

บทคัดย่อ

ตั้งแต่ปี 2490 เป็นต้นมาจีนได้ก่อตั้งระบบการปกครองตนเองของชนกลุ่มน้อย วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองดังกล่าวก็เพื่อแก้ไขปัญหาความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ภายใต้นโยบายพื้นฐานของพรรคคอมมิวนิสต์จีน องค์กรปกครองตนเองได้มีการจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ ที่มีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่หนาแน่น องค์กรปกครองตนเองแห่งแรก คือ มองโกเลียใน จัดตั้งขึ้นในปี ดังกล่าวโดยความเห็นชอบของสภาการเมืองของประชาชนจีน ภายหลังจากนั้นสภาประชาชนจีน ได้มีความเห็นชอบให้จัดตั้งองค์กรปกครองตนเองอีก 4 แห่ง คือ ชินเจียง อุยกูร์, กวางซี จวง, หนิงเซีย สู่ย และทิเบตตามลำดับ เพื่อยืนยันหลักการดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ ประชาชนจีนฉบับปัจจุบัน หมวดที่ 1 บัญญัติว่าในพื้นที่ที่มีชนกลุ่มน้อยอยู่หนาแน่น องค์กร ปกครองตนเองต้องได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ชนกลุ่มน้อยใช้สิทธิปกครองตนเอง เพื่อให้หลักการ ในรัฐธรรมนูญบรรลุวัตถุประสงค์ ในปี 2527 สภาประชาชนจีนจึงได้ผ่านร่างกฎหมายเขตปกครอง ตนเอง เพื่อกำหนดโครงสร้างและรายละเอียดขององค์กรเขตปกครองตนเอง กฎหมายฉบับนี้ได้ แบ่งองค์กรปกครองตนเองออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบล อย่างไรก็ตามในปี 2536 ได้มีการออกระเบียบการปกครองให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองตนเอง ระดับหมู่บ้าน

ABSTRACT

Since 1947, China has practiced autonomous regional system for minorities. According to the Chinese Communist Party basic policies, the purpose of the establishment is to solve problems of multi-nationalities. The regional autonomies have been set up in the locations where minorities live in concentrated communities. The first autonomous, Inner Mongolia, was approved by the Chinese People's Political Conference in the said year. Later, the People's Congress of China passed other four organs including Xinjiang Uygur, Guangxi Zhuang, Ningxia Hui and Tibet orderly. To confirm the aforesaid purpose, the Existing Constitution of China Chapter I clearly says that in the area of minorities organs of self-government are established to exercise the power of autonomy. To implement and detail the establishment of the organs, the Congress passed Law on Regional Ethnic Autonomous Region in 1984. The law classifies the organs into 3 levels: regional level, prefecture level and county level. However, in 1993 the Regulations on Administrative Work of Ethnic Township were introduced.

กฎหมายและรูปแบบเขตปกครองตนเอง ของสาธารณรัฐประชาชนจีน

Law and Characteristics of Autonomous Areas of The People's Republic of China

เสถียรภาพ นาคหลวง*

ความนำ

เขตปกครองตนเอง (Autonomous Region) เป็นองค์กรปกครองรูปแบบหนึ่งที่หลายประเทศนำมาใช้ เช่น โปรตุเกส สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการจัดตั้งเขตปกครองตนเอง เพื่อให้ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในส่วนต่างๆ ของประเทศได้ปกครองตนเอง เขตปกครองตนเองของจีนเป็นรูปแบบการปกครองที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการปกครองของรัฐ (the Structure of the State) ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Constitution of the People's Republic of China 1982, revised in 2004)¹ และกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายเขตปกครองตนเองแห่งชาติ (Law of the People's Republic of China on Regional National Autonomy)² เหตุผลสำคัญที่จีนนำรูปแบบองค์กรปกครองตนเองมาใช้ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในการ

* ผู้ช่วยคณบดี และผู้ก่อตั้งศูนย์ศึกษากฎหมายจีน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

¹ หมวด 1 หลักทั่วไป มาตรา 1 วรรคสอง ความว่า “เขตปกครองตนเองจะได้รับการจัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นที่ประชาชนเป็นชนกลุ่มน้อยอยู่อาศัยเป็นชุมชน เพื่อให้ชนกลุ่มน้อยมีอำนาจปกครองตนเอง (the power of autonomy) เขตปกครองตนเองทั้งมวลบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสาธารณรัฐประชาชนจีน”

² ประกาศใช้บังคับวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1984 และแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2001

ปกครองประเทศตามนโยบายพื้นฐานของพรรคคอมมิวนิสต์จีน³ และเป็นเครื่องมืออันสำคัญที่ใช้แก้ไขปัญหาคความหลากหลายทางเชื้อชาติตามปรัชญามาร์กซิส-เลนินนิสม์ (Marxism-Leninism) และตามแนวคิดของเหมา เจ๋อตง และทฤษฎีของเติ้งเสี่ยวผิง (Mao Zedong Thought, Deng Xiaoping Theory) ซึ่งเป็นระบบการเมืองพื้นฐานของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่กำหนดไว้ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน⁴

บทความนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วน ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของการจัดตั้งเขตปกครองตนเอง กฎหมายเกี่ยวข้องกับเขตปกครองตนเอง รูปแบบของเขตปกครองตนเอง และบทสรุป

ความเป็นมา และความสำคัญของการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ

พรรคคอมมิวนิสต์เข้ามามีอำนาจทางการเมืองและการปกครองของประเทศจีนบางส่วนเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1947 เป็นต้นมา เมื่อพรรคคอมมิวนิสต์มีอำนาจปกครองประเทศจีนโดยเด็ดขาดหลังจากที่ได้ปฏิบัติโค่นล้มระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐของพรรคก๊กมินตั๋ง (Kuomintang: KMT) ที่นำโดยประธานาธิบดีเจียง ไคเช็ก และได้สถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีน (The People's Republic of China: PRC) ขึ้นในปี ค.ศ. 1949 พรรคคอมมิวนิสต์ จีนจึงได้จัดระเบียบการปกครองเสียใหม่เปลี่ยนแปลงไปจากระบบเดิมเกือบสิ้นเชิง แต่โดยที่จีนประกอบด้วยชนชาติต่างๆ ถึง 56 ชนชาติ มีชนชาติฮั่น (Han) เป็นชนกลุ่มใหญ่ และชนกลุ่มน้อย 55 ชนชาติ ปัจจุบันคิดเป็นร้อยละ 8 ของประชากรทั้งประเทศ การรวมชนชาติต่างๆ ให้อยู่ในอาณาเขตรัฐเดียวกันอย่างสันติสุขจึงมิใช่เป็นเรื่องง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีนเป็นประเทศที่มีอาณาเขตกว้างขวางมีประชากรมากที่สุดในโลก หากปราศจากการปกครองที่เหมาะสม อันได้รับการยอมรับจากชนชาติต่างๆ อาจเป็นทางนำไปสู่ความแตกแยกขึ้นได้โดยง่าย พรรคคอมมิวนิสต์ได้ตระหนักถึงปัญหานี้จึงได้นำรูปแบบองค์การปกครองตนเองขึ้นมากำหนดเป็นนโยบายพื้นฐานของพรรค

³ พรรคคอมมิวนิสต์จีน (The Communist Party of China: CPC) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1921.

⁴ The Constitution of the People's Republic of China 1982, Amendment 2004 Chapter I: Preamble, paragraph 6.

⁵ Goihan Davhor Erden, research on Development of English Language Education in Ethnic Minority Groups in China: Actual Situation and the Problems Concerned in the Case of Inner Mongolia, Graduate School of Humanities and Sciences, Ochanomizu University, China. The paper has been released on Google website on 19 January 2010, p. 1.

ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีน เขตปกครองตนเองชั่วครวได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1947 คือ เขตปกครองมองโกเลียใน (Inner Mongolia Autonomous Region) ก่อนที่จะมีการสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี ค.ศ. 1949 ภายใต้ความเห็นชอบในการประชุมสมัยแรกของสภาที่ปรึกษาทางการเมืองของประชาชนจีน (The Chinese's People Political Consultative Conference: CPPCC) ซึ่งมีผู้นำของชนกลุ่มน้อยเผ่าต่างๆ เข้าร่วมประชุมด้วย ในการประชุมครั้งนี้มีการอนุมัติโครงการร่วมของสภาที่ปรึกษาประชาชนจีน ซึ่งเป็นเอกสารที่มีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญชั่วครวของสาธารณรัฐประชาชนจีน ในเอกสารนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายใหม่เกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย และได้กำหนดนิยามของเขตปกครองตนเองของชนกลุ่มน้อยเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในปี ค.ศ. 1952 รัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ออกข้อกำหนดว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายเขตปกครองตนเองของชนกลุ่มน้อย โดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตปกครองตนเอง รวมทั้งการกำหนดโครงสร้างและสิทธิขององค์กรปกครองตนเองของชนกลุ่มน้อย รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ค.ศ. 1954 โดยสภาประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนได้กำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองตนเองของชนกลุ่มน้อย นับได้ว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของชนกลุ่มน้อยให้มีอำนาจปกครองตนเองได้ภายใต้กฎหมาย ในปีถัดมา คือ ปี ค.ศ. 1955 สภาประชาชนให้มีการจัดตั้ง เขตปกครองตนเองซินเจียง (Xinjiang Uygur Autonomous Region) ภายหลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งเขตปกครองขึ้นอีก 3 เขต คือ ในปี ค.ศ. 1958 จัดตั้งเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง (Guangxi Zhuang Autonomous Region) และเขตปกครองตนเอง Ningxia Hui (Ningxia Hui Autonomous Region) และใน ค.ศ. 1965 ได้จัดตั้งเขตปกครองตนเองทิเบต (Tibet Autonomous Region) และในวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1984 สภาประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้ผ่านกฎหมายว่าด้วยเขตปกครองตนเองของชนกลุ่มน้อย (Law on Regional Ethnic Autonomy) และประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ในปีเดียวกัน ในปี ค.ศ. 1993 รัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ออกระเบียบว่าด้วยการจัดตั้งเขตปกครองตนเองหมู่บ้าน ต่อมาในปี ค.ศ. 2001 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับเขตปกครองตนเองให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เพื่อให้กฎหมายสอดคล้องกับสถานการณ์ ในปัจจุบันมีเขตปกครองตนเองระดับต่างๆ รวม 155 แห่ง เป็นเขตปกครองตนเองระดับเขตหรือจังหวัด รวม 5 เขต ระดับอำเภอ 30 อำเภอ ระดับตำบล 120 ตำบล นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งเขตปกครองตนเองระดับหมู่บ้านซึ่งมีชนกลุ่มน้อยอาศัยหนาแน่น รวม 1,173 หมู่บ้าน⁶

