

文章编号: 1674-5205(2014)06-0181-(007)

我国国家主席制度的历史回顾及反思

马 岭

(中国青年政治学院法律系, 北京 100089)

〔摘 要〕 建国六十多年,关于国家主席的规定在《宪法》上有着较为明显的变化。1954年至1959年期间,国家主席是事实上的实权元首。1959年至1966年期间“双主席制”蕴涵着政治危机。1966年至1982年期间,国家主席制度受到严重破坏,最终导致其不复存在。1982年至1993年期间再现“双主席制”。1993年至今,《宪法》虽然屡次修改,但关于国家主席的条文变化很少,然而在实践中再次出现了国家主席权力扩充的现象。在我们对国家主席制度作历史回顾的时候,不能仅仅局限于宪法规范层面的视角,还应从规范与事实两个方面进行分析。

〔关键词〕 国家主席制度; 宪法; 元首

Abstract: The provisions on the founding of state president have gone through more obvious changes in the Constitution for more than 60 years. From 1954 to 1959, the president was in fact the head of a state with real power. From 1959 to 1966, president with dual system contained political crisis. Between 1982 and 1966, the state president system was seriously damaged, and eventually cancelled. From 1982 to 1993, president with dual system reemerged. Since 1993, although the Constitution has been changed frequently, the provisions concerning the state president changed little. However, the phenomenon president expanding its power again in practice emerges. From our historical review, the president system can not only be confined to the perspective of constitutional norm level, and it should be analyzed from the two aspects of norms and facts.

Key Words: state president system; the Constitution; head of a state

中图分类号: DF21 文献标识码: A

纵观我国国家主席制度的发展历史,关于国家主席的规定在宪法上有较为明显的变化,如1975年《宪法》和1978年《宪法》中取消了国家主席的建制,1982年《宪法》与1954年《宪法》对国家主席的规定也不完全相同。而实践中的变化或许更耐人寻味。在我们对国家主席制度作历史回顾的时候,不能仅仅局限于宪法规范层面的视角,而是应当从规范与事实两个方面进行分析。

一、1954—1959年: 国家主席是事实上的实权元首

这一时期根据1954年《宪法》的规定设立国家主席,国家主席拥有各国元首所拥有的权力,因此当时的国家主席应当被视为我国的国家元首。

根据1954年《宪法》的规定,国家主席行使法律公布权、命令发布权等权力时,必须根据全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会的决定,因

此学界普遍认为国家主席的权力是虚权性的。但在实践中这些权力却不完全是虚的,如“1955年4月7日,毛泽东主席根据首届人大常委会第9次会议的决议,发布了《关于结束中华人民共和国同德国之间的战争状态的命令》,”其中的两项内容(宣布“两国间战争状态结束,和平关系建立”以及“战争状态的结束并不改变德国的国际义务,也不影响中国根据有关德国的国际协定而享有的权利和承担的义务”)是常委会的决议中没有的,“常委会只决定了原则精神,至于具体规范则由主席以命令来作了规定。而这样的规范是国务院在工作中必须贯彻执行的。”⁽¹⁾⁷⁴⁴还有国家主席对总理的提名权,也是“虚中有实”,“在实际生活中,有两次做法更能表明这个‘实’的成分。一是1955年4月13日,国务院总理兼外交部长周恩来给主席报告云‘中华人民共和国主席:在我出国参加亚非会议和访问印度尼西亚期间,总理的职务拟由陈云副总理代行;外交部部长的职务拟由张闻天副部长代行。专此报告,请予批准。’同日,中华人民共和国主席批准了该报告。”⁽²⁾²⁰⁷通过这些具体事例可

收稿日期: 2014-04-19

作者简介: 马岭(1961—),女,河北省邢台市人,中国青年政治学院法律系教授,硕士生导师。

以看出,由“常委会决定原则精神,由国家主席以命令的形式作出具体规范”的作法,使国家主席的那些所谓“虚权”已经在实践中转化为了“实权”。这一权力模式似乎也可以解释为是宪法在实践中的发展,但这是否有违宪嫌疑,则需要全国人民代表大会来裁定。由于宪法的规范相对较为原则,相关的宪法性法律在我国又没有及时制定出来,全国人民代表大会的监督权没有落实,专门的违宪审查机构也没有建立,因此国家主席的这些行为在当时就顺理成章地出现了,并且几乎没有任何阻力地合理化、合法化了。

