

現代中国の憲法保障（一）

——構築と隘路——

土
屋
英
雄

〔目次〕

序

第一章 憲法監督の制度、現実、改革

第一節 憲法監督の概念

第二節 憲法監督の制度と現実

第三節 憲法監督をめぐる新しい動き

第四節 憲法監督の改革構想

第二章 司法権と憲法適用

第一節 人民法院と憲法適用

第二節 人民法院の独立性の問題

- 一 人民法院の独立裁判権の不全性（以上、本号）
- 二 司法機関に対する人民代表大会（およびその常務委員会）の監督（以下、次号）

第三章 憲法保障の究極的隘路

第一節 中国共産党の統率的指導権

第二節 中国共産党と憲法制定・改正の建議権

第三節 中国共産党は憲法監督の対象となり得るか

結語

序

中国では、一九四九年の中華人民共和國樹立後、同年制定の臨時憲法たる中国人民政治協商會議共同綱領を経て、一九五四年九月、最初の正式の憲法が制定された。

この憲法を採択した第一期全国人民代表大会第一回会議での「中華人民共和國憲法草案に関する報告」のなかで、劉少奇は、「憲法は人民全体とすべての国家机关が必ず遵守しなければならないものである」とした上で、「中国共産党は我々の国家の統率的指導の核心である」が、この地位は、「黨員に対して、国家生活でいかなる特殊な権利も決して享有させるべきものでなく」、「黨員は憲法およびその他の法律を遵守することで必ず模範とならなければならない」と特に指摘した。さらに、こうも述べた。「憲法公布後、憲法が規定するいかなる条文も自然に実現されるといふことはない。決してそうでない。憲法は、一方で、我々の過去の闘争を総括しているが、他方で、我々の当面の闘争に根本的な法的基礎を与えている。憲法は、我々の国家生活での最も重要な問題において、いかなるものが合法であるかを規定

し、あるいは、必ず実行しなければならぬことを法的に定めており、また、いかなることが不法で、必ず禁止されなければならないかを規定している。憲法公布後、憲法の規定に違反する現象は決して自然になくならないではないであろうが、しかし憲法は、我々がこれらの現象をなくするために有効に闘争できる有力な武器を我々に与えた¹⁾。劉少奇報告のこの部分は、憲法がいかなる侵犯も許さない国家の根本法であること、共産党および黨員は憲法遵守の率先垂範たるべきこと、憲法違反現象には憲法を武器に闘争することを、要するに「憲法への意志」²⁾、「憲政主義」を示したものである。

劉少奇が述べたように、憲法は決して自然に実現されることはなく、憲法違反現象も自然になくならない。憲法自体がこのことを想定し、憲法違反現象と闘争するためのシステムを設定していた。この憲法上のシステムが憲法保障の制度である。具体的には、一九五四年憲法は、全国人民代表大會（以下、全人代とも略称する）の職権として「憲法の実施の監督」（第二七条三号）を、全人代常務委員会の職権として「法律の解釈」（第三一条三号）、「憲法、法律、法令に抵触する國務院の決議と命令の取消」（同条六号）、「省、自治区、直轄市の国家權力機關の不適當な決議の変更または取消」（同条七号）を規定し、また、裁判機關についても、「中華人民共和國最高人民法院、地方各級人民法院、専門人民法院は裁判權を行使する」（第七三条）、「人民法院は独立して裁判を行い、法律にのみ服従する」（第七八条）と規定した。

しかし、一九五四年憲法下において、全国人民代表大會、全人代常務委員会、人民法院が憲法保障との関係で具体的にこれらの職権を行使したことはなかった。実際には、行使しなかったにとどまらず、一九五七年のいわゆる「反右派闘争」後は、一九五四年憲法体制そのものが崩壊の道筋をたどることになった。崩壊化は、憲法の存在形態の轉換によって惹起された。つまり、憲法は、政治を規制し方向づける国家の根本法としての存在から政治に奉仕する存在へ

と、認識と実践の両面で転換したのである。したがって、憲法が政策遂行の障害であると「政治」において判断されれば、憲法の「解釈の変動」「無視」「破壊」がなされることになり、そして、この状況を継続的にもたらず要因（党指導の絶対性、階級闘争の必須性、大衆運動の恒常性）が体制内に組み込まれることによって、憲法は「有名無実」化することになった。^③

この状況は、一九七五年憲法、一九七八年憲法の下で継続した。中国の国家体制上からして憲法保障の中核を担うはずの全国人民代表大会の憲法監督権について、一九七五年憲法は一九五四年憲法の規定そのものを取り消し、逆に全国人民代表大会が「中国共産党の指導下」にあることを明記した（第一六条）。いわゆる「プロレタリア文化大革命」後の一九七八年憲法は、一九五四年憲法の規定を復活させ、全国人民代表大会の職権として「憲法と法律の監督」（第二二条三号）（第二二条三号）、全人代常務委員会の職権として「憲法と法律の解釈」（第二五条三号）を規定したが、これらの職権が正式に行使されることはなかった。また、裁判権について、一九七五年憲法（第二五条）と一九七八年憲法（第四一条）はいずれも、「最高人民法院、地方各級の人民法院および専門人民法院は、裁判権を行使する」と規定していたが、人民法院がこれらの規定を憲法保障の領域で生かすことはなかった。

現行の一九八二年憲法は、全国人民代表大会の職権として「憲法の実施の監督」（第六二条二号）、全人代常務委員会の職権として「憲法の解釈、憲法の実施の監督」（第六七条一号）、「法律の解釈」（同条四号）、「國務院が制定した行政法規、決定、命令のうちのもの、憲法、法律に抵触するもの取消」（同条七号）、「省、自治区、直轄市の国家権力機関が制定した地方的法規、決議のうちのもの、憲法、法律、行政法規に抵触するもの取消」（同条八号）と規定し、裁判権については、「中華人民共和国人民法院は國家の裁判機關である」（第一二三条）、「人民法院は、法律の定めるところにより、独立して裁判権を行使し、行政機関、社会团体および個人の干渉を受けない」（第一二六条）と規定している。^④

これらの規定は、過去の憲法下と異なつて、憲法保障との関係で全く無意味なものではない。現行憲法下での憲法保障の構築の議論は近年、かなり活発化してきており、憲法保障の制度の運用面でも微弱的にしても、一定の進展がみられる。しかし、同時に、憲法保障の理論と現実の両面で深刻な隘路にも直面している。これらを考察するのが本稿の課題である。⁵⁾

- (1) 中央政法幹部学校国家法教研室編『中華人民共和國憲法學習參考資料』法律出版社、一九五七年、七〇～七一頁。
- (2) 中国での「憲法保障」の意義について、比較的代表的な解釈は、憲法保障は憲法の權威を維持し憲法の実施を保證するために国家が確立した制度と原則の総称であるとする(楊泉明『憲法保障論』四川大学出版社、一九九〇年、二三頁、王広輝主編『通向憲政之路—憲法監督的理論和实践研究』法律出版社、二〇〇二年、一〇頁)。別の有力説は、憲法保障は憲法の実施を保證するために採られる各種の措置と制度を指し、それには、専門の憲法監督機關による憲法実施状況に対する監督が含まれるほかに、その他の國家機關、政党、社会团体、大衆団体及び公民による憲法実施の監督と保證が含まれるとする(蔡定劍『國家監督制度』中国法制出版社、一九九一年、一一四～一一五頁)。他にもいくつかの定義があるが(この内容は、胡錦光『違憲審查與相關概念分析』『法学雜誌』二〇〇六年四期、二〇頁以下参照)、本稿は憲法規定上のシステムを考察対象としているので、ここでは、憲法保障の意義を限定的かつ具体的に把握し、憲法保障を、憲法上の専門の憲法監督機關およびその他の國家機關による憲法実施の監督と保證を意味するとする。
- (3) この憲法崩壊化の詳細は、土屋英雄編著『中国の人權と法—歴史、現在そして展望—』明石書店、一九九八年、一一五頁以下参照。
- (4) これらの規定のなかの「法律」の意義については中国で論が分岐しているが、憲法上の「法律」の概念の意義を整理した最近の有用な研究として、韓大元、王貴松『中国憲法文本中「法律」的涵義』『法学』二〇〇五年二期、四二頁以下。なお、本稿での中国憲法の邦訳は、土屋英雄『現代中国の憲法集—解説と全訳、關係法令一覧、年表—』(尚学社、二〇〇五年)に基づく。
- (5) 法学の分野での近年の優れた研究書の一つである張晋藩『中国憲法史』(吉林人民出版社、二〇〇四年)は、「中国での一〇〇年の憲政の歴史」の経験と教訓の内容の一つとして、「憲法の価値は主に適用にあるのであって、形式上の完璧さではない」

（三六九頁）ことをあげて、それまでの中国の憲法は「適用」で決定的な欠陥があったことを認めた。同時に、同書は、一九八二年憲法について、それを「社会主義憲法の新発展の里程碑」として期待を寄せているが、しかし、この憲法も、適用においていまだ重大かつ深刻な問題をかかえている。なお、憲法適用の実態が最大の影響を受けるのは人権保障の領域であるが、中国の人権については、当面、土屋英雄「中国の人権論の原理と矛盾的展開」『ジュリスト』二〇〇三年五月一日―一五日合併号、二〇三頁以下参照。

第一章 憲法監督の制度、現実、改革

第一節 憲法監督の概念

憲法監督という概念は、系譜的には主に社会主義の国家類型のなかで用いられてきた⁽⁶⁾。中国の憲法学界では、憲法監督の主体、対象、内容、範囲、目的、手段等の面で理解の分岐があり、憲法監督の概念の内包と外延について、いまだ共通認識が存在しないともいわれているが、一定の整理は可能である。

