

АКАДЕМИЯ НАУК СССР

Л. М. ГУДОШНИКОВ

*В*ЫСШИЕ ОРГАНЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ
КИТАЙСКОЙ
НАРОДНОЙ
РЕСПУБЛИКИ



ИЗДАТЕЛЬСТВО АКАДЕМИИ НАУК СССР

О Г Л А В Л Е Н И Е

	Стр.
Введение	3
I. Всекитайское Собрание народных представителей . . .	7
1. Порядок образования Всекитайского Собрания народных представителей	13
2. Компетенция Всекитайского Собрания народных пред- ставителей	18
3. Сессии Всекитайского Собрания народных представи- телей	31
4. Комиссии Всекитайского Собрания народных представи- телей	37
5. Постоянный комитет Всекитайского Собрания народных представителей	44
6. Депутаты Всекитайского Собрания народных представи- телей	64
II. Председатель Китайской Народной Республики	70
III. Верховное Государственное Совещание	76
IV. Государственный Совет Китайской Народной Республики	80
Заключение	103

А К А Д Е М И Я Н А У К С С С Р
И Н С Т И Т У Т П Р А В А и м . А . Я . В Ы Ш И Н С К О Г О

Л . М . Г У Д О Ш Н И К

*В*ЫСШИЕ ОРГАНЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ
КИТАЙСКОЙ
НАРОДНОЙ
РЕСПУБЛИКИ

И з д а т е л ь с т в о А к а д е м и и Н а у к С С С Р
М о с к в а · 1 9 6 0

Ответственный редактор
А. Е. ЛУНЕВ

ВВЕДЕНИЕ

Настоящая работа ставит целью изучение опыта государственного строительства Китайской Народной Республики в области организации и деятельности высших органов государственной власти и государственного управления.

Высшие органы государственной власти и государственного управления Китайской Народной Республики являются органами демократической диктатуры народа, т. е. диктатуры пролетариата, установившейся в стране в результате победы народно-демократической революции. Эта революция начисто смела государственные учреждения гоминдановского фашистского режима, в том числе и высшие его органы, осуществлявшие диктатуру компрадорской буржуазии и помещиков. До 1946 г. эта диктатура даже не прикрывалась каким-либо подобием парламентских форм—не существовало всекитайского представительного органа: его функции выполняли съезды реакционной партии Гоминдан, а в перерывах между ними высшим органом государственной власти был Центральный исполнительный комитет Гоминдана. В 1946 г. чанкайшистская клика, переоценив временные военные успехи, созвала Национальное собрание, подобранное из представителей бюрократической буржуазии и помещиков. Даже формально это собрание не могло претендовать на всекитайское представительство, так как «выборы» были проведены лишь на территориях, занятых войсками Чан Кай-ши; там, где выборы проводились, от участия в них была отстранена основная масса народа. Высшие ор-

ганы государственного управления дореволюционного Китая также являлись аппаратом, выражающим интересы лишь помещиков и компрадоров, они были органами угнетения китайского народа, закабаления его империалистами. Гоминдановская конституция формально предусматривала существование законодательного, исполнительного, судебного, контрольного и экзаменационного юаней, из которых первый должен был осуществлять законодательные функции, за исключением переданных Национальному собранию, второй—функции кабинета министров, третий—верховного суда, четвертый—государственного контроля, пятый—функции специального органа, ведавшего вопросами определения квалификации для принятия на государственную службу. Фактически, однако, высшие органы государственного управления были не исполнительный юань и не любой другой из предусмотренных конституцией органов, а неконституционные органы, как, например, Верховный Совет национальной обороны, возглавлявшейся Чан Кай-ши. До создания этого Совета в 1937 г. функции высшего органа государственного управления фактически осуществлялись политическим бюро при Центральном исполнительном комитете Гоминдана. Таким образом, реакционный режим в старом Китае характеризовался сращением партийного аппарата фашистской гоминдановской партии с государственным аппаратом. Этот реакционный аппарат был уничтожен в ходе народно-демократической революции.

Революционный народ, руководимый рабочим классом и Коммунистической партией, создал свои органы власти, управления и правосудия. Эти органы строились в процессе длительной революционной борьбы народа против реакционных сил феодалов и компрадоров¹.

Высшие государственные органы Китайской Народной Республики формировались и с самого начала находились под руководством Коммунистической партии Китая, опирающейся на широкий Единый народно-демократиче-

¹ О процессе складывания освобожденных районов Китая в единое народно-демократическое государство см. Л. М. Г у д о ш н и к о в. Местные органы государственной власти и государственного управления Китайской Народной Республики. М., Изд-во АН СССР, 1958, стр. 31—42.