仔细分析 1954 年《宪法》中关于国家主席的规定,会发现有些条款并非我们原来认识的那么简单。如 1954 年《宪法》第 43 条规定“中华人民共和国主席在必要的时候召开最高国务会议,并担任最高国务会议主席。最高国务会议由中华人民共和国副主席、全国人民代表大会常务委员会委员长、国务院总理和其他有关人员参加。最高国务会议对于国家重大事务的意见,由中华人民共和国主席提交全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会、国务院或者其他有关部门讨论并作出决定。”对此有学者认为,1954 年《宪法》规定的国家主席职权,总体上的特点是“虚中有实”,“形虚实实”,在国家主席行使的 7 项职权中,军事权和召开最高国务会议之权,应该说具有实质性。召开最高国务会议之权“从宪法条文规定的字面上看,应该是虚的,但从实质上分析,无疑是实的。”毛泽东在 1954 年的《宪法》起草委员会上,曾对这个条文作过解释。第一,他认为《宪法》没有规定最高国务会议讨论的内容和范围。他说“议什么事没有讲,总之不能违反全国人民代表大会。”第二,他认为这不是一项经常行使的职权。他说“在必要的时候”,也就是说很少开,有紧急的大事情才开会商量一下。第三,他认为最高国务会议只是提出建议。他说“可以提出建议,建议不起决定作用,人家愿理就理,不理拉倒,毫无办法。”毛泽东说的这段话,似乎是想表明:主席召开最高国务会议是一项虚的、非实质性的职权。”“可是实际上并非完全如此。首先,正如毛泽东说的,‘议什么事没有讲’,这恰恰说明《宪法》给予了主席以极大的自由裁量权。他想议什么事就议什么事,只要‘不违反全国人民代表大会’,只要主席判定为‘国家重大事务’,都可以作为议题。而且最高国务会议一旦召开,则按照《宪法》的规定,中华人民共和国副主席、全国人大常委会委员长、国务院总理和其他有关人员,都须前来参加。再者,虽然最高国务会议不做决议、决定,不制定具有法律效力的规范性文件,仅仅由主席把意见提交全国

人民代表大会、全国人大常委会、国务院或者其他部门去‘讨论并作出决定’,但事实上,既然是主席召开并主持会议,所议的命题又是‘国家重大事务’,参加会议讨论的又是国家副主席、全国人大常委会委员长、国务院总理以及其他的要员,这样高规格的最高国务会议讨论出来的意见,能是普通一般性的意见所可以比拟的吗?能有不被各个方面重视之理吗?由此可见,这项权力只是形式上是虚的,而实质上是实的。它具有很大的权威和实际的影响力。”⁽²⁾²⁰⁶⁻²⁰⁷

笔者认为这一分析是中肯的。值得注意的是,国家主席的权力之所以能够“形虚实实”,与中国国情的特点有紧密的联系,也是中国政治权力潜规则具有巨大作用的表现。同样内容的条款在其他国家可能就是虚的,不存在“形虚实实”的问题而就是“形虚实虚”。宪法条文在宪政实践中会有一定的发展变化甚至变形,应该说大体都属于正常,问题是朝什么方向发展、在哪些方面变化?是朝着宪政的方向发展变化还是朝着宪政的反方向发展变化?这取决于一个国家内部民主力量的角逐。而毛泽东的政治智慧在于他有意“设计了一个‘虚性’的主席,一可以不被‘打屁股’,不受可能的追究;二可以在法律上避免使国家权力集中于个人手中,这既符合民主原则,当然也就不会受到诸如‘个人专权’、‘独裁’等恶名的指责和攻击了”。⁽²⁾²⁰⁵这样一个有意设计出来的国家主席,体现了毛泽东作为政治家的精明、心计和城府。虽然从《宪法》条文上看国家主席是虚权的,但设计者非常有把握它将是“形虚实实”的,现实的政治权力环境必然把它打造成“形虚实实”,而这正是设计者的预期。国家主席可以“凭借宪法,得以巧妙地运用诸如最高国务会议那样的形式,发挥他个人的才智和影响力,左右形势,驾御全局。从这里可以启人心窍,体会到中国的主席制度的设计真是匠心独具。”⁽²⁾²⁰⁸笔者认为,1954 年《宪法》第 43 条可能是这部宪法的核心所在,也是 1954 年《宪法》的死穴。在一部宪法的众多条文中,有一个(或几个)条文是该宪法的关键穴位,点中这个穴位整部宪法就可能动弹不得,这不能不说是 1954 年《宪法》带给我们的深刻启示。它提醒我们在民主法制不健全的国家,宪法起草者可能在一部宪法中埋伏下“死穴条款”,这一条款的启用可能使整个国家陷入宪政危机。如 1957 年的“反右”运动与国务会议有直接联系,1957 年 10 月 13 日毛泽东在最高国务会议上发表了“坚定地相信群众的大多数”的讲话,提出“右派,因为他们反共反人民反社会主义,所以是一种敌对的力量”。并作出这