たとえば、ある論は、憲法監督の概念を広義と狭義に分け、広義の憲法監督は、憲法関係の活動に対して全面的監督を実行することであり、監督の主体からいえば、憲法監督の専門職の機関以外に、その他の国家机关、政党、人民団体、大衆組織および公民を含み、憲法監督の対象からいえば、国家机关の立法活動、行政活動、司法活動を含むだけでなく、公民個人の活動および公民の組織（政党、人民団体、大衆組織等）の活動をも含むとし、狭義の憲法監督は、一般に憲法監督を専門的に司る国家の機関が実行する監督を指し、監督の対象上、国家の立法機関の立法活動および行政機関の行政活動に対して実施する監督に重きを置くとする⁽⁸⁾。

この広義、狭義を含めてさらに最広義、広義、狭義、最狭義に分類する論もあるが、中国での定義の多くは、広義、狭義のいずれかの範疇に区分することができる⁽¹⁰⁾。

本稿は、憲法保障についてと同様に、憲法上で規定されている憲法監督の制度を考察対象とするので、ここでは狭義の範疇内で、憲法監督を憲法規定上の特定の国家機関が憲法の実施を保障するために、国家機関の活動（主に立法活動）の合憲・違憲を審査し、違憲の行為を是正する専門的な活動を意味するとする。¹¹⁾

(6) これについては、胡錦光・前掲「違憲審査與相關概念弁析」一九、二二頁参照。

(7) 王広輝主編・前掲『通向憲政之路』五頁、胡肖華主編『憲法学』湖南人民出版社、二〇〇三年、三三三五頁等参照。

(8) 陳雲生「憲法監督司法化」北京大学、二〇〇四年、二九頁、同『民主憲政新潮——憲法監督的理論與實踐』人民出版社、一九八八年、七頁。陳雲生自身は広義説に立脚して研究している。

(9) 胡肖華主編・前掲『憲法学』三三四頁参照。

(10) 鄭暉現、鄭少明「憲法監督制度研究述評」『求是學刊』二〇〇五年一期、八八頁以下参照。

(11) この定義は、蔡定劍のそれと同じではないが、内容的には近似している。蔡定劍・前掲『國家監督制度』一一四頁、同『憲法精解』法律出版社、二〇〇四年、二八〇頁参照。

憲法監督はいわゆる「人大監督」（「人民代表大會監督」とも異なる。蔡定劍は両者の異同について、次のように言う。①監督の主体が異なる。憲法監督は一般に統一的で、高度の權威を有する機構によって実施される。この機構は、人民代表大會の内部に設けることができるし、外部にも設けることができる。憲法監督は絶対多数の國家では一般に一つあるだけである。人大監督は、人民代表大會の性質と職權に基づいて創出され、中國の各級の人民代表大會はいずれも監督權を有する。人大監督は上から下まで一つの系統をもつ。②監督の対象が異なる。憲法監督と人大監督の対象はいずれも、國家機関およびその勤務人員であるが、人大監督は主にそれが生み出した國家機関およびその勤務人員に対する監督であり、憲法監督は政府、法院、檢察院に対する監督を含むけれども、憲法監督の主旨は人民代表大會自身の立法に対して監督を行うことである。なおかつ、憲法監督の対象は主に中央一級の國家機関およびその指導者に対する監督である。このほか、人大監督はそれが生み出した國家機関以外の政党と社會組織に対して監督を行うことはできないが、憲法監督は政党と社會組織の違憲行為に対する監督を含むことができる。③監督の内容が異なる。憲法監督は主に代表機關の立法が合憲か否かに対する監督である。人大監督は主に

政府の法規、規章、行政措置、命令等が人民代表大会の法律に合致しているか否か、地方政府の規章が地方性法規に合致しているか否か、法院と檢察院の活動と重大事項に対して行う監督である。④監督の方式と結果が異なる。憲法監督は違憲の法律、法規、規章、行政措置等に対して無効、取消しを宣布する方式を採用したり、あるいはその制定・発布機関に期限を切つて、憲法と一致させるように命じる方式等をとつて違憲問題を解決する。人大監督は主に活動報告の聴取、質疑・質問、特定調査の組織等の方式を通して、人民代表大会が生み出した国家机关およびその構成人員に対して批判、建議、意見を提示して圧力と影響を加え、それらに人民代表大会が代表するところの人民の意思に沿つて事を処理するようにさせる（蔡定劍「我國憲法監督制度探討」『法学研究』一九八九年三期、三〇～三一頁）。憲法監督と人大監督の異同については、劉嗣元「利與弊——談憲法監督與人大監督的分離」『人大制度研究』二〇〇四年七期、二四頁以下も参照。

他方、憲法監督は「違憲審査」とも一定の差異があるという説がある（李春暉、辛智俊「違憲與違憲審查理論初探」『內蒙古師範大学学报（哲学社会科学版）』二〇〇四年六期、七六頁）。もつとも、両者は重要部分では重なる概念であり、中国でも、違憲審査の観点から憲法監督の問題を考察する論文は少なくない。この文献として、張玉春「对我國違憲審查制度的幾点思考」『理論探索』二〇〇四年五期、鄭天鋒「完善我國違憲審查制度的思考」『人大研究』二〇〇四年五期、洪冬英「違憲審查與憲政」『法学論壇』二〇〇四年四期、趙晶、任進「也談我國違憲審查制度的模式選擇」『国家行政学院学报』二〇〇三年五期、何紅喬「淺論違憲審查制度」『社科縱橫』二〇〇四年四期、張曉傑「建立我國違憲審查制度的思考」『學術交流』二〇〇四年七期、肖靈「論公民啓動違憲審查程序」『嘉应学院学报（哲学社会科学版）』二〇〇四年五期、張国安、張勇「違憲審查制度的法哲学思考」『平頂山師專学报』二〇〇四年四期、王振民「有限政府與違憲審查」高鴻鈞等著『法治——理念與制度』中国政法大学出版社、二〇〇二年等。なお、憲法監督制度と違憲審査制度の關係についての説の分歧については、王広輝主編・前掲『通向憲政之路』一三頁以下参照。

第二節 憲法監督の制度と現実

現行憲法の一九八二年憲法は、全国人民代表大会は「憲法の実施の監督」の権限を、全人代常務委員会は「憲法の解釈、憲法の実施の監督」の権限を有すると規定している。¹²⁾

このように、憲法監督を司る特定の国家機関は、憲法上は、全人代とその常務委員会であるが、この憲法監督の制度上、つとに次のような問題が指摘されてきた。①制度が全体的に粗略である。例えば、憲法監督権をどのような手段で行使するのか、違憲事件をどのように処理するのか、違憲の法律、政治、行政の効果は何なのか、公民の基本的権利が侵害されて法律に救済措置規定がない場合に憲法的救済をどのように与えるのか等が不明である。②全人代及びその常務委員会は憲法監督の特定機関ではあるが専任機関でないので、監督活動に集中できない。③地方とりわけ省級の人民代表大会の憲法監督権に関する明確な規定がない。現在もこれらの問題（①②が主要問題）は存続しており、このため違憲行為の多くが放置されており、とりわけ地方ではそうである¹⁵。

憲法監督に関係する活動が何も行われていないわけではない。しかし、全人代の会議へのその常務委員会の活動報告からみると、常務委員会が違憲行為を是正する通常の措置ないし方法は、注意喚起、批判、要求、督促、促進、是正意見等にすぎない¹⁷。また、違憲行為の政治的、法的、行政的責任を追及する「違憲行為制裁システム」が欠如していることで、右のような措置・方法も無視される場合が少なくない。とりわけ問題なのは、憲法監督制度の中核たる、厳格な意義上の監督のための憲法解釈（「監督解釈」）ないし違憲審査解釈の権限が正式には発動されていないということである¹⁸。中国での憲法解釈学は時を追うごとに精緻化されてきているが、しかし解釈学が実効的な違憲審査制度と結合しなにかぎり、解釈学が「空理空論」となることは避けられない¹⁹。

(12) この規定の仕方によって、全人代が「憲法解釈権」を有するか否かにつき説が分岐しているが、全人代制度の本質からして、否定する理由は薄弱である。立法法第八八条における、全人代は全人代常務委員会制定の不適当な法律と決定を改変し又は取消す権限を有し、全人代常務委員会が承認した憲法、法律に違背する自治条例と単行条例を取消す権限を有するという規定は、肯定説を前提にしていると考えられる。

なお、立法上の法令審査体系は次のようになってゐる(第八八条)。(1) 全人代は、その常務委員会が制定した不適当な法律を改変または取消す権限、全人代常務委員会が承認した憲法に違背する自治条例、単行条例および本法第六六条二項に規定された自治条例、単行条例を取消す権限を有する。(2) 全人代常務委員会は、憲法、法律に抵触する行政法規を取消す権限、憲法、法律、行政法規に抵触する地方性法規を取消す権限、省、自治区、直轄市の人民代表大会常務委員会が承認した憲法に違背する自治条例、単行条例および本法第六六条二項に規定された自治条例、単行条例を取消す権限を有する。(3) 國務院は不適当な部門規章、地方政府規章を改変または取消す権限を有する。(4) 省、自治区、直轄市の人民代表大会は、その常務委員会が制定し承認した不適当な地方性法規を改変または取消す権限を有する。(5) 地方人民代表大会常務委員会は、その級の人民政府が制定した不適当な規章を取消す権限を有する。(6) 省、自治区の人民政府は、一級下の人民政府が制定した不適当な規章を改変または取消す権限を有する。(7) 授權機関は、被授權機関が制定した授權範囲を超えるまたは授權目的に違背する法規を取消す権限を有し、必要なとき授權を取消すことができる。これから理解されるように、全人代そのものが制定した法律の審査については何ら規定されていない。のみならず、これを規定している他の法規は存在しない。ということは、全人代が制定した法律の審査は全人代自身が行うことになる。これは、中国では「憲法慣例」として確立されるとされる(胡建森、高春燕「法規的合憲性審査在中國」『法治論叢』二〇〇五年六期、六六頁参照)。しかし、この憲法慣例に対しては、「自己監督は監督がないに等しい」(吳家麟『吳家麟自選集』寧夏人民出版社、一九九六年、四三五頁)という批判もある。

