

我国1954年《宪法》中的最高国务会议

——运作、逻辑与原理

李一达

(中国人民大学法学院,北京 100872)

摘要:1954年《宪法》在国家机构设置层面的调整,某种程度上可以说是为了理顺新中国成立初期中央政府领导体制运转的不畅。五四宪法部分地取消了国家元首与政府首脑之间的隶属关系,但最高国务会议机制的存在实际上与国家主席对政府首脑的任命权一起促成了国家主席之于最高行政长官亦即国务院总理的领导地位。国家主席此时享有的最高国务会议召集权并非凭空而来,而是来自前设最高国家权力机关亦即中央人民政府委员会的权力让渡,由此,兼领该权和武装力量统率权的国家主席成为执政党领袖在这一时期参政施政、掌舵国务的最为重要的体制保障。

关键词:五四宪法;最高国务会议;国家主席;过渡时期

中图分类号:D919 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-462X(2021)03-0079-07

我国现行宪法是以1954年《宪法》(以下简称五四宪法)为基础进行全面修订的,所以五四宪法确立的国家机构体系与运作机制,是我们进行制度改革与创新的重要参照。会议制度是当代中国政治的一个重要特征,大部分的政治过程很大程度上都是通过会议来完成的^[1]。最高国务会议制度是五四宪法的一项独特发明,曾在国家政治生活中产生较大影响。^①随着近年来党和国家领导体制的发展,最高国务会议领导体制与工作模式在多个领域都有所重现。考察该项制度的历史,对于我们认识新时代中国特色社会主义宪法体制无疑具有重要意义。

^①借用许崇德先生较为权威的说法,最高国务会议曾在一定历史时期有着“很大的权威性和实际的影响力”。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328页。

基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国宪法学文献整理与研究”(17ZDA125);中国博士后科学基金第63批面上资助项目(2018M630240)

作者简介:李一达,1987年生,中国人民大学法学院博士后流动站研究人员。

一、运行中的最高国务会议

1954年10月10日,毛泽东在中南海颐年堂主持召开最高国务会议,此时距毛泽东在第一届全国人大一次会议上当选为中华人民共和国主席刚过去不到两周,这也是毛泽东第一次行使五四宪法第四十三条赋予国家主席的“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”的权力。《毛泽东年谱》对此次会议这样记载:

晚上,在中南海颐年堂主持召开了最高国务会议第一次会议,听取周恩来关于同苏联政府代表团会谈情况的报告,刘少奇、朱德、陈云、彭真、董必武、邓小平、乌兰夫、李维汉、宋庆龄、李济深、沈钧儒、郭沫若、黄炎培、陈叔通、张治中、傅作义、龙云、陈嘉庚、张奚若、李四光、程潜、章伯钧、马叙伦等出席^{[2]295}。

比较五四宪法中最高国务会议条款的规定与这次会议的实际情况可以发现,相关规定非常简略,而事实与规范间存在若干模棱两可之处,这就留下了很大的解释空间。

第一,五四宪法第四十三条第一款规定,“在必要的时候召开最高国务会议”。那么,对于“必要”应如何解释?从这次会议的主题来看,主要是听取周恩来关于同苏联政府代表团会谈情况的报告。中苏关系是共和国最重要的外交关系,且与苏联政府代表团的会谈在当时情况下具有特殊的重要性,我们或许可以将“必要”做此理解。不过,就对外交事务的主管权来说,除了接见外交使节为国家主席所属职责外,处理与苏联政府代表团的相关事务,自然应当由与其平级的作为中央人民政府而存在的国务院来承担。若会谈中涉及国务院无法处置的同外国缔结条约等问题,则应将其呈报全国人大常委会讨论更为恰当。若是需要就会谈相关事宜作出决策,那么中共中央书记处作为党中央的常设机构,应扮演这一相机决断的角色。那么有什么“必要”,使得毛泽东必须行使作为国家主席的权力来召开最高国务会议呢?

