

## 我国国家主席制度的规范与实践

● 马 岭\*

**【内容摘要】** 在规范层面上,我国 2004 年通过的第 28 条宪法修正案使国家主席拥有了部分实权性质的外交权;1982 年《宪法》对国家副主席代行职权及继位的规定基本承续了 1954 年《宪法》的有关内容,但还是有一定区别。在实践层面上,国家主席在党内、军内的兼职惯例,形成了党政军“三位一体”的格局;国家副主席的人数设为一较适宜,从国家主席和副主席的年龄搭配来看,1998 年后国家副主席具有了接班人的意义。国家主席应是荣誉称号的授予者,而不是被授予者。

**【关键词】** 国家主席制度 宪法 代行职权 三位一体 年龄搭配

从 1982 年《宪法》恢复设立国家主席至今,已经过去了 30 年,回顾这 30 年的经历,国家主席制度的运行状况如何?是否都在宪法规范内进行?规范层面和运作层面的变化说明了什么?其中哪些问题值得我们特别关注?对此宪法学界应该有适当的评价和分析,本文在此愿做初步尝试。<sup>①</sup>

### 一、2004 年《宪法修正案》第 28 条对国家主席职权的扩大

笔者认为,2004 年通过的第 28 条宪法修正案对国家主席职权的修改,使国家主席拥有了部分实权性质的外交权。

1982 年《宪法》第 81 条规定国家主席拥有外交权,但是为虚权:“中华人民共和国主席代表中华人民共和国,接受外国使节;根据全国人民代表大会常务委员会的决定,派遣和召回驻外全权代表,批准和废除同外国缔结的条约和重要协定。”该条中间有一个分号,意即国家主席的外交权有两个层次:一是礼节性的虚权,“代表中华人民共和国,接受外国使节”,这在各国都是程序性的权力;二是可能实权,也可能虚权的外交权——“派遣和召回驻外全权代表,批准和废除同外国缔结的条约和重要协定”。一般认为“派遣和召回驻外全权代表”属于使节权,<sup>②</sup>“批准和废除同外国缔结的条约和重要协定”属于缔约权,在有的国家这些是实权(如美国总统),在有的国家这些是虚权(如英国女王)。我国宪法在赋予国家主席这一权力时,有一个限制性条件——“根据全国人民代表大会常务委员会的决定”,因此,国家主席的使节权与缔约权均为虚权,即 1982 年《宪法》第 81 条赋予国家主席的外交权都是虚权。

但 2004 年的第 28 条宪法修正案改变了这种状况,该条修正案增加了国家主席“进行国事活动”的权力:“中华人民共和国主席代表中华人民共和国,进行国事活动,接受外国使节;根据全国人民代表大

\* 作者单位:中国青年政治学院。

① 本文是笔者在 2012 年的宪法年会上作为评议人对江登琴博士的论文“规范与现实之间:自 1982 年宪法以来国家主席制度的发展”做评议后,受其启发而作,在此对江登琴博士表示感谢。

② 使节权应包括两方面:一方面是接受他国使节,另一方面是向他国派遣使节(或从他国召回使节),因此现行《宪法》第 81 条分号前的“接受外国使节”和分号后的“派遣和召回驻外全权代表”在性质上同属于一种权力。

会常务委员会的决定,派遣和召回驻外全权代表,批准和废除同外国缔结的条约和重要协定。”在此不仅增加了国家主席“进行国事活动”这一权力,而且是加在第81条中的分号之前,就是说“进行国事活动”这一权力不受“根据全国人民代表大会常务委员会的决定”限制,也就是国家主席可以不受全国人大常委会的事先制约而独立“进行国事活动”。那么何为“国事活动”?笔者在字典里没有查到“国事活动”的词条,只查到“国事”:“国事”是指“国家的大事”。<sup>③</sup> 据此理解,“国事”应该包括内务和外交两方面,国家元首依照宪法和法律进行的一切活动都应属于国事活动。国家主席的外事活动规定在《宪法》第81条中,国家主席的内务活动则体现在《宪法》第80条的规定里:“中华人民共和国主席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,公布法律,任免国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长,授予国家的勋章和荣誉称号,发布特赦令,发布戒严令,宣布战争状态,发布动员令。”这一条很明确国家主席的上述内务活动都需“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”,即国家主席不能独立行使这些职权。2004年的宪法修正案并没有对第80条的这些内容进行修改,说明第28条宪法修正案所增加的国家主席“进行国事活动”的权力只限于第81条的外事权。