样的判断“赞成或者反对社会主义的,是百分之十,其中坚决反对社会主义的死硬派只有百分之二。”“六亿人口的百分之十是多少呢?是六千万人。”“全国人口的百分之二是多少呢?就是一千二百万。”⁽³⁾491,486,482,483事实证明,国家主席在最高国务会议上的这番讲话是被各国家机关行之有效地贯彻下去了。反右运动实质上是一场全国性的政治危机,这一危机的发生有深刻的历史、文化、社会原因,国家主席的召开最高国务会议权使这一危机具有了合法的外在实现形式,它表明,高度集中而又不受制约的权力迟早会酿成宪政危机^①。在实践中最高国务会议的参加者也不限于“中华人民共和国副主席、全国人民代表大会常务委员会委员长、国务院总理和其他有关人员”,而是多达几十人,而且还发明了国务会议“扩大会议”的形式,参加者可达上千人^②,最高国务会议这一条款随着1966年国家主席的缺位而事实上被冻结,1982年《宪法》没有再规定国务会议使其在宪法上被正式取消。

这一时期,党的主席与国家主席、军委主席是由同一人(毛泽东)担任的,党政军三位一体,这一般被认为是、事实上也确实可能是政权稳定、安定团结的保障和象征。这种体制的弊端并不完全在于权力过于集中,而在于对这种集中的权力缺乏有效的制约。作为最高权力机关的全国人民代表大会及其常务委员会不仅在事实上没有真正享有宪法赋予的决策权,而且没有宪法规定的监督权,最高权力机关反倒成了象征性的虚权(“形实实虚”),这不能不说是后来发生“文化大革命”这样重大的宪政危机的制度原因之一。

二、1959—1966年“双主席制”蕴涵着政治危机

这一时期从宪法规范上看,《宪法》中关于国家主席的条款在内容上没有任何变化,国家主席仍然是“形虚实实”的,例如“关于赦免权,《宪法》规定,主席根据全国人大常委会的决定‘发布特赦令’。特赦的决定权在常委会,主席只是发布命令。看起来,主席的作用是虚的,但事实并非如此。如1960年11月19日,第二届全国人民代表大会常务委员会第32次会议,通过了对确实已经改恶从善的蒋介石集团和伪满洲国的战争罪犯实行特赦的决议。根据这个决议,中华人民共和国主席刘少奇发布《特赦令》,命令(一)蒋介石集团和伪满洲国的战争罪犯,关押已满10年,确实改恶从善的,予以释放;(二)判处死刑、缓期2年执行的蒋介石集团和伪满洲国的战争罪犯缓刑时间已满1年、确实有改恶从善表现的,可以减为

无期徒刑或15年以上有期徒刑;判处无期徒刑的……可以减为10年以上有期徒刑。这个命令,由最高人民法院和高级人民法院执行。’这就清楚地表明:主席在根据全国人大常委会决议的原则精神而发布命令的时候,可以创造新的具体规范。而且主席命令的法律效力很高,像特赦令中所规定的具体内容,是最高人民法院和高级人民法院都必须遵照执行的。”^③在这里,国家主席有权命令“最高人民法院和高级人民法院执行”自己颁发的特赦令,也是很难用虚权能解释通的。

这一时期的变化主要表现在实践中——国家的党政体制上出现了“双主席制”,即党主席与国家主席分别由不同的人担任。这种现象其实也可以作“党政分开”迹象的解读,在民主和法制较为健全或在逐步健全的国家中,它有可能促进政治体制朝着更民主的方向迈进,如毛泽东任党的主席,刘少奇任国家主席,可以各管一摊,打破高度的党政一体化的权力格局。但在缺乏民主法制传统的社会,它可能只会加剧权力矛盾,引起激烈的权力斗争,导致政局不稳定。诱使“文化大革命”发生的因素很多也很复杂,但“双主席制”是否是“文化大革命”发生的制度方面

① “从毛泽东任中华人民共和国主席5年的实践来看,他行使宪法职权,共召开了16次最高国务会议,内容都涉及国家生活的重大事务。其中广为人知的,例如,1955年5月12日,毛泽东在最高国务会议上提出肃反工作的方针是‘提高警惕,肃清一切特务分子;防止偏差,不要冤枉一个好人’,该方针对于全国深入开展肃清反革命的政治运动起了指导作用。1956年1月25日的最高国务会议在毛泽东主持下,讨论了《1956年到1959年全国农业发展纲要草案》,它后来为全国人大所接受,成为我国农业工作的宪章。1956年5月2日,毛泽东在最高国务会议上提出‘百花齐放,百家争鸣’,成为我国发展科学技术和繁荣文学艺术的指针。”许崇德著《中华人民共和国宪法史》(上卷),福建人民出版社2005年版,第207页。最高国务会议5年中开了16次,平均每年3次,远远多于全国人民代表大会一年一次的开会次数,这与毛泽东在制定1954年《宪法》时解释国务会议“很少开”,“有紧急的大事情才开会商量一下”,是不太一致的。“紧急的大事情”是如此频繁地发生,使最高国务会议而不是全国人民代表大会成了实际上的国家最高权力机关。