第二,五四宪法第四十三条第二款规定,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士参加”。从当时出席第一次国务会议的成员名单可以看出,朱德为中华人民共和国副主席,刘少奇为全国人大常委会委员长,周恩来为国务院总理。此外,李维汉、宋庆龄、李济深、沈钧儒、郭沫若、黄炎培、彭真、陈叔通均为全国人大常委会副委员长,陈云、邓小平、乌兰夫为国务院副总理,这些人员也是全国人大与国务院两部门领导层级的主要人员。但此次会议还有董必武和张治中、傅作义、龙云、陈嘉庚、张奚若、李四光、程潜、章伯钧、马叙伦等若干非中共党员人士出席,其中除龙云外,皆为第一届全国政协委员。这些未在宪法中予以明文规定的与会人员都只能归为“其他有关人士”之列,那么,如何理解这个“有关”呢?

然而,如果我们把考察向后延伸一日,便能发现此次会议与国家政务的关联所在。同样为《毛泽东年谱》所记载,10月11日,毛泽东等国家领导人出席中国政府同苏联政府联合宣言、联合公报等文件的签字仪式,达成并公布包括两份联合宣言、四份联合公报和两份议定书在内的八份文

件,涉及两国关系、军务移交、股份移交、长期贷款、技术扶持、项目援建等多个关系国计民生的领域,可以说确立了这一时期中苏关系的基本框架^{[2]295}。而在此之前,《周恩来年谱》记载,10月3日、5日、6日,周恩来皆陪同毛泽东会见苏联政府代表团^{[3]416}。

以下,我们继续从条款的相关规定进行分析。五四宪法第四十三条第三款规定,最高国务会议“对于国家重大事务的意见”,“由国家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、国务院或其他有关部门讨论并作出决定”。然而,查阅相关史料发现,当日以后,并未有毛泽东以国家主席身份将所商议题提交上述三个部门予以议决的记录。10月16日,刘少奇主持第一届全国人大常委会第一次会议,会议听取周恩来关于中苏会谈的报告,从议题看与此次最高国务会议相仿,且未通过任何决议,即并未行使“决定同外国缔结的条约的批准或废除”的权力^[4]。同日,周恩来主持国务院第一次全体会议,其中与此次最高国务会议相关的是周恩来在会上作了《关于同外国缔结条约的批准手续的决定(草案)的说明》和《关于中苏会谈情况的报告》^{[3]418-419}。也就是说,10月3日至11日这期间所产生的外交事务,因何缔约、是否缔约、影响为何、议约过程、缔约决断等所有这些事情,在处置前均提交的最高决策部门,便是有最高权力机关、最高行政机关、最高党务机关相关人员出席,但是由国家主席来主持的最高国务会议上。换言之,尽管最高国务会议“对于国家重大事务的意见”的性质并未在宪法中予以规定,但从实际效力来看,宪法格局中处于国家主席之上或是与其平行的权力机构,都遵照或经由本机构的政府过程实际确认了该会议所形成的决定。此次外交事务处理中,最高国务会议的“意见”在性质上就是决议。从形式上看,这种做法已经突破了五四宪法所确立的中央权力序列,但如果从最高国务会议条款的制宪意图出发再来审视,它作为一种宪制格局又自有其逻辑所在。

1954年1月间,毛泽东在他主持草拟的宪法初稿上多有批示,并在有关国务院的条款旁写下

了“最高会议决议的性质”“主席的交议权”等文字^{[5]113}。据此可以推断出创设最高国务会议的一些动机。创设新制度的动机或许来自此前一个时期中央政府体制在行政领导权上的“叠床架屋”：新中国成立后，《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)与《中央人民政府组织法》(以下简称《政府组织法》)共同构筑了新中国成立初期的宪制体系，规定以中央人民政府委员会作为当时领导全国人大职权的国家最高权力机关，并设中央人民政府主席一职统领该委员会。该委员会以议行合一为权力组织逻辑，反映在宪制安排上，便是由中央人民政府主席在委员会闭会期间行使最高行政长官职责。同时，中央人民政府委员会组织政务院作为国家政务的最高执行机关。实践中，这种设计导致了中央人民政府主席与政务院总理的行政机关领导权的边界模糊，时有主席脱离政务决策过程之外的情况发生。因此，当政党政治与宪法体制中的主席制在人事层面存在确定的对应关系时，最高国务会议或有确保主席对国家事务进行直接和经常领导的效果^[6]。