不仅如此,由于修正案并没有对第81条分号后面的权力进行修改,因此,独立“进行国事活动”的范围也不应包括该条分号后面的权力(尽管这也属于外事权)——“派遣和召回驻外全权代表,批准和废除同外国缔结的条约和重要协定”,即国家主席行使其使节权和缔约权时,还是要“根据全国人民代表大会常务委员会的决定”,这构成了对国家主席独立进行外交方面的“国事活动”的限制。那么,国家主席的哪些外交权属于使节权和缔约权之外的国事活动呢?是否使节权与缔约权这两项外交权之外的所有外交方面的国事活动都可以由国家主席独立行使而无需“根据全国人民代表大会常务委员会的决定”?从《宪法》第81条和第28条修正案的内容来看,是可以做出这样解释的。如国家主席的出访、回访、接见外国元首,甚至进行一些会谈,就不需要由最高权力机关决定。<sup>④</sup>

有学者指出,第28条修正案“是对江泽民在任时以元首身份访问了60多个国家这样一个事实的肯定”,“现实中国家主席经常在同外国元首会晤的过程中缔结条约和声明,如果事先并未征得全国人大常委会同意,该如何认定国家主席行为的合宪性、判断相关条约的合法性,也是争论颇多。”<sup>⑤</sup>从实践来看,2004年宪法修正案之前国家主席的许多国事活动显然不完全是礼节性的,而是涉及到实质性问题。如1998年时任美国总统克林顿对中国进行国事访问时,“两国元首在人民大会堂开始举行正式会谈。双方就中美关系和重大的国际和地区问题深入地交换了意见,达成了广泛而重要的共识。”在会谈后举行的记者招待会上,“江泽民说,我和克林顿总统决定,中美不把各自控制下的战略核武器瞄准对方,这向全世界表明,中美两国是合作伙伴,而不是对手。我再次重申,中国从拥有核武器起,就承诺在任何情况下,都不首先使用核武器。”“我和克林顿总统就进一步加强中美在双边关系、各个领域的交流与合作达成了广泛共识。我们同意采取积极的步骤,促进中美互利经贸合作关系的发展,扩大两国在能源、环境、科学、教育、文化、卫生、法律和军事等领域的交流与合作,加强两国人民之间的往来和友谊。我们还同意,加强中美在裁军、军控和防扩散问题上的磋商与合作,并就生物武器公约议定书、杀伤人员地雷问题,以及南亚问题发表了联合声明。”江泽民主席还说,“去年,我对美国进行国事访问期间,同总统先生就发展面向二十一世纪的中美关系的目标达成了重要共识,决定共同致力于建立中美建设性战略伙伴关系。”<sup>⑥</sup>在2004年宪法修改前国家主席进行这样的外交活动,显然与当时的宪法规定不符合,这是否

③ 商务印书馆辞书研究中心修订:《新华词典》,商务印书馆2006年版,第361页。

④ 如果将“宣战和媾和”视为外交事务,在我国,国家主席的这一权力也是虚权,《宪法》第80条规定国家主席“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”,“宣布战争状态,发布动员令”。

⑤ 江登举:《规范与现实之间:自1982年宪法以来国家主席制度的发展》,载《中国宪法年刊》(2011),法律出版社2013年版,第63页。

⑥ 《克林顿对中国进行国事访问》,http://www.cctv.com/lm/808/23/57783.html,2014年3月4日访问。

属于违宪?如果违宪,应该由谁审查并纠正?我们是否可以因为这些国事活动有利于国家的发展和建设,因而划归“良性违宪”之范畴而不追究?与之相关的一个宪法理论问题是,这些行为是否可以看作是宪法惯例?宪法惯例可以突破宪法规范吗?

在我国,由于宪法制度的不完善而需要(事实上也存在)大量惯例做补充,但许多惯例“不完全符合宪法精神,有的甚至与宪法精神南辕北辙,它们在实际操作中不断地歪曲着本来就不完善的宪法规范。在我国的宪政实践中,这些非宪法性的政治惯例有很大的影响,它们像毛细血管一样布满政治体的全身,因为它们是真正有文化根基的,是中国的权力人很‘习惯’的办事方式,也符合全社会都习以为常的思维”。“我们要特别警惕用惯例来修改、歪曲宪法的事情发生,防止宪法规范在实际操作中被习惯势力扭曲,使之变形、跑调。”<sup>⑦</sup>宪法惯例不同于政治惯例,宪法惯例必须有宪法性,它可以补充宪法,但不能突破宪法。即使在宪法规范不明确的情况下,它对宪法的发挥、发展也应符合宪法精神;而在宪法有明确规定时,宪法惯例只能细化宪法。即使宪法规范已经过时或不尽合理,也应启动修宪、宪法解释等手段予以改变,而不宜用宪法惯例去突破宪法。这些问题需要在理论上加以澄清,否则可能引起宪政实践中的混乱。我国《宪法》第5条规定:“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”国家主席作为国家机关的一部分当然也必须遵守宪法和法律,也不得有违反宪法和法律的行为。<sup>⑧</sup>