- (13) この点、王振民は、嚴格には全人代とその常務委員会のみが違憲審査権を有するが、しかし、憲法と法律の規定に基づけば、地方各級人民代表大会とその常務委員会も一定の違憲審査権を有するとし、その根拠として、憲法第九九条、一〇四条、立法法第八八条四項、五項をあげている(王振民・前掲「有限政府與違憲審査」五五二頁)。他方、肖蔚雲は、憲法と地方各級人民代表大会および地方各級人民政府組織法に基づけば、地方各級人民代表大会とその常務委員会がその行政区域内で憲法の遵守と執行を保証するのはそれらの基本的職責に含まれるが、この職責は違憲審査権とは異なり、地方各級人民代表大会とその常務委員会は、違憲問題を全人代常務委員会に報告したり、その行政区域内の組織ないし公民の違憲事項の申立、意見を受理したりすることができるのみであり、正式に違憲審査権を享有するのは全人代とその常務委員会だけであると(肖蔚雲『論憲法』北京大学出版社、二〇〇四年、七八二頁以下)。

- (14) 陳雲生・前掲『民主憲政新潮』二二二頁以下参照。なお、陳雲生は、その後の著書のなかで、以上の三点に加えて、「自己

自己を監督する」という現行の憲法監督システムは一般的監督ルールに反していること、憲法学界の主流は現行の憲法監督システムの「改善」に関心を向け、そのシステムの根本的改革の必要性と可能性を意識していないことをあげている（前掲『憲法監督司法化』四五七頁以下）。現行の憲法監督制度の欠陥の分析については、他に、王広輝・前掲『通向憲政之路』三八五頁以下、李忠『憲法監督論』社会科学文献出版社、一九九九年、二四五頁以下参照。

- (15) 蔡月萍「建立憲法保障機制的若干問題」『法学』一九九五年一二期一八頁参照。また、陳雲生は、この放置の理由について、次の諸点を指摘している（前掲『憲法監督司法化』五〇九頁）。①全国人民代表大會は毎年一回開催されるだけで、会期も短く、憲法監督に十分な時間と精力をとることができない。②全国人民代表大會常務委員會は一般に二ヶ月に一回開催されるが、その職権は広範で、仕事は忙しすぎて、違憲審査に精力を集中して行うのに影響している。③各専門委員會は一つの工作機構にすぎず、自身の名義で単独で決定をなすことはできず、ただ自己の意見ないし建議を報告の形式でもって全国人民代表大會またはその常務委員會に提示し、それらに決定してもらうことができるだけである。④市場經濟の条件下で、職權立法、授權立法、部門立法、地方立法が尽きることもなく、立法主体、立法形式の多元化はすでに不可避免的な發展趨勢となっている。部門の利益、地方の利益、立法技術等の方面の要素の制約と作用により、この多層の立法体制が規範的文書の違法・違憲の可能性を大々的に増加させており、これらの立法に対する審査監督を強化する必要がある。⑤現行の憲法は改革・開放の初めに制定されたものであり、二回改正されたが、いまだ顕著な計画經濟の痕跡があり、市場經濟の發展の必要に適應することができない。このため、改革・開放の深化とともに、市場經濟の要求に合っているが、しかし憲法規範に違反している大量の行為が良性違憲の形式で出現している。これらの行為は、經濟發展を促進しているけれども、しかし憲法の權威を厳しく損なっており、多くの人に、「憲法はあっても、なくてもいい」という思想を生じさせているが、これは現代法治の精神と相容れず、必ず憲法監督制度を用いてこれらの行為の合憲性に対して審査しなければならない。

- (16) 地方での法令違憲現象は、「改革・開放」政策への転換後の地方立法法の數量の膨大化とともに制御不能になりつつある。このいわゆる「汎立法主義」的現象によつて、「立法の質と法律の權威性の下降」が顕著になりつつある（崔卓蘭、孫波、駱孟炎「地方立法膨張趨向の実証分析」『吉林大学社会科学學報』二〇〇五年五期、一〇六頁参照）。ちなみに、一九七九年～一九九八年末の期間、全国人民代表大會およびその常務委員會が制定した法律は三五一件であるが、地方立法機關が制定した地方性法規は六三二一件である。地方性法規の制定は、一九七九年～一九九四年の期間は年平均二〇九件、一九九五年～一九九七年六

月の期間は年平均六六二件、一九九七年七月～一九九八年末の期間は年平均八七七件であり、近年、地方立法が急激に増えてきている(同右・一〇七頁参照)。地方立法機関でない地方行政機関が制定した規範性のある法文書に至っては、約二〇〇余万件あるとされる(胡建森、高春燕・前掲「法規的合憲性審査在中国」六七頁参照)。ただし、地方での法令違憲現象については、全国人民代表大會常務委員会と異なっており、近年、違憲審査権の行使を通しての地方政府に対する地方人民代表大會常務委員会の監督が漸次に制度化されてきているという指摘もある(王振民・前掲「有限政府與違憲審査」五五二頁)。

- (17) 法律上では、全人代の下の各専門委員会は、全人代常務委員会から付託された、憲法、法律と抵触するとみられる國務院の行政法規、地方性の法規等を審議して報告を提出することになっている(全国人民代表大會組織法第三七条三号)。この規定の運用によって、たとえば、内務司法委員会は「是正意見」「審査意見」「修正意見」等を提出している(『中国法律年鑑』一九九八年版(二〇〇一年版参照)。その他、全人代常務委員会弁公庁、全人代常務委員会法制工作委员会による特定の憲法規定についての説明的回答(答復)も存在し、これを「憲法解釈慣例」と称している論もある(周偉「憲法解釈慣例研究」『社会科学研究』二〇〇二年三期、八〇頁以下)。

- (18) 全人代常務委員会によって現に行われている憲法解釈の方式として「立法」「決議」「決定」等をあげている書があるが(朱福惠主編『憲法学新編』法律出版社、一九九九年、一三二頁以下)、これらは基本的には立法活動の際の憲法解釈であり、これは憲法監督の一環としての専門的な監督解釈ないし違憲審査解釈とは性質を異にする。また、「香港特別行政区基本法は『中華人民共和國憲法』に基づいて、香港の具体的な状況に照らして制定されており、憲法に符合する」と述べている全国人民代表大會「中華人民共和國香港特別行政区基本法」に関する決定(一九九〇年四月四日採択)を全人代による憲法解釈の例とする書もあるが(莫紀宏「憲政新論」中国方正出版社、一九九七年、一五三頁)、「決定」は「基本法」と同じ日に両者一体的に全人代で採択されており、かつ「基本法」そのものに定めのない当該法の実施年月日(一九九七年七月一日)を特に規定していることからして、「決定」は監督解釈でなく、立法活動上の憲法解釈の範疇のものと考えられる。この見解に類似する論として胡錦光のそれがある。彼は、「違憲審査」と「合憲審査」に区分したうえで、違憲審査については全人代およびその常務委員会は一度も行っていないが、合憲審査については「中華人民共和國香港特別行政区基本法」に関する決定」と「中華人民共和國マカオ基本法」に関する決定(一九九三年三月三十一日、全人代採択)で行ったとする(胡錦光・前掲「違憲審査與相關概念弁析」二七頁)。

なお、「法律」解釈権は正式に行使されている(解釈手続は立法法第四二条～四七条に規定)。たとえば、第九期全人代(一

九九八年（二〇〇三年）の下では、八件の法律解釈が採択されている。具体的には、香港居留權問題等との関連での一九九九年六月二六日採択の全人代常務委員会「香港基本法第二二条第四款及び第二四条第二款第三項に関する解釈」、二〇〇二年四月二八日採択の全人代常務委員会「刑法第二九四条第一款、第三八四条第一款に関する解釈」等である。その後、二〇〇四年に二件、二〇〇五年に三件の法律解釈が採択された。

(19) 夏澤祥、施嵩「何謂憲法解釈」『山東社会科学』二〇〇五年六期、一七頁参照。また、「立法法」(二〇〇〇年三月、全人代會議採択)の第九一条二項は、中国の公民は、行政法規、地方性法規、自治条例、単行条例が憲法または法律と抵触すると考える場合に、全人代常務委員会に対して書面で審査の建議を提出することができると規定していて、実際、これまで具体的な違憲審査の建議が何回か提出されたことがあるが、全人代常務委員会は一度も審査結論を出したことがない。この立法法に対しては、違憲審査手続きの規定が「粗略」で実行可能性が欠如しているという批判が強い(胡錦光「論公民啓動違憲審査程序の原則」法苑精華編輯委員會編『中国憲法學精萃(二〇〇四年卷)』高等教育出版社、二〇〇四年、三七四頁参照)。なお、立法法の当該条項は、「法律」を公民が建議できる違憲審査の対象から除外していることにも注意が必要である。

