

# 对最高国务会议制度立法过程的历史考察

章舜粤

(中国社会科学院当代中国研究所, 北京 100009)

**摘要:**1954年宪法所确立的最高国务会议制度,与新中国的政治发展进程有密切关系。最高国务会议制度最早出现在由毛泽东主持的宪法起草小组1954年1月起草的宪法草案第一次修正稿中,在3月的《中华人民共和国宪法草案(初稿)》中初步成型,在6月的《中华人民共和国宪法草案》中基本成型。经过向苏联方面征求意见和全民大讨论后,最高国务会议制度伴随着1954年宪法的通过而最终确立。最高国务会议制度的创设,经过了党内外、国内外、从上到下的热烈而充分的讨论,展现出鲜明的开放性,体现了对民主和法治的追求。最高国务会议是一个过渡性的制度,它的创设源自当时的政治需要。立法者对最高国务会议条文作了一定程度的模糊化处理,使其在实践中具有相当的弹性。

**关键词:**最高国务会议; 国家主席; 1954年宪法

1954年9月,第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开,通过了《中华人民共和国宪法》。1954年宪法意义深远,它基本确立了我国社会主义社会的根本政治制度,确立了国家体制的基本格局。根据1954年宪法第四十三条“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”,我国创设了最高国务会议制度。

1954—1964年间,最高国务会议共召开了21次。《论十大关系》《关于正确处理人民内部矛盾的问题》的形成与发表和1957年整风运动的发动等重大历史事件,均与最高国务会议有着较为密切的关系。然而关于最高国务会议的产生、功能、作用及流变等一系列问题,尚无全面系统的分析研究。<sup>①</sup>这一方面是因为最高国务会议本身就具有一定的模

收稿日期:2021-03-01

作者简介:章舜粤,男,福建龙海人,法学博士,中国社会科学院当代中国研究所助理研究员,主要研究方向为中华人民共和国史。

①目前关于最高国务会议的专门研究主要有四篇论文,探讨了最高国务会议的组织结构、功能、地位和贡献等。参见李林:《最高国务会议组织结构及其功能探析》,《中共党史研究》2005年第1期;杨建党:《最高国务会议制度探略》,《云南行政学院学报》2006年第4期;翟志勇:《最高国务会议与“五四宪法”的二元政体结构》,《政法论坛》2015年第1期;章舜粤:《最高国务会议运行机制探略》,《中国浦东干部学院学报》2020年第3期。此外,还有部分相关研究散见于一些研究宪法、国家主席制度的论文和专著中。

糊性，另一方面与相关档案尚未公开也有关系。<sup>①</sup>本文则试图依据现有材料，对最高国务会议制度的立法过程作一历史考察。

## 一、1954年宪法的由来

如前所述，设立最高国务会议的宪法依据是1954年宪法第四十三条。那么，1954年宪法第四十三条是怎么来的呢？要弄清楚这个问题，必须先明确1954年宪法的由来。

1949年9月29日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》，选举了中央人民政府委员会，组成了一个新民主主义的联合政府，形成了中华人民共和国最初几年的政权组织形式。但《共同纲领》毕竟不是宪法，<sup>②</sup>随着国内政治经济形势的发展和国际环境的变化，制定一部宪法很快被列入了议程。

1952年10月苏共十九大召开，刘少奇作为中共代表团团长访苏。毛泽东委托刘少奇借此机会就中国向社会主义过渡和召开全国人民代表大会等问题向斯大林征求意见。当时中国国内各党派的基本意见是暂不需要制定一部宪法，而以《共同纲领》代替，三年后再召开全国人民代表大会。<sup>③</sup>斯大林在10月24日和28日两次会见刘少奇等人

时，均建议中国尽快召开全国人民代表大会，并准备制定宪法。<sup>④</sup>斯大林的意见，对中共作出在1954年召开全国人民代表大会并制定宪法的决定起到了一定的作用。<sup>⑤</sup>

1952年12月24日，中共中央向全国政协提议，由全国政协向中央人民政府委员会建议，于次年召开全国人民代表大会，制定宪法。1953年1月13日，中央人民政府委员会召开第20次会议，专门讨论了召开全国人民代表大会和制定宪法的议题。毛泽东在这次会议上，针对一部分民主人士的疑虑作了解释。他指出，“三年来，大陆上的军事行动已经结束了，土地改革已经基本完成了，各界人民已经组织起来了”，因此召开全国人民代表大会以及地方各级人民代表大会和制定宪法的条件已经成熟了。他还强调，“人民代表大会制的政府，仍将是全国各民族、各民主阶级、各民主党派和各人民团体统一战线的政府”，“凡是爱国者都会一道进入社会主义”。会议一致通过《关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》，并决定成立以毛泽东为主席的中华人民共和国宪法起草委员会，成立以周恩来为主席的中华人民共和国选举法起草委员会。<sup>[1]</sup><sup>9</sup>但由于作为制定宪法的指导思想 and 基本依据的过渡时期总路线尚未确立等原