国家主席的外交行为是否应该受监督?受谁的监督?怎么监督?1982年《宪法》只规定全国人大有权“罢免”国家主席,对国家主席的“监督”权没有明文规定。有学者整理了全国人大常委会从1983~2012年向全国人大所做的工作报告后发现,“除了1985年、1986年、1987年的全国人大常委会工作报告中明确表明‘常委会还听取了关于李先念主席访问罗马尼亚、南斯拉夫和亚洲四国以及访问南欧三国的报告’、‘常委会还听取了关于李先念主席、赵紫阳总理出访欧亚美一些国家的报告’、‘常委会听取了李先念主席、赵紫阳总理出访欧洲、亚洲、非洲一些国家的报告’之外,此后再无关于全国人大常委会听取国家主席外交活动报告的表达。”<sup>⑨</sup>笔者认为,全国人大常委会听取国家主席的出访报告,虽然没有宪法的明文规定,但是符合宪法关于最高权力机关与国家主席之间关系的定位。它作为上世纪80年代在宪政实践中创造的先例是值得肯定的,本应发扬光大,可惜上世纪90年代后却中断了,没有延续下来,相信将来这一监督形式(全国人大常委会听取国家主席的报告)还会再出现(可能通过修宪、释宪、立法或惯例等形式出现)。当然,对上世纪80年代的这些实践创新也还有改进的必要,如常委会同时听取国家主席、国务院总理的出访报告(1987年常委会听取了关于李先念主席、赵紫阳总理出访欧亚美一些国家的报告),这两种听取是否有所不同?根据宪法,常委会有监督国务院的权力,因此常委会“听取”总理的出访报告后,可以审议,审议后可以通过也可以不通过;但听取国家主席的出访报告后,是否可以审议?审议后是否可以不通过?宪法没有明确规定。根据各国议会的工作惯例,议会“听取”相关报告应包括“审议”,“审议”的后果有通过和不通过两种可能(如果只能通过而不能不通过,审议就成了走形式),如果不通过则可能引起质询、罢免、弹劾等程序的启动。鉴于国家主席的罢免权属于全国人大,因此,如果全国人大常委会听取国家主席的出访报告后未予通过,笔者认为应启动向全国人大报告的程序,全国人大应召开会议(包括临时会议)进行审议。总之,全国人大和其常委会之间就权力机关对国家主席的事后监督如何分工,法律应明确予以规定。

⑦ 马岭:《宪法原理解读》,山东人民出版社2007年版,第337、353~354页。

⑧ 有学者认为我国的国家主席、党主席、军委主席“三位一体”的体制已成为宪法惯例,值得肯定。参见强世功:《国家主席:三位一体宪政体制的创立与完善》,http://www.civillaw.com.cn/article/default.asp?id=42780,2014年3月5日访问。笔者也认为“三位一体”并不违反宪法,宪法是拼分权的,但在哪里分权却要搞清楚。英国、美国也是党政军一体,因此,中国宪政问题的根结不在“三位一体”而是另在它处。

⑨ 同前注⑤,江登琴文。

## 二、宪法关于国家副主席“代行职权”和“继任”的规定

### (一)1954年《宪法》的规定

1. 关于国家副主席“代行职权”的规定。1954年《宪法》第44条第1款规定:“中华人民共和国副主席协助主席工作。副主席受主席的委托,可以代行主席的部分职权。”第46条第1款规定:“中华人民共和国主席因为健康情况长期不能工作的时候,由副主席代行主席的职权。”根据这两条规定,代行国家主席职权的主体是明确的——国家副主席;代行职权的类型有两种,一是常规性代行(在正常情况下受主席委托代行其部分职权),二是因病代行(主席因为健康情况长期不能工作时的代行)。

其一、常规性代行。这是一种明确的委托代行,委托人是国家主席,受托人是国家副主席。委托的理由宪法没有明确规定,即只要国家主席认为必要就可以委托,如国家主席某阶段太忙,或处理某些事务国家副主席更熟练、更有经验,或国家主席不在首都,等等。<sup>⑩</sup>从该条前一句“副主席协助主席工作”的原则规定来看,国家主席是应当委托一定的职权给副主席的,副主席不宜主动协助主席工作,而只能在主席委托其工作后进行“协助”。既然副主席有协助主席工作的义务,而这一义务的实现又以主席委托为前提,因此这也构成了国家主席的义务。只有国家主席先尽义务(委托部分职权给副主席),副主席才能尽义务(协助主席工作)。如果国家主席不尽义务(不委托职权给副主席),副主席就无法尽义务(无法协助主席工作)。

这种常规性代行应不包括国家主席因健康情况长期不能工作,国家主席因健康情况长期不能工作由《宪法》第46条第1款做了专门规定,因此应排除在第44条的规定之外。可见1954年《宪法》中的国家副主席并不仅仅是美国副总统式的“备胎”,不仅在“国家主席因为健康情况长期不能工作”时应代行其职权,而且在国家主席健康情况良好的状态下,也能够受托代行其部分职权。因此国家副主席应理解为是国家主席的助手(“协助”主席工作),其地位和作用明显高于美国副总统。