จีนไม่ได้คิดรูปแบบเขตปกครองตนเองขึ้นเอง แต่ได้เรียนรู้จากประสบการณ์ของสหภาพโซเวียต (The United Soviet Socialist Republics: USSR) ซึ่งปกครองด้วยระบบสังคมนิยม

⁶ The State Council of the PRC, White Paper on Regional Autonomy for Ethnic Minorities, February 28, 2005.

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1917⁷ เพราะหลังจากที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1921 ก็ได้รณรงค์เพื่อแก้ไขปัญหามชนกลุ่มน้อย จนเมื่อมีการสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนขึ้นจึงมีการรวมชนกลุ่มน้อยเข้าด้วยกันให้เป็นสาธารณรัฐประชาชนจีนภายใต้ระบบการปกครองแบบสังคมนิยมตามแนวทางของพรรคคอมมิวนิสต์ดังที่กล่าวแล้ว

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับปัจจุบันได้สะท้อนถึงความเป็นเอกภาพของประเทศที่ประกอบด้วยชนเผ่าต่าง ๆ เข้าเป็นรัฐเอกราช ความว่า “สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นรัฐเอกภาพที่ประกอบด้วยชนชาติที่หลากหลายที่ก่อตั้งขึ้นด้วยความร่วมมือของชนทุกชาติเผ่า (The People’s Republic of China is a unitary multinational state created jointly by people of all its nationalities)”⁸

กฎหมายเกี่ยวกับเขตปกครองพิเศษ

ในปัจจุบันหากกล่าวถึงกฎหมายเขตปกครองตนเองของจีนย่อมหมายถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1982 และกฎหมายเขตปกครองตนเองแห่งชาติ ค.ศ. 1984 โดยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตปกครองตนเองของชนกลุ่มน้อย ส่วนกฎหมายเขตปกครองตนเองแห่งชาติได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเขตปกครองตนเอง

กฎหมายรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1982 ฉบับแก้ไข ค.ศ. 2004 หมวด 1 หลักทั่วไป (General Principles) ข้อ 4 บัญญัติรับรองสิทธิของชนกลุ่มน้อย (Minority Rights) ไว้ประการหนึ่งว่า ให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองตนเอง (organs of self-government) ในพื้นที่ที่มีชนกลุ่มน้อยอยู่อาศัยเป็นกลุ่มก้อนชุมชนพื้นเมืองเพื่อให้สิทธิแก่ชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นมีอำนาจปกครองตนเอง (exercise the power of autonomy) เนื้อหาของเขตปกครองตนเองบัญญัติไว้ในหมวด 3: โครงสร้างแห่งรัฐ (The Structure of the State) มาตรา 6 องค์กรปกครองตนเองของเขตปกครองตนเองแห่งชาติ (The Organs of Self-Government of National Autonomous Areas) ซึ่งเป็นการกำหนดหลักการเกี่ยวกับเขตปกครองเองในเรื่องต่างๆ คือ

⁷ ประธานาธิบดีบอริส เยลตซิน (Boris Yeltsin) ของรัสเซียได้ลงนามยกเลิกสหภาพรัสเซียในปี ค.ศ. 1991 และถือว่าระบบสังคมนิยมรัสเซียภายใต้อำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์ได้ล่มสลาย.

⁸ The Constitution of China, Chapter I: General Principles, Preamble.

