

“五四宪法”草案初稿中 国家主席制度的雏形

秦前红*

内容提要 “五四宪法”草案初稿是个被学界忽视的重要宪法文本,其对于观察和研究中国宪法制度的设计和变迁具有重要的参考价值。宪法草案初稿中的国家主席制度由于是毛泽东亲自设计的,因而更加具有特殊性。该草案初稿蕴含了我国的制宪者对于国家元首制度的最初思考 and 设计,对于进一步理解中国的国家主席制度有着重要的意义。

关键词 “五四宪法”草案初稿 国家主席制度 制宪

国家主席制度是宪法规定的一项具有中国特色的政治制度。国家主席制度是在1954年宪法(下称“五四宪法”)中首次出现的,随后在1975年宪法(下称“七五宪法”)和1978年宪法(下称“七八宪法”)中被废除。1982年宪法(下称“八二宪法”)制定时,又重新恢复设立了国家主席制度。自“八二宪法”实施以来,国家主席制度发生了一些比较大的变化,最重要的变化可能就是1993年以后党的总书记、中央军委主席和国家主席的“三位一体”的领导体制的形成与完善。在1954年制宪之时,国家主席这一职位最初的形态是什么?当初起草宪法的时候,对这一职位有什么样的考虑,之后又有什么样的变化,这些问题对于我们观察和理解当下国家主席制度具有重要意义。

一、“五四宪法”草案初稿的形成及其意义

“五四宪法”是新中国的第一部宪法,这部宪法和其他宪法一样,有一个起草、修改并完善的过程。本文所探讨的“五四宪法”草案初稿就是在这样一个过程中的重要产物。所谓的“五四宪法”草案初稿,就是1954年3月23日由中国共产党中央委员会向宪法起草委员会提出的《中华人民共和国宪法草案(初稿)》^①,其形成的大致经过如下

* 武汉大学法学院教授。本文在写作过程中得到了瞿明煜博士生的大力帮助,在此表现感谢。

① 参见韩大元《1954年宪法与中国宪政》,武汉大学出版社2008年版,第430页。

表所示^②：

宪法草案初稿的形成过程	
1952年12月	中共中央提出制定宪法的建议
1953年1月13日	成立以毛泽东为主席的宪法起草委员会
1953年底	中共中央成立毛泽东为领导的宪法起草小组
1954年1月9日	宪法起草小组开始起草工作
1954年2月17日	形成宪法草案初稿“一读稿”
1954年2月20日	刘少奇主持在京中央委员开始讨论“一读稿”
1954年2月24日	宪法起草小组形成宪法草案初稿“二读稿”
1954年2月26日	宪法起草小组形成宪法草案初稿“三读稿”
1954年2月28日-3月1日	中共中央政治局扩大会议讨论并原则通过“三读稿”
1954年3月初	毛泽东修改审定《宪法草案初稿说明》
1954年3月9日	宪法起草小组提交“四读稿”
1954年3月12、13、15日	中共中央政治局扩大会议讨论通过了“四读稿”
1954年3月23日	中共中央委员会向宪法起草委员会提出《宪法草案(初稿)》

从宪法草案初稿的形成过程来看,该初稿主要是以毛泽东为核心的宪法起草小组起草的,历时40天左右。从1954年2月底到3月初,在北京的中央委员会和中央政治局的成员也参与了对宪法草案的讨论和修改。

宪法草案初稿对于观察国家主席制度的形成具有重要意义,主要原因在于这个初稿反映了以毛泽东为首的第一代领导人对于国家主席这一新的国家机构以及国家元首制度的认识和思考,可以观察到国家主席这一制度设计的初始形态。另外,毛泽东作为宪法起草委员会主席相对于宪法草案初稿中的其他条款,更加关注国家主席制度条款的设计就更加特殊。

二、对宪法草案初稿中国家主席制度的文本分析

(一) 对宪法草案初稿第38-40条的分析

宪法草案初稿中关于国家主席的规定如下^③：

^② 前引①,第68-93页。

^③ 前引①,第437页。

第 38 条 中华人民共和国主席由全国人民代表大会选举。任何年满 35 周岁的享有选举权和被选举权的公民,都可以被选为中华人民共和国主席。

第 39 条 中华人民共和国主席任期五年。

第 40 条 中华人民共和国副主席的选举和任期适用本宪法第 38 条和 39 条的规定。

上述的三个条文是关于国家主席、副主席的任职资格和任期的规定。三个条文表面看起来似乎并没有什么特殊之处,但是实际上具有特殊意义。

1. 国家主席 35 岁任职年龄的确定

在 1949 年的《中央人民政府组织法》中,中央人民政府主席是没有任职年龄限制的,既是因为毛泽东当选中央人民政府主席是人们的共识,规定年龄似乎显得没有必要,更重要的原因是该组织法下的中央人民政府实际上是个“议行合一”的政体模式,这种模式类似于议会内阁制,而议会内阁制下的政府首脑基本都是没有任职年龄限制的,只要达到了议员的选举条件就可以被选举为政府首脑。^④而在“五四宪法”草案初稿上,加上年龄限制这一条就表明该宪法的起草者希望更加忠实于辛亥革命以后的民主共和思想,忠实于共产党人反对封建世袭的承诺。