《宪法》第44条虽然明确了副主席所代行权力的来源——国家副主席代行国家主席的职权是“受主席的委托”,对副主席代行职权也有范围的限制(只能代行“部分”职权),然而限制的界限却并不清楚,如只能代行的“部分”职权是哪“部分”职权?由于宪法本身没有规定国家副主席的职权,因此副主席行使的职权就是国家主席的部分职权,这等于国家副主席的职权完全由国家主席决定(而不是宪法规定),国家主席的职权是否需要委托、何时委托、委托多少,以及委托哪部分、不委托哪部分,都由国家主席个人决定,可见1954年《宪法》在此给国家主席的自由裁量权是很大的。

其二、因病代行。根据1954年《宪法》第46条第1款的规定,主席因为健康情况长期不能工作时,由副主席“代行主席的职权”,在此副主席代行职权的范围没有“部分”代行的限制,这是否可以理解为全面代行?笔者认为,国家主席因“健康情况长期不能工作”时,国家副主席可以代行其大部分职权,但仍然不宜全面代行。因为国家主席的有些职权,只要其“在位”就不宜由他人代行(即使成为植物人也应以主席的“名义”行使这些程序性权力),如公布法律、发布命令等程序性权力。

第46条第1款虽没有规定谁来决定代行,但根据第44条的内容推论,一般应理解为由国家主席决定,因此在多数情况下仍然是一种委托代行(但不是常规情况下的委托代行而是特殊情况下的委托代行)。然而,如果出现主席不能委托(如突发性昏迷或成为植物人),副主席也不能代行其职权吗?宪法没有明确规定。笔者认为这种不明确给宪法解释提供了空间,从法理上看,应由全国人大或全国人大常委会决定副主席是否需要代行职权,此时“委托代行”转变为“决定代行”。如果全国人大正在开会或即将开会,由全国人大决定是最好的;在全国人大闭会期间,则应由其常委会决定。此外,对这些特殊情况,除了采取由权力机关“决定代行”的方式外,也可以考虑采取“自然代行”的方式,即由宪法或法律明

<sup>⑩</sup> 毛泽东于上世纪50年代曾说过,他一离开北京,都是刘少奇代理他的工作。参见顾苏:《朱德继何未担任共和国主席》,《百姓生活》2010年第10期。

确规定在上述情况发生后,主席不宜或不能委托时,副主席可“自然代行”主席的职权。

但是,国家主席因“健康情况长期不能工作”缺乏明确的判断标准,什么样的“健康情况”为“不能工作”?是否以国家主席自己的感觉为准?还是需要医院的相关证明?是否需要批准?谁有权批准?因健康情况“长期”不能工作的“长期”是多长?这些问题应由国家主席还是全国人大常委会决定?或者国家副主席也能根据自己的判断提出建议?笔者认为,这一系列问题应由宪法明确规定,或者在宪法之后由法律予以具体明示。

2. 关于国家副主席“继任”的规定。1954年《宪法》第46条第2款规定:“中华人民共和国主席缺位的时候,由副主席继任主席的职位。”这里的“缺位”应该排除了前一款“主席因为健康情况长期不能工作”这一情况,第46条第1款规定了“主席因为健康情况长期不能工作”时的处理办法,第2款规定了国家主席缺位时的处理办法,这两款之间应是并列(是两种情况)而非重合(不是一个包含另一个)的关系。也就是说“主席因为健康情况长期不能工作”不属于“主席缺位”的范畴,主席仍然“在位”,只是不能正常工作。

这一款很明确继任者是国家副主席,继任的前提是国家主席缺位,说明我国的国家副主席也有“备胎”的功能(只是不限于这一功能)。然而在程序上还缺乏宣布者,当国家主席缺位时,由国家副主席自己宣布继任国家主席的职位显然不妥。根据1954年《宪法》的相关规范推论,应由全国人大宣布,在全国人大闭会期间,可由全国人大常委会代为宣布。

## (二)1982年《宪法》的规定

1982年《宪法》对国家副主席“代行职权”及“继任”的规定也有2条,即第82、84条,其内容基本继承了1954年《宪法》的有关规定,但也有一定区别。

1. 关于副主席“代行职权”的规定。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。”这与1954年《宪法》第44条第1款的规定完全相同,只是由1954年《宪法》的一款改为两款,在内容上没有什么改进,仍然是副主席受托代行职权,仍然是只能代行主席的“部分”职权。笔者认为,1982年宪法制定时,国家主席制度已经有多年的实践,其内容是应该有所改进的。如,即使在平时国家主席能够正常工作的情况下,其委托国家副主席代行的“部分”职权范围也应进一步明确,因为“部分”委托而不是“全部”委托意味着有不能委托代行的职权。尤其是当国家主席拥有一定实权后,宪法和法律应对其职权的行使给予更多的具体规范,明确规定某些职权不能委托,如公布法律权、发布命令权;有些权力只能因健康状况不佳或外出工作而委托,如荣典权、接受使节权;或者限制委托的范围,如只能就外交等事务进行委托;或对重要委托做出具体的程序规范,如需经过全国人大常委会批准后才能委托,或委托后要向常委会汇报;等等。