第三節 憲法監督をめぐる新しい動き

憲法監督制度に関する議論は、最近相当に煮つまってきているが、こうした議論とは別に、憲法監督の問題が中国で改めて耳目を集める契機となった事件として、齊玉荅事件と孫志剛事件がある。齊玉荅事件との関係では、重要なのは事件そのものというより、その事件(教育を受ける権利の侵害事件)の裁判との関係で、二〇〇一年に出された最高人民法院の司法解釈(法積〔二〇〇一〕二五号)である。これによって、最高人民法院は、憲法規定を具体的事件において援用することを認めた。

他方、孫志剛事件は、事件そのものが中国社会の強い関心対象となった。これは、広州で、「都市の乞食、浮浪者送還弁法」(一九八二年五月、國務院發布)にもとづき、「三無」(合法の証明書、正常な居所、正当な生活費出所が無い)

を理由として収容された孫志剛（武漢出身で二七歳の大学生）が収容所のなかで、二〇〇三年三月、撲殺された事件である。五月一四日、『北京青年報』はこの事件で一三名の容疑者が逮捕されたことを報じた（最終的には一七名が逮捕され、裁判で死刑を含む厳罰の判決が出された）。五月一六日、三名の青年法学博士が、全人代常務委員会法制工作委員会に対して、『『都市の乞食、浮浪者送還弁法』を審査することに関する建議書』を提出し、一週間後、北京大学教授の賀衛方等の五名の学者も、全人代常務委員会に対して、孫志剛事件との関係で「特定問題調査委員会」を設置するように要求した。

憲法第三七条は公民の人身の自由を保障し、立法法は、法律制定事項の一部の制定を全人代および全人代常務委員会は国務院に授権できることを定めていると同時に、「人身の自由を制限する強制的措置と処罰」に関する事項等は授権できないと規定し（第九条）、「行政処罰法」（一九九六年三月、全人代会議採択）は、「人身の自由を制限する行政処罰法」はこれらに抵触する違憲、違法の行政法規ではないか、というものであった。憲法は、全人代常務委員会の職権として、「国務院が制定した行政法規、決定、命令のうちの、憲法、法律に抵触するものの取消」（第六七条七号）を定めている。しかし、この職権はこれまで一度も正式に行使されたことはなく、今回も、表面上は、国務院が自ら「都市の乞食、浮浪者送還弁法」の規定の問題を見出したかのように、六月一八日、国務院常務会議は、中国の経済社会の発展と人口の流動状況の大きな変化にともなう新しい情勢に適應しなくなつたとして、この弁法を廃棄し、六月二〇日、新たに「生活が定まらない都市の乞食、浮浪者救助管理弁法」を發布した（八月一日施行）。これは、全人代常務委員会と国務院が水面下で協議した結果であると考えられるが、このいわば「隠性」の解決方法に対する批判もある。また、確かに新しい弁法は旧弁法と比べて相当に改善されているにしても、新弁法（および「生活が定まらない都市の乞食、

浮浪者救助管理弁法実施細則」民政部、二〇〇三年七月二一日発布、八月一日施行)も、運用上、「救助」の名目で実質的に「収容」「送還」として機能する可能性もありえないことはない。

いずれにしても、齊玉荅事件と孫志剛事件が中国での違憲審査制度の問題を急浮上させる契機となったのは確かである。²¹⁾これと並行して、違憲審査制度との関係で、近年、新しい動きが出てきた。二〇〇四年五月、全人代常務委員会が、法制工作委員会の下部組織として、下位法と上位法(特に憲法)の間の衝突・抵触の問題を専門的に審査する任務を負う「法規審査記録室」を設立したのである。この機関は、独立性と権威性が弱く、違憲の法律・法規を取消す権限も有していないものの、将来的に違憲審査制度の一種へ発展する可能性を内包している試行的組織であり、今後の展開が注目される。²²⁾

(20) 一九八二年憲法制定以後から二〇年余の間で、憲法監督に関する著書は一〇冊に近く、論文は三二〇篇余の論文が発表されてきているとされる(鄭暉現、鄺少明・前掲「憲法監督制度研究述評」一八八頁参照)。

(21) 二〇〇三年六月三〇日、上海において、「『孫志剛事件と違憲審査』學術研究・討論会」が開催されたが、この内容については、『中国法学』二〇〇三年四期、一八九頁以下、『法学』二〇〇三年七期、三頁以下。また、孫志剛事件で問題となった警察権力のあり方を考察した論文として、齊小力「憲政視野下の警察執法」『法学』二〇〇六年三期、一三七頁以下。なお、陳雲生は、「憲法監督司法化のきざし」の事件例として、齊玉荅事件のほかに、「徐高民族差別」事件、「蔣韜身長差別」事件をあげて分析している(前掲「憲法監督司法化」四六一頁以下)。

(22) 二〇〇五年三月九日、呉邦国は、第一〇期全人代第三回会議における「全人代常務委員会活動報告」のなかで、この新しい組織について次のように言及している。「法規の記録・審査を重視し、法制工作委員会に専門機構を増設し、力量を充実させ、行政法規・地方性法規・自治条例・単行条例の記録・審査の活動を強化した。法規の記録・審査の制度の絶えざる改善は、憲法と法律の権威を維持し、国家の法制の統一を保証するのに有利である」(『中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報』二〇〇五年三号)。もっとも、この組織の制度上の欠陥がすでに指摘され、改革案も提示されている(王鐸「我國備案審査制度

的若干缺陷及其完善』『政法論叢』二〇〇六年二期、三九頁以下参照。

第四節 憲法監督の改革構想

憲法監督制度が有効に機能していないということは、憲法的権利の保障システムの根本的欠陥の一つを露呈するものである。中国でもこのことの重大性は認識されており、これまで、少なからずの改革構想が出されてきた。これらのうち主要な構想は次のようなものである。⁽²⁴⁾

① 全国人民代表大会の下に、全国人民代表大会常務委員会と並行に憲法委員会を設立する。⁽²⁵⁾ この構想は憲法改正を前提とする。

② 全国人民代表大会の下に、専門委員会の性質の憲法委員会を設立する（中国の憲法学界の多数説⁽²⁶⁾）。この構想は、全人代は「必要な専門委員会を設置する」（憲法第七〇条）ことができるので、憲法改正を経ることなく、法律改正で実現可能である。⁽²⁷⁾

③ 全国人民代表大会常務委員会の下に、工作委員会の憲法監督委員会を設立する。⁽²⁸⁾ この構想は憲法改正を必要としない。

④ 専門の憲法法院（憲法裁判所）を設立する。⁽²⁹⁾ この構想は憲法改正を前提とする。

⑤ 最高人民法院に違憲審査権を行使させる。⁽³⁰⁾ この構想は憲法改正を必要としない。

⑥ 最高権力機関（全国人民代表大会とその常務委員会）と最高人民法院違憲審査廷の並行（双軌制）の違憲審査制を設立する。⁽³¹⁾ この構想は憲法改正を必要としない。

⑦ 現行の憲法監督制度の優越性を集約した複合的憲法監督制度（段階的発展の憲法監督制度）を確立する。⁽³²⁾ この構想

は、内容によっては、憲法改正を必要とする。

その他、全人代のなかの既存の専門委員会たる「法律委員会」に違憲審査権を付与する論、全国レベルと省レベルの人民代表大会の下に憲法委員会を設置する論、中級以上の人民法院に憲法訴訟管轄権を付与する論等がある。

こうした議論状況の中で、党総書記の胡錦濤は、二〇〇二年二月の「中華人民共和国憲法公布・施行二〇周年記念講演」において、中国の憲法保障制度との関連で次のように述べた。「憲法を全面的に貫徹・執行するためには必ず憲法保障制度を健全にし、憲法の実施を確保しなければならない。二〇年来、わが国の憲法の実施状況は絶えず改善され、憲法と法律に基づいて事を処理するのはまさに社会の普遍的な行為準則となっている。しかしまた、社会主義的市場経済の発展の新しい情勢下で、法律と体制の不健全及び執筆者自身の素質の適応不全等の問題によって、法があつても依拠せず、法の執行が厳格でなく、違法があつても追及しない問題がいまだ少なく、様々な程度の違憲現象が依然として一部存在していることにも目を向けなければならない。憲法監督システムをしっかりと研究、健全にし、憲法監督手続きをいっそう明確にして、一切の憲法違反の行為を適時に是正できるようにしなければならない。全人代およびその常務委員会は、国家と人民の根本的利益から出発して、憲法が規定する公民の自由と権利を立法過程において十分に保障し、憲法実施の監督の職責を真剣に担い、違憲行為を断固として是正し、憲法解釈の職能を真剣に果たし、憲法実施における問題に対して必要な解釈と説明をし、憲法の規定をいっそうよく現実化しなければならない。地方各級の人代およびその常務委員会は、憲法を真剣に保証して、その行政区域内で遵守・執行しなければならない。各級の国家行政機関、裁判機関、檢察機関は、憲法を断固として貫徹し、法に依拠して行政を行い、司法を公正にし、執筆者の素質と執法水準を絶えず高めなければならない。いかなる組織または個人も、憲法と法律を超越する特権を有してはならない。