② 如1957年2月26日的最高国务会议上,参加会议的有37人。在1957年2月27日—3月1日的最高国务会议扩大会议上,“出席会议的各方面人士共有一千八百多人”(在这次会议上毛泽东作了著名的《关于正确处理人民内部矛盾的问题》的报告)。逢先知、金冲及主编《毛泽东传》(上),中央文献出版社2003年版,第620—621页。

③ 董成美著《国家元首制度》,载李步云主编《宪法比较研究》,法律出版社1998年版,第743页。1960年11月19日的《全国人民代表大会常务委员会关于特赦确实改恶从善的蒋介石集团和伪满洲国的战争罪犯的决定》内容是“第二届全国人民代表大会常务委员会第32次会议,讨论了国务院关于特赦确实已经改恶从善的蒋介石集团和伪满洲国的战争罪犯的建议,决定:对于经过一定期间的改造、确实改恶从善的蒋介石集团和伪满洲国的战争罪犯,实行特赦。”

的导火索呢^①？在中国这样有“因人设事”传统的国家里，这是一个很重要的变化^②。从某种意义上说，国家主席的位置是毛泽东“让”给刘少奇的，以毛泽东的精明当然应该考虑过这种“让位”带来的后果，但他可能过于自信了（过于相信现实的政治权力格局而完全不拘泥于宪法条文的“教条”），或者过于任性（毛泽东一直很不耐烦国家主席的那些程序性、礼节性的具体事务工作）^③，这种任性往往会令权力者付出代价。毛泽东“退居二线”的想法即使是真，很可能也只是一时的考虑，未必能够长期实行，如果没有制度的足够约束力，仅仅凭个人的自觉，那么，让出权力后还可以再收回权力^④，“大权旁落”是一切权力者都不能容忍的，以毛泽东的个性决定了他不会长期“垂帘听政”而是要“临朝听政”的。根据1954年《宪法》的制度设计，一般情况下国家的重大事务应由全国人民代表大会作决定，国务院执行^⑤；特定情况下由国家主席召开最高国务会议形成形式上的建议、实质上的决定。毛泽东既然让出了国家主席的位置，就不应再“临朝听政”，不能对刘少奇当选国家主席后的“临朝听政”横加干涉。然而，党主席与国家主席之间的权力分工是什么，其界限在哪里，不论在宪法上还是党章上都是很模糊的，不确定的，二者由两个人分别担任时，要么国家主席成为党主席的附庸，要么党主席自觉地保持超脱状态，否则很难避免二者发生权力碰撞，使矛盾升级。可以说制度设计本身提供了灾难的可能性，而现实的政治环境和权力文化为灾难的发生做好了最后的准备。“文化大革命”的发动与1954年《宪法》第43条虽然并没有因果关系，“文化大革命”没有依靠1954年《宪法》第43条来启动（“文化大革命”的发动找不到任何宪法依据，甚至也不符合党内的民主程序），但1954年《宪法》第43条确定的“形虚实实”的高度集权模式，为后来的所谓“两个司令部”、“两条路线斗争”埋下了伏笔。

以此为鉴，我们在今后的制度设计上，在国家的民主法制建设步入成熟期的过程中，是应当避免“双主席制”的出现、保持执政党的首领同时担任国家元首的格局呢，还是应该继续尝试“双主席制”并以此作为党政分开的突破口？笔者认为，从国家权力的特征上看，分权是必要的，但分权也是有局限的，党政一把手的人员分离并不一定是宪政体制下分权的要求，分权不是指这个意义上的党政分开。相反，执政党的领袖和国家实权元首由不同的人担任可能带来互相扯皮、激化矛盾的严重弊端，这一弊端在有民主法治传统的国家可能可以避免，甚至还可能扬其长避其短，但在没有民主法治传统的国家则凶多吉少，而且

即使那些民主制度相当完备的国家，许多也采取了执政党首领担任最高国家领导人的做法。虽然民主体制的设计不可避免地在各国家机关之间会出现矛盾摩擦的弊端，但在具有执行权特点的行政系统内是要尽量避免互相扯皮的，是追求高效率的，而党主席与实权国家元首的合一则有利于实现这一目标。