1982年《宪法》取消了1954年《宪法》规定的“因病代行”,可能认为“因病代行”也是“委托代行”的一种,因此“副主席受主席的委托代行主席的部分职权”已经涵盖了主席因“健康情况长期不能工作”时委托副主席代行其职权。但这种“涵盖”并不那么周全,至少没有考虑到在特殊情况下“决定代行”、“自然代行”的必要性,这种“决定代行”、“自然代行”不仅限于健康状况(如主席突然昏迷不能委托),而且还包括其他各种情况,如国家主席飞机失事,机上人员被正式确定死亡之前,国家副主席此时没有委托是否就不能代行国家主席的职权?主席因涉嫌贪污、受贿等犯罪而被羁押时,副主席是否仍然限于受托才能代行其职权?如果主席不愿委托怎么办?“文革”中国家主席刘少奇“倒台”后,国家副主席宋庆龄曾代行国家主席的部分职权,进行国事活动,<sup>⑩</sup>这时的“代行职权”是由谁决定的?刘少奇显然已经不能决定,宋庆龄自己也不可能决定,从宪法程序上看,由全国人大常委会决定是比较合适的(1969年刘少奇去世后则应由国家副主席继任——当时的副主席有宋庆龄、董必武两人,按理应由第一顺序的副

<sup>⑩</sup> 如1967年宋庆龄以国家副主席的身份接受了阿拉伯也门共和国、挪威、瑞士、越南、芬兰、朝鲜和毛里塔尼亚等7国新任大使呈递的国书。参见刘文进:《宋庆龄在“文革”中沉寂了吗?》, <http://blog.gmw.cn/blog-28057-107881.html>, 2014年3月4日访问。

主席继任)。笔者认为,取消 1954 年《宪法》规定的“因病代行”是可以的,但不宜只剩下“委托代行”这一种形式,这等于堵塞了本来存在于 1954 年《宪法》“因病代行”规范中的解释空间(如决定代行),若宪法能明文规定特殊情况下的决定代行或自然代行,效果可能更好。

2. 关于国家主席、副主席“缺位”的规定。1982 年《宪法》第 84 条规定:“中华人民共和国主席缺位的时候,由副主席继任主席的职位。中华人民共和国副主席缺位的时候,由全国人民代表大会补选。中华人民共和国主席、副主席都缺位的时候,由全国人民代表大会补选;在补选以前,由全国人民代表大会常务委员会委员长暂时代理主席职位。”这比 1954 年《宪法》只规定国家主席“缺位的时候,由副主席继任主席的职位”更完善了,不仅规定了国家主席缺位时的继任问题,而且规定了副主席缺位时的补选问题;还规定了国家主席、副主席同时缺位的情况,以及此种情况下的暂时代理者和补选者。

那么何为“缺位”?“缺位”是否就是指死亡?由谁来判断“出现缺位”?如失踪是不是缺位?失踪多久算缺位?确认“出现缺位”后由谁来“宣布”国家副主席继任国家主席的职位?1954 年《宪法》没有规定这些问题,1982 年《宪法》也没有规定。从 1982 年《宪法》第 84 条将有关“补选权”赋予全国人大来判断(主席、副主席都缺位时),应由全国人大决定和宣布,但由于全国人大一年一次的会议制度,使其难以及时行使权力,即使临时开会,其庞大的参会人数也使会议难以迅速召集。因此,可以考虑在全国人大闭会期间将这一权力交给全国人大常委会行使。