①从1954年开始，童小鹏被李维汉指定为最高国务会议的记录人，他记录了毛泽东主持的16次最高国务会议和刘少奇主持的3次最高国务会议。根据李维汉的指示，最高国务会议不许录音，只有1957年召开的最高国务会议第十一次（扩大）会议破了例。毛泽东在这次会议上作了题为“关于正确处理人民内部矛盾的问题”的讲话，1800余人参加了会议。此次会议不但录了音，而且允许与会人员记笔记。不久之后该讲话全文发表。童小鹏所作最高国务会议的记录，由其与中央秘书局一起，整理后存档。因此，最高国务会议的有关会议记录是存在的，有待将来公开。参见童小鹏：《少小离家老大回》，福建人民出版社2000年版，第358—359页；中共党史人物研究会编：《中共党史人物传》第74卷，中央文献出版社2000年版，第259—260页。此外，毛泽东、周恩来、邓小平、朱德等领导人的年谱、文集中透露了最高国务会议的一些情况，《人民日报》等报刊对最高国务会议作过一些报道，黄炎培、竺可桢等最高国务会议的参会者在其日记中也留下了零星记录。

②关于《共同纲领》的性质，学术界有不同的看法。有人认为它是一份宪法性文件，也有人认为它就是中华人民共和国的第一部宪法。在当时人的眼中，《共同纲领》的性质也显得模糊不清。如董必武曾说“它是我国的临时宪法”，刘少奇在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中则认为“共同纲领起了临时宪法的作用”。参见《董必武选集》，人民出版社1985年版，第407页；《建国以来刘少奇文稿》第6册，中央文献出版社2008年版，第362页。

③参见《建国以来刘少奇文稿》第4册，中央文献出版社2005年版，第529—530页。

④参见《建国以来刘少奇文稿》第4册，第533—538页。

⑤关于斯大林的意见对中国1954年宪法的影响，学术界有两种不同的看法。有人认为斯大林的意见起了决定性作用，如张鸣的《1954年宪法是怎么来的——从〈共同纲领〉到1954年宪法》（《炎黄春秋》2014年第10期）一文即持此说。也有学者指出，斯大林在四个多月后就去世了，他“对中共提出的制宪建议实际上失去了应有的影响力，特别是1954年制宪的整个过程中斯大林个人的影响力是非常有限的”，并且1954年宪法确立的体制也与苏联体制有相当大的差别，因此不应夸大斯大林在此问题上的影响。参见韩大元：《1954年宪法制定过程》，法律出版社2014年版，第68页。笔者认为，刘少奇等人面见斯大林之前，中共内部比较统一的观点是“暂时不制宪”（《建国以来刘少奇文稿》第4册，第530页），在斯大林数次强调宪法的重要性后，中共的态度即发生了改变，因此不应忽视斯大林意见的重要性。而斯大林去世之后，中共根据中国的实际情况，独立自主地领导制定了一部适应中国具体国情的宪法。

因，宪法起草委员会没有马上开展具体活动。直到1954年3月23日，宪法起草委员会才召开了第一次会议。<sup>①</sup>而在这之前，中共中央指定了一个由陈伯达、田家英、胡乔木等人组成的宪法起草小组，由毛泽东亲自领导，并以政务院内务部为主组成宪法起草办公室，收集相关资料。1953年12月24日，毛泽东率领宪法起草小组的几名成员离开北京前往杭州，主持宪法起草工作。<sup>[1]211</sup>

## 二、《中华人民共和国宪法草案（初稿）》中最高国务会议条款的形成过程

在宪法起草小组正式开始工作之前，中共中央办公厅曾于1953年5月3日下发过一份《中华人民共和国宪法草案初稿（第一部分）》，该草案初稿只草拟了序言和总纲部分，<sup>②</sup>并没有涉及国家主席和最高国务会议等内容。此外，1953年11—12月间，陈伯达也负责起草了一份宪法草案，但经过毛泽东、田家英、罗瑞卿等人讨论，这份草案最终没有被采用。<sup>③</sup>

1954年1月9日，毛泽东正式开始主持宪法起草小组的宪法起草工作。至1月中旬，宪法起草小组已经草拟出了宪法草案初稿、二稿和第一次修正稿，毛泽东审阅、修改了这些稿件。<sup>[1]217,218</sup>由于文献保存等问题，我们暂时无法知道这些稿件的具体内容。目前可见的是毛泽东对宪法草案稿件的十六条批语。毛泽东在第一次修正稿的“国务院”一节上方批注：“主席有交议权，最高会议决议的性质。”<sup>[2]454,458</sup>由此可以推测，在宪法草案的早期版本中，已经有了最高国务会议（当时可能称为“最高会议”）的雏形，但相关规定较为模糊，对国家主席在其中的作用及会议决议的性质等问题没有作出明确界定。