上述推断的另一佐证是，针对草案中涉及的最高国务会议召集范围的两种方案，即必要时“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”抑或是“召集有关人员”，毛泽东指出，前者较后者为妥^{[5]114}。这样，最高国务会议对国家副主席与国务院总理的召集权就通过宪法规范得到了确定。如此一来，国家元首(国家主席)与政府首脑(总理)虽然在宪法文本中互不隶属，但实际上，正如宪法起草班子成员田家英在宪法草案座谈会上所指出的，最高国务会议“因有总理参加，讨论结果由总理带回国务院会议作出决定，因此这个会议是可以有结果的，有决定的”；这个决定虽然不是对国务院的“硬性规定”，但其实际具有的权威性不言而喻^[7]。

基于以上论证，再重新审视前述该会议的两个有待解释的问题，便不难发现最高国务会议在会期安排与人员配置上的缘由所在。

首先，从宪定权力来说，无论全国人大及其常

委会还是中央人民政府，职权都在宪法中以穷尽列举的方式予以规定，而此种跨越多个机构的议事并未囊括在这两大机构的职权设置中。因此，由国务院或人大等其他机构主持这种跨越人大和“一府两院”等多个机构的议事协调机制，就与政制约束条件相冲突^[8]。在宪法规定的机构序列中，国家主席反而因第四十三条第二款的规定成为宪制中权力运用最为灵活的职位。

其次，从召开最高国务会议的必要性来说，尽管外交领域相关事务分属代议、行政与国家元首三种权力，而人大常委会作为决议权行使者，虽然较全国人大来说在召开经常性会议上具有更多便利，但它的议决仍须经国务院和国家元首两种执行权就国家政务进行反馈，然后才能启动处置议程；相比之下，国家主席则可以随时发起最高国务会议。而国务院作为政府权力的分支部门，则无法就可能涉及中苏的最高党务予以决策。在这三种权力中，只有国家主席既可以国家元首身份直接参与外交进程，又可以执政党领袖身份参与两党中央事务。不仅如此，此时的“必要”也在于时间的紧迫性。次日签约在即，前一日自然需召集签约所涉事务部门的负责人对签约事宜再予审议。从签约所涉事宜来看，至少涉及国务院、国防委员会、中共中央政治局等三个在宪制形式上互不从属的政、党权力部门，而分头议事则必然降低决议效率，因此，由国家主席启动最高国务会议是此时议决国事党务最为有效的途径。

再次，从最高国务会议的人员配置来看，五四宪法的规定确保了最高代议机关和最高行政机关首脑必须出席会议，这是确保最高国务会议可以议决合一、又议又决的制度性前提。而且全国人大常委会和国务院主要领导班子的出席，也能连通这两个部门的办公会议，从而直接将决议转换为可由这两个部门通过或执行的“意见”。各民主党派负责人和无党派民主人士的出席，实则兼顾了与全国人大常委会在形式上处于平行的全国政协委员会这一“联合政府”形态的有机构成；甚至可以说，就实现其参政议政的宪法职能而言，最高国务会议比全国政协委员会更为实质地体现了政协委员的参政过程。

最后,现代政治无一例外是政党政治,政党政治自然要求党政合一^[9]。国家主席的担当者与全国人大及其常委会的主要成员间在政党政治层面的领导与被领导关系,是最高国务会议整合最高代议机关首脑的前提^[10]。与此相关的是,毛、朱、刘、周、陈的另一重身份是中共中央最高决策机构书记处的组成人员,因此他们还同时代表了对党务的最高决策权。

总之,有关最高国务会议的宪制设定,虽然在宪法文本层面制造了权力间关系的紧张,但在现实政治格局中却有逻辑可循。这种逻辑与其说来自宪法,毋宁说先于宪法,其源流可以上溯到革命—建国的历史进程^[11]。不过,革命中凝聚起来的权力需要通过宪法转化为权力配置。那么,随之而来的问题就是,除历史逻辑外,最高国务会议能否找到宪法层面的依凭,抑或它仿佛“给宪法打了个洞”那样,^①是基于一个与宪法逻辑平行的卡里斯玛运行逻辑呢?^②