ский фронт¹. История показала, что без руководства Коммунистической партии было бы невозможно освободить страну от феодально-компрадорского и империалистического гнета, восстановить народное хозяйство, провести аграрную реформу и обеспечить строительство социализма. Неудивительно поэтому, что наибольшую ярость международной и внутренней реакции вызывает именно руководящее положение Коммунистической партии Китая в государстве. Оно и явилось главным объектом нападок на социалистический строй со стороны буржуазных правых элементов в Китайской Народной Республике. Правые непомерно раздували отдельные недостатки в работе Коммунистической партии и замалчивали огромные успехи, достигнутые коммунистами под ее руководством. Народ гневно осудил реакционные заявления и действия правых элементов; они оказались в полной изоляции. Разгром правых еще раз продемонстрировал сплоченность многомиллионного китайского народа вокруг Коммунистической партии.

В основе организации и деятельности высших органов государственной власти и государственного управления Китайской Народной Республики лежат общие для всех социалистических стран принципы демократического централизма, коллективного руководства, участия масс в управлении государством и связи государственных органов с массами (в Китае этот принцип обычно именуется принципом «линии масс»), планирования, законности и национального равноправия².

Вопросы организации и деятельности высших органов государственной власти и государственного управления

¹ Подробней о руководстве Коммунистической партии Единым народно-демократическим фронтом и органами государства см. А. Е. Лунев. Сущность Конституции Китайской Народной Республики. М., Госюриздат, 1958, стр. 22—29; см. также Р. С. Кондратьев и Л. А. Грачев. Государственный строй Китайской Народной Республики. М., Госюриздат, 1959, стр. 45—53.

² Содержание этих принципов применительно к Китаю см. Л. М. Гудошиков. Указ. соч., стр. 68—100. В юридической литературе КНР принципы национального равноправия, планирования и законности часто включаются в принцип демократического централизма, так как принцип демократического централизма является основополагающим, ведущим принципом; другие принципы, по существу, являются расширением принципа демократического централизма.

Китайской Народной Республики с самого ее образования являются предметом внимания советских исследователей¹.

При написании данной работы автор использовал как работы советских авторов, так и китайские источники.

¹ См. З. М. Черниловский. Государственный строй Китайской Народной Республики. М., Госюриздат, 1951; Л. Д. Воеводин. Государственный строй Китайской Народной Республики. М., Госюриздат, 1956; А. Е. Лунев. Сущность Конституции Китайской Народной Республики. М., Госюриздат, 1958; Г. В. Игнатенко. Система представительных органов Китайской Народной Республики. М., Госюриздат, 1959; Р. С. Кондратьев и Л. А. Грачев. Государственный строй Китайской Народной Республики. М., Госюриздат, 1959, и др.

И. ВСЕКИТАЙСКОЕ СОБРАНИЕ НАРОДНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ

Всекитайскому Собранию народных представителей, являющемуся высшим органом государственной власти, до принятия Конституции КНР 1954 г. предшествовали пленарная сессия Народного политического консультативного совета Китая и Центральный народный правительственный совет. Народный политический консультативный совет Китая (НПКСК), представляющий собой форму организации Единого народно-демократического фронта в стране, собирался на пленарную сессию только один раз—в сентябре 1949 г.

Осуществляя волю всего китайского народа, пленарная сессия НПКСК провозгласила Китайскую Народную Республику и выработала важные конституционные документы, определившие развитие великого народно-демократического государства: Общую программу Народного политического консультативного совета Китая и Закон об организации Центрального народного правительства Китайской Народной Республики. Сессия приняла также Организационный статут Народного политического консультативного совета Китая и некоторые другие постановления общегосударственного характера¹. Сессия НПКСК сыграла, таким образом, роль учредительного собрания Китайской Народной Республики, приняв на себя полномочия верховного органа государственной вла-

¹ О государственном флаге, о государственном гимне, о новом летосчислении.

сти. Эти полномочия были закреплены в принятых сессией документах: Законе об организации Центрального народного правительства (ст. 3), Организационном статуте Народного политического консультативного совета Китая (п. 3, ст. 7) и его Общей программе (ст. 13). Конкретно эти полномочия сводились к следующему: выработке Закона об организации Центрального народного правительства, избранию Центрального народного правительственного совета и наделению его полномочиями на осуществление государственной власти. Кроме того, на сессию возлагалось внесение в Центральный народный правительственный совет проектов решений по основным планам и важнейшим мероприятиям, касающимся народно-демократической революции или государственного строительства всего Китая. Последняя функция проводилась в жизнь через Всекитайский комитет, в первоначальный состав которого было избрано 180 человек, т. е. около трети членов пленарной сессии.

