

講演

中国憲法の基本的特徴

——「八二年憲法」と「五四年憲法」との比較——

齊 乃 寛
西 村 幸次郎 訳

はじめに

中国新憲法——「八二年憲法」は、昨年一二月四日、五期人代五回会議によって採択され、もう二日すると一周年になる。歴史的な記念すべき意義をもつ時期に、日本の有名な学府である早稲田大学において、中国の法律に精通している、著名な日本の学者諸氏と、中国憲法および法学理論に関する問題について、共同で研究討論できることを、私は大変光栄に思っている。ここに、早稲田大学の関係者および出席の皆さんに心より感謝の意を表したい。

中国憲法の基本的特徴

本日、私は「中国憲法の基本的特徴」というテーマを選択し、来日後学術交流を行なう課題の一つとして、私にとっては初めての試みであり、初めての学習のもっとも良い機会である。なぜなら、出席の日本の学者の多くの方が中国の法律に精通しているからである。昨年の中国新憲法草案公布の時から、中国では学習討論を展開するとともに、日本の学者も多数の研究論文（批判的なものを含む）を書いている。最近、若干の大学では中国新憲法を中心とする「中国憲法問題講座」を開設している。これらの論文と講座は、中国憲法を相当詳細に研究しており、私の述べることよりもいっそう深いかも知れない。本

日述べることが、「言い古された話」にすぎず、なんら新鮮な内容がなく、皆さんの興味をそそらないのではないかと恐れている。

しかし、私は、真理は重複を恐れるものではない、と思う。学術研究は「百家争鳴」を提唱する。同じテーマでも、人によっては異なる感得と認識をもちうる。私は、一人の中国の法学研究関係者として、日本の学術界の友人たちに対して、自己の中国新憲法についての認識を明らかにし、虚心に教えをこい共同で検討し、中日両国の学術交流および学術の繁栄に役立ちたい。私の学識が浅薄であることは、私自身が知っている。私の発言にもし誤りがあれば、批判と叱正をお願いしたい。

本日、私の述べる「中国憲法の基本的特徴」は、以下の内容を含む。

一、憲法は歴史的産物であり、憲法の制定は時代要求に合致しなければならない

二、「八二年」新憲法の基本的特徴、およびそれと「五四年憲法」との区別と連関

三、新憲法制定後の新しい課題

上記の問題を述べる際に、私は「比較法学」の研究方法を用いて、「八二年憲法」と「五四年憲法」を対照比較し、この二つの憲法の間の区別と連関を明確にしたいと思うが、見るとこ

ろ新憲法はいくつかの側面において発展があり、社会主義憲法建設の法則を検討することによって、中国の今後の法制の発展のために参考意見を提供したい。このような構想は、自己の力を顧みないことになるかも知れない。とりわけ短時間の講演において、このように多くの任務を果たすことは不可能にも思われる。これから、私は自己の未熟な考え方を紹介できるだけであり、日本の学術界の友人諸氏に教示願いたい。

一、憲法は歴史的産物であり、憲法の制定は時代要求に合致しなければならない

(一)中国建国以来の前の三つの憲法に対する評価

周知の如く、中華人民共和国成立以来、「八二年」新憲法のほかに、中国はすでに三つの憲法を制定している。すなわち、一九五四年憲法、一九七五年憲法および一九七八年憲法である。この三つの憲法に対して、中国人民および中国の学術界はどのように評価しているであろうか。一般的に言って、中国の建国初期、一九五四年に制定された最初の憲法——「五四年憲法」については、前の三つの憲法の中でもっとも良いものと考えられている。これは全中国においてあまねく公認されている。それに対して、その他の二つの憲法、とりわけ「七五年憲法」

は、一般にもっとも劣るものとみなされている。これは、中国の「一〇年の動乱」の時期の産物であり、江青反革命集団の攪乱と破壊を受け、「左」の影響が非常にきわだっていては、それらのみならず、それは「五四年憲法」の中の多くの正しい規定を削除し、多くの誤った内容をもりこんでいる。これらの誤ったことがずっと「七八年憲法」に波及し、きわめて悪い影響を生み出した。中共十一期三中全会の後、とくに党の六中全会の「決議」の発表の後になって、「禍乱を除き正しい姿に戻り」、「左」の影響を一掃し、徹底的に誤りを改め、中国の法制建設が正しい道に沿って発展できることが可能になったのである。私個人、「七五年憲法」が廃止されなければならず、「七八年憲法」が改正されなければならないと考える理由は、主としてこの二つの憲法が中国社会の発展の客観的要求に合致せず、歴史の正常な発展を阻害していることである。