二、宪法权力的转移与最高国务会议

1954年9月5日,刘少奇代表五四宪法起草委员会向第一届全国人民代表大会第一次会议作《关于中华人民共和国宪法草案》的报告,在论及宪法所确立的政体时,他指出“高度集中”是五四宪制的政体特性之一^{[12]132-170}。这一特性不仅体现了人民主权由各级代表机关集中掌握,也体现为“其他国家机关”都从代表机关中衍生,并在自己的权力范围内负有执行“集中”逻辑的责任,对于“国家主席”这个职位来说自然也是如此。

应当注意到的是,国家主席并不是从1949年《共同纲领》和《政府组织法》所规定的宪制架构中直接搬用而来的,而是从作为此前的最高权力机构的中央人民政府委员会中转移出部分权力后形塑的新的权力分支。如果说总体意义上的宪法权力并没有发生限缩的话,则为中央人民政府委员会所行使的全部九种权力应当都转移到五四宪法所塑造的诸权力分支中。那么,对最高国务会议性质及其决议效力的考察,或许应当回到对以国家主席为载体的权力流变的考察上来。甚至可以说,国家主席权力的来源正是最高国务会议的

规定性所在。

1949年《政府组织法》第二章第七条规定了中央人民政府委员会的职权,该条文共包含十款、九种权力。1954年3月23日,陈伯达向五四宪法起草委员会第一次全体会议作《关于〈中华人民共和国宪法草案(初稿)〉起草工作的说明》的报告时,毛泽东曾插话道,“中央人民政府委员会的职权,大部分转移到全国人民代表大会和常务委员会去”^{[5]122}。换言之,国家主席分走的是中央人民政府委员会转移给全国人大及其常委会的部分权力,所以后者得到的权力是“大部分”。那么,事实又是怎样的呢?

对比《政府组织法》和五四宪法的规定便可发现,在《政府组织法》中,除第十款筹备召开全国人大不必再写入新的宪法外,其第二章第七条第一、五、七、九款的部分和第六款所规定的权力被移交给了全国人民代表大会;第一、五、七、九款的部分和第三、四、八款为全国人大常委会的职权。五四宪法中,全国人民代表大会还新增加了以下三种职权:(1)修宪权和宪法实施的监督权。这是因中央人民政府委员会本身并非制宪机关所致,当时承担临时制宪会议职能的中国人民政治协商会议第一次全体会议实际上拥有该权力,因此权力增量并未发生改变。(2)批准省、自治区和直辖市划分的权力。《政府组织法》虽未对此予以规定,但在权力运行中,实际还是由中央人民政府委员会来行使此职权的。(3)决定国民经济计划的权力。与批准下辖地区区划变更的权

^① “给宪法打了个洞”的说法来自李维汉,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136页。

^② 如周林刚就认为,最高国务会议之所以行之有效,并非因为它是一系列最高国家机关的最高职位的组合,而是出自行使这一职权的那个具体的人。因此,五四宪法实际上是通过在自身当中容纳了一个与自己文本权威来源不同的人格卡里斯玛的方式来确保了最高国务会议的宪定权威。参见周林刚《宪法概念的变革:从“共同纲领”到“五四宪法”》,《法制与社会发展》2013年第6期。关于“卡里斯玛”,参见韦伯(Max Weber)的创造性研究。马克斯·韦伯《支配社会学》,康乐、简惠美译,广西师范大学出版社2004年版,第261-348页。

力相同,在1949—1954年间,实际也是由中央人民政府委员会来行使此职权的。

而全国人大常务委员会在职权上,较以前新增的权力有:(1)对“两高一院”的监督权和对地方国家权力机关不适当决议的撤销权。这属于权力分立与制衡的范畴,本身并不增加权力总量。(2)规定军人和外交人员的衔级和其他专门衔级。此项权力属于礼仪性、荣誉性的形式权力。(3)决定全国或局部地区的动员,决定全国或部分地区的戒严。此项权力实际上是“决定战争与和平”权力某种程度上的衍生条款。

