิวนิสต์จีนได้รับชัยชนะในสงครามกลางเมือง และก่อตั้งสาธารณรัฐประชาชนจีนขึ้นในวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1949 พรรคคอมมิวนิสต์และกลุ่มการเมืองที่เป็นพันธมิตร ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่เรียกโดยย่อว่า “หลักการร่วม” ซึ่งเป็นหลักการในการปกครองช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบสังคมนิยม ซึ่งเป็นระบอบการปกครองแบบใหม่ หลักการร่วมดังกล่าว ยังคงยอมให้มีธุรกิจเอกชน กิจกรรมทางเศรษฐกิจ และวัฒนธรรมภายใต้ระบบสาธารณรัฐทุนแบบเดิม แต่เริ่มมีการให้ทำควบคู่ไปกับรัฐวิสาหกิจของรัฐ การปราบปรามการต่อต้านการปฏิวัติ การปฏิรูปที่ดิน การต่อต้านคอร์รัปชัน และการฟื้นฟูประเทศหลังสงคราม จนในที่สุดสถานการณ์ในประเทศจีนเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยยะสำคัญ เช่น การได้รับชัยชนะทางทหารในสงครามเกาหลี (ครั้งแรกรอบ 100 ปี) สามารถจัดการเลือกตั้งทั่วประเทศ เรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติได้ การปฏิรูปที่ดินจนแล้วเสร็จเกือบทั้งประเทศ ฯลฯ ทำให้จีนคาดว่ามีความพร้อมที่จะเปลี่ยนประเทศสู่ระบอบสังคมนิยมแบบเต็มรูปแบบ จึงได้มีการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น ในปี ค.ศ. 1954

รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1954 นี้เอง ที่ได้มีการสอบถามความคิดเห็นจากหลายภาคส่วน ทั้งในพรรคคอมมิวนิสต์เอง พรรคการเมืองอื่นๆ ทุกพรรค เขตการปกครองใหญ่ มณฑล เขตปกครองตนเอง สภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติ ฯลฯ จนสามารถผ่านร่างรัฐธรรมนูญและประกาศใช้ในที่สุด เนื้อหาในรัฐธรรมนูญนี้ส่วนใหญ่ยังคงเนื้อหา หลักการร่วม ในรัฐธรรมนูญชั่วคราวเอาไว้ อย่างก็ตามก็ได้มีการนำระบบสังคมนิยมเข้ามาใช้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การยกเลิกกรรมสิทธิส่วนบุคคล ยกเลิกภาคเอกชน การให้เครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ เป็นกรรมสิทธิร่วมกันของคนในชุมชน การมีคอมมูนประชาชน เช่น การยกเลิกครอบครัว ถือว่าเด็กที่เกิดมาเป็นลูกของทุกคนในชุมชน ฯลฯ อย่างไรก็ตาม เพียง 2 ปีหลังจากนั้น สถานการณ์ในประเทศโดยเฉพาะในพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้เปลี่ยนแปลงอย่างสิ้นเชิง เกิดการปฏิวัติวัฒนธรรม กลุ่มเอียงซ้าย และพวกนิยมตัวบุคคลครอบงำพรรค รัฐธรรมนูญถูกมองข้าม และเลื่อนการแก้ไขอยู่หลายครั้ง

จนกระทั่งปี ค.ศ. 1974 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ยังคงหลักการที่ได้รับอิทธิพลจากการปฏิวัติวัฒนธรรม เช่น รองรับกฎหมายคอมมูนประชาชน การที่พรรคสามารถกระทำการแทนรัฐบาลได้ เท่ากับว่าพรรคคอมมิวนิสต์มีอำนาจเหนือสภาผู้แทนประชาชนซึ่งเป็นกลไกสูงสุด ซึ่งมีที่มาจากหลายภาคส่วนมากกว่าพรรคคอมมิวนิสต์ กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1974 ได้ทำ



ให้ประเทศจีนละทิ้งความเป็นประชาธิปไตยลงอย่างสิ้นเชิง อย่างไรก็ตามหลังจากนั้นไม่นาน ปี ค.ศ. 1976 เหม่า เจ๋อตุง ได้เสียชีวิตลง แกนนำกลุ่มซ้ายจัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่ม 4 คน (Gang of Four) ถูกจับกุม อันถือได้ว่าสิ้นสุดระบบบูชาตัวบุคคล หลังจากนั้นก็ได้มีการเรียกร้องให้มีการนำหลักความเป็นประชาธิปไตย หลักนิติธรรมมาใช้ในรัฐธรรมนูญ จนนำไปสู่การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1982 และการขึ้นมาใช้อำนาจของเติ้งเสี่ยวผิง ในที่สุด