三、1966—1982年期间：国家主席制度的瘫痪直至取消

这一时期国家主席制度受到严重破坏，最终导致其不复存在。其中1966—1975年期间，《宪法》并没有修改但事实上已经没有效力，国家主席刘少奇被政

① 在实行双主席制期间，毛泽东的地位确实在下降，“当毛泽东出现在党的会议上时，人们对他的讲话报以习惯的‘热烈掌声’（根据官方的记录），但是大多数党的领导人他的话置若罔闻”。“他虽然仍被尊崇为革命领袖，但是他已不再能够决定新社会的前进方向。”他“离开了政治权力的中心”，甚至作为党的主席他都已经只有虚名，毛泽东曾抱怨负责管理党务的总书记邓小平从1959年到1966年“什么事情都不找我”。〔美〕莫里斯·迈斯纳著《毛泽东的中国及后毛泽东的中国》，杜蒲等译，四川人民出版社1989年版，第337—338、339、341页。毛泽东“到60年代，他实际上已经很难接近中层，似乎中层是掌管在刘少奇和党的手中；并且，自己的讲话已经很少能被群众听到”。毛泽东“甚至承认自己犯了‘严重错误’，而且承认‘大跃进’这个实验所付出的代价‘太昂贵’。然而，无论广大群众是否知道主席的自我批评，党内和国家机构中对他的批评是越来越多、越来越大胆了。”“自从1958年以来，刘少奇掌握的权力是逐渐增多了；到1962年为止给人的印象是：他几乎使国家的经济恢复到了正常状态。……这中间，毛主席经历了两年或更长一点时间的自愿的半退休生活”〔英〕克莱尔·霍林沃思著《毛泽东和他的分歧者》，河南人民出版社1989年版，第89、90页。应该说刘少奇权力的增多和他担任国家主席的职位有直接的关系（还有其他因素），国家主席“形虚实实”的权力特点使他能够出面抓经济工作、管理国家政务。

② 1954年“《宪法》起草时，已明白显示，主席职位非毛泽东莫属”（许崇德著《中华人民共和国宪法史》（上卷），福建人民出版社2005年版，第206页）。当时可能没有考虑到毛泽东不担任国家主席的情况，而1959年后国家主席的职位开始由刘少奇担任。如果说最初设计“国务会议”是一种量体裁衣，那么“体”换了，“衣”是否还合适“召开国务会议权”所带来的潜在而巨大的作用后来可能随着人员的更换而“肥水流进外人田”了，这是始料不及的，真是“人算不如天算”。

③ 如尼克松访华时，当他“例举一系列需要共同关注的国家和地区、就国际问题谈论具体细节时，毛主席又摆了摆手，指着周恩来说道‘这些问题不是在我这里谈的问题。这些问题应该同周总理去谈。我谈哲学问题。’”陈敦德著《毛泽东·尼克松在1972》，昆仑出版社1988年版，第296页。

④ 国外有学者认为，群众对1958年大跃进的怨怒和同僚们的压力使“毛在1959年中期把国家主席的职位让给了刘少奇，他自己只保留中共中央主席的职位”。〔美〕R·特里尔著《毛泽东传》，刘路新等译，河南人民出版社1989年版，第315页。李锐也认为毛泽东“退居二线”，是为了“准备重整旗鼓”。李锐著《毛泽东的早年与晚年》，贵州人民出版社1982年版，第123页。这恐怕不完全符合事实，因为“毛泽东早在1956年中共八大召开前，就提出他不再担任下一届国家主席”，甚至提出“到适当时候不当党的主席”。黄峥著《刘少奇一生》，中央文献出版社2003年版，第345页。

⑤ 1954年《宪法》第47条规定国务院“是最高国家权力机关的执行机关”。

治运动打倒,国家主席制度在国家中的功用不能正常发挥,国家法制遭到严重践踏。但国家主席刘少奇的倒台并不能说明国家主席制度就完全不存在,这一时期国家主席的有些职权仍然由国家副主席代为行使,如宋庆龄在这一时期曾以国家副主席的身份接受一些国家新任驻华大使递呈的国书;董必武副主席在1972—1975年期间曾以代主席名义行主席职权。因此国家主席制度还在运转,只是严重地残缺不全^①。

1975年至1982年期间,宪法明确取消了国家主席的建制,1975年《宪法》对国家主席原有的外交权、公布法律权、发布命令权等均未作规定,对应当由国家主席行使的部分职权改为由其他党政部门行使,如国务院总理和国务院其他组成人员的提名权归“中国共产党中央委员会”^②,统帅武装力量权归“中国共产党中央委员会主席”^③,使节权归“全国人民代表大会常务委员会”等^④。而1978年《宪法》将1954年宪法规定的国家主席的部分职权划归给全国人民代表大会常务委员会委员长,如公布法律权、外交权等^⑤,但国务院总理和国务院其他组成人员的提名权仍归“中国共产党中央委员会”^⑥,统帅武装力量权也仍归“中国共产党中央委员会主席”^⑦。