」⁽³⁵⁾。

これは、党首脳としていささか異例の言及であったが、中国の憲法学界はこれに大いに活気付けられた⁽³⁴⁾。その後、二〇〇三年に入って、憲法改正活動の進行にあわせて、学界から憲法監督システム関係の憲法改正案が具体的に提示されてきた⁽³⁵⁾。しかし、二〇〇四年の憲法改正時、憲法監督システムに関する改正案はすべて採用されなかった⁽³⁶⁾。当面、国家指導部は、現行の憲法監督システムの抜本的改革についてはいまだ慎重である。これは、憲法監督システムの改革がその内容によっては、党の「統率的指導」⁽³⁷⁾を核とする中国の権力機構に変容をもたらす可能性があるからである。しかし、国家指導部は慎重でありながらも、憲法監督システムの改革に否定的でもない。少なくとも、胡錦濤政権はそうである。また、この改革は中国の大多数の公民の強い関心対象でもある。二〇〇二年に中国人民大学法学院と山東大学法学院を主体として実施された「中国公民憲法意識調査」によれば、今後、憲法改正が最も必要なのは、人民代表大会制度、政党制度、経済制度、選挙制度、基層の大衆自治制度、基本的権利の保護、憲法監督制度、精神文明建設、司法制度、その他のうち、憲法監督制度をあげた公民が最多で(四七%)、以下、司法制度(四二%)、選挙制度(三九%)、基本的権利の保護(三二%)、政党制度(三一%)等であった(数字は改正必要順位の第一位から第三位の合計⁽³⁸⁾)。憲法監督制度と司法制度が一、二位を占めたのは、大多数の公民の憲法上の問題意識の所在を表している。

- (23) 実はずでに、一九八二年憲法草案の検討時に、全人大常務委員会に憲法委員会を設立する案も提示されていたが、人民代表大会制度の重視の観点から、最終草案には入れられなかった(全国人大常委会办公厅研究室政治组『中国憲法精釈』中国民主法制出版社、一九九六年、九六頁、許崇徳『中華人民共和國憲法史』福建人民出版社、二〇〇三年、八八六頁参照)。また、憲法制定の翌年、王叔文など三〇名の全人大の代表が連名で、第六期全人大に向けて、最高権力機関が憲法委員会を設立するよう に建議したが、回答は得られなかった(許崇徳、同右)。

(24) これらの構想の内容については、全国人大常委会办公厅研究室文化研究室編『国家權力機関の監督制度和監督工作』（中国民主法制出版社、一九九九年）所収の程湘清、李伯鈞、汪鉄民の各論文、董之偉「切実推進違憲審查制度建設」、『中国法学』二〇〇二年六期一三頁以下、陳雲生・前掲『憲法監督司法化』五二五頁以下等を参照。

(25) この見地として、于浩成「一個極其重要的建議…關於憲法實施的保障問題」、『法学雜誌』一九八二年四期、姚登魁、鄭全咸「試論健全保障憲法實施的機制」、『当代法学』一九八八年三期、劉景欣「論中国憲法監督体制」、『内蒙古大学学报（哲社版）』一九九二年一期、侯淑雯「論我国憲法監督機制的完善」、『法学』一九九五年一二期、劉明勛「設置我国憲法監督專門機構的基本設想」、『河南省政法管理幹部學院學報』一九九八年一期、費善誠「試論我国違憲審查制度的模式選択」、『政法論壇』一九九九年二期。他方、この説を批判する論として、肖蔚雲「我国現行憲法的誕生」北京大學出版社、一九八六年、六四頁、王叔文「論憲法實施的保障」、『中国法学』一九九二年六期。

(26) この見地として、何華輝「論憲法監督」、『武漢大學學報（社會科學版）』一九八二年一期、吳家麟「論設立憲法監督機構的必要性和可行性—為現行憲法頒布八周年而作」、『法学評論』一九九一年二期、董成美、胡錦光「我国違憲審查的組織機構初探」、『中國人民大學學報』一九八七年二期、胡錦光「中国憲法問題研究」新華出版社、一九九八年、二一四頁以下、王叔文「論憲法實施的保障」、『中国法学』一九九二年六期、程湘清「關於憲法監督的幾個有爭議的問題」、『法学研究』一九九二年四期、程湘清「憲法監督立法三題」、『法制日報』一九九七年二月一日、張昂、載鴻映「關於憲法監督的比較與思考」、『政法論壇』一九九五年五期、甄樹清「憲法監督專門機構芻議」、『河北大學學報（哲社版）』一九九六年四期、李伯鈞「憲法實施的監督權屬於全國人大及其常委会」、『法学雜誌』一九九七年四期、蔡定劍「中國人民代表大會制度」法律出版社、一九九八年、四一六頁以下、苗連營「關於設立憲法監督專責機構的設想」、『法商研究』一九九八年四期、王振民・前掲「有限政府與違憲審查」。

(27) 一九九三年の憲法改正時に、全國人民代表大會常務委員會に提出された中共中央の憲法改正の建議の説明において、「第七〇條の規定に基づいて、全國人民代表大會は專門委員會の性質の憲法監督委員會を設立することができる」と述べられていたのは（姜士林等『世界憲法大全』青島出版社、一九九七年、一一〇頁参照）、上記の趣旨を意味している。

(28) この見地として、柳嵐生「略論憲法監督」、『社會科學』一九八一年三期、俞静堯「試論全國人大常委會工作委員會建設」、『法学評論』一九九三年五期、陳雲生「走法治必由之路—論憲法和法律監督的制度化」、『比較法研究』一九九七年一期、陳雲生・前掲『民主憲政新潮』二五三頁以下。

- (29) この見地として、康大民「建議設立憲法法院」『法学雜誌』一九八一年二期、王克穩「建立我国憲法法院制度的理論思考」『江海學刊』一九八九年二期、正文「完善我国的違憲審查制度」『探索』一九九八年一期、黃學賢「完善我国憲法監督機制的探討」中国法学会憲法學研究会編『憲法研究』第一卷、法律出版社、二〇〇二年、三四二頁以下。
- (30) この見地として、王磊「中国的憲法解枳機構」許崇德主編『憲法和民主政治』中国檢察出版社、一九九四年、九八頁以下、楊臨萍「法院改革的憲法思考」『法制日報』一九九九年一月一四日。
- (31) この見地として、王才松「淺議違憲和对違憲的監督審查」『東北師範大學學報（哲社版）』一九八六年三期、楊泉明「關於加強我國憲法監督的幾個問題」『政治學研究』一九八八年六期、汪進元「司法審查模式論」『社會科學』一九九四年四期、包万超「設立憲法委員會和最高法院違憲審查並行的複合審查制——完善我國違憲審查制度的別一種思路」『法学』一九九八年四期、王士如、魏佩芬「關於設立双重違憲審查制度的思考」『晉陽學刊』一九九九年四期。
- (32) この見地として、李忠「憲法監督論」社會科學文獻出版社、一九九九年、一二二頁以下。
- (33) 胡錦濤「在首都各界紀念中華人民共和國憲法公布施行二十周年大會上的講話（二〇〇二年二月四日）」中共中央文獻研究室編『十六大以來重要文獻選編（上）』中央文獻出版社、二〇〇五年、七三〜七四頁。
- (34) 季衛東「再論合憲性審查」前掲・法苑精華編輯委員會編『中國憲法學精萃（二〇〇四年卷）』三七六頁參照。
- (35) たとえば、童之偉「與時俱進、完善憲法」『法学』二〇〇三年一期、一二頁、肖游「創設憲法委員會實現憲法可訴性」『政治與法律』二〇〇三年三期、一〇頁、胡錦光等「關於現行憲法第四次修正的建議」『法學家』二〇〇三年五期、二九頁。
- (36) 二〇〇四年憲法改正の内容と意義については、土屋英雄「中国憲法の現在」法律時報臨時増刊『憲法改正問題』二〇〇五年、二九〇頁以下參照。
- (37) 統率的指導の原語は「領導」であるが、「領導」の訳語として、筆者が「指導」でなく「統率的指導」を用いている理由については、土屋・前掲『中国の人權と法』一三〇〜一三二頁參照。
- (38) 胡錦光、韓大元主編『中国憲法發展研究報告』法律出版社、二〇〇四年、一二五七頁

第二章 司法権と憲法審査

第一節 人民法院と憲法適用

現行憲法は、人民法院は独立して裁判権を行使する権限を有し、かつ最高裁判機関の最高人民法院は下級の人民法院の裁判活動を監督する権限を有することを規定しているが（第一二六条、一二七条）、人民法院が憲法援用、憲法適用の権限を有するかについては規定がなく、むしろ過去、最高人民法院はそれらに否定的な意見を出していた。たとえば、最高人民法院は一九五四年憲法下の一九五五年七月三〇日、各級人民法院の判決のなかで罪刑の認定の根拠として憲法を援用することを控えることとする（新疆省〔現在は新疆ウイグル自治区〕高級人民法院への）「返信意見」（「復函」）を出し、一九八二年憲法下でも、一九八六年一〇月二八日の（江蘇省高級人民法院への）「回答意見」（「批復」）において、各級の人民法院が引用することができる法的規範性文書のなかに憲法を掲出しなかった。⁽³⁹⁾

しかし、二〇〇一年に注目すべき新しい事態が出てきた。同年に出された最高人民法院の司法解釈である。具体的に、教育を受ける権利の侵害事件（齊玉苓事件）との関連で最高人民法院が發布した「姓名権を侵害する手段でもって、憲法が保護する公民の教育を受ける基本的権利を侵害することは、民事責任を負うべきか否かに関する回答意見（法釈〔二〇〇一〕二五号）」（七月二四日発布、八月一三日施行）⁽⁴⁰⁾である。この回答意見は民事責任を肯定した。最高人民法院の責任者の説明によれば、姓名権を侵害する手段でもって、他人の教育を受ける機会を制限・妨害・剥奪するいかなる行為も、公民の教育を受ける権利に対する侵害であり、これによって損害を与えた者は相応の民事責任を負うべきであり、損害を受けた者は、人民法院に訴訟を提起し、物質的損失と精神的損失の賠償を請求することができる、⁽⁴¹⁾というものである。