### รัฐธรรมนูญจีน สมัย เติ้งเสี่ยวผิง จนถึงปัจจุบัน

เติ้งเสี่ยวผิงเข้ามา พร้อมกับนโยบายเปิดและปฏิรูปประเทศ เน้นการสร้างความกินดีอยู่ให้กับประชาชนโดยการนำระบบตลาดมาปรับใช้กับระบบสังคมนิยม ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1982 ได้มีการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล กรรมสิทธิ์ของเอกชน นอกจากนี้ในทางเศรษฐกิจ ยังให้เอกชนสามารถทำกิจการได้โดยอิสระ ยอมรับระบบกรรมสิทธิ์แบบครัวเรือน ให้ความสำคัญกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยถือว่าเป็น “พลังงานในการผลิต” เปิดโอกาสให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุน ใช้ระบบสังคมนิยมแบบตลาด ตลอดจนในทางการเมือง ได้มีการจำกัดวาระและอายุของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีกลไกการปรึกษาหารือทางการเมือง ที่เรียกว่า “สภาที่ปรึกษาทางการเมืองของประชาชน” สำหรับการจัดทำกฎหมาย หรือการตัดสินใจปัญหาสำคัญๆ สิ่งที่น่าสนใจคือ ในมาตราที่ 1 ซึ่งกำหนดให้สาธารณรัฐประชาชนจีนอยู่ภายใต้การนำของชนชั้นแรงงาน ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของระบบสังคมนิยม ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1982 นี้เอง ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์หลังจากนี้มิใช่พรรคของชนชั้นแรงงานกรรมมาชีพอีกต่อไป แต่เป็นพรรคของกลุ่มคนในอาชีพอื่นอีกมากมาย เพื่อให้จีนยังคงมีบทบาทในเวทีโลก พร้อมรับมือกับความก้าวหน้าในเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และกลายเป็นมหาอำนาจโลกในที่สุด

### ข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญจีน

**มุมมองประชาธิปไตยแบบจีน :** จีนมองว่าระบอบการปกครองของตนเอง เป็นระบอบประชาธิปไตยมากกว่าประชาธิปไตยแบบตะวันตก เนื่องจากการเลือกตั้งในประเทศจีนนั้นเป็น “การคัดสรรและเลือกตั้ง” กล่าวคือผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ต้องผ่านการตรวจคุณสมบัติจากพรรคคอมมิวนิสต์ก่อน ตามสัดส่วนของสภา เช่น สัดส่วนชาย-หญิง สัดส่วนพรรคการเมือง สัดส่วนชนเผ่า สัดส่วนผู้เชี่ยวชาญ ฯลฯ เมื่อคัดสรรเสร็จจึงจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิได้เลือกตั้งผู้แทนของ



ตนเอง ระบบเช่นนี้จึงมองว่าสามารถสะท้อนความหลากหลายในสังคม สะท้อนตัวตนต่างๆ ของคนในสังคมได้มากกว่าระบบการเลือกตั้งที่ไม่จำกัดคุณสมบัติผู้รับสมัคร ซึ่งผู้มีทุนทรัพย์ มีโวหาร หรือมีชื่อเสียง มีแนวโน้มจะได้รับการเลือกตั้งมากกว่า

**สภาปรึกษาที่ปรึกษาทางการเมืองของประชาชน:** แม้ว่าพรรคคอมมิวนิสต์ รัฐบาล และสภาผู้แทนประชาชนจะมีอำนาจค่อนข้างมาก และมีความใกล้ชิดสนิทกันจนถูกมองว่าเงินใช้ระบบการปกครองแบบเผด็จการ อย่างไรก็ตามเงินเองก็มีกลไกวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เรียกว่า “สภาที่ปรึกษาทางการเมืองของประชาชน” ทำหน้าที่ในการจัดทำกฎหมาย ตัดสินปัญหาสำคัญๆ ซึ่งสภานี้มีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ มณฑล จังหวัด จนถึงอำเภอ สมาชิกไม่ได้ผูกขาดโดยสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงกลุ่มการเมือง กลุ่มวัฒนธรรม กลุ่มศาสนา ฯลฯ ซึ่งทำให้นโยบายที่ออกมาสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนเงินได้เป็นอย่างดี

**การสะท้อนความต้องการของเงินในรัฐธรรมนูญ:** รัฐธรรมนูญเงินมีแนวทางไม่เหมือนรัฐธรรมนูญของประเทศเสรีนิยม กล่าวคือเงินได้ส่งเสริมบทบาทของภาครัฐให้ทำหน้าที่ปรึกษาหารือร่วม อาศัยทั้งองคาพยพของสังคมทำงานร่วมกัน และไม่ยอมให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในสังคมมากนักมากกว่าที่จะเน้นการแบ่งแยกอำนาจหรือตรวจสอบถ่วงดุลกันและกัน อาจสะท้อนประวัติศาสตร์ความต้องการของเงินในอดีต ซึ่งการที่รัฐบาลราชวงศ์ชิงอ่อนแอ มีการเปลี่ยนแปลงชั่วคราวทางการเมือง คนในสังคมแตกแยก ประเทศได้รับการกดขี่ข่มเหงจากต่างประเทศ จึงทำให้เงินต้องการรัฐบาลที่ทำหน้าที่อย่างเข้มแข็งเช่นทุกวันนี้ พร้อมกับการบูรณาภาพคนในสังคม เพื่อให้เงินยังคงมีบทบาทในเวทีโลก พร้อมรับมือกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และกลายเป็นมหาอำนาจโลกในที่สุด

จัดบันทึก: จิราวุฒิจิตจักร

ตรวจทานและออกแบบ: ธนิษฐา สุขวัฒน์นะ

สำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า