1. สิทธิปกครองตนเองของชนกลุ่มน้อย (Minority Rights)

หมวด 1 หลักทั่วไป (General Principles) ข้อ 4 บัญญัติรับรองสิทธิของชนกลุ่มน้อยไว้ว่า ชนชาติทุกหมู่เหล่าในสาธารณรัฐประชาชนจีนมีความเท่าเทียมกัน รัฐให้ความคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของชนกลุ่มน้อย ตลอดทั้งยกย่องและพัฒนาความสัมพันธ์ความเท่าเทียมกัน ความเป็นเอกภาพและความร่วมมือระหว่างคนในชาติ การเลือกปฏิบัติและกดขี่คนเชื้อชาติใด ๆ เป็นการต้องห้าม รัฐจะให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อยตามลักษณะและความต้องการของชนกลุ่มน้อยทุกกลุ่ม เขตปกครองตนเองจะได้รับการจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ที่ชนกลุ่มน้อยอยู่อาศัยเป็นชุมชน องค์การปกครองตนเองนี้จะให้สิทธิแก่ชนกลุ่มน้อยปกครองตนเอง เขตปกครองตนเองทุกแห่งบูรณาการในความเป็นชาติของสาธารณรัฐประชาชนจีน ชนทุกชาติมีเสรีภาพที่จะใช้และพัฒนาภาษาตนเองทั้งภาษาพูดและเขียน ที่มีสิทธิดำรงไว้ซึ่งวิถีชีวิตและขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของตนเอง

หลักการของเขตปกครองตนเองตามหมวด 1 ข้อ 4 ได้กำหนดไว้ใน หมวด 3 เรื่อง โครงสร้างแห่งรัฐ (The Structure of the State) ดังนี้

2. การจัดองค์กร

ข้อ 112 ส่วนประกอบขององค์กรปกครองตนเอง: เขตปกครองตนเองแห่งชนชาติ (national autonomous areas) ประกอบด้วยสภาประชาชน และรัฐบาลของเขตปกครอง ซึ่งมี 3 ระดับ ได้แก่ เขตปกครองตนเองระดับภาค (autonomous regions) เขตปกครองตนเองระดับอำเภอ (autonomous prefectures) และเขตปกครองตนเองระดับตำบล (autonomous counties) สภาประชาชนเป็นองค์กรสูงสุดในเขตปกครองตนเองเช่นเดียวกับที่สภาประชาชนเป็นองค์กรสูงสุดของประเทศ ในเขตปกครองตนเองมีการจัดการปกครองคล้ายกับการปกครองของประเทศ คือ มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ และตำรวจท้องถิ่นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย แต่ไม่มีองค์กรทหาร

3. ตัวแทนตามสัดส่วน

ข้อ 113 สิทธิของชนชาติในสภาประชาชน: สภาประชาชนมีสมาชิกที่มาจากพลเมืองในเขตปกครองตนเอง โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติหลักนี้ไว้ว่า ในสภาประชาชนของเขตปกครองตนเองภาค อำเภอหรือตำบล ว่าในสภาประชาชนของเขตปกครองตนเองภาค อำเภอ หรือตำบล นอกจากชนกลุ่มน้อยผู้อาศัยอยู่ในเขตปกครองตนเองนั้นแล้ว ชนชาติเผ่าอื่นๆ ในเขตปกครองนั้นมีสิทธิมีตัวแทนของตนในสภาได้ตามความเหมาะสม (appropriate representation) อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าในบรรดาประชาชนและรองประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาของเขตปกครองตนเองภาค อำเภอ หรือตำบล อย่างน้อยหนึ่งคนต้องเป็นชนชาติที่อยู่ในเขตปกครองตนเองนั้น

4. การปกครองตนเอง

ข้อ 114 หัวหน้าฝ่ายบริหาร: รัฐธรรมนูญกำหนดว่าประธานของเขตปกครองตนเอง จังหวัด อำเภอ หรือตำบลต้องเป็นพลเมืองที่อยู่ในเขตปกครองนั้น เหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ดังกล่าวก็เพื่อให้หลักประกันแก่ชนกลุ่มน้อยว่า จะไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาลกลางโดยแต่งตั้งให้ชนเผ่าอื่นเป็นหัวหน้าขององค์กร

5. การป้องกันการแทรกแซงและการจำกัดการใช้อำนาจและหน้าที่

ข้อ 115 อำนาจและหน้าที่: รัฐธรรมนูญบัญญัติให้องค์กรปกครองตนเองของเขตปกครองตนเอง จังหวัด อำเภอ และตำบล มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรปกครองแห่งรัฐตามที่บัญญัติในมาตรา 5 หมวด 3 แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจต้องเป็นไปตามข้อจำกัดที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่ออกโดยสภาประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน หรือที่ออกโดยสภาประชาชนของเขตปกครองตนเอง และตามแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการมีอยู่ของท้องถิ่น