“文化大革命”时期是中华人民共和国历史上最无法无天的时期,它很像是在改朝换代,而一切改朝换代的社会似乎都不可避免地有一种反法制的倾向。所不同的是,“文化大革命”中最高当权者并没有被改换掉,相反是最高权力者带领“革命群众”用造反的方式对最高权力者以下的大大小的当权者进行了改换。这让我们看到“虚君”模式的代价,最高权力一旦受到制约会爆发出多么大的反弹力量,没有制度约束的政治斗争是多么残酷,权力的自我道德约束是多么靠不住,任性的人在任性的权力中是多么无法无天。“没有规矩,不成方圆”,这个规矩不仅是指道德自律,而且应该包括具有法律效力的强制规范,不仅针对农夫农妇,而且要针对位高权重者,尤其要针对最高当权者,不能为放任一个人而祸害天下人。

四、1982—1993年:再现“双主席制”

这一时期宪法恢复了国家主席建制。与1954年《宪法》相比,1982年《宪法》取消了国家主席“武装力量统帅权”和“召开最高国务会议权”,在实践中国家主席也没有超越宪法规定对最高权力机关的决定自创实施细则,国家主席的职权此时此刻才真的开始“虚化”了。

在党政关系上,再次出现了“双主席制”,即国家主席与党主席不是由一个人担任^⑧,在二者之间,权

力的重心明显地偏向后者。在实践层面上这一时期的国家主席则基本上置身于政治权力的边缘,国家主席在事实上确实实行的都是一些程序性、礼节性的虚权,在宪法上唯一保留的实权——总理提名权,在实践中也并没有真正享有。这一时期是改革开放的初期,不仅经济上有突飞猛进的速度,而且政治上有一种活跃的新气象,但这些都与“双主席制”似乎没有直接关系。在中国,政治权力的中心一直在于党、政、军三方面的协调,而此时的“政”主要是国务院,国家主席已经在权力的中心之外。这与1959—1966年期间的“双主席制”有明显区别,那时的国家主席是有实权的,他全面主持国家工作,正因为此,国家主席的实权与党主席的实权才会发生激烈的冲突。而1982—1993年期间的国家主席是虚权的,他与党主席的实权之间没有明显的冲突,权力冲突更多地发生在其他领域,如拥有实权的党主席与同样拥有实权(或更加拥有实权)的军委主席之间,权力的重心转移了。1982年《宪法》不仅将国务会议取消了,同时规定国务院实行总理负责制,使国家主席不能再干预行政事务;而且将国家的军事统帅权交给了中央军委主席,规定中央军委实行主席负责制(但并没有规定军委主席“统帅全国武装力量”),可以说1982年《宪法》确实是想建立一个虚权的国家主席(而不是像1954年《宪法》那样想建立一个“形虚实实”的国家主席),它解构了1950年代党政军一体化的权力模式,打造出党政军三驾马车并列的局面^⑨,这似乎也是在“分权”,但这种“分权”是蕴涵着危机的,它在一定程度上反映了我们对权力的类型、结构、作用

① 而国务院“从1967年5月开始,党中央发布指示对国务院所属系统实行军管或者派驻军事代表。军管会集党、政、军诸权于一身。同年,上海‘一月风暴’以后,全国都建立了革命委员会,并用其逐步取代军管会。革委会集党、政、军、立法、司法诸权于一体。”张立荣著《中外行政制度比较》,商务印书馆2002年版,第68—69页。

② 1975《宪法》第17条。

③ 1975《宪法》第15条第2款。

④ 1975《宪法》第18条。

⑤ 1978年《宪法》第26条。

⑥ 1978《宪法》第22条第4项。

⑦ 1978《宪法》第19条。

⑧ 在1983—1988年期间,国家主席是李先念,党的总书记是胡耀邦(1982—1987年)和赵紫阳(1987年后);1988—1993年期间,国家主席是杨尚昆,党的总书记是赵紫阳(1989年前)和江泽民(1989—1993年)。

⑨ 1982年《宪法》公布后的权力格局是,胡耀邦为党的总书记(1982—1987年),赵紫阳为政府总理(1982—1987年),邓小平为军委主席(1982—1989年)。或许有些人会将现实中政治制度的弊端归咎于其中三角关系的不平衡,但事实上可能这种权力三角本身就是不合理的,即党政军三权分别由三个人担任容易导致混乱而不利于稳定。但为什么立法、司法、行政三权的分立在中国步履艰难,而党政军三权却分分合合,是颇耐人寻味的。