他面で、「五四年憲法」が普遍的に肯定されるのは、その内容が比較的に充実しており、形式が比較的に完備していることはもとよりであるが、いっそう主要なことはそれが確認する原則と関連規定が中国建国初期の政治・経済および社会発展の根本的要求に合致することによる。「五四年憲法」は中国過渡期の総任務を達成し、人民民主制度を打ち固め、さらには社会主義的社会改造を実現する側面で、積極的役割を果たした。今日

中国憲法の基本的特徴

にいたるも、「五四年憲法」の確認するいくつかの基本原則、例えば人民民主原則と社会主義法制原則は、依然として積極的に貫徹しなければならない。「五四年憲法」が十分に肯定されるのには、もう一つの主要な理由があり、すなわち、それが基本的に中国の国情に適合し、歴史的発展の客観的法則に合致することによって、中国の社会生産力の発展に対して積極的な促進作用を発揮したということである。

憲法は社会の上部構造の重要な構成部分であり、人々の主観的意志と直接的に連関している。しかし、われわれは憲法を制定する際に、主観的意志を歴史発展の客観的法則と一致させなければならず、時代の要求と合致させなければならない。

(一)「八二年憲法」は、「五四年憲法」の継続・発展である

「五四年憲法」が中国建国以来の、比較的に良い憲法として公認されているからといって、「七八年憲法」の改正の際に、われわれは「五四年憲法」の条文を直接的にあてはめることができるだろうか。あるいはその中のいくつかの正しい規定を単純に回復すれば、それでよいのであろうか。そうではなく、われわれはそのような単純なやり方をとらず、すでに発展している中国の現実的情况から出発して、プラス・マイナス両面の経験をまじめに総括して、「五四年憲法」の内容を継承し発展させたのである。

われわれが知っているように、「五四年憲法」は良い憲法であり、その中のいくつかの原則は今日も依然貫徹しなければならず、そのいくつかの規定、例えば、「公民は法律上一律に平等である」、「人民法院は独立して裁判を行ない、法律にのみ従う」、および「国家機関は一律に民主集中制を実行する」等々は今日の中国について依然現実的意義をもつのであるが、「五四年憲法」は中国建国初期の歴史的条件下の産物であり、それには一定の歴史的限界性が存在していることは免れ難い。例えば、当時中国のおかれた国際的な時代的背景が、われわれが「一辺倒」の政策をとらざるをえなかったことを決定した。中国の建国初期の法制建設面において、中国の新民主主義革命期の経験を利用したことはもとより、多くの側面でわれわれはソ連の経験に助けを借りざるをえなかった。従って、「五四年憲法」には形式上だけでなく内容上においてもソ連型のいくつかの影響が存在している（例えば、人民檢察制度に関する規定）。とりわけ重要なことは、中国過渡期の全般的任務の達成の後、われわれは適時に国家活動の重点の転換を実行し、社会主義現代化建設の推進に確実に着手すべきであったということである。しかし、周知の理由によって、われわれはこのようにはしなかった。さらには、「四人組」粉砕の後、相当の期間、われわれはこの問題を充分に解決しなかった。中共十一期三中全会

の後に、「禍乱を除き正しい姿に戻る」ことによって、この問題はようやく根本的に解決された。この後、中国人民の政治生活、経済生活および社会文化生活のいずれにおいても大きな変化が生じ、党と国家活動の重点が社会主義現代化建設の側面に真に転換したのであり、また、機構改革、社会治安の整頓等の主要な措置をとり、中国の現実の情況に合致する一連の政策を実行した。これらすべての情況は次のことを充分に説明する。つまり、「五四年憲法」の内容を単純にあてはめたり、あるいは「五四年憲法」のいくつかの規定をそのまま回復することは、いづれも実際に合わないものであり、すでに発展している客観的情勢の要求に適応できないのである。