6. ความเป็นอิสระทางนิติบัญญัติ

ข้อ 116 ความเป็นอันหนึ่งเดียวกันของกฎหมายของเขตปกครองตนเองและกฎหมายแห่งชาติ: รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่เขตปกครองตนเองจังหวัดตรากฎหมายเกี่ยวกับการปกครองตนเอง หรือกฎระเบียบอื่นใดเกี่ยวกับการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของเขตปกครองตนเอง จังหวัด แต่กฎหมายเช่นว่านั้นต้องเสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาของสภาประชาชนจีนเพื่ออนุมัติก่อนประกาศใช้ แต่หากเป็นกฎหมายที่ออกโดยสภาประชาชนอำเภอหรือตำบล ต้องเสนอต่อคณะกรรมการสภาประชาชนเขตปกครองตนเองจังหวัดเพื่ออนุมัติ และต้องส่งกฎหมายนั้น ไปยังสำนักงานคณะกรรมการของสภาประชาชนจีนเพื่อเก็บรวบรวมและตรวจสอบ

7. ความเป็นอิสระทางการคลัง

ข้อ 117 ความเป็นอิสระทางการคลัง: รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรปกครองตนเองระดับภาค หรือระดับอำเภอ มีความเป็นอิสระทางการคลัง คือ ให้อำนาจปกครองตนเองในการบริหารการคลัง และรายได้ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นภายใต้ระบบการคลังของรัฐ

8. ความเป็นอิสระทางเศรษฐกิจ

ข้อ 118 ความเป็นอิสระในการวางแผนเศรษฐกิจ: รัฐธรรมนูญให้อิสระแก่องค์กรเขตปกครองตนเองที่จะจัดทำและพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นภายใต้แนวทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นอกจากนี้ยังให้มีสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติ การก่อตั้งวิสาหกิจท้องถิ่น ว่าในการขุดค้นหาทรัพยากรธรรมชาติ และการก่อตั้งวิสาหกิจในเขตปกครองตนเอง รัฐต้องให้ดุลพินิจที่เหมาะสมแก่เขตปกครองตนเองที่จะดำเนินการเช่นนั้นเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น

9. ความเป็นอิสระทางศิลปะ วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม

ข้อ 119 รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองความเป็นอิสระทางศิลปะ วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมว่า องค์การปกครองตนเองแต่ละระดับมีอำนาจจัดการการศึกษา วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม สาธารณสุข กิจกรรมทางวัฒนธรรมเกี่ยวกับท้องถิ่นของตน สงวนและบำรุงศิลปวัฒนธรรมของตน เผ่าตลอดทั้งพัฒนาวัฒนธรรมของตน

10. การรักษาความมั่นคงปลอดภัยแก่ชุมชน

ข้อ 120 การจัดองค์กรของตำรวจท้องถิ่น: องค์การปกครองตนเองเขต อาจมีกองกำลังตำรวจ (security force) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตปกครองตนเอง ภายใต้ระบบทหาร (in accordance with the military system) ของรัฐ และภายใต้ความเห็นชอบของรัฐบาลของประเทศจีน

11. การใช้ภาษาถิ่น

ข้อ 121 ให้ชนกลุ่มน้อยมีสิทธิใช้ภาษาท้องถิ่นของตนเอง แต่ต่อมาได้ยกเลิกบทบัญญัตินี้

12. การช่วยเหลือจากรัฐ

ข้อ 122 การให้ความช่วยเหลือจากรัฐ: บทบัญญัตินี้กำหนดให้รัฐต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ทรัพย์สินหรือวัสดุ และเทคนิคแก่ชนกลุ่มน้อยเพื่อเร่งพัฒนาเศรษฐกิจและวัฒนธรรม

รัฐต้องช่วยเหลือแก่เขตปกครองตนเองฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆ และผู้ชำนาญการพิเศษและแรงงานฝีมือในทุกสาขาอาชีพ ตลอดทั้งการค้าขายของชนกลุ่มน้อยในเขตปกครองตนเองนั้น

กฎหมายเขตปกครองตนเองแห่งชาติ

กฎหมายเขตปกครองตนเองของสาธารณรัฐประชาชนจีนมีชื่อว่า “กฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีนเกี่ยวกับเขตปกครองตนเอง”⁹ ได้ผ่านสภาประชาชนเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1984 และประกาศใช้ในวันที่ 1 ตุลาคมปีเดียวกัน และในปี ค.ศ. 2001 คณะกรรมการสามัญประจำสภาประชาชนได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้

กฎหมายเขตปกครองตนเองของจีนแบ่งเนื้อหาออกเป็นสองส่วน ได้แก่ ส่วนคำนำ (Preface) และส่วนเนื้อหา รวม 7 หมวด คือ หมวด 1 บทบัญญัติทั่วไป หมวด 2 การจัดตั้งเขตปกครองตนเอง และโครงสร้างขององค์การปกครองตนเอง หมวด 3 อำนาจขององค์การปกครองตนเอง หมวด 4 ศาลและอัยการ หมวด 5 ความสัมพันธ์ระหว่างชนเผ่าในเขตปกครองตนเอง หมวด 6 หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรระดับสูงของรัฐ หมวด 7 บทบัญญัติเพิ่มเติม

⁹ Law of the People's Republic of China on Regional National Autonomy.