2月17日，宪法起草小组提出了较为完整的草案初稿。24日，经过修改，形成“二读稿”。25日，形成“三读稿”。2月28日、3月1日，刘少奇在京主持召开中共中央政治局扩大会议，讨论并基本通过“三读稿”。3月12日、13日、15日，刘少奇在京主持召开中共中央政治局扩大会议，讨

论“四读稿”。3月18日、19日，又形成了一份“讨论修改稿”。<sup>[1]221-223,226</sup>关于由国家主席召开最高国务会议的条款，该“讨论修改稿”提出了两个方案，一是“在必要时召集中华人民共和国副主席、国务院总理和其他有关人员举行最高国务会议”，二是“在必要时召集有关人员举行最高国务会议”。相较之下，前一方案对参会人员作了比较详细的规定，这样最高国务会议制度就显得较为明晰。毛泽东在前一方案旁批注了“较妥”二字。21日晚，毛泽东在中南海颐年堂召开会议，讨论宪法草案。而毛泽东作上述批注的日期可能是20日或21日。<sup>[1]227</sup>因此，我们暂不能确定此意见的产生与21日晚的会议是否有关。但无论如何，毛泽东本人无疑是支持将最高国务会议制度进一步明晰化的。

3月23日，毛泽东主持召开宪法起草委员会第一次会议，代表中国共产党提出《中华人民共和国宪法草案（初稿）》。其中第四十一条主要是对国家主席职权的规定，第六款为：“在必要的时候召集中华人民共和国副主席、国务院总理和其他有关人员举行最高国务会议。”对此，毛泽东指出，“第六款规定，在必要的时候召开最高国务会议。议什么事没有讲，总之不能违反全国人民代表大会。‘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。大家看这样规定妥当不妥当？……这两条是说，主席也有些事做，不是专门吃饭。这是为保证国家安全起见，设了个主席。我们中国是一个大国，叠床架屋地设个主席，目的是为着使国家更安全。有议长，有总理，又有主席，就更安全些，不至于三个地方同时都出毛病”。<sup>[3]</sup>

毛泽东先是批注要明确“最高会议决议的性质”，之后又在“讨论修改稿”提出的两个方案中选择了与会人员身份相对明确的方案。由此可以看出，毛泽东希望在宪法中对最高国务会议有一个比较清晰的规定。但对于什么是“必要的时候”、“议什么事”，他还是没有明确，而是留有空间，供大家进一步讨论。同时，从毛泽东的话中可以知道，创设最高国务会议制度，是为了赋予国家主席一定的

①参见韩大元：《1954年宪法制定过程》，第79—82页。

②参见韩大元：《1954年宪法制定过程》，第86—88页。

③参见董边、谭德山、曾自编：《毛泽东和他的秘书田家英》（增订本），中央文献出版社1996年版，第166页。



权力。对于第四十一条第二款“向全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会提出建议”，毛泽东评论道，“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”。<sup>[3]</sup>而最高国务会议则“给予了主席以极大的自由裁量权”，因为只要不违反全国人民代表大会，议什么，什么时候开会，除了法定的国家副主席、全国人大常委会委员长和国务院总理之外还有什么人与会，这些都由国家主席决定。<sup>①</sup>

《中华人民共和国宪法草案（初稿）》还是没有解决毛泽东提出的“交议权”和“决议的性质”问题。国家主席召集的最高国务会议所作出的决议，是否具有法律效力？是否需要全国人民代表大会审议通过？交由何部门执行？在之后全国范围的大讨论中，这些问题也备受关注。

### 三、《中华人民共和国宪法草案》中最高国务会议条文形成过程

从3月23日中共中央提交《中华人民共和国宪法草案（初稿）》到6月11日，宪法起草委员会召开了7次正式会议和多次非正式会议，对其进行了反复研究、讨论和修改，最后通过了《中华人民共和国宪法草案》。<sup>②</sup>从3月25日开始，全国政协划分了17个小组，组织召开宪草座谈会，共提出了3900多条建议，作为宪法起草委员会会议讨论的重要基础。<sup>③</sup>

在4月10日到19日举行的第九次宪草座谈会上，委员们集中讨论了“国家主席”一节，并提出了如下问题：“最高国务会议是不是协商的性质？”“主席与总理在最高国务会议上是怎样的一种关系？”<sup>④</sup>有的小组建议在全国人民代表大会常务委员会设主席团，主席即任常务委员会主席兼国防委员会主席，最高国务会议可以不设立，这样既符合民主集中制原则，同时与“立法权与行政权的

统一”相协调。<sup>⑤</sup>

此外，各省市的领导机关，各民主党派、人民团体的地方组织和部队领导机关也开展了讨论。关于国家主席和最高国务会议，他们提出的问题有：“主席究竟是最高权力机关还是最高管理机关的成员？”“最高国务会议与全国人民代表大会常务委员会是什么关系？”<sup>⑥</sup>