及其本质的科学分析还远远不够,中国传统的权力文化可能比较注重对权术的研究,而缺乏对作为制度的权力的深刻理解。

五、1993 年至今:实权元首的回归

这一时期宪法虽然屡次修改,但关于国家主席的条文变化很少^①,然而在实践中再次出现了国家主席权力扩充的现象。“如第八届全国人大常委会第二十七次会议于 1997 年 4 月 29 日决定由国家主席江泽民代表中华人民共和国于 1997 年 4 月 24 日在莫斯科签署《中华人民共和国和哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦共和国、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦共和国关于在边境地区相互裁减军事力量的协定》^②。尤其是恢复了 1954—1959 年期间党主席兼任国家主席及军委主席的传统,1996—1997 年后,再次出现了党政军一体化的权力格局^③。这种 40 年后权力模式的“重复”颇令人玩味,它是否意味着党政军权本身具有一种人为地分不开的统一性?历史惊人的相似之处如果确实包含着某种合理性,那么我们就应该对那些一再重复出现的体制予以保留,当然历史惊人的相似之处也可能是不合理的,那么就需要我们锲而不舍地加以改进。党政军权的集中统一不仅在中国特别具有现实性,而且他国实践也证明其有一定的合理性,如美国总统、英国首相都是集党政军大权于一身的,这与民主分权体制并非不相容。我们的政治权力体制无疑还存在弊端,需要进行政治体制改革,但我们的弊端是什么,应当怎样改进,是需要“对症下药”的。分权与制约更应该发生在不同的国家机关之间(如立法、司法与行政之间),发生在各党派之间,而不是在党与政之间。1958—1966 年期间和 1982—1993 年期间的“双主席制”的尝试可能是一种危险的分权,我们在最不该分权的地方进行分权,必然会带来权力秩序的混乱乃至崩溃,而我们在应该分权的地方却拒绝分权,以致使权力受到的制约太少太轻。集体领导是我们的理想,个人崇拜是我们的习惯;民主是我们百年来的奋斗目标,集权统治是我们几千年的历史,所以,当我们制定一个集体领导的制度时,这个制度似乎只代表我们的理想,而且很可能只代表我们当时的理想,而当我们真正行动时,我们不由自主地还是按老习惯办事,这样我们的制度和我们的实践一开始就可能脱节,后来可能越来越脱节,直至在实践中制度完全面目全非。过去我们会习惯性地国家政治体制的许多弊端归结为“文化大革命”的破坏,但“文化大革命”是否发生对国家的政治体制其实并没有本质的影响。我们一方面在制度上特别强调集体领导,反对

个人集权,另一方面在实践中又往往实行的是个人集权体制。这一体制并非起源于“文化大革命”,“文化大革命”只是这一体制的颠峰状态而已。在“文化大革命”之前,体制就已经成型了,如宪法和法律只做原则规定,在实践中再创造一套潜规则使制度发生“转化”,权力的重心发生转移,不论是“文化大革命”前的实际上的权力体制还是“文化大革命”后的实际上的权力体制,基本都是如此。我们可能夸大了“文化大革命”前的 1954 年《宪法》与“文化大革命”中的 1975 年《宪法》以及“文化大革命”后的 1982 年《宪法》的区别,其实它们并没有根本的质的不同,只有程度上的量的变化。把一切都归咎于“文化大革命”带来的恶果显然是对“文化大革命”的作用评价太高、也将问题过于简单化了。我们不仅需要对“文化大革命”做出反思,更需要对五十多年乃至一百多年来的权力体制及其背后蕴藏的权力文化进行反思。

六、对一个个案的分析

1982 年《宪法》恢复设立国家主席后,国家主席在实践中依据《宪法》发挥了重要的作用。如国家主席从 2001 年起开始行使其宪法赋予的荣典权,屡次对那些为国家作出了杰出贡献的科学家颁奖,这体现了国家对科技事业的高度重视和对广大科技工作者的鼓励和关怀,但其中涉及到的一些宪法问题,值得宪法学者关注。

(一) 从国家主席颁奖的宪法依据来看,我国《宪法》第 80 条规定国家主席有权“授予国家的勋章和荣誉称号”,但前提是“根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定”,而这几次颁奖似乎与全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会没有什么关系。如 2003 年 2 月 28 日,金怡濂院士获得国家主席江泽民颁发的“国家最高科学技术奖”时,其颁奖大会由党中央、国务院举行,胡锦涛以中共中央总书记的名义主持大会,国务院总

① 只有 2004 年《宪法》修正案第 27 条将国家主席原有的“发布戒严令”改为“宣布紧急状态”;第 28 条增加了国家主席“进行国事活动”的规定。

② 《全国人大常委会公报》1997 年第 5 号,第 617 页。转引自杨海坤主编《跨入新世纪的中国宪法学》(上),中国人事出版社 2001 年版,第 458 页。