この司法解釈によって、最高人民法院は、憲法規定を、具体的事件において援用すること、および私人の間での訴訟⁽⁴²⁾

において直接に適用することを認めた。⁽⁴³⁾これは中国の法学界に強い反響を呼び起こし、その後、これに関連する議論が深まりつつある。⁽⁴⁵⁾この新動向は、中国での憲法的権利の「司法上」の保障との関係で注目されるが、⁽⁴⁶⁾立法上の位置づけは現段階、不明確である。しかし、注意すべきは、かりに人民法院に憲法援用、憲法適用の権限を認めるにしても、それは、法令そのものの違憲審査を含むいわゆる「違憲立法審査権」ではなく、法令の違憲審査を行わずに憲法を援用・適用して具体的事件を処理するという内容・性質のものであるということである。⁽⁴⁷⁾これは、少なくとも現行の人民代表大会制度を前提とする限り、そう解するのが妥当であろう。⁽⁴⁸⁾

(39) ただし、これらに関して、一九五五年の「返信意見」は刑事事件のみに対するものであり、民事事件と行政事件について憲法を援用すべきでないとは述べておらず、また一九八六年の「回答意見」も法院が直接援用できる法的規範性文書を明記しているのみで、憲法を援用する可能性には排除していないとする論(劉雲龍「也談建立中国憲法訴訟制度的必要性」『華中師範大学学报(人文社科版)』二〇〇二年專輯、一七四頁)、一九五五年「返信意見」は、「刑事判決」についてのみ述べたものであり、しかも援用は「よろしくない」という援用の完全排除でない表現であり、かつその意見は一九五四年憲法に対するものであって、一九八六年「回答意見」は援用を肯定も否定もしていない、「回避の態度」をとっているという論もある(王振民・前掲「有限政府與違憲審査」五五九頁以下)。これらの論は援用に肯定的だが、実際には、たとえば、王家福、劉海年主編『中國人權百科全書』(中國大百科全書出版社、一九九八年)は、「人權案例」として(「人權判例」という用語は別にある)、刑事事件、民事事件、行政事件を含む五三三件の案例を収めているが、これらを読む限り、いずれにおいても憲法援用はなされていない。しかし、一九九八年、上海の第二審の法院は、人格権侵害事件で、憲法第三八条(人格の尊嚴の不可侵)及び民法通則と民事訴訟法の関連規定に依拠して損害賠償を認めた(『一九九八—一九九九年虹口区人民法院年鑑』二二八頁)。また、ある論文は、すでに『最高人民法院公報』(一九九九年、二〇〇一年)と『人民法院案例選』(一九九七年、一九九八年、二〇〇〇年)には、直接に憲法条文を引用し、かつそれと通常の法律と結びつけて判決を下した裁判例が収められていることを指摘し(周偉「完善我国憲法監督制度研究」『社会科学』二〇〇四年五期、五四頁)、ある論文は、最高人民法院の正式の「案例集」所載

の判決文のなかに憲法が出ている判例として八件をあげ（王偉「憲法実践與実践憲法」『四川理工學院學報（社科版）』二〇〇五年二期、四一頁）、別の論文は、裁判官が判決において憲法の規定を引用して判決の依拠とした具体例として六つの事案をあげて、それらの内容を分析している（王振民・前掲「有限政府與違憲審查」五六二頁以下）。

(40) 『法制日報』二〇〇一年八月二三日。なお、最高人民法院の司法解釈とは、裁判活動中における法律、法令の具体的適用の問題について、最高人民法院裁判委員会によってなされる解釈であり、法的効力を有する。司法解釈に関して規定したこれまでの決議等は、いずれも「憲法」の適用問題には触れていない（法律解釈問題に関する全国人民代表大會常務委員會の決議）一九五五年六月、「法律解釈活動を強化することに関する全国人民代表大會常務委員會の決議」一九八一年六月、「司法解釋工作に関する最高人民法院の若干の規定」一九九六年一〇月採択、翌年六月通知。また、司法解釈には異なる形式と作用があり、それに応じて法的地位も異なることについては、曹士兵（最高人民法院高級裁判官）「最高人民法院裁判、司法解釋的法律地位」『中国法学』二〇〇六年三期、一七五頁以下参照。

(41) 『人民日報』二〇〇一年八月二三日。この回答意見を受けた山東省高級人民法院は、同年八月二三日、憲法第四六条（教育を受ける権利の規定）、教育法第九條、八一條、民法通則第一二〇條、一三四條及び当該回答意見を援用して、判決を下した（終審判決）。

(42) もっとも、当該司法解釋（「回答意見」）の内容がこの種の問題における、最高人民法院として「最初」の事例であるとは必ずしも言えない。たとえば、最高人民法院は、「労災には一切責任を負わない」という雇用労働契約は有効か否かに関する回答意見（一九八八年一〇月一四日公布）のなかで次のように述べていた。「勤労者に対して労働保護を實行するのは、わが国の憲法に明文の規定があり、これは勤労者が享有する権利である」。「労働者募集の登記において『労災には一切責任を負わない』と注記する行為」は、「憲法及び労働保護関係法規に違反していると同時に、社会主義的公德にも嚴重に違反しており、無効の民事行為に属する」（『中華人民共和國司法解釋全集』（中国法律年鑑社出版、一九九七年）第二卷、一四〇六頁）。他に、「公民は法律の前に一律に平等」の憲法原則」を援用した最高人民法院と司法部の「連合通知」（一九九九年四月二日）も出されている。また、ある論文は、最高人民法院から出された、憲法実施に関わる正式の司法文件（「批復」「復函」「答復」「通知」等の名義）として一七件をあげている（王偉・前掲「憲法実践與実践憲法」四一頁）。

(43) 当該司法解釋が私人間で憲法を直接適用したかについては、一部に異なった解釈もあるが、中国の論の多数は直接適用した

と解している。

(44) 『法制日報』二〇〇一年二月三日参照。ある論は、この反響の強さは中国の現状に対する不満を原因としており、①立法の停滞によって、憲法が確認・保障している公民の権利のなかに法律で実現されていないものがあること、②憲法監督制度が機能不全であること、③政治体制(司法体制を含む)の改革が停滞していること等をあげている(童之偉「憲法司法適用研究中的幾個問題」『中国律師』二〇〇一年二期、二三頁)。

(45) たとえば、「憲法の性質」、「憲法私法化」、「憲法司法化」等についての議論である。「憲法の性質」「憲法私法化」との関係では、全人大弁公庁秘書組副局長(その後、中国政法大学教授)の蔡定劍が、憲法は私法的性質を有していると説明するのが、憲法の精神をよりよく認識し、現代社会生活における憲法的作用を理解し、憲法は政治的文書であるという中国の長年の誤った考えを是正し、憲法訴訟制度を建立するのに有利であるという見解を出しているのが注目される(「關於什麼是憲法」『中外法学』二〇〇二年一期九九頁、蔡定劍の主張は、「中国憲法實施的私法化之路」法苑精華編輯委員會編『中国憲法學精華(二〇〇五年卷)』高等教育出版社、二〇〇五年、三三四頁以下も参照)。憲法の私法性を認める見地に近いものとして、憲法は公法と私法の共通の基礎であり、憲法の私法化は同時に憲法の公法化の過程であると論(童之偉「憲法司法適用研究中的幾個問題」『中国律師』二〇〇一年二期)、中国の憲政は、「近代」から「現代」へ発展した西側の憲政と異なっており、「近代」と「現代」に同時に直面しているので、「基本的権利の私法上の効力」を認める必要性と合憲性があると論(呂艶輝「論憲法基本權利條款在私法上的効力」『行政與法(吉林省行政學院學報)』二〇〇四年二期一〇〇頁)等がある。他方、「憲法の司法適用」は必要だが、これと「憲法の私法化」とは区別すべきであり、中国の現状からして、私人の間では憲法の「直接適用」でなく「間接適用」が妥当であるとする論もある(方立新、徐鋼「論憲法在私法秩序內的意義」『浙江大學學報(人文社會科學版)』二〇〇四年六期)。また、この問題は、中国の法体系の議論とも関係している。たとえば、そのうちの一つの論は、憲法は公法ではなく、公法と私法の両方より高次にある根本法であり、市民法は私法(民法、商法等)であり、公民法は公法(刑法、行政法)、手続法(刑事訴訟法、民事訴訟法、行政訴訟法等)であると論(呂世倫、任岳鵬「根本法、市民法、公民法和社會法」『求是學刊』二〇〇五年五期、六五頁以下)。

「憲法司法化」(この是非を含む)については、当面「專題研討—憲法司法化的是與非」『華東政法學院學報』二〇〇一年六期、「憲法司法化」引出的的是是非非」『中国律師』二〇〇一年二期、黄松有「憲法司法化及其意義」『人民法法院報』二〇〇一

年八月一三日、童之偉「憲法司法適用研究中的幾個問題」信春鷹主編『公法』法律出版社、二〇〇二年、陳雲生・前掲『憲法監督司法化』、蔡定劍「中國憲法司法化路徑探索」『法學研究』二〇〇五年五期等参照。なお、「憲法司法化」の概念そのものを最初に提起したのは、齊玉荃事件の司法解釈以前の王磊『憲法司法化』（中國政法大學出版社、二〇〇〇年）であるとされる（強世功「憲法司法化的悖論」前掲・法苑精華編輯委員會編『中國憲法學精華（二〇〇四年卷）』三四七頁参照）。