可以看出，大家对最高国务会议的性质搞不清楚。对于国家元首到底是国家主席还是全国人大常委会委员长，采用单一元首制还是集体元首制，大家还有争议。作为宪法起草小组的核心成员之一，田家英对宪法草案的起草发挥了相当重要的作用。他曾经在一次宪法草案座谈会上作过一个解答报告，解释了这个问题：“最高国务会议因有总理参加，讨论结果，由总理带回国务会议作出决定，因此这个会议是可以有结果的，有决定的，但不要国务院的硬性规定。”<sup>⑦</sup>根据这个解释，最高国务会议和国务会议、国务院的关系看似是比较明确的。最高国务会议可以作出相关决定，但该决定不直接产生法律效力，而是仍然需要由总理带回国务会议进行讨论、决定，同时不对国务院是否接受最高国务会议的决定作“硬性规定”。这就意味着国务院的国务会议在理论上可以修改甚至推翻最高国务会议的决定。这样一来，最高国务会议似乎反倒在于行政系统的国务会议之下了。可见，问题的实质仍然在于国家主席与全国人民代表大会、国务院的关系问题。

经过宪草座谈会的多次讨论，最终形成了一份《中华人民共和国宪法草案（初稿）》的正式修改意见。关于最高国务会议，该文件建议将相关内容修改为：“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、中央人民政府总理和其他

①参见许崇德：《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。

②参见韩大元：《1954年宪法制定过程》，第267页。

③参见萧心力主编：《毛泽东与共和国重大历史事件》，人民出版社2001年版，第130页。

④宪法起草委员会办公室：《宪法草案初稿讨论意见辑》（六），转引自韩大元：《1954年宪法制定过程》，第141页。

⑤宪法起草委员会办公室：《宪法草案初稿讨论意见辑》（十三），转引自韩大元：《1954年宪法制定过程》，第142页。

⑥宪法起草委员会办公室：《宪法草案初稿讨论意见辑》（十八），转引自韩大元：《1954年宪法制定过程》，第181页。

⑦《中共浙江省委宣传部宣（54）字第112号》，转引自韩大元：《1954年宪法制定过程》，第102页。

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按照问题的性质，分别提交全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会、中央人民政府和其他有关部门讨论和决定。”<sup>①</sup>

这份文件中的最高国务会议，已经与《中华人民共和国宪法草案（初稿）》中的最高国务会议有了比较大的区别。第一，它明确了国家主席在最高国务会议中的地位，即负责召开最高国务会议并担任最高国务会议主席。第二，在法定参与人员中，增加了全国人民代表大会常务委员会委员长。这就在原本属于行政系统的国务院总理之外，增加了代表最高权力机关的全国人大常委会委员长，使得最高国务会议的性质由偏向行政体系转向“议行合一”。第三，最高国务会议的意见，由国家主席提交全国人大、全国人大常委会和国务院等部门讨论和决定，这就明确了毛泽东提出的“交议权”。第四，国家主席根据问题的性质，将最高国务会议的意见分别提交不同部门，这和田家英的解释有所不同。也就是说，国家主席有更高的权力去影响更多的事务，而不是仅仅将最高国务会议的决定交由国务院去讨论和决定。第五，除了国务院外，国家主席还能将最高国务会议的意见交由“其他有关部门”讨论和决定。这个“其他有关部门”是比较含糊的，是否包括了国防委员会和国务院各部委以及地方政府部门？如果“其他有关部门”包括了国务院各部委和地方政府，这似乎暗示着最高国务会议可以绕过国务院，直接对其下属部委和地方政府行使一定的权力。此外，在参会人员排序上，国家副主席排在全国人大常委会委员长之前，这就使原本就不清晰的国家主席与全国人大常委会的关系显得更加模糊。

1954年6月11日，毛泽东出席并主持了宪法起草委员会第七次全体会议。会议讨论通过了《中华人民共和国宪法草案》，提请中央人民政府委员会审查通过。6月14日，中央人民政府委员会第三十次会议召开。会议一致通过《中华人民共和国宪法草案》和关于公布草案的决议。<sup>[1]247-249,250</sup>《中华人民共和国宪法草案》中关于最高国务会议的内容，与《中华人民共和国宪法草案（初稿）》的正式修改意见基本相同，只是在规定由国家主席将最高国务会议的意见提交有关部门讨论这一句中，删去了“按照问题的性质”。《中华人民共和国宪法草案》公布后，交由全国人民讨论。

#### 四、苏联方面对宪法草案中最高国务会议条文的意见和建议

1954年宪法的创制与斯大林的建议有一定关系，在宪法制定的过程中，苏联1936年宪法也是重要的参考。<sup>②</sup>在以往对1954年宪法制定过程的研究中，学者们较少提及苏联方面的意见和建议。随着新史料的披露，我们发现苏联方面在这一过程中提出了不少意见和建议，其中自然也涉及最高国务会议。