从其他国家的规定来看,有的国家和我国一样使用了“缺位”的概念,但同时还使用了“因事故而不能履行职务”、“因其他原因不能执行职务”等等表述,如《韩国宪法》第 71 条规定:“总统缺位或因事故而不能履行职务时,依国务总理、法律规定的国务委员的顺序代理其权限。”《南非宪法》第 11 条规定:“总统缺位或因其他原因不能执行职务时,参议院议长即代理总统职务,如参议院议长缺位或不能代理时,由众议院议长代理,如众议院议长亦缺位或不能代理时,则由政务委员会指派一人为代理总统。”也有的国家明确使用了“死亡”的概念,如《波兰宪法》第 131 条规定:“共和国总统死亡时,由众议院议长临时履行总统职责,直到选举出新总统为止。”还有的国家列举了多种情况,如《阿根廷宪法》第 75 条规定:“总统生病、离开首都、去世、辞职或被免职时,行政权由国家副总统行使。国家总统和副总统均被免职、去世、辞职或不能胜任工作时,国会确定一名政府官员行使总统职务,直到总统恢复工作或选出新总统为止。”《美国宪法》第 25 条修正案第 1 款规定:“如遇总统被免职、死亡或辞职,副总统应成为总统。”笔者认为,“死亡”的概念过于狭窄,如在总统辞职、被免职(没有死亡)的情况下,副总统也是应该继位的;宪法列举总统生病、离开首都、去世、辞职或被免职等各种可能性似乎也不妥当,如果出现宪法没有列举到的情况,则可能陷入被动。因此,由宪法用“缺位”一词笼统概括,由法律对“缺位”加以具体例举较为合适。即使出现例举之外的情况,也可以启动法律解释机制予以弥补。如果宪法规定的较为模糊,又没有相关法律具体化,遇到新情况往往只能启动宪法解释机制,而宪法解释不如法律解释简便,后者程序相对简单,动作幅度较小,有利于国家的安定。笔者认为,这些内容不一定由宪法而是可以由相关法律(如《国家主席法》)明确予以规定。

### 三、对运作中的国家主席制度的几点分析

#### (一)关于国家主席的兼职

虽然 1982 年《宪法》没有规定国家主席的兼职问题,<sup>⑩</sup>但根据我国惯例,国家主席在党内、军内一般都有兼职。如第一届国家主席毛泽东和上世纪 90 年代后的国家主席江泽民、胡锦涛、习近平都是同时兼党中央总书记(或主席)和中央军委主席(或国防委员会主席),是党政军“三位一体”的格局。笔者认为对上世纪 50 年代这一模式的“回归”是正确的,江泽民在 2004 年 9 月曾说:“党的总书记、国家主

<sup>⑩</sup> 1954 年《宪法》第 42 条对国家主席在军队中的兼职有明确规定:“中华人民共和国主席统率全国武装力量,担任国防委员会主席。”

席、军委主席三位一体这样的领导体制和领导形式,对我们这样一个大党、大国来说,不仅是必要的,而且是最妥当的办法。”<sup>⑬</sup>在刘少奇、李先念、杨尚昆任国家主席期间,党政军三位“不一体”的体制利少弊多。如在刘少奇任国家主席期间,由于党主席和国家主席的分离而呈现出双主席制,为后来“文革”的发生埋下了伏笔;在李先念、杨尚昆任国家主席期间,出现了军委主席的地位事实上高于国家主席这样不正常的情况。杨尚昆任国家主席时同时兼任军委副主席,这是非常不合适的,国家主席即使是虚权,也贵为国家元首,在另一个国家机构中却只任副职,给该机构的一把手当副手,这有损于国家主席的地位、名誉和尊严。即使在当时的特殊历史背景下,这种情况也并非完全不可避免,如杨尚昆的前任李先念在任国家主席时就没有在军委内任职。既然已经任国家主席,那么在军内要么任军委主席,要么不担任任何军中职务,但不宜任军委副主席或其他更低官职。同时,国家主席也不宜在党内任二把手(如刘少奇)或更低的职位。虽然党不是国家机关,但作为执政党(尤其是我国这样的长期执政党),不把本党的最高领袖派往国家的最重要位置(国家元首或政府总理),而是派党内的二把手、三把手甚至更低职位的人前任,党的最高领袖却在其他国家机关(如军事机关)中任职,这样势必抬高该机关的地位,打乱宪法上的权力部署。

## (二)关于国家主席、副主席的年龄搭配

1982年《宪法》第79条规定:“有选举权和被选举权的年满四十五周岁的中华人民共和国公民可以被选举为中华人民共和国主席、副主席。”在实践中,“国家主席的平均当选年龄是68.8岁,副主席的平均当选年龄是70.7岁。”<sup>⑭</sup>国家主席当选时年龄最高的为82岁(杨尚昆),最低的为59岁(习近平);国家副主席当选年龄最高的为81岁(王震),最低的55岁(习近平)。