После закрытия сессии НПКСК и вплоть до созыва Всекитайского Собрания народных представителей в сентябре 1954 г. высшим органом государственной власти в стране был Центральный народный правительственный совет (ЦНПС), образовавший Государственный административный совет в качестве высшего исполнительного органа по делам административного управления государством, Народно-революционный военный совет в качестве высшего органа, ведающего военными делами государства, Верховный народный суд и Верховную народную прокуратуру.

Центральный народный правительственный совет состоял из Председателя Центрального народного правительства, шести его заместителей и пятидесяти шести членов. Из своего состава Центральный народный правительственный совет избирал генерального секретаря.

Центральный народный правительственный совет представлял Китайскую Народную Республику во внешних сношениях, а внутри страны руководил государственной властью. Он был облечен законом всеми полномочиями высшего органа государственной власти. Прежде всего Центральный народный правительственный совет был государственным законодательным органом и органом, определявшим основное направление государственной

политики¹. Центральным народным правительственным советом были приняты такие законы огромного революционного и исторического значения, как Закон о земельной реформе, Закон о браке, Закон о профсоюзах (1950), Временное положение об организации народных судов, Временное положение об организации Верховной народной прокуратуры, Временное положение об организации местных народных прокуратур (1951 г.), Положение о наказаниях за коррупцию (1952 г.), Закон о выборах во Всекитайское Собрание народных представителей и местные собрания народных представителей (1953 г.) и другие. Следует, однако, отметить, что в первые годы существования Китайской Народной Республики ряд актов, имевших характер законов, был принят также Государственным административным советом, например Положение о наказаниях за контрреволюционную деятельность, Временный таможенный кодекс и некоторые другие. До ноября 1952 г. акты аналогичного характера принимались и в крупных административных районах, на которые в то время делилась страна (Северо-Восточный Китай, Северный Китай, Восточный Китай, Северо-Западный Китай, Южно-Центральный Китай, Юго-Западный Китай). Примером могут служить Временные положения о наказании бесчинствующих помещиков, изданные в период земельной реформы Военно-административными комитетами Северо-Западного, Восточного, Южно-Центрального и Юго-Западного Китая. Следовательно, в первые годы существования народной республики законодательная деятельность в силу условий развития революции в стране не была полностью централизованной, однако все акты, фактически носившие характер законов, строились на единых принципах Общей программы НПКС. Законодательные акты переходного периода в большинстве случаев имели характер временных законов, которые в дальнейшем были заме-

¹ Другие высшие государственные органы (кроме Центрального народного правительственного совета) официально именовались так: Государственный административный совет Центрального народного правительства, Народно-революционный военный совет Центрального народного правительства, Верховный народный суд Центрального народного правительства, Верховная народная прокуратура Центрального народного правительства.

нены более совершенными. Коммунистическая партия Китая и Народное правительство очень серьезно подошли к законодательной работе. Законодательство Китайской Народной Республики развивалось и совершенствовалось постепенно, «исходя из действительности, на основании объективных требований политического и экономического развития, идя от простого к сложному»¹.

Для характеристики законодательной деятельности тех лет необходимо отметить еще два положения: во-первых, Центральный народный правительственный совет несколько раз вносил изменения в Закон об организации Центрального народного правительства КНР, принятый пленарной сессией Народного политического консультативного совета.

Эти изменения, однако, касались лишь вопросов создания, слияния или ликвидации отдельных министерств или комитетов; во-вторых, вопросы административного деления провинций, соответствующих им и вышестоящих единиц решались исключительно Центральным народным правительственным советом.

Установив положение Центрального народного правительственного совета как высшего органа государственной власти в стране, закон предоставил ему право отменять или изменять акты, издаваемые Государственным административным советом, в случае если они противоречили законам и указам.

Центральный народный правительственный совет был наделен правом ратифицировать, денонсировать или вносить изменения в договоры и соглашения, заключенные Китайской Народной Республикой с иностранными государствами. Так, 11 апреля 1950 г. Центральный народный правительственный совет ратифицировал советско-китайские договоры и соглашения, подписанные в Москве 14 февраля 1950 г.²: Договор о дружбе, союзе и взаимной помощи, Соглашение о Китайской Чанчуньской железной дороге, Порт-Артуре и Дальнем и Соглашение о предоставлении кредита КНР.