1954年3月19日，刘少奇以中共中央的名义，通过苏联驻华大使尤金向苏共中央转交了一份宪法草案，<sup>③</sup>并希望苏共中央对宪法草案“提出全面的意见”。<sup>④</sup>3月20日，卢涅夫向彭真回函，提出了修改意见。<sup>⑤</sup>同一天，还有柯妮娜和卢涅夫共同出具的一份修改意见，但没有转交给中国同志。<sup>⑥</sup>这两份意见没有具体谈到最高国务会议，只是泛泛地对国家主席等相关条款提出了建议。例如，柯妮娜和卢涅夫建议把包含全国人大、全国人大常委会和国家主席的一些条款独立出来，编为“国家最高的权力机

①参见韩大元：《1954年宪法制定过程》，第260页。

②毛泽东曾要求各政治局委员及在京中央委员抽暇阅读1936年苏联宪法及斯大林报告、1918年苏俄宪法和各人民民主国家宪法。而各人民民主国家的宪法也深受苏联宪法影响。参见《建国以来毛泽东文稿》第4册，中央文献出版社1990年版，第437—438页。

③从时间上看，该文本应该是《中华人民共和国宪法草案（初稿）》。

④参见《尤金致马林科夫等函：中共要求帮助修改宪法草案（1954年3月19日）》，沈志华主编：《俄罗斯解密档案选编：中苏关系》第5卷，东方出版中心2015年版，第29页。

⑤参见《卢涅夫致彭真函：苏联对中国宪法草案的修改意见（1954年3月20日）》，沈志华主编：《俄罗斯解密档案选编：中苏关系》第5卷，第31—34页。

⑥参见《柯妮娜和卢涅夫对中华人民共和国宪法的修改意见（1954年3月20日）》，沈志华主编：《俄罗斯解密档案选编：中苏关系》第5卷，第34—38页。

构”一章。也就是说，他们将国家主席理解为国家最高权力机构的一部分。<sup>①</sup>

4月7日，高尔基等人提出了一份修改意见，提出“中华人民共和国主席有权召开最高国务会议，但是宪法草案中没有指出，召开最高国务会议的法律基础是什么，它的权限是什么，它能够作出什么样的决议，这些决议对中华人民共和国的其他国家机关具有什么样的效力”。<sup>②</sup>同日，戈尔舍宁也提出了自己的意见。他认为，根据这部宪法草案，国家最高政府机构的结构发生了重大的变化，国家主席拥有“非常大的权力”。他同时指出，“最高国务会议是个什么机构，宪法草案中没有确定它拥有哪些权力和权限”；“非常必要的是，诸如最高国务会议这样的权威机构的成员组成，其法律地位应该在宪法中规定下来”。<sup>③</sup>

4月13日，苏联外交部副部长库兹涅佐夫向苏共中央主管意识形态和国际共运的苏斯洛夫提出了一份苏联外交部对中国宪法草案的修改意见。这份修改意见认为，国家主席和最高国务会议是“中国政府机构新的组成部分”，与全国人大及其常委会和国务院一起构成国家权力机构；根据宪法草案赋予国家主席的权力和权限的性质，“这一制度的确立意味着等同于在中国实行主席（总统）制”，国家主席“在很大程度上凌驾于全国人民代表大会及其常务委员会之上”；同时，“最高国务会议的功能和权限在宪法草案中没有确定”，应该“作出更加严格的界定”。<sup>④</sup>次日，库兹涅佐夫又提交了一份结论，内容与前一日提交的“修改意见”基本相同，也提到了国家主席的职权过大，“这需要仔细考虑考虑，需要更加准确地界定其同其他权力机构的关系和职权”。<sup>⑤</sup>

不难发现，苏联方面对最高国务会议的判断基本有两条。第一，最高国务会议是国家（最高）权力机构之一；第二，包括召开最高国务会议在内的

职权使得国家主席的权力很大，甚至凌驾于全国人大及其常委会之上。此外，苏联方面建议在宪法中具体规定最高国务会议的法律基础、性质、权限以及它与其他权力机构的关系等。

## 五、全国人民讨论宪草时对最高国务会议条文的意见和建议

1954年6月16日，中央人民政府向社会公布了宪法草案，全国人民对宪草的讨论由此开始，到9月11日结束。这是一次大范围的、深度的讨论，最高国务会议的相关条款是讨论焦点之一。概而言之，全民讨论中针对最高国务会议的意见和建议大致包括以下几个方面。