值得注意的是国家主席和副主席之间的年龄搭配。如第一届国家主席、副主席当选时的年龄为主席毛泽东62岁,副主席朱德69岁,副主席的年龄高于主席的年龄。这说明什么呢?笔者认为,这说明当时没有国家副主席是国家主席接班人的设计安排。有人认为,作为国家副主席的朱德没有任第二届国家主席是因为朱德谦虚礼让,“按照惯常的做法,毛泽东不连任,由上届国家副主席朱德继任是顺理成章的事。事实上,中共高层领导和党外民主人士也普遍持这种观点。”但朱德给当时的中央书记处总书记邓小平写信,言辞恳切地要“小平同志转书记处同志们:我提议刘少奇同志作为国家主席候选人更为适当”,“在一系列公开和私下场合,他还多次说过自己比毛泽东年长7岁,由他接替毛泽东任国家主席不符合情理,更不利于党和国家的事业发展,并再三坚持举荐刘少奇。”<sup>⑮</sup>也有学者认为朱德最终没有担任第二任国家主席,其原因主要和年龄有关,如果国家副主席在当选之时年龄大于或接近于国家主席年龄,那么其担任下届国家主席的可能性较小,朱德最终没有担任第二任国家主席的原因也主要是因为他年长毛泽东7岁。<sup>⑯</sup>笔者认为,毛泽东在第十六次最高国务会议上的一番话更能说明问题:“朱德同志是很有威望的,少奇同志也是很有威望的,为什么是这个,而不是那个?因为我们共产党内主持工作的,我算一个,但我是只管日常事务的,有时候管一点,有时候不管。经常管的是谁呢?是少奇同志。我一离开北京,都是他代理我的工作,从延安开始就是如此,现在到北京又已经10年了。以他担任国家主席比较适合,同时朱德同志极力推荐少奇同志。”邓小平也曾作过说明:“国家主席有好几位同志可作,如朱德同志,如党内几位老同志,都可以作,但是大家考虑的结果,以刘少奇同志担任这个职务,比较更为适当些。国家主席不单是一个很高的荣誉职务,而且有一些相当具体麻烦的事要做。例如出国、会谈、接待等等。所以,以刘少奇同志的能力和资望,以他现在在党内所负的责任,出面兼任国家主席职务,是比较好的。”<sup>⑰</sup>由更年长的国家副主席接任国家主席的职位,正如朱德所说“不符合情理”。从毛泽

⑬ 《江泽民文选》第三卷,人民出版社2006年版,第600页。

⑭ 同前注⑤,江登琴文,第60页。

⑮ 同前注⑤,顾苏文。

⑯ 同前注⑤,江登琴文,第61页。

⑰ 同前注⑤,顾苏文。

东和邓小平的讲话中也可以看出当时的国家主席是实权而非虚权的,“有一些相当具体麻烦的事要做。例如出国、会谈、接待等等”,这说明在设计国家主席和年长的国家副主席搭档时没有考虑国家副主席“接任”的问题,主要考虑的是国家主席缺位时国家副主席“继位”的问题——由于这种情况发生的可能性较小,因此,国家副主席年长一点是可以接受的。

此后的国家主席和副主席之间的年龄格局基本保持了这一特点,国家主席通常比国家副主席年轻。如刘少奇出任两届国家主席时的年龄分别是62岁和68岁,与之搭档的国家副主席宋庆龄是67岁和73岁,另一位国家副主席董必武是74岁和80岁;江泽民出任国家主席时68岁,当时的国家副主席荣毅仁78岁;李先念出任国家主席时75岁,当时的国家副主席乌兰夫78岁。在上世纪80年代也出现过国家主席和副主席的年龄较为接近的情况,如杨尚昆出任国家主席时82岁,当时的国家副主席王震81岁。但不论国家主席和国家副主席年龄接近还是国家副主席更年长,当时都没有将国家副主席作为国家主席接班人的考虑。

这种状况在1998年发生了重大改变,当时73岁的江泽民出任国家主席,57岁的胡锦涛出任国家副主席,从这时起,国家副主席开始作为国家主席接班人的面目出现:国家副主席将是下一任国家主席,任职副主席是为了历练,为了熟悉工作,为接替国家主席做准备。应当指出的是,这种情况是在国家主席的第二任期时才出现的。如在胡锦涛任第一届国家主席时,为62岁,当时的国家副主席曾庆红65岁,这样的年龄搭配说明国家副主席不是下一届主席的人选(副主席比主席年长),但副主席也不完全是助手。由于曾庆红是上一届班子的“老人”,因此由他出面任国家副主席,从正面意义上说,有老同志“扶上马,送一程”的意义;到胡锦涛67岁任第二届国家主席,与55岁出任国家副主席的习近平搭档时,国家副主席才有了接班人的含义。笔者认为,有关接班人先任国家副主席,再任国家主席这种安排有明显的益处,但也有一些问题值得注意,如国家副主席也是由全国人大选举产生,但此国家副主席是否能成为下一届国家主席,还要由下一届全国人大选举;上一届全国人大不能为下一届全国人大的选举定人选,或者说上一届全国人大可以希望这一届的国家副主席成为下一届的国家主席,但是否能够成为,还取决于下一届的人大投票。如果下一届的全国人大尊重上一届全国人大的选择,那么可以将副主席升格为国家主席;如果下一届的全国人大认为上一届全国人大选举的副主席不宜担任国家主席,当然有另选他人的权力。因此,不宜将这种承接形式固化,否则可能有“事先内定”的嫌疑,削弱了下一届全国人大的选举权。