③ 我国现行《宪法》“没有规定国家主席不能兼任中央军委主席”,在实践中这两个职务由一个人担任,这样元首权与最高军事权“统一”于一人手中。参见董成美著《国家元首制度》,载李步云主编《宪法比较研究》,法律出版社 1998 年版,第 748 页。笔者虽然认为党政军权应该统一于一人手中,但对这种由一人同时担任两个国家机关最高职务的做法却是不赞成的,应在宪法中明确规定国家主席“统帅全国武装力量,担任国家军事委员会主席”。

理朱镕基代表党中央、国务院在大会上讲话,李岚清副总理在会上宣读了《国务院关于2002年度国家科学技术奖励的决定》,《决定》称此次颁奖是“经国务院批准并报请国家主席江泽民签署”^①。然而找遍《宪法》,却没有国家主席根据国务院的决定签署文件、行使荣典权的条文规定。

(二)在《宪法》第89条规定的国务院的职权中,其中第17项规定了国务院“根据法律规定任免、培训、考核和奖惩行政人员”,因此国务院奖励有关人员也是有《宪法》依据的,但奖励的对象必须是“行政人员”。袁隆平、吴文俊、金怡濂等获奖的科学家就职于科研单位(如袁隆平是湖南杂交水稻研究中心研究员,吴文俊是中国科学院系统科学研究所研究员,金怡濂是某研究中心主任),应属科研事业单位的研究人员,恐怕不宜划入“行政人员”之列。而且如果是国务院行使颁奖权,那么由国务院的领导人(如总理、副总理)颁奖较为合适,但奖励的层次则有所降低。

(三)据报载,在2003年的颁奖活动中,江泽民主席是以“国家主席”、“中央军委主席”的身份颁奖的^②,而金怡濂院士是计算机方面的专家,他获奖是因为他“主持和完成了我国多台大型、巨型计算机的研制,系统和创造性地提出了巨型机体系结构、设计思想和实现方案,为我国计算机事业、特别是巨型计算机的跨越式发展作出了重大贡献”。这些成绩似乎与“军事”、“军队”无直接关系,与1998年江泽民同志以军委主席的身份为抗洪抢险的解放军指战员授予荣誉称号有明显不同。虽然江泽民同志当时既是国家主席,也是军委主席,但其行使职权时若行使的是国家主席的职权就应当以国家主席的身份,行使军委主席的职权时应当用军委主席的名义,不宜将二者混淆,否则可能会给人造成“国家机关职权不清”的印象。

(四)在2003年江泽民主席为金怡濂院士颁奖时,大会还为一批获得国家自然科学奖、国家技术发

明奖和国家科学技术进步奖的科学家们颁奖,颁奖者为江泽民、胡锦涛等“党和国家领导人”。江泽民主席既然已经为金怡濂院士颁“国家科学技术最高奖”(国家主席授予的称号是最高荣誉),就不宜再为其他科学家颁发其他奖,以体现荣誉的差别性、层次性,对于除金怡濂院士以外的科学家可以考虑由国家副主席颁奖,其依据是《宪法》第82条规定国家副主席应“协助”主席工作^③。

(五)国务院给不是行政人员的科学家颁奖是越权,根据《宪法》第67条应由全国人民代表大会常务委员会撤销国务院的这一决定^④。那么,国家主席是否有责任呢?如果是国务院要求国家主席颁奖,国家主席应当拒绝,因为国务院的要求没有宪法依据(《宪法》第80条规定国家主席的职权都是根据全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会的决定行使);如果国家主席应当拒绝而没有拒绝,就应当承担相应的责任。而最高权力机关对此保持沉默,没有行使宪法赋予的监督权,也是一种失职。

(六)不论是国务院决定,还是全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会决定,都属于政府或国家的行为,在这些具体的工作方面党不宜插手(这几次颁奖大会均由党中央、国务院举行,中共中央总书记主持大会,颁奖者为“党和国家领导人”),否则有“以党代政”之嫌。党当然也有行使表彰和奖励的权力,但应当针对的是本党党员,如授予“最佳共产党员”、“模范党支部”等称号,可以由党的总书记出面颁奖。

① 相关内容参见《光明日报》2003年3月1日第1版。

② 相关内容参见《光明日报》2003年3月1日第1版。

③ 我国现行《宪法》第82条规定“中华人民共和国副主席协助主席工作。中华人民共和国副主席受主席的委托,可以代行主席的部分职权。”至于怎么协助,在哪些方面协助,则需要一项专门立法。

④ 《宪法》第67条规定全国人大常委会有权撤销国务院制定的同宪法和法律相抵触的行政法规、决定和命令。

参 考 文 献

(1) 董成美. 国家元首制度(M) // 李步云. 宪法比较研究. 北京: 法律出版社, 1998.

(2) 许崇德. 中华人民共和国宪法史(上卷)(M). 福州: 福建人民出版社, 2005.

(3) 毛泽东选集(第五卷)(M). 北京: 人民出版社, 1977.

(本文责任编辑 何柏生)