### 1. 最高国务会议的性质

有人提出，最高国务会议可以改为“国事会议”，<sup>[4]93</sup>或者“最高谘政会议”。<sup>[5]58</sup>也有人提出，最高国务会议可以改为“最高国务委员会”，“并使这个机构成为常设机构”。<sup>[6]138</sup>有人则建议，在紧急状态下，应当由最高国务会议成立“最高国务委员会”，作为“最高国家权力机关”：“在全国人民代表大会不便于召开的特殊严重与紧急的情况下，由中华人民共和国主席召开最高国务会议，成立最高国务委员会。最高国务委员会代行全国人民代表大会的一切职权，为最高国家权力机关。中华人民共和国主席担任最高国务委员会主席。在情况恢复正常并由最高国务会议主席负责召集全国人民代表大会和向大会报告工作后，最高国务委员会即行解散。”<sup>[6]139</sup>

还有人提出去掉最高国务会议相关条款，“因为依照本条规定，最高国务会议仅是全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会与政府之间的一个联系机构，其决定作用不大”。<sup>[5]59</sup>

### 2. 最高国务会议的负责人

有人提出，最高国务会议的主席，“可否改为由

①参见《柯妮娜和卢涅夫对中华人民共和国宪法的修改意见（1954年3月20日）》，沈志华主编：《俄罗斯解密档案选编：中苏关系》第5卷，第35页。

②参见《高尔基等对中国宪法草案的修订意见（1954年4月7日）》，沈志华主编：《俄罗斯解密档案选编：中苏关系》第5卷，第43—44页。

③参见《戈尔舍宁对中国宪法草案的修订意见（1954年4月7日）》，沈志华主编：《俄罗斯解密档案选编：中苏关系》第5卷，第47、49页。

④参见《苏联外交部对中国宪法草案修改意见（1954年4月13日）》，沈志华主编：《俄罗斯解密档案选编：中苏关系》第5卷，第50—55页。

⑤参见《库兹涅佐夫致苏斯洛夫函：外交部关于中国宪法草案的结论（1954年4月14日）》，沈志华主编：《俄罗斯解密档案选编：中苏关系》第5卷，第61页。



全国人民代表大会常务委员会委员长担任”。<sup>[7]71</sup>还有人虽然认可由国家主席担任最高国务会议主席,但认为应该“由中华人民共和国副主席、国务院总理、全国人民代表大会常务委员会委员长认为有必要时,申请主席召开最高国务会议”。<sup>[4]93</sup>

### 3. 最高国务会议的组成人员

有人提出,最高国务会议参加人员中可以增加“一、最高人民法院院长、总检察长。二、国防委员会副主席”。<sup>[7]72</sup>此外,全国人大“常务委员会副委员长”“委员”和“副总理”也被要求列入参会人员。<sup>[4]92-93,57</sup>有人提出,国家副主席和人大常委会委员长的位置应该对调。<sup>[7]72, [8]93</sup>还有人认为,应补充规定“‘其他有关人员’为列席国务会议,无表决权”。<sup>[5]18</sup>

### 4. 最高国务会议与全国人大、国务院的关系

最高国务会议与其他权力机构的关系问题,与最高国务会议的性质问题有密切联系。正是由于最高国务会议乃至国家主席在宪草文本中的地位、性质模糊不清,导致人们对最高国务会议与全国人大、国务院的关系有颇多疑惑。有人认为,“国务院是执行机关,在最高国务会议中只能参加讨论,作决定则不妥”。<sup>[7]73</sup>这实际上就点出了最高国务会议和国务院的关系问题,即国家主席和国务院总理的关系问题。有人认为,最高国务会议决议事项,应该“提请全国人民代表大会常务委员会决定,交国务院执行”,<sup>[7]73</sup>或者是由全国人大、全国人大常委会“批准后,再交国务院执行”。<sup>[4]94</sup>也有人认为,应该“提交全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会讨论并作出决定”。<sup>[9]56</sup>这类意见实际上也是希望明确全国人大作为国家最高权力机关的性质和国务院作为国家政务最高执行机关的性质。还有人提出,“应加强主席对总理的领导关系”。<sup>[5]57</sup>

### 5. 最高国务会议的职权

有人提出“明确最高国务会议的性质和职权”,<sup>[5]57</sup>有人要求“规定最高国务会议的组织、职权与对各部门的关系”。<sup>[4]92</sup>还有人具体提出了最高国务会议的职权,要求增写“最高国务会议经全国人民代表大会常务委员会同意后始得改组国家

机构的组织形式”一款。<sup>[4]93</sup>

考察对最高国务会议的以上种种意见和建议,可以发现其主要源于《中华人民共和国宪法草案》第四十三条对最高国务会议的性质、参加者、功能、权限等的规定模糊不清。

## 六、一届人大一次会议上代表们对宪法草案中最高国务会议条文的意见和建议

经过3个月的热议讨论,全国人民对宪法草案一共提出了52万多条意见。<sup>①</sup>但关于最高国务会议的修改和补充意见,没有被宪法起草委员会吸纳。<sup>②</sup>不过,针对大家最感困惑的国家主席与最高权力机关的关系等问题,刘少奇在关于宪法草案的报告中作了一定的回应。