### (三)关于国家副主席的人数

国家副主席的人数应该是一个、两个或两个以上?对此1954年《宪法》和1982年《宪法》都没有明确规定。实践中的状况是:1959~1966年刘少奇任国家主席期间,副主席为2人,其余时候均为1人,没有3人或3人以上担任国家副主席的情况。

有学者认为,对于1959年设立两名国家副主席的理由,毛泽东于1956年9月在中共七届七中全会上对为何在党内设立多名副主席的解释可以作为参考:“党章上现在准备修改,叫做‘设副主席若干人’。……一个主席、一个副主席,少奇同志感到孤单,我也感到孤单。一个主席,又有四个副主席,还有一个总书记,我这个‘防风林’就有几道。……我们就是要预备那一手。同时,多几个人,工作上也有好处。”<sup>⑧</sup>毛泽东“孤单”和“防风林”的形象表达,说明了设立多名副主席的必要性。笔者认为,设两名副主席确实有“防风林”的作用,可以防患于未然,毛泽东所讲的“预备那一手”主要是“避免苏联曾经出现的因为领导人的变换而影响事业发展的问題”,是针对“斯大林一死就不得了”的情况而言的,这是1956年毛泽东那次谈话的历史背景。<sup>⑨</sup>但设两名以上的国家副主席也需要有更明确具体的规定,以免出现混乱,如两名国家副主席之间是否需要分工?怎么分工?谁来分工?国家主席委托国家副主席代

<sup>⑧</sup> 《毛泽东与“接班人”问题》, <http://news.sina.com.cn/a/2007-12-13/155213074148s.shtml>, 2014年3月5日访问。

<sup>⑨</sup> 同前注<sup>⑤</sup>,江登琴文,第59页。

行职权时委托给哪个国家副主席？是否两个都可以委托？还是只能或主要委托给第一顺序的国家副主席，第一顺序的国家副主席缺位时才能委托给第二顺序的国家副主席？还是可以同时委托？哪些职权委托给第一顺序的国家副主席？哪些职权委托给第二顺序的国家副主席？第一顺序的国家副主席是否可以将国家主席委托的权力再委托给第二顺序的国家副主席？……笔者认为，总体上看还是设一名国家副主席较好，既符合惯例——设两名国家副主席的时间为16年，设一名国家副主席的时间为34年（而且包括近30年），也避免了闲职太多，或互相扯皮等弊端。

#### （四）关于国家名誉主席

1981年5月16日第五届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过了“关于授予宋庆龄同志中华人民共和国名誉主席荣誉称号的决定”，这是空前的，笔者希望也是绝后的。因为国家主席不宜作为一个荣誉称号来授予，理由有三：

1. 国家名誉主席的性质不明确。国家主席这样一个庄严的职位是不能作为荣誉称号来授予的，我们常听到有名誉教授、名誉博士、名誉市民、名誉院士、某协会的名誉主席等称号，但很少听到一个国家有名誉主席。一个国家要么有主席，要么没有主席，但不宜有名誉主席。国家有主席则它通常贵为国家元首，没有主席（元首）也表明了该国的政体格局（往往说明其不完善），但名誉主席却不知是处于国家权力格局中的什么位置。在当时1978年《宪法》没有设置国家主席的情况下，全国人大常委会没有权力为国家创设一个名誉主席。

2. 尽管全国人大常委会该决定的目的并非是要创设一个新的国家机构，改变国家的权力格局，<sup>②</sup>但是授予“国家名誉主席”的称号显然是越权了。1978年《宪法》规定全国人大常委会“规定和决定授予国家的荣誉称号”，虽然宪法和法律都没有明确“荣誉称号”的范围，但根据各国的惯例，国家授予的“荣誉称号”一般是针对各行各业的杰出贡献者；荣誉称号不应包括国家机关的职位（哪怕是虚职），全国人大常委会以决定的形式将“荣誉称号”扩大解释为包括国家名誉主席，超出了宪法的授权。笔者认为，对于宋庆龄同志的光辉业绩，全国人大常委会完全可以以其他方式予以肯定和褒奖。不论是从宪法规范还是从宪政实践来看，国家主席作为国家元首应当是荣誉称号的授予者，而不是被授予者。

3. 从常识上讲，一般有主席才能有名誉主席。如某协会、社团已经有主席，可再设名誉主席；即使没有主席，也有副主席在主持工作，此时也可设名誉主席。在1978年《宪法》未设置国家主席的情况下，怎么能创设出国家的名誉主席，这在逻辑上似难以自圆其说。

（责任编辑：童之伟）

<sup>②</sup> 该决定是1981年5月16日作出的，宋庆龄于1981年5月29日去世。因此，这一称号虽然是在她生前颁发的（前13天），但以她88岁的高龄来看，全国人大常委会应无意通过这种形式授权，而是具有明显的授予“荣誉称号”的性质。