概言之,中央人民政府委员会的全部九项权力,除第二章第七条第二款“规定国家的施政方针”外,已经全部由全国人大及其常委会所承继。而五四宪法第四十条和第四十一条规定的是国家主席作为国家元首的礼仪性、荣誉性权力,属于对此前中央人民政府委员会之集体元首身份的承继;第四十二条所规定的是国家主席对全国武装力量的统率权,来自中央人民政府系统中承担最高军事权力的人民革命委员会主席权力的转移。^①这三项职权都不在上述中央人民政府委员会的权力表单中。由此,我们或许可以推断说,五四宪法中关于国家主席“最高国务会议”条款并非凭空而设,它实际上是对中央人民政府委员会关于决断国家事务权力的移转与再制度化。^②也正因为如此,这项制度的启动亦即所谓“交议权”,也就顺理成章地从“领导”(《政府组织法》第二章第八条)中央人民政府委员会并负责“召集”(第二章第十条)其会议的委员会主席,转移到在新的政体中与其位格对应的国家主席上。

那么,为何要将这项权力转移到国家主席,这一移转又意味着怎样的取向和定位呢?同样是在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中,刘少奇还说道“应我国实际情况,并根据中华人民共和国成立以来建设最高国家权力机关的经验,我们的国家元首职权由全国人民代表大会所选出的全国人民代表大会常务委员会和中华人民共和国主席结合起来行使。我们的国家元首是集体的国家元首。同时,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。”^[12]¹⁵⁷那么,“全国人大常委会+国家主席=国家元首”的权力置换与重组,是因何种“实际情况”、怎样的“建设最高国家权力机关的经验”决定的呢?正如董必武在《关于草拟中华人民共和国中央人民政府组织法的经过及其基本内容的报告》中所言,中央人民政府委员会的职权,各国宪法多规定为国家元首的职权。即是说,我国“建设最高国家权力机关的经验”是通过集体领导行使国家元首的职权^[13]。那么,为什么不沿用1949年《政府组织法》的规定,以全国人大常委会置换中央人民政府委员会,由常委会来行使国家元首的职权,而要加一个“和中华人民共和国主席结合起来行使”呢?下面将进行更为详细的论述。

三、最高国务会议与过渡政体

对最高国务会议的理解不能仅仅局限在五四宪法的国家主席或者国家机构规定中,还应把视野放到五四宪法所包含的整个权力组织规范,亦即序言、总纲和国家机构编的总和当中去^[14]。

五四宪法序言由六个自然段构成,其中,前两个自然段可以看作是宪法序言的“原则性”条款。第一自然段是历史叙述,主题是“革命”和“建

^① 五四宪法规定国家主席统率全国武装力量,担任国防委员会主席,虽然宪法并未对国防委员会作出进一步规定,但正如有学者指出的,该机构应与此前的中央人民政府人民革命军事委员会存在承继关系。参见马岭:《建国后历次宪法中关于军事权的规定》,《学习与探索》2011年第2期。因此,国家主席的军事权似乎不应看作是来自对全国人大“决定战争与和平问题”的宪法权力的分流,尽管他在实际政治中确实决定着战争与和平问题。

^② 参见强世功《中国宪法的不成文宪法——理解中国宪法的新视角》,《开放时代》2009年第12期。该文认为,最高国务会议交议权是转移自1949年《政府组织法》规定的由中央人民政府主席行使的实质性职权,即“领导”中央人民政府委员会的职权,这一观点对本文的相关论证亦有启发。但笔者认为,1949年《政府组织法》对主席领导权缺乏具体和规范化的表述,所以不宜简单从这个概念中直接推导出五四宪法中的某一项具体权力。更重要的是,仅从主席的领导权这个角度来说,最高国务会议的出现,或许恰恰是对前一时期的主席领导权未能有效发挥的一种改进。