1954年9月15日,第一届全国人民代表大会第一次会议在北京隆重召开。刘少奇代表宪法起草委员会在会议上作了《关于中华人民共和国宪法草案的报告》。在报告中,刘少奇强调全国人民代表大会“完全统一地行使最高的国家权力”,明确“国家元首是集体的国家元首”,国家元首职权由全国人大常委会和国家主席结合起来行使。并且,“不论常务委员会或中华人民共和国主席,都没有超越全国人民代表大会的权力”。<sup>[10]379-380</sup>

1954年9月16日起,第一届全国人大代表以分组形式对宪法草案进行了讨论,并提出了许多修改意见。关于最高国务会议的意见,主要是希望对国家主席在最高国务会议上的交议权写得更明确些:“现在的写法,好像对国家重大事务的意见,要同时提交给全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会和国务院三方面;把提交全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会、国务院作出决定的和提交其他有关部门讨论的分别来写;明确规定全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会可作决定,交给国务院或有关部门执行。”<sup>[11]369</sup>这实际上是要求对最高国务会议的权力作明确规定。

通过对1954年宪法起草过程中最高国务会议相关条文之形成和变迁的分析和梳理,可以发现从始至终、从上到下、从国内到国外,对最高国务会议

①参见许崇德:《中华人民共和国宪法史》上卷,福建人民出版社2005年版,第150页。

②参见《建国以来刘少奇文稿》第6册,第394—401页。

的意见和建议主要是希望明确最高国务会议的性质、权力、地位和具体组织架构等。总而言之，问题主要源于宪法草案中最高国务会议条文的模糊性。然而，经过多层次、全方位、大范围讨论后最终通过并颁布实施的《中华人民共和国宪法》中，关于最高国务会议的规定与《中华人民共和国宪法草案》相比，没有任何实质上的变化。其具体表述为：“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长、国务院或者其他有关部门讨论并作出决定。”

## 七、结 语

最高国务会议制度的设想，最早出现在由毛泽东主持的宪法起草小组所起草的宪法草案第一次修正稿中。在通过若干次政治局会议等高层会议的讨论修改后，《中华人民共和国宪法草案（初稿）》被提交至宪法起草委员会。它初步描绘了最高国务会议制度的轮廓。宪法起草委员会对其进行了深入的讨论，苏联专家也给出了专业的意见，最高国务会议制度逐渐成型。中央人民政府向社会公布宪法草案后，全国人民对其进行了大讨论。最终，第一届全国人民代表大会通过了1954年宪法，宣告了最高国务会议制度的诞生。可以说，最高国务会议制度的创设，经过了党内外、国内外、从上到下的热烈而充分的讨论，展现出鲜明的开放性，体现了民主和法治精神。

但同时也应该看到，虽然立法过程中的相关讨论详细而充分，但很多根本性的问题被回避了，并没有得到切实的回应。例如，最高国务会议的性质是什么？其地位如何？它是权力机关、行政管理机关还是政治协商机关？它与其他权力机关的关系是什么？它拥有什么样的权限？它的法定参与人员有哪些？这些在立法过程中提出来的问题，体现了法治精神，说明人们普遍认识到治理国家必须要有明确的法律依据。而这些问题没有在法律上得到进一步明确的事实，则在一定程度上消解了宪法的权威，不

利于理顺党的领导和宪法治理之间的关系。

为什么明知这样的写法模糊不清、争议颇大却仍不加以修正？或许，这并不是一个纯粹的宪法学问题，我们需要以更开阔的视角去寻找答案。笔者认为，1954年制定宪法之际，中国社会正处于由新民主主义社会向社会主义社会过渡的时期，在政权组织形式上，仍然需要在一定程度上延续建国初期所建立的联合政府的政治体制。创设最高国务会议，可以将各民主党派和无党派民主人士、社会著名人士等纳入国家权力体系，一定程度上延续了联合政府的政治体制，适应了当时的社会政治大环境。这也意味着，最高国务会议只是一个过渡性的制度。因此，尽管受到了诸多质疑，立法者仍然坚持对最高国务会议条文作模糊化处理，从而使其在实践中具有相当的弹性。