「八二年憲法」のあらたな制定は全く必要なことであり、中国の現実的情況と歴史的発展の客観的法則に合致するものである、というべきである。しかし、「八二年憲法」はまた「五四年憲法」の継続・発展である。新憲法の制定の際に、われわれは「五四年憲法」のいくつかの長所を詳細に研究し充分に認め、その中の有益な経験を意識的に吸収するが、また、そこに存在する不足と欠陥の改善に注意する。改正によってあらたに制定された「八二年憲法」は、中国の新しい時期の国家の歴史的任務を充分に反映し、中国の人民民主制度をいっそう発展させ、社会主義法制原則をきわだたせており、中国社会主義の政

治、経済、文化等の制度の改革と完備を促進するのに有利である。それとともに、新憲法はさらに「五四年憲法」の包括できなかった若干の新しい内容（例えば、社会主義的精神文明、計画出産および環境保護等の問題）を増加し、多くの新しい規定（例えば、「人民政協」、直接民主、国家机关の責任制の实行、中外合資企業および知識分子等の問題）を補充した。「八二年憲法」は、内容面だけでなく形式面においても、「五四年憲法」を大いに超えている、と言いうる。それは、中国の特色をもち、全人民の利益と願望に合致し、中国社会主义現代化建設の要求に適合する新憲法である。

二、「八二年」新憲法の基本的特徴、およびそれと「五四年憲法」との区別と連関

以上において、中国建国以来の憲法発展の歴史的情况について、簡単な回顧を行なった。以下において本日を中心議題に移り、「八二年」新憲法の基本的特徴を説明し、また、「五四年憲法」と対照して、「八二年憲法」がいくつかの面において「五四年憲法」の内容を発展させていることについて述べることにしたい。

(一)「八二年憲法」は、中国革命の歴史的経験を实事求是に反

中国憲法の基本的特徴

映している

まず、「前文」である。「五四年憲法」は中国人民革命の歴史的経験についてきわめて簡略に書いており（およそ一六〇余字）、百余年来、中国人民が奮闘によって、ついには中国共産党の指導のもとに、「三大敵」を打倒し、中華人民共和国を樹立した事実を要約的に記載しているにすぎない。それに対して、「八二年憲法」は「五四年憲法」の五倍の字数（およそ九百字）によって、一八四〇年以後百余年来の、中国において発生した四つの大きな出来事を記載している。すなわち、①辛亥革命が封建帝制を廃止し、中華民国を樹立したこと。②中共の指導のもとに、中国人民が「三大敵」を打倒し、中華人民共和国を樹立したこと。③新中国成立後、新民主主義から社会主義社会への移行を実現し、社会主義的社会改造を実現し、搾取制度を消滅させたこと。④经济建设が著しい成果をもち、独立の社会主義的経済体系を形成したこと。

これは文字上の増加であるのみならず、内容上も实事求是の史的唯物論の精神を体现し、旧民主主義革命と新民主主義革命の状況を全面的に記載し、建国以来かちとった成果についても相応の概括を行なっている。

このほか、新憲法の「前文」はさらに「労働者、農民および知識分子に依拠する」という内容を増加し、愛国統一戦線の構

成、「政協」の役割等についても詳細に規定している。国際事項の面では、「中国の前途は世界の前途と緊密に結びついて」おり、中国は独立自主の外交政策を堅持し、五原則を基礎として各国との友好往来を発展させることを強調する。これは、鮮明な時代的特色を反映する。当然に、もっとも重要な歴史的経験は、「四つの基本原則」を終始一貫堅持することにある。これが中国人民革命の勝利の基礎であり、今後の社会主義現代化建設が成功をもちとる根本的よりどころでもある。

(一)「八二年憲法」は、さらに中国の人民民主制度を確認し発展させている

新憲法の「総綱」は、中国の国体に関する「五四年憲法」の言い方を復活させて、中華人民共和國が「人民民主主義独裁の社会主義国家」（一条一項）であると明確に規定し、それとともに、「社会主義制度は中華人民共和國の根本制度である」と補充している（一条二項）。これは、中国の国体が「人民民主主義独裁」であるという新憲法の言い方がその根本制度の社会主義的性質に影響しないことを、はっきりと説明している。これは、プロレタリア独裁についてのマルクス主義の原理と完全に一致するものであるが、このような言い方は中国の国情に合った適当な（拙稿「わが国の人民民主主義独裁のいくつかの理論問題」『政治与法律』第四期参照）。