บทนำ: บทนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานของพรรคคอมมิวนิสต์และของรัฐบาล ความป็นมา และหลักการและเหตุผลของกฎหมายนี้ และชื่อของกฎหมาย และสถานะของกฎหมาย ว่า กฎหมายนี้ชื่อว่า “กฎหมายแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนเกี่ยวกับเขตปกครองตนเอง” ออกตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีน

หลักปฏิบัติในการออกกฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีน จะมีารัมภบทหรือคำนำเสมอ

หมวด 1 บทบัญญัติทั่วไป (General Provisions): หมวดนี้มีสาระสำคัญ คือ ให้มีการจัดตั้ง เขตปกครองตนเองในพื้นที่ที่มีชนกลุ่มน้อยอยู่อาศัยรวมกันเป็นชุมชน (concentrated communities) โดยเรียกเขตปกครองตนเองโดยรวมว่าเขตปกครองแห่งชนชาติ (national autonomous areas) ซึ่ง แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ เขตปกครองตนเองเขต (เทียบเท่าการปกครองระดับจังหวัด) เขต ปกครองตนเองอำเภอ และเขตปกครองตนเองตำบล และให้เขตปกครองตนเองเหล่านั้นบูรณาการ เป็นส่วนหนึ่งของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน องค์การปกครองในระดับสูงแห่งรัฐต้องให้ หลักประกันการใช้สิทธิขององค์การปกครองตนเองของชนกลุ่มน้อยตามลักษณะและความต้องการ ของตน นอกจากนี้ในหมวดนี้ยังได้บัญญัติคุ้มครองเสรีภาพของพลเมืองในการทำกิจกรรมทาง ศาสนาตามความเชื่อของตน แต่ทั้งนี้ ต้องไม่อยู่ภายใต้การครอบงำจากภายนอกประเทศ (not be subject to any foreign domination)

หมวด 2 การจัดตั้งและโครงสร้างขององค์กรเขตปกครองตนเอง (Establishment of National Autonomous Areas and the Structure of the Organ of Self-government): สาระสำคัญของ หมวดนี้ คือ การจัดตั้ง ยกเลิก เปลี่ยนแปลง หรือรวมเข้าด้วยกัน ซึ่งเขตปกครองตนเองจะกระทำ ไม่ได้ เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติ ในพื้นที่ที่มีชนกลุ่มน้อยอยู่เป็นชุมชนอาจมีการจัดตั้งเขตปกครอง ตนเองแห่งเดียวหรือหลายแห่งก็ได้ ประธานของเขตปกครองตนเองต้องเป็นชนกลุ่มน้อยในเขต ปกครองนั้น ตำแหน่งอื่นของฝ่ายบริหารของเขตปกครองตนเองต้องประกอบด้วยพลเมืองของเขต ปกครองตนเองและชนกลุ่มน้อยตามสัดส่วน เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานขององค์กรปกครองตนเอง จะต้องคัดเลือกจากชนกลุ่มน้อยและชนชาติอื่นๆ ในเขตปกครองตนเองนั้น

หมวด 3 อำนาจดูแลตนเองขององค์กรปกครองตนเอง (The Power of Autonomy of the Organs of Self-Government): หมวดนี้บัญญัติให้เขตปกครองตนเองมีอำนาจในด้านต่างๆ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ ให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ อำนาจทางการคลังและภาษีอากร (มีอำนาจให้สิทธิ ทางภาษี) การคมนาคมขนส่ง (มีท่าเรือขนส่งระหว่างประเทศ) อำนาจพัฒนาเศรษฐกิจ อำนาจ บริหารทรัพยากรธรรมชาติ อำนาจจัดการศึกษา ศิลปะ วัฒนธรรม อำนาจวางแผนครอบครัว และมี อำนาจจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ของท้องถิ่นในเขตปกครองตนเอง

หมวด 4 ศาลและอัยการ (The People's Courts and Procurators of National Autonomous Areas): ศาลของเขตปกครองตนเองต้องรับผิดชอบต่อสภาประชาชนและคณะกรรมการประจำ สภาของเขตปกครองตนเองตามลำดับชั้นของเขตปกครอง อัยการต้องรับผิดชอบต่อองค์กรอัยการ

ในระดับที่สูงกว่า การบริหารกระบวนการยุติธรรมอยู่ภายใต้กำกับของศาลสูงสุดของประเทศและศาลสูงสุดของเขตปกครองตนเองในระดับที่สูงกว่า การปฏิบัติงานของอัยการต้องขึ้นตรงต่ออัยการสูงสุดของประเทศและอัยการสูงสุดของเขตปกครองตนเองระดับที่สูงกว่า คณะผู้บริหารของศาลและอัยการต้องประกอบด้วยพลเมืองในเขตปกครองนั้น

การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลและอัยการต้องใช้ภาษาที่ใช้กันเป็นปกติในท้องถิ่นนั้น แต่หากคู่ความฝ่ายใดไม่สามารถเข้าใจภาษาท้องถิ่นที่ใช้ในการพิจารณาคดี ศาลและอัยการต้องจัดหาล่ามให้ นอกจากนี้เอกสารทางกฎหมายที่จำเป็นแก่กระบวนการพิจารณาต้องจัดทำเป็นภาษาท้องถิ่น

หมวด 5 ความสัมพันธ์ระหว่างชนเผ่าในเขตปกครองตนเอง (Relations among Nationalities Within a National Autonomous Areas): หมวดนี้กำหนดไว้ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญ คือพลเมืองในเขตปกครองตนเองได้รับการประกันความเท่าเทียมกันทุกชนเผ่า

องค์กรปกครองตนเองของเขตปกครองตนเองต้องสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ทุกระดับศึกษาและทำความเข้าใจภาษาและวัฒนธรรมของชนเผ่าอื่นๆ ในเขตปกครองตนเอง ขณะที่ชนเผ่าต้องศึกษาภาษาของตนเองแล้วก็ต้องศึกษาภาษาจีนกลาง (Putonghua –พูดงหัว)¹⁰ ทั้งภาษาพูดและเขียนซึ่งใช้กันร่วมกันทั่วทั้งประเทศ ผู้ที่มีทักษะในการพูดหรือเขียนตั้งแต่สองภาษา¹¹ ขึ้นไป นอกจากภาษาประจำถิ่น ให้องค์กรปกครองตนเองมอบรางวัลให้แก่ผู้นั้น

องค์กรปกครองตนเองต้องส่งเสริมให้พลเมืองมีความรักในแผ่นดินเกิด ประชาชน แรงงาน วิทยาศาสตร์ สังคมนิยม และควบคุมการให้การศึกษาในหมู่ประชาชนให้มีความรักชาติ ลัทธิคอมมิวนิสต์ และมีความนิยมในนโยบายแห่งรัฐ เจ้าหน้าที่และมวลชนจะต้องได้รับการสั่งสอนให้มีความซื่อสัตย์ ช่วยเหลือผู้อื่น และเคารพต่อการพูดและเขียนภาษา วิถีชีวิต วัฒนธรรม ความเชื่อในศาสนาซึ่งกันและกัน เพื่อคุ้มครองรักษาความเป็นเอกภาพและความสามัคคีของคนในชาติ

การแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งอย่างใดๆ เกี่ยวกับความหลากหลายของชนชาติ องค์กรปกครองตนเอง ต้องปรึกษาหารือกับผู้แทนของชนกลุ่มน้อยและต้องเคารพในความเห็นของผู้แทนเหล่านั้น

หมวด 6 ความรับผิดชอบขององค์กรระดับสูงของรัฐ (Responsibilities of State Organs at Higher Levels): ในบทนี้บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรระดับที่สูงกว่า ซึ่ง

¹⁰ ภาษาจีนมาตรฐาน ซึ่งเป็นภาษาของชนชาติฮั่น (Han) เหตุที่กฎหมายแนะนำให้ชนเผ่าอื่นต้องศึกษาภาษาของชนชาติฮั่น เพราะชนชาติฮั่นเป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศ และเป็นภาษาที่ใช้เป็นทางการในเรื่องอื่นๆ ทั่วไป ภาษาถิ่นส่วนใหญ่เป็นภาษาพูด มิได้มีภาษาเขียน ยกเว้นบางชนชาติอาจมีทั้งภาษาพูดและเขียน เช่น ทิเบต (ภาษาทิเบต) อุยกูร์ (ภาษาอาหรับ) ในอดีตชนเผ่าอื่นที่มิได้เรียนหนังสือตามระบบจะไม่สามารถเข้าใจภาษาจีนกลางได้

¹¹ น่าจะหมายถึงภาษาที่ใช้ในประเทศจีน ไม่น่าหมายถึงภาษาต่างประเทศ

อาจเป็นองค์กรระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น คือ การออกคำสั่งหรือระเบียบใดๆ ต้องให้สอดคล้องกับลักษณะของเขตปกครองตนเอง องค์กรของรัฐในระดับที่สูงกว่าต้องให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรเขตปกครองตนเองในการพัฒนาด้านต่างๆ ตลอดทั้งด้านงบประมาณ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนในเขตปกครองตนเอง หน่วยงานของรัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกแก่เขตปกครองตนเองเกี่ยวกับการจัดหาโครงการพัฒนาทรัพยากรและสาธารณูปโภคพื้นฐาน ตลอดจนสนับสนุนทางการค้า การตลาด การแพทย์ และเกษตรอุตสาหกรรมในรูปแบบของการลงทุน การเงิน และภาษีอากร ในด้านการศึกษา รัฐต้องเพิ่มระดับการศึกษาของชนกลุ่มน้อยและใช้มาตรการพิเศษเพื่อเร่งให้มีการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี และพัฒนาการจัดการศึกษา เพื่อเพิ่มศักยภาพทางวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมของท้องถิ่น