¹ «Материалы VIII Всекитайского съезда Коммунистической партии Китая». М., Госполитиздат, 1956, стр. 246.

² «Известия», 13 апреля 1950 г.

Центральный народный правительственный совет обладал всеми бюджетными правами высшего органа государственной власти: утверждал и вносил изменения в государственный бюджет и утверждал отчет о его исполнении. Например, в начале августа 1952 г. Центральный народный правительственный совет утвердил отчет об исполнении бюджета на 1951 г. и бюджет на 1952 г.¹

Центральный народный правительственный совет назначал и смещал всех высших правительственных должностных лиц Государственного административного совета, Народно-революционного военного совета и Народно-освободительной армии Китая, Верховного народного суда и Верховной народной прокуратуры, послов, посланников и других полномочных представителей КНР в иностранных государствах. Кроме того, Центральный народный правительственный совет по представлению Государственного административного совета назначал или утверждал назначение важнейших административных работников на местах.

На Центральный народный правительственный совет было возложено решение вопросов войны и мира, издание указов об общей или частной амнистии, учреждение государственных орденов и медалей и награждение ими, установление и присвоение государственных почетных званий.

Наконец, на Центральный народный правительственный совет закон возложил обязанность подготовки и созыва Всекитайского Собрания народных представителей. В порядке осуществления этой функции Центральный народный правительственный совет 13 января 1953 г. на своей двадцатой сессии обсудил предложение Коммунистической партии Китая, внесенное через бюро Всекитайского комитета НПКС, о созыве Всекитайского и местных собраний народных представителей и принял постановление об их созыве. Центральный народный правительственный совет постановил созвать волостные, уездные, городские и провинциальные собрания народных представителей, а на основе этого и Всекитайское Собрание народных представителей. 11 февраля 1953 г.

¹ «Известия», 12 августа 1952 г.

на двадцать второй сессии Центральный народный правительственный совет принял Закон о выборах во Всекитайское Собрание народных представителей и местные собрания народных представителей. Постановлением 28-й сессии Центрального народного правительственного совета 18 сентября 1953 г. в связи с постигшими ряд провинций страны стихийными бедствиями созыв Всекитайского Собрания народных представителей был отложен. Наконец, 11 августа 1954 г. на тридцать третьей сессии Центрального народного правительственного совета было принято решение 15 сентября 1954 г. созвать первую сессию Всекитайского Собрания народных представителей первого созыва.

В качестве высшего органа государственной власти Народной республики Центральный народный правительственный совет в 1953—1954 гг. возглавил работу по подготовке Конституции Китайской Народной Республики.

Решение о выработке Конституции КНР было принято на двадцатой сессии Центрального народного правительственного совета в январе 1953 г. вместе с Постановлением о созыве Всекитайского Собрания народных представителей и местных собраний народных представителей.

Сессия создала комиссию для выработки проекта Конституции (конституционную комиссию) во главе с Председателем Центрального народного правительства товарищем Мао Цзэ-дунем. Первоначальный текст проекта был представлен в комиссию Центральным комитетом Коммунистической партии Китая в марте 1954 г. Затем он был разослан на места, где обсуждался на собраниях представителей демократических партий и различных народных организаций. На этих собраниях в первоначальный текст было предложено внести поправки и изменения, из которых часть была принята Конституционной комиссией. 14 июня 1954 г. Центральный народный правительственный совет опубликовал исправленный проект Конституции для всенародного обсуждения. Это обсуждение продолжалось свыше двух месяцев с участием 150 млн. человек. Широкие народные массы горячо поддержали проект Конституции и вместе с тем предложили внести в него целый ряд поправок и дополнений.

В соответствии с этими предложениями Конституционная комиссия еще раз исправила проект конституции. 9 сентября 1954 г. на тридцать четвертой сессии Центральный народный правительственный совет обсудил представленный комиссией текст проекта Конституции и утвердил его для рассмотрения на сессии Всекитайского Собрания народных представителей¹.