新憲法は「五四年憲法」の「すべての権力が人民に属する」についての原理を堅持し、国家権力機関の実際の役割を拡大するとともに、さらに以前注意しなかった「直接民主」の問題を補充的に規定している。すなわち、「人民は、法律の定めるところにより、各種の方途および形式を通じて、国家の事務を管理し、経済・文化事業を管理し、社会の事務を管理する」（二条三項）。これと照応して、国营企業の民主的管理（一六条二項）、集団的経済組織の民主的管理（一七条二項）および居民自治組織の民主的選挙（一一一条、県・郷两级の人代表の直接選挙についても明確に規定している。これらの規定は、党の六中全会が提起した「高度に民主的な社会主義政治制度を徐々に建設し」、「基層政権と基層の社会生活において人民の直接民主を徐々に実現する」という要求を體現し、新しい社会主義的条件下の人民民主制度に対する新しい発展でもある。

(二)「八二年憲法」は社会主義法制原則をきわだたせている
いわゆる「社会主義法制原則」は、きわめて豊富な内容を含んでいる。例えば、人民の民主的権利の擁護、公民の人身の自由の保障、法の前の人の平等の実行、法律を超える特権反対等々。しかし、社会主義法制原則のもっとも重要な内容は、社会主義法制の統一と尊厳を擁護しなければならず、これをいかなる人も厳格に遵守し侵しえない力たらしめることである、と言

うべきである。従って、社会主義法制のもっとも基本的な原則は、「依るべき法があり、法があれば必ず依り、法の執行は厳格でなければならず、法に違反すれば必ず追究する」ということである。前述の若干の社会主義法制原則は「五四年憲法」においてすでに体现されていたのであるが、早くも「文化大革命」以前に、その若干の原則は批判された。「十年の内乱」の期間には、林彪、「四人組」の任意のじゅうりんにいっそう遭遇し、社会主義法制原則はもっともひどく破壊されたのである。この痛ましい教訓から、このような現象のあらたな出現を防止するために、「八二年憲法」においては、社会主義法制の統一と尊厳の擁護、憲法と法律の厳格な遵守と実施の保障に対して、「五四年憲法」よりもいっそう詳細で、いっそう確実な規定をしている。

①公民の基本的権利と基本的義務を憲法の重要な位置（総綱のあとに設ける）にひき上げ、公民の人身の権利に対する保障を強化している。「五四年憲法」がもとから有する、公民の人身の自由および住宅の不可侵の条項のほかに、さらに「公民の人格の尊厳は侵されない。いかなる方法にせよ、公民を侮辱、誹謗し、誣告することは、これを禁止する」（三八条）、「国家机关または国家公務員が公民の権利を侵したために損失を受けた者は、法律の定めるところにより、賠償を受ける権利を有す

る」（四一条三項）を新しく増加している。

②公民の権利と義務の一致性、すなわち、「いかなる公民も、憲法および法律の定める権利を享有し、憲法および法律の定める義務を履行しなければならない」（三三条二項）と確認し、また、「いかなる組織または個人も、憲法および法律を超越する特権をもつことはできない」（五四条四項）と強調する。

③人民法院と人民検察院は独立して裁判権と検察権を行使し、「行政機関、社会团体および個人による干渉も受けない」（一二六、一三一条）と確認する。

④社会主義法制の統一と尊厳を擁護し（五条）、国家社会生活全体における憲法の地位を明確にし（前文）、「すべての法律、行政法规、地方法規は、憲法に抵触してはならない」（五二条二項）と強調する。また、「すべて憲法および法律に違反する行為は、追及しなければならない」と明確に規定する。

⑤「全国の各民族人民、すべての国家机关と武装力、各政党と各社会团体、各企業・事業体は、憲法を活動の根本準則とする」とともに、憲法の尊厳を守り、憲法の実施を保証する責務を負わなければならない」（前文）と確認する。

要するに、「八二年憲法」においては、「前文」から各章節にいたるまで、社会主義法制原則を充分に体现している。これは、新憲法のもっともきわだった特徴であると言いうる。この