国”亦即共和国从何而来;第二自然段是时间性叙述,主题是“过渡”和“社会主义”,亦即共和国当下身处何地、往何处去。第四、五、六自然段则分别讨论了宪法的阶级性、民族性和国际性,意义或许在于缀连“今天”与“明天”——具体展示第一自然段中的“历史”何以为“新”,第二自然段中的“时间”何以“开始”,并宣布这部宪法在其所处的时空格局中尤需解决的三大任务。位于这两类条款之间的,便是第三自然段,我们可以将其视为宪法的“宪法性”条款,亦即为何其前述时空叙事最后会落实到一部“宪法”上,以及其后置三段为何要以一部“宪法”为起点。

就此而论,最高国务会议及其所属的关于权力的组织方法的诸条款,作为这部宪法的有机组成,就自然受宪法序言中两大原则性条款的“前置约束”(pre-commitment)^①,前者规定了权力来源与指向的社会主义性质,后者则规定了权力形态的时间性。这个时间性不仅包括它的有朽性——如“管十五年”,也包括它的任务,即从时间意义或者更具体地说,从“过渡时期”的意义上,为何权力要以这样的方式组织并呈现这样的形态。^②

宪法在政治本质上是一种时间政治。“过渡时期”指向的是一部“过渡宪法”,而由它所规定的也只能是一种“过渡宪制”或说“过渡政体”类型。“过渡时期”本身是一个包含张力的概念,因为它把作为政体变迁动力的“运动”和政体本身放进了同一个范畴,意味着政体在其作用期间始终无法获得确定性质。但“运动”本身就包含多个子项,于其中导致政体变迁的最坏一种情形“混乱(chaos)”相比,“过渡宪制”的性质即“社会主义类型”^[15],为运动限定了明确的方向。但“运动”这一政治状态的流动易变,也使得它并不能完全被宪法的规定性所制,使得政体包含了变革与演化的多种可能,优良政体抑或腐败政体都有可能成为它的最终形态,这完全取决于“运动”过程中塑造宪制的权力意志是否能一直有力和有效。

“过渡时期”与支配着过渡时期走向的强力意志,这便是五四宪法草案报告中所言及的我

国实际情况之所在。无论围绕是“巩固新民主主义秩序”还是应进入“过渡时期”的路线论辩,还是不同部门间的权力倾轧,抑或土地改革、私有制改造等政治运动与阶级斗争,每每都是强力意志的驱策才使得分歧、争论乃至斗争不断回归到对“社会主义”和“人民共和国”的循名责实上来。在这个意义上,一部“过渡宪法”就意味着强力意志必须落实为宪制安排。在这个时期,“高度的民主”尚无法单独存在,而只能是与“高度的民主”相结合的“高度的集中”^{[12]132-170},而这种高度集中的形态便是权力向着个体的回归。

在宪制安排上,权力集中于个体有两种情况:一种情况是礼仪性的、荣誉性的、形式意义上的权力行使,这时由某个个体作为代表行使权力更具有象征性。另一种情况是权威性的、决断性的、实质意义上的权力行使,此时由某个个体相机行事要胜过集体决策的反复磋商;当双方或多方迟迟未能达成一致意见时,需要一个拥有权威的个体作出定论。出于前一种考虑,中央人民政府委员会的发布权、荣典权与外事活动权便转移给国家主席;出于后一种考虑,中央人民政府委员会则把部分“规定国家施政方针”的权力和部分任命(提名)权转移给了国家主席;而后两者相结合,实际上促成了国家主席之于执行权的最高长官亦即国务院总理的领导地位。

最高国务会议此后的运行便体现出这种权力行使回归于个体后的集中性、机动性与其作用对象的“过渡性”:毛泽东在担任国家主席期间发起并主持了十六次最高国务会议,这些会议中还包

^① “前置约束”的表述,参见强世功《从民族区域自治看中国宪法的政治基础》,《中国法律》2009年第2期。

^② 关于“过渡时期”的宪法学解释,见李一达“《领袖守护宪法——论1954年宪法中“国家主席”条款的制成》,《政法论坛》2015年第3期。

及党和国家意识形态的最新动向与统一认识问题,四次直接涉及政治运动,六次涉及经济领域的社会主义改造。^①尤其值得注意的是,最高国务会议经常被召集于中共中央政治局会议或中央工作会议召开后^[16]。正如前文所言,这其实凸显了执政党领袖在国家政务上的统领地位,而这一统领地位就是以最高国务会议这种看似打破权力平衡与权力序列的方式召开并决策的原因所在。