หมวด 7 บทบัญญัติเพิ่มเติม (Supplementary Provisions): รัฐบาลและหน่วยงานฝ่ายบริหารจะต้องออกกฎระเบียบ มาตรการพิเศษและวิธีการสำหรับการบังคับใช้กฎหมายนี้

สรุป

เขตปกครองตนเองของสาธารณรัฐประชาชนจีนจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ชนกลุ่มน้อยมีสิทธิปกครองตนเองตามลักษณะพิเศษทางวิถีทางวัฒนธรรมและภาษาของชนเผ่าแต่ละกลุ่ม เพื่อความเป็นปึกแผ่นของชาติภายใต้แนวคิดการปกครองแบบสังคมนิยมตามลัทธิมาร์ก-เลนิน ซึ่งเป็นนโยบายพื้นฐานของพรรคคอมมิวนิสต์จีน เขตปกครองตนเองแห่งแรกของจีนจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1947 ตามนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ต่อมาเมื่อพรรคคอมมิวนิสต์สถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนและใช้ธรรมนูญปกครองปี ค.ศ. 1949 การจัดตั้งเขตปกครองตนเองหลังจากนั้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งปี ค.ศ. 1984 จึงมีการบัญญัติกฎหมายเขตปกครองตนเองเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตปกครองตนเอง เขตปกครองตนเองแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ เขตปกครองตนเองภาค (จังหวัด) เขตปกครองตนเองอำเภอ และเขตปกครองตนเองตำบล อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 เป็นต้นมา รัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ออกประกาศว่าด้วยการจัดตั้งเขตปกครองตนเองหมู่บ้านซึ่งมีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่หนาแน่น เขตปกครองตนเองมิได้มีฐานะเป็นรัฐแต่เป็นองค์กรปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างของการปกครองประเทศ องค์กรปกครองตนเองจึงมีความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองระดับชาติ ดังจะเห็นได้จากที่กฎหมายรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติกำหนดการปฏิบัติเกี่ยวกับกิจกรรมบางอย่างต้องอยู่ภายใต้การกำกับขององค์กรระดับสูงของรัฐ เช่น การตรากฎหมายของเขตปกครองตนเองเขตต้องให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาประชาชนแห่งชาติอนุมัติก่อนประกาศใช้ การพัฒนาเศรษฐกิจของเขตปกครองตนเองต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ เป็นต้น แต่การดำเนินกิจกรรมบางอย่างโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางภาษาและวัฒนธรรมเป็นไปอย่างอิสระ ดังจะเห็นได้จากที่กฎหมายเขตปกครองตนเองแห่งชาติมีบทบัญญัติให้ชนกลุ่มน้อยใช้ภาษาถิ่นของตนได้ แต่อย่างไรก็ตามให้ใช้ภาษาถิ่นที่เป็นทางการเฉพาะกิจการ

ยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อชี้แจงไว้ซึ่งความยุติธรรมตามหลักปฏิบัติในการธำรงความสงบเรียบร้อยอันเป็นปัจจัยสำคัญของการอำนวยความสะดวกแก่มวลชน ตามทฤษฎีแห่งความยุติธรรม (A Theory of Justice) ของจอห์น ราวส์ (John Rawls) ที่อธิบายว่าเป้าประสงค์สุดท้ายของความยุติธรรมคือการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบสุข¹² การยินยอมให้ชนกลุ่มน้อยใช้ภาษาท้องถิ่นของตนในการยุติธรรมย่อมเป็นช่องทางในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ชนกลุ่มน้อยเกี่ยวกับการเข้าถึงความยุติธรรมและเป็นการสร้างให้ชนกลุ่มน้อยมีความรู้สึกถึงการได้รับการยอมรับของฝ่ายปกครองในการให้ความเคารพต่อความเป็นชนชาติของตน การที่จะสร้างชาติได้ต้องให้คนชาติปรองดองกันและอยู่ร่วมกันด้วยความหลากหลายทางวัฒนธรรม แนวคิดนี้สะท้อนให้เห็นถึงกุศโลบายในการรวมชาติภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีนว่าชนชาติในประเทศจะต้องอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและเป็นเอกภาพ ดังที่ได้แสดงไว้ในตอนต้นของอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ความว่า “จีนเป็นประเทศหนึ่งของโลกที่มีประวัติศาสตร์อันยาวนาน พลเมืองของจีนทุกชนชาติร่วมกันสร้างสรรค์วัฒนธรรมอันยิ่งใหญ่ (grandeur) และมีขนบธรรมเนียมที่รุ่งโรจน์” กล่าวได้ว่าจีนเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการจัดรูปแบบการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นประสบการณ์ที่น่าเรียนรู้

¹² Philip Pettit, “A Theory of Justice,” *Theory and Decision Journal* (6 November, 2004).