ような規定は容易には手に入れられないものである。

④「八二年憲法」は、国家体制の改革および機構改革の基本的要求を體現している。

国家体制改革と機構改革問題に関して、「五四年憲法」はなら規定していないが、中国建国初期の国家体制建設のいくつかの経験が、「八二年憲法」の起草の際に非常に重視されたのである。

①人民代表大会制を改善・強化し、中央および地方の権力機関の職権を拡大し、その実際の役割を充分に發揮させる。例えば全国人代のほかに、その常設機構——全人代常務委員会は、立法権、法律解釈権、憲法実施の監督権および関係国家机关構成員の任免権を賦予されている（六七条）。県以上の地方権力機関が常務機構を増設するほか、それらがその地区の特徴に結びつけて地方的法規を制定する権限をもつことを確認する（二〇〇条）。

②国家行政機関は一律に民主集中制と責任制の結合する組織原則を實行し、行政活動の効率を高める。例えば、國務院は總理責任制を実施し、各部、各委員会も部長、主任責任制を実施する（八六条）。別に次のように規定する。すなわち、國務院は全体會議のほかに、總理、副總理、國務委員、秘書長の参加する國務院常務會議を設置する（八八条）。重大な問題につい

てその場で即断しなければならないときは、總理は大事の遲延および活動効率への影響を防止するために直接決定を下すことができる。その他の地方各級行政機関の責任者、例えば、省長、市長、縣長、區長、郷長、鎮長も一律に責任制を実施する（二〇五条）。

③権力の過度の集中を防止し、實際に存在する指導的職務の終身制を廢止する。国家机关の設置において、国家主席制を回復し、中央軍事委員會を設立する。それらは國務院等その他の国家机关とそれぞれ分担し、それぞれその職を司り、権力の過度の集中を防止できただけでなく、官僚主義の克服にも有利である。ほかに憲法はさらに国家主席、中央軍事委員會主席、國務院總理、全人代常務委員會委員長の任期および連任就任回数等についても明確に規定し、指導的職務の終身制を克服しようとしている。

④国家体制の改革において、もっとも鍵となる環は、「党政分工」と「以党代政」の問題を解決することである。これについては、西村幸次郎教授がすでに専門的論述を行っており、私は繰り返ささない。

「八二年憲法」の基本的特徴について、私は以上の四つの側面のみを述べたが、これは当然ながら全面的ではない。このほか、社会主義的經濟制度、社会主義的精神文明、社会主義的立

法体系等の側面についても、新しい特徴をもっている。時間の関係で本日は省略したい。

三、新憲法制定後の新しい課題

新憲法の制定と実施からすでに一年近くになり、全体的情況は良好である。しかしながら同時に若干の新しい課題をわれわれに提起している。

(一)憲法実施の保障問題について

憲法の実施をいかに監督し、どのように保障するかの問題について、ヨーロッパの立憲国家は多くの具体的規定をもっている。日本の学者にも多くの研究と著作がある。私が日本に來た目的の一つは、中国の参考とするために西洋諸国、とりわけ日本の憲法保障問題を学習・研究することである。

私は最近、日本で出版されている関連著書を学習したが、その中の一つに佐藤功教授の書いた「憲法の保障」に関する論文に大変に啓発された。全体的に見るなら、憲法の実施は社会的保障、政治的保障および法律的保障という三つの形態と三つの方式に、主として依拠している。憲法保障の構造の面では、各種の異なる制度と機構を通じて具体的な監督を行ないうるのが、結局のところ、「憲法の番人」として、最終的にはやはり人民

に依拠しなければならない。憲法の実施に対して監督を行なう、ヨーロッパ諸国の機構のうち、ある国は「憲法委員会」もしくは「憲法裁判所」を設置し、また、ある国は「司法審査制」を採用して裁判機関に授權する。さらに、ある国は国家の法律制定機関自体が、自己の制定する憲法の実施に対して「自己監督」を行なう。

中国の当面の現状と特徴にもとづいて、われわれはほかに専門の憲法監督機構を設置しなかったのであり、最高国家權力機関——全人代およびその常務委員会が憲法実施の監督機関である。しかし、具体的活動は全人代およびその常務委員会の下に設けられる六つの専門委員会に提案して処理する。ほかに、地方權力機関も憲法の実施を監督する責任を負う。当然ながら、「憲法の番人」としては、最後はやはり人民である。