また、憲法司法化は、「憲法訴訟」の可能性の問題とも関係するが、憲法訴訟については、当面、以下を参照。劉志剛『憲法訴訟の民主価値』中國人民公安大學出版社、二〇〇四年、王從烈「我國憲法訴訟的主要困惑」『河北法學』二〇〇五年一期、庄春英「建立憲法訴訟制度的構想」『中國律師』二〇〇四年五期、張景英「對建立憲法訴訟制度的思考」『洛陽師範學院學報』二〇〇四年四期、劉武俊「憲法司法化——通過訴訟激活憲法文本」『團結』二〇〇四年四期、劉志剛「憲法訴訟的司法性質」『法律科學（西北政法學院學報）』二〇〇四年六期。

(46) 当該司法解釈のその後の裁判への影響との関連では、齊玉荃事件の「河南版」とされる事件で、河南省新野県人民法院は、二〇〇二年六月二六日、教育を受ける権利に関する憲法規定を援用した判決を出している（『法制日報』二〇〇二年八月二二日）。

(47) 莫紀宏は、憲法適用について、①憲法改正中の憲法適用、②憲法解釈中の憲法適用、③立法活動中の憲法適用、④行政管理中の憲法適用、⑤司法活動中の憲法適用、⑥憲法監督中の憲法適用、⑦憲法裁判中の憲法適用に区分して検討しているが（莫紀宏主編『憲法學』社会科学文献出版社、二〇〇四年、一六二頁以下）、本稿でいう憲法援用・適用は莫紀宏の分類の⑤にあたる。

(48) このことを象徴する事件があった。一九九八年一月、甘肅省酒泉地区中級人民法院のある裁判官は、消費者の權益保護に關係する行政訴訟事件の審理において、甘肅省人民代表大會常務委員會が制定した地方法規の「甘肅省生産物品質監督條例」は全国性的の「生産物品質法」と「行政処罰法」に合致していないと認定して、当該條例に基づいて事件を処理することを拒否し、實際上、当該條例の効力を停止した。これは、新中国の歴史上初めて、地方法院の裁判官が國家の立法行為に対して独立して司法審査を行った事例であるとされている（王振民・前掲「有限政府與違憲審查」五七〇頁参照）。この判決後、一九九九年八月、甘肅省人民代表大會常務委員會は、当該判決は「憲法と地方組織法が地方人民代表大會およびその常務委員會に付与した立法權を重大に侵害し、裁判權を超越し、法律・法規を正確に理解しておらず、当該違法判決は地方性法規の嚴肅性を直接に侵害し、社會主義法制の統一に影響を与えている」として、「これは、裁判機關の裁判における全国でもまれにみる重大な違法事件である」と認定した。その後、甘肅省高級人民法院は中級人民法院の当該判決を取り消した。この事例は、ある法令が

合憲か否かの問題でなく、上級の法規に合致しているか否かの問題であるが、人民代表大会との関係での人民法院の裁判権の限界を具体的に再確認させるものであった。

なお、違憲審査と憲法訴訟を区分する蔡定劍の論は、人民代表大会の権限と人民法院の裁判権を調整する方策として注目される。蔡は、憲法監督即ち違憲審査の権力は全国人民代表大会およびその常務委員会によって行使され、それは立法が違憲か否かおよび国家権力間の紛議を解決し、他方、憲法訴訟は最高人民法院によって受理され、それは公民の憲法的権利の具体的な侵害を憲法訴訟の方式で解決するとし、この方法で人民代表大会の憲法監督権と人民法院の裁判権の衝突を回避しようとする。さらに、憲法解釈について、蔡は、全人代常務委員会は憲法の立憲的解釈権を行使し、最高人民法院は憲法の具体的適用に対して解釈を行うことができ、法院の憲法解釈が法律・法規の違憲審査に関係する場合は、その事項を全人代常務委員会の審査に託し、そうすることによって、全国人民代表大会の違憲審査と最高人民法院の憲法訴訟という二つの制度を両立させることができると言う(蔡定劍・前掲「中国憲法司法化路徑探索」二二三頁以下)。

第二節 人民法院の独立性の問題

かりに今後、人民法院が憲法援用、憲法適用の権限を行使する方向へ向かうとしても、人民法院がその権限を独立して行使できるのかという問題がある。この問題を、本稿では、①人民法院の独立裁判権と②司法機関に対する人民代表大会の監督という二つの観点から検討する。

一 人民法院の独立裁判権の不全性

人民法院の独立裁判権の原則は、一九五四年憲法で初めて規定、一九五七年の反右派闘争後に事実上廃止(憲法の改正はない)、一九七五年憲法と一九七八年憲法には無規定、一九八二年憲法で復活(ただし、法律上は一九七九年七月制定の人民法院組織法で復活していた)、というように浮沈が激しかった。これは、独立裁判権の原則が権力のありよ

うと直結する問題であったことによるが、中国では基本的には、「司法の独立」は「長期に歓迎されざる概念であった」⁴⁹⁾。

現行の一九八二年憲法は、「人民法院は、法律の定めるところにより、独立して裁判権を行使し、行政機関、社会团体および個人の干渉を受けない」（第二二六条）と規定している。⁵⁰⁾ ある論は、中国の法院の独立は西側（資本主義国家）の司法の独立とは、概略、次の諸点で異なるとする。①独立の根拠が異なる。中国は、社会主義性によって国家権力は統一され、その権力は人民代表大会およびその常務委員会によって統一的に行使され、裁判機関も人民代表大会によって創出され、それに責任を負い、その監督を受ける。西側は、三権分立理論に基づき、国家権力は立法権、行政権、司法権に分割され、これら三権は相互に独立して行使され、相互制約する。②独立の範囲が異なる。中国の司法の独立は行政からの独立すなわち人民法院が人民政府から独立していることを指すが、西側の司法の独立は立法と行政からの独立を指す。③独立の主体が異なる。中国は裁判所すなわち法院の職権行使上の独立を指すが、西側は裁判官個人の独立を指す。④独立の保障が異なる。中国の裁判官は任期、人員、財政、物的条件などの面で独立が十分でないが、西側は比較的独立が保障されている。⁵¹⁾ この説明は、いまだおおよそ妥当であるが（もっとも、實際上、②の行政からの独立も後述のように中国では限定的である）、しかし、中国での法院の独立についての理論は、現在、変容の過程にあることにも注意する必要がある。

中国の法院の独立の現実態との関係では、とりわけ次の三方面の問題が重要である。

第一に、共産党の統率的指導である。一九七八年末の「改革・開放」政策へ転換後、共産党は、司法、法院の独立に一定程度配慮するようになった。たとえば、一九七九年九月九日に出された「刑法、刑事訴訟法の真剣な実施を断固として保証することに関する中共中央の指示」は、「司法工作に対する党の指導は、主に方針、政策の指導である。各級

党委員会は、党でもって政に代える、言でもって法に代える、法律の規定によらずに事を処理する、司法行政事務を一手に引き受ける、というようなこれまでの習慣と仕方とを断固として改変しなければならない」とし、一九八六年七月一日に出された「全党は社会主義法制を必ず断固として維持しなければならぬことに関する中共中央の通知」は、さらに進めて、「司法工作に対する党の指導は、主に司法機関が厳格に憲法と法律にしたがい、職権を法に依って独立に行使用するのを保証することである」とした。司法、法院の独立に対する党の配慮の動きは、一九八九年の天安門事件によって頓挫したが、一九九〇年代の後半以降、党は改めて司法の独立への配慮の姿勢を示すようになった。この重要な現われの一つが、一九九七年九月一二日の党第一五回全国代表大会における党総書記（当時）の江沢民報告に出てくる。そこで、江沢民は、「二〇一〇年までに中国的特色をもつ社会主義的法律体系を形成する」ことを明示し、かつ「司法改革を推進し、司法機関が法に依って独立・公正に裁判権と檢察権を行使するのを制度上から保証する」ことを強調した。しかし、注意すべきは、司法、法院の独立へのこうした配慮は、いまだ主に理念的次元のものであり、現実態としては、司法、法院に対する党の指導は厳然と維持されているということである。

現在、党の指導は、具体的には次のような回路を通して行われている。県級以上の各級の共産党委員会は「政法委員会」を設置し、かつ多くの地方の政法委員会は公安庁（局）長を書記、法院院長と（または）檢察長を副書記に任じている。あるいは、多くの省（市）は、一名の省（市）党委員会常務委員を副省長（副市長）兼政法委員会書記に任じて、政法活動を管理・統括させている。名目上、政法委員会は公安機関、檢察院、法院の間の活動関係を「協調」させるのに責任を負っている機構にすぎないが、実際上は、公安機関、檢察院、法院が紛議のある事件を処理する際、またはいわゆる重大事件、難事件および社会的影響が大きい事件を処理する際には、政法委員会に報告し、その検討と指示を待たねばならない。また、憲法上、地方各級の人民法院の幹部は同級の人民代表大会によって選出されるが、実際上

は、「共産党が幹部を管理するという原則」⁽³²⁾に基づき、各級の法院の院長・副院長、延長・副延長、裁判委員会委員、裁判員について同級の共産党委員会があらかじめ討議で確定した後に、その名簿を同級の人民代表大会またはその常務委員会に回して選挙ないし任命させている。司法人員の昇任・降任・留任・転任の人事大権も共産党委員会に掌握されている。こうした現実下では、共産党からの法院の独立はきわめて限定的とならざるをえない。⁽³³⁾