В заключение краткого очерка системы высших органов государственной власти Китайской Народной Республики в 1949—1954 гг. необходимо указать на некоторые особенности в положении Председателя Центрального народного правительства. Во-первых, законом об организации Центрального народного правительства была установлена ответственность и подотчетность Государственного административного совета перед Председателем Центрального народного правительства в период между сессиями Центрального народного правительственного совета; во-вторых, установилась практика опубликования законов в виде приказа за подписью Председателя Центрального народного правительства; в-третьих, Председатель Центрального народного правительства принимал верительные грамоты от аккредитованных в Китае иностранных дипломатов. Из этого следует, что Председатель Центрального народного правительства выполнял некоторые функции главы государства, но не единолично, а на основе решений Центрального народного правительственного совета. В целом для периода 1949—1954 гг. высшим органом государственной власти и главой государства следует считать Центральный народный правительственный совет.

1. Порядок образования Всекитайского Собрания народных представителей

Современная система высших органов государственной власти Китайской Народной Республики была установлена Конституцией, принятой Всекитайским Собранием народных представителей 20 сентября 1954 г. В Конституцию вошел ряд положений Общей программы На-

¹ О подготовке и принятии Конституции Китайской Народной Республики подробнее см. в книге А. Е. Лунев а. Сущность Конституции Китайской Народной Республики. М., Госюриздат, 1958, стр. 16—19.

родного политического консультативного совета Китая. Одним из них является образование Всекитайского Собрания народных представителей (ВСНП) как высшего органа государственной власти. На новом историческом этапе, после завершения восстановительного периода, отпала необходимость в осуществлении функций высшего органа государственной власти организацией Единого народно-демократического фронта (Народным политическим консультативным советом Китая) и избранным ею временным органом — Центральным народным правительственным советом. Образованное в результате всеобщих выборов Всекитайское Собрание народных представителей сосредоточило в своих руках всю высшую власть в государстве.

По Конституции Всекитайское Собрание народных представителей образуется из депутатов, избранных от административно-территориальных единиц центрального подчинения (провинций, автономных областей, городов центрального подчинения), народных вооруженных сил и китайских граждан, проживающих за границей. Нормы представительства и порядок избрания депутатов (в том числе и депутатов от национальных меньшинств) отражены в Законе о выборах. Последний конкретизирует общие положения о порядке образования Всекитайского Собрания народных представителей. Согласно Закону о выборах во Всекитайское собрание народных представителей, кроме депутатов, избранных от административно-территориальных единиц центрального подчинения, избираются также представители промышленных городов провинциального подчинения с населением свыше 500 тыс. человек. Закон о выборах фиксирует число депутатов от национальных меньшинств (150 человек), от народных вооруженных сил (60 человек), от китайских эмигрантов (30 человек).

Депутаты от административно-территориальных единиц центрального подчинения избираются Собраниями народных представителей этих единиц по нормам, определенным Законом о выборах. Они различны для провинций и городов: в провинциях избирается один депутат от каждых 800 тыс. жителей (но не менее трех депутатов), в городах — один депутат от каждых 100 тыс. жителей. Установленные законом преимущества представи-

тельства для городов преследуют цель усиления руководящей роли еще относительно немногочисленного рабочего класса КНР во Всекитайском Собрании народных представителей.

150 депутатских мест, отведенных для представителей национальных меньшинств, распределяются Центральной избирательной комиссией между различными административно-территориальными единицами в соответствии с численностью национальных меньшинств, их размещением и т. д. Эти 150 представителей избираются помимо депутатов, выбираемых национальными меньшинствами по общей норме.

Поэтому представительство национальных меньшинств во Всекитайском Собрании народных представителей в процентном отношении превышает их удельный вес в населении страны. Национальные меньшинства составляют 6,06 % населения страны, а их представители во Всекитайском Собрании народных представителей первого созыва занимали 14,44 % общего количества депутатских мест¹.

Таким образом, в верховном органе государственной власти Китайской Народной Республики широко представлены интересы национальных меньшинств.

Порядок избрания депутатов от национальных меньшинств во Всекитайское Собрание народных представителей следующий: депутаты от национальных административных единиц центрального подчинения (т. е. от автономных областей и Тибета) избираются непосредственно этими единицами, а депутаты от национальных меньшинств, проживающих в других районах, — Собраниями народных представителей провинций и городов².

Депутаты от народных вооруженных сил во время первых всеобщих выборов 1953—1954 гг. были избраны на представительных выборных конференциях военно-

¹ Примерно таким же является процент депутатов от национальных меньшинств во Всекитайском Собрании народных представителей второго созыва.

² При избрании Всекитайского Собрания народных представителей первого созыва депутаты от Тибета и округа Чамдо (сейчас входит в территорию подготавливаемой к образованию Автономной области Тибет) были выделены местными властями.