彭真委員長は、今年六月二十一日の中国六期人代一回會議の講話の中で次のように指摘する。すなわち、「憲法の多くの規定は、主に国家機関に依拠して貫徹執行しなければならない。權力機関、行政機関、裁判機関、檢察機関を含むすべての国家機関およびすべての企業、事業組織はまず自から模範的に憲法を遵守しなければならず、それとともにそれぞれの職責にもとづいて、憲法に違反し、社会主義制度に損害を加え、公民の權利を侵犯する、各種の行為と断固たる闘争を行なわなければならない

らない。」彼はそれとともに次のように指摘する。「憲法の実施を保証するには、根本的にいえば人民大衆の力に依拠しなければならぬ。」

従って、中国憲法の実施の保証には基本的に二つのことがある。すなわち、第一に、国家機関およびその活動要員が断固として社会主義法制観念を樹立し、自覚的に憲法と法律を遵守し執行しなければならぬ。第二に、憲法の正しい実施、彼らの根本的利益と切実な利益との関係、自覚的に憲法の尊厳を擁護し、憲法の実施を保証するために奮闘することを人民大衆に充分に認識させなければならない。

(二)新憲法制定後の法制建設問題について

「八二年憲法」の公布と実施は、中国社会主義法制建設が新しい歴史的発展段階に進んだことを示している。憲法は根本法である。根本法があれば相応の具体的法規がなければならず、積極的に追いつき、相互に協力しなければならない。当面、比較的さしせまって必要なものは、経済面と行政面の立法である。地方的法規は広汎な発展の前景と余地をもつ。経済体制の改革を経て、現在中国の経済領域に多種の経済要素、多種の経営方式および多種の流通ルートがすでに出現しているのであり、きわめて複雑な新しい経済関係を形成している。これに対しては、相応の具体的経済法規によって確認し調整しなければ

ならない。それとともに各種の異なる企業の間(国营、集団および個人)にも、多くの新しい矛盾が出現しており、具体的法規を通じて解決しなければならない。行政立法の側面では、機構改革活動の深化につれて、国家機構の設置、人員の編制、職責の範囲、幹部制度等々を、具体的に法律の形式で規範化、制度化することを要求する。中央と地方の法律関係において、地方の法制建設は相対的にいえば、なお比較的に薄弱である。地方が措置をとるべき多くの法律問題について、まだ十分に重視していない。

およそこれらは、新憲法の貫徹実施と密接な関係を有しており、いずれも新憲法制定後の法制建設の新課題である。

(三)法学知識の普及と法学研究について

「八二年憲法」の起草と制定の過程において、全国各地において普遍的に憲法に対する学習、宣伝、討論を展開し、法学知識の普及に対して良い作用を果たしたのである。しかし、新憲法の公布・実施の後、この面の活動がしだいに冷めてきた。憲法問題に関する専門的な論文を発表する人は多くない。しかし、中国社会の現状からみるなら、この面の活動は決してないがしろにできないものである。法学知識の普及の面だけでなく、法学研究の深化発展の面でも、任務は全く大きく困難である。新憲法の実施以後において、新しい法制建設の実践と司法

実践において、また、多くの新しい研究課題を提起している。例えば、中国の立法活動の深化発展につれて、修正もしくはあらたに制定しなければならない各種の法規が日増しに多くなり、社会主義的法律体系の問題をまじめに研究しなければならない。このことと照応して、社会主義的法学体系と法律専門学校の課程設置問題も研究しなければならない。このため本年四月上海で、全国の関係学者の参加する「法学理論專題討論会」が召集された。次に、社会主義的民主主義の発展につれて、「直接民主」の問題および基層居民自治問題の研究が、ますます重要になっている。具体的法律部門の区分の面では、民法と経済法の区別と連関も重要な課題である。そのほか、司法実践関係ともっとも密接な、例えば、法律解釈、類推適用、社会の総合的管理および社会主義的精神文明の建設等々も、当面の法学研究の重要な課題である。

〔本稿は、一九八三年二月四日、比較法研究所において開催された、中国・上海法学研究所副研究員、憲法研究室主任、齊乃寬氏による講演内容を翻訳したものである。〕