## 参考文献：

- [1]中共中央文献研究室，编. 毛泽东年谱（1949—1976）：第2卷[M]. 北京：中央文献出版社，2013.
- [2]建国以来毛泽东文稿：第4册[M]. 北京：中央文献出版社，1990.
- [3]毛泽东. 在宪法起草委员会第一次会议上的讲话（节录）[J]. 党的文献，1997（1）.
- [4]中华人民共和国宪法起草委员会办公室，编. 全国人民讨论宪草意见汇编：第8辑[G]. 1954.
- [5]中华人民共和国宪法起草委员会办公室，编. 全国人民讨论宪草意见汇编：第12辑[G]. 1954.
- [6]中华人民共和国宪法起草委员会办公室，编. 全国人民讨论宪草意见汇编：第13辑[G]. 1954.
- [7]中华人民共和国宪法起草委员会办公室，编. 全国人民讨论宪草意见汇编：第3辑[G]. 1954.
- [8]中华人民共和国宪法起草委员会办公室，编. 全国人民讨论宪草意见汇编：第10辑[G]. 1954.
- [9]中华人民共和国宪法起草委员会办公室，编. 全国人民讨论宪草意见汇编：第6辑[G]. 1954.
- [10]建国以来刘少奇文稿：第6册[M]. 北京：中央文献出版社，2008.
- [11]韩大元. 1954年宪法制定过程[M]. 北京：法律出版社，2014.

【责任编辑 黄云龙】

（下转至第115页）



- 会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告（2017年10月18日）[M]. 北京：人民出版社，2017.
- [6] 干部教育培训工作条例[M]. 北京：人民出版社，2015.
- [7] 习近平在中央党校（国家行政学院）中青年干部培训班开班式上发表重要讲话强调 年轻干部要提高解决实际问题能力 想干事能干事干成事[N]. 人民日报，2020-10-11.
- [8] 习近平在中央党校（国家行政学院）中青年干部培训班开班式上发表重要讲话强调 发扬斗争精神增强斗争本领 为实现“两个一百年”奋斗目标而顽强奋斗[N]. 人民日报，2019-09-04.
- [9] 中共中央政治局召开专题民主生活会强调 弘扬伟大建党精神坚持党的百年奋斗历史经验 增加历史自信增进团结统一增强斗争精神[N]. 人民日报，2021-12-29.
- [10] 郭文奇. 以高质量培训助推高质量发展——关于新时代干部教育培训的几点思考[N]. 学习时报，2018-07-27.
- [11] 何丽君. 党的理论教育和党性教育的成效、问题及优化路径[J]. 中国浦东干部学院学报，2021（2）.
- [12] 林永煌，林丽芳. 政治训练：干部教育培训实践与反思[J]. 辽宁行政学院学报，2019（2）.
- [13] 习近平. 在湖北省考察新冠肺炎疫情防控工作时的讲话（2020年3月10日）[J]. 求是，2020（7）.
- [14] 赵刚印，曾峻. 从新冠肺炎疫情防控看干部治理能力的“短板”及其提升路径[J]. 理论探讨，2020（6）.
- [15] 习近平同志在全国党校工作会议上的讲话（2008年10月26日）[EB/OL]. <https://news.12371.cn/2015/12/15/ARTI1450153301377752.shtml>.
- [16] 梅黎明，夏贤明. 中央苏区党的干部教育制度化研究[J]. 中国延安干部学院学报，2021（2）.
- [17] 课题组. 党的十八大以来中国浦东干部学院干部教育培训工作情况分析[J]. 中国浦东干部学院学报，2021（6）.

[责任编辑 张 华]

### Thought on the Promotion of “Three-Education” Integration in Leadership Education: Case Study of China Executive Leadership Academy Pudong

YU Qiulan

(Department of Participant Affairs, China Executive Leadership Academy Pudong, Shanghai 201204)

**Abstract:** Under new circumstances of the new era, theory education, Party consciousness education and specialized expertise education, as three key components of leadership education, have new requirements for their connotations and the demand of organic integration. The effective path to “three-education” integration of leadership education is to take Party consciousness education as “element in series” and Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era as “theoretical main thread”. China Executive Leadership Academy Pudong can make more achievements in current training innovation of “three-education” integration by using unique training resources, following the principles of training program organization, promoting the training advantages, and improving overall support.

**Key Words:** theory education; Party consciousness education; specialized expertise education; “three-education” integration of leadership education; China Executive Leadership Academy Pudong

(上接第 99 页)

### Historical Study of Law-Making Process of the Supreme State Conference System

ZHANG Shunyue

(Institute of Contemporary China Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009)

**Abstract:** The system of Supreme State Conference was stipulated by *The Constitution of 1954* and has close relationship with political development of the People’s Republic of China. It first appeared in the first revision of the constitution drafted by the Constitution Drafting Team chaired by Mao Zedong in January, 1954, took the early form in *The First Draft of Constitution of the People’s Republic of China* in March, and took the basic form in *The Draft of Constitution of the People’s Republic of China* in June. After consultancy with the Soviet Union and national discussion, it was finally established with the approval of *The Constitution of 1954*. Its adoption is the result of hot and thorough discussion from both inside and outside of the Party, from both home and abroad, and from top to bottom, which reflects distinct openness and the pursuit for democracy and rule by law. As a transitional system, it was stipulated according to political demand during that period. The law makers made some fuzzy treatment of its article which allowed of some flexibility in practice.

**Key Words:** Supreme State Conference; President of the People’s Republic of China; *The Constitution of 1954*