通过最高国务会议,当时的党和国家最高领导人有效地进行了权力整合。就这一权力整合的初衷而言,我们应当注意,无论是这个职位还是整部宪法,其存在时间在设计之初就被预想过;^②无论是宪法还是该会议制度的有效期,都与制宪者对政治情势的判断有关。毛泽东在1954年时说这部宪法可以管15年,是将宪法放到“过渡时期”及“总路线”这个大背景下看,因为对社会主义改造全面完成的预期正是15年到20年。可以说,这部宪法最重要的作用便是保证总路线的实施,使共和国顺利地由新民主主义社会向社会主义社会过渡,而最高国务会议作为此时国家政务的经常性领导会议之一,与全国人大常委会、国务院共同构成中央层面在全国人大闭会期间的常设机关^[17],其是这一保障作用的重要制度枢纽。

从历史来看,总路线从提出到付诸执行仅用了不到4年时间,1957年便宣告社会主义改造——变革经济所有制,建立社会主义生产关系——基本完成,开始迈入社会主义建设时期。因此,同年9月召开的党的第八次全国代表大会,便负有重新拟定全党乃至党和国家的方向与任务的使命。总路线的提前完成与党的第八次代表大会所作的一系列组织与人事调整,实际上使得五四宪法确立的宪政体制发生了重要变更,当然,这

^① 毛泽东主持召开的十六次最高国务会议的时间、议程与出席人员,可参见翟志勇《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。

^② “时间意识”的概念,参见周林刚《中国宪法序言正当化修辞的时间意识》,《中外法学》2016年第3期。正如文章所指出的,任何宪法都不可能脱离它的时间意识而存在。

应是另一篇文章来讨论的问题了。

参考文献:

- [1] 谢岳《试论会议制度的政治沟通功能》,《学习与探索》2008年第4期。
- [2] 中共中央文献研究室编《毛泽东年谱(1949—1976)》(第一卷),北京:中央文献出版社2013年版。
- [3] 中共中央文献研究室编《周恩来年谱(1949—1976)》(上卷),北京:中央文献出版社1997年版。
- [4] 中共中央文献研究室编《刘少奇年谱》(下卷),北京:中央文献出版社1996年版,第327页。
- [5] 许崇德《中华人民共和国宪法史》,福州:福建人民出版社2005年版。
- [6] 刘忠《“党管政法”思想的组织史生成(1949—1958)》,《法学家》2013年第2期。
- [7] 韩大元《1954年宪法与中国宪政》,武汉:武汉大学出版社2008年第2版,第86页。
- [8] 刘忠《政法委的构成与运作》,《环球法律评论》2017年第2期。
- [9] 郝铁川、竺常赞《试论习近平同志关于人大理论和工作的新阐述》,《学习与探索》2019年第8期。
- [10] 赵晓力《宪法50年》,http://www.guancha.cn/ZhaoXiaoLi/2013_12_26_195285_s.shtml。
- [11] 李一达《领袖守护宪法——论1954年宪法中“国家主席”条款的制成》,《政法论坛》2015年第3期。
- [12] 刘少奇《关于中华人民共和国宪法草案的报告》,《刘少奇选集》(下卷),北京:人民出版社2004年版。
- [13] 董必武《中华人民共和国中央人民政府组织法的草拟经过及其基本内容》,《董必武选集》,北京:人民出版社1985年版,第247页。
- [14] 周林刚《“政治宪法”的概念——从“政治宪法学”与“规范宪法学”之争切入》,《天府新论》2016年第1期,第59—60页。
- [15] 毛泽东《关于中华人民共和国宪法草案》,《毛泽东文集》(第六卷),北京:人民出版社1999年版,第329页。
- [16] 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。
- [17] 何俊志《作为一种政府形式的中国人大制度》,上海:上海人民出版社2013年版,第48页。

[责任编辑:朱 磊]