第二に、政府が財政を統一的に管理するという原則に基づき、各級の法院の業務経費、人員の給料について、同級の人民政府が予算を作成した後に、同級の人民代表大会が審議・採択している。この財政原則の下では、法院は政府の干渉を受けやすく、実際、干渉に抵抗して、経費を削減または経費支出を停止された事例、逆に「指示」を受け入れて、経費を増加または経費支出を保証された事例がある。法院に対する政府の干渉は現在に至るまで改善されておらず、この弊害は特に行政訴訟において顕著に現れている。つまり、「法院は人、財、物の面において等しく行政機関の制約を受けていることによって、現実の行政裁判の活動においてしばしば行政機関の不法な干渉を受けており」、この「司法機関の独立性の不足が行政訴訟制度上の困難の第一の原因である」ことは学界の「一致した認識」であるといわれる。⁽³⁴⁾

第三に、法院内の司法活動が行政化している。つまり、事件を処理する際、法院内の各段階で検査され、首長責任制および報告して指示を請う制度などの行政活動方式が実行されているのである。たとえば、法院での事件の審判の主なプロセスはこうである。単独法廷（簡単な民事事件、軽微な刑事事件など）ないし合議法廷が審理を行って処理意見を提出した後、院長に報告して審査され、その後、院長が審査・承認している。重大事件、複雑な事件または難事件は、院長を通して法院内の裁判委員会に回されて討論・決定される。⁽³⁵⁾また、下級の法院が審判する事件のうち、重大・複雑・難事件はしばしば上級の法院に指示を請い、その後、下級の法院は上級の法院から出された「指示」の「精神」に照らして判決を出している。⁽³⁶⁾これは、中国での二審終審制を形骸化させるものである。

中国でも、上述の問題性は意識されており、裁判官の任免方法の改変、裁判官の身分・職務・生活の保障、司法経費の全国的統括制度、裁判官個人の独立、裁判官の地区（本籍）回避制度等を含む多角的な改革策が議論されてきて、司法改革はすでに「時代の主旋律」⁽⁵⁷⁾となっているとされる。しかし、共産党の統率的指導の位置づけ、国家機関相互の利害対立、裁判官の資質の低さ⁽⁵⁸⁾などの問題と密接にからんでいて、抜本的な改革は容易ではない。⁽⁵⁹⁾

(49) 馬懷徳、鄭毅「司法独立與憲法修改」前掲・法苑精華編輯委員會編『中国憲法學精萃（二〇〇四年卷）』一六七頁。

(50) この規定からして、「行政機関、社会团体および個人」でない国家権力機関、檢察機関、政党は、合法的な方法で法院の裁判活動に干渉できるようになっているという指摘があり、また、憲法第一三五条の「人民法院、人民檢察院および公安機關は、刑事事件を処理するにあたっては、分担して責任を負い、相互に協力、相互に制約して、法律の的確で有効な執行を保証すべきである。」という規定についても、そのなかの「相互に協力」の文言は、司法の独立の核心的要求である中立裁判に相符合しないという批判がある（馬懷徳、鄭毅、同右、一六八頁）。

(51) 譚世貴「論司法独立」『政法論壇』一九九七年一期、三一頁参照。

(52) この原則に基づいて、これまで幹部の選抜・任用は、党指導部のなかで非公開で行われていたが、一九九五年二月、中共中央は「党・政府指導幹部選抜・任用活動暫行条例」を發布して、党による幹部選抜・任用手続を公的に制度化した。さらに、二〇〇二年七月九日、中共中央はこの暫行条例の実施七年余の経験を踏まえて、それを修正した「党・政府指導幹部選抜・任用活動条例」を發布した。当該条例が適用されるのは、以下の幹部である。①中共中央、全国人民代表大會常務委員會、國務院、全國政治協商會議、中央紀律檢查委員會の活動部門あるいは機関内設の機構の指導人員。最高人民法院、最高人民檢察院の指導人員および内設機構の指導人員。県級以上の地方各級の党委員会、人民代表大會常務委員會、政府、政治協商會議、紀律委員會、人民法院、人民檢察院およびその活動部門あるいは機関内設の機構の指導人員。以上の工作部門の内設機構の指導人員。②県級以上の党委員会・政府直属の事業單位、労働組合、共産主義青年団、婦人連合会等の人民団体の指導人員。③非中共党員の指導人員。④処級以上の非指導職。また、二〇〇六年八月七日、中共中央办公厅は、幹部の人事についての重要施策である「党政指導幹部職務任期暫行規定」、「党政指導幹部交流活動規定」、「党政指導幹部任職回避暫行規定」を發布した。これらは人

民法院の幹部にも適用される。

- (53) その他、事件に対する共産党委員会の書類取寄せ・閲読（「調閲」）、事件に対する共産党委員会書記の書面指示（「批示」）の問題などがある。

- (54) 楊海坤、章志遠「修法要義在於理論之先行」『法学』二〇〇五年一二期、四頁。

- (55) 他の組織の「廷務会」によって討論・決定される場合もある。一部の法院は事件が重大・複雑・難であるか否かにかかわらず裁判委員会ないし廷務会の討論・決定によっている。

- (56) 上級法院に指示を請う制度（案件請示制度）は、下級法院が事件審理の過程において、事件の実体処理または手続問題について口頭ないし書面の形式で、上級法院に指示を請い、上級法院が回答を与える制度を指す。これには清末にまで遡る歴史の起源と現実的必要性があり、中国の審判実践において重要かつ独特の機能を果たしてきたが、審判の独立、直接審理などの現代司法の基本理念に違背し、当事者の訴権を侵害し、訴訟効率を低下させているとして、将来的には廃止の方向にあるとされる。この問題を考察したある論文は、この制度の形成原因として、法律制度体系の不完全性、「解釈の共同体」の欠如、権威型国家管理モデル、法律解釈権力化の観念をあげている（万毅「歴史與現実交困中的案件請示制度」『法学』二〇〇五年二期、九頁以下）。なお、上級組織に指示を請う制度との関係での現象である「判決延期」（裁判官が事件審理後に判決を下すことができずに、院長、廷長または裁判委員会に指示を請い、その決定後に判決を言い渡すこと）、「先定後審」（先に院長、廷長または裁判委員会の討論・決定を請求して、その決定が出た後に法廷で審理すること）の問題については、譚世貴・前掲「論司法獨立」三四頁参照。

- (57) 湯維建「論司法公正的保障機制及其改革」『河南省政法管理幹部學院學報』二〇〇四年六期、三一頁。

- (58) 裁判官の学歴、文化水準、専門化の程度の低さの原因は、中華人民共和國建国後の長期間、裁判官は他の行政官と本質的な区別はなく、同じく国家幹部に属し、党政の幹部と同様的方式で管理・選任され、採用は学歴、専門能力、法律活動経験等によるのではなく、また統一の専門試験（中国で国家的統一司法試験制度が確立・実施されたのは二〇〇二年からである）によるものもなかったことであるとも言えるが（陳有賢「基層司法官斷档與司法考試制度改革」『國家檢察官學院學報』二〇〇六年三期、一五三頁以下参照）、根本的には、建国以後の憲政主義、法治主義に対する長年の軽視ないし無視である。裁判官の資質の低さは中国で既に共通認識となっており、最高人民法院は、最近、裁判官の司法能力と司法水準の向上等のための通知を發した

（最高人民法院通知「關於增強司法能力提高司法水準的若干意見」〔法發〔二〇〇五〕四号、二〇〇五年四月一日〕。

なお、裁判官の人数自体はすでに充足しているとされる。現在、全国で、高級裁判官は三万余、裁判官は一八万余、総数二二万余である（『人民法院報』二〇〇二年三月二日）。もっとも、研究者の間では、この人数は、欧米・日本と比べて多すぎるとして、裁判官の職業化、精鋭化を主張する論もある（章武生「法官職業化、精英化與司法權威」『政治與法律』二〇〇四年五期、四頁参照）。

(59) この改革との関係で、二〇〇五年一〇月二六日に最高人民法院が發布した「人民法院第二次五カ年改革綱要（二〇〇四―二〇〇八）」は、党の統率的指導と人民代表大会制度の堅持を改革の基本原則としており、およそ抜本的改革とは言えないが、一定程度注目される内容を含んでいる。当該綱要は、①訴訟手続制度の改革と改善、②裁判指導制度と法律統一適用システムの改革と改善、③執行体制と活動システムの改革と改善、④裁判組織と裁判機構の改革と改善、⑤司法裁判管理と司法政務管理制度の改革と改善、⑥司法人事管理制度の改革と改善、⑦人民法院の内部監督および外部監督の制度の改革と改善、⑧人民法院体制改革の継続的探求に章立てしたうえで、全部で五〇項目の改革任務と改革措置を提示している。これらの項目の改革が計画に沿って行われるとすれば、人民法院の独立性、司法の公正性、司法組織の健全性、司法人事の客観性、死刑判決手続の慎重性、判決の執行性等の面で一定の改善が期待され得る。また、綱要の第一三項目である「案例指導制度の建立と改善」は、中長期的には、中国での司法の安定性、司法の効率性、法制の統一性等において大きな影響を及ぼす可能性を帯びている。中国の論によれば、案例指導制度は、世界の二大法系（大陸法系と英米法系）の折衷的な制度選択である。それは「案例」指導制度であつて、「判例」指導制度ではない。同時に、それは、これまでと異なつて、案例に単に「参考」の作用を果たさせるのではなく、裁判活動を「指導」できる地位に上昇させたものである。案例指導制度は創新の制度ではあるが、新たな「造法」の制度ではなく、それは制定法を主とし案例を補とする制度である（劉作翔、徐景和「案例指導制度的理論基礎」『法学研究』二〇〇六年三期、一六頁以下参照）。この案例指導制度の建立は国家体制の安定性と長期性を必要とするであろうが、制定法主義でも判例法主義でもない中国の特色を有した制度の構築に中国が積極的に動き出したものとして注目に値する。