那么宪法草案初稿是如何确定 35 岁这个标准的呢?根据曾经参加制宪秘书处工作的董成美教授回忆,大致情况是这样的:关于国家主席需要多大年龄才能担任的问题,当时在北戴河田家英同志让我打电话请示毛主席,毛主席指示说,你们查一下资产阶级国家元首是多大年龄才能担任的。我查阅了一些资产阶级国家宪法,大多规定 35 岁到 40 岁以上,后来向毛泽东汇报,他说,写 35 岁好不好,以后国家主席的担任年龄就定为 35 岁。^⑤按照董成美教授的说法,他是在参考了“资产阶级国家元首”的年龄以后向毛泽东汇报的,而当时可以参考的资产阶级宪法实际上主要是美国宪法和法国 1946 年宪法^⑥。而美国宪法恰恰又规定总统的年龄限制是不能低于 35 岁,法国 1946 年宪法对于总统并没有年龄限制。因此,“五四宪法”草案初稿中关于国家主席的年龄标准可能是参考了美国宪法的相关规定。当然,就 35 岁这个年龄标准而言,当时的民主德国宪法和捷克斯洛伐克宪法^⑦都规定了总统的年龄限制是 35 岁,但由于这两个国家当时属于社会主义阵营,不属于资产阶级宪法的范围。不过,还有一种可能是毛泽东已经提前了解了民主德国和捷克斯洛伐克宪法关于总统任职的年龄规定,询问资产阶级宪法中的规定只是想找到更多的参照。

④ 在一个成熟的选举制度下,要成为一名全国性的政治领导人必须要有极高的名望、良好的政绩等,因此事实上决定了当选的年龄不可能太低。

⑤ 参见董成美《制定我国 1954 年宪法若干历史情况的回忆》,载《法学》2000 年第 5 期。

⑥ 参见中国人民大学国家法教研室编《资产阶级国家法参考资料》(第一辑),中国人民大学出版社 1953 年版,第 1-185 页。

⑦ 参见中央人民政府法制委员会编译室编《人民民主国家宪法汇编》,人民出版社 1953 年版,第 78、161 页。

国家元首的年龄限制是一个非常重要的问题,尤其是对于中国这个经历了两千多年封建统治的国家而言更是如此。古代的皇帝是没有年龄限制的,虽然嫡长子继承制可以使得年长的儿子在皇位继承上更具优势,但无法杜绝年幼皇帝继位的问题。在宪法中对国家元首的年龄进行限制,这对一个新生的共和国来说等于实际上废除了世袭制。

2. 任期问题

宪法草案初稿将国家主席的任期规定为五年。任职期限对于国家元首来说是非常重要的指标,也是衡量一个国家宪法是否科学的重要标准之一。过长或过短的期限都是不科学的。过短的任期无法形成并贯彻中长期的战略和政策,反而容易导致各种形式的急功近利;而过长的任期则容易导致专制独裁。宪法草案初稿中五年的任期规定并不是随意的,在笔者看来至少有两个理由:

第一,从1949年毛泽东担任中央人民政府主席到1954年全国人民代表大会召开,这之间正好是五年。实际上,毛泽东也把建国后的前五年看作是他的第一个任期。为了使前后两个任期的时间保持基本一致,因此选择五年的任期是有一定道理的。

第二,我国建国以后在经济上走的是苏联的发展模式,主要是以五年计划为发展规划和目标,也就是说每五年是一个发展阶段。^⑧我国编制的第一个五年计划是从1953年到1957年,但是由于建设进度的加快,在1956年提前完成了第一个五年计划。如果说国家主席的任期与五年计划的时间段完全吻合,那当然是最好的制度安排,但是由于第一个五年计划的提前启动以及制宪活动由于种种原因而延误,因此导致国家主席的任期与五年计划的时间段不相吻合。这种不吻合的状态由于国家主席任期的固定以及五年计划的连续性,而难以得到有效的纠正。

另外一个值得注意的因素是国家主席的任期与党代会的任期问题。在1954年制定宪法的时候,中国共产党的全国代表大会从1945年“七大”开始计算已经间隔了9年,并没有按照“七大”党章的规定每三年召开一次,这就使得全国人大与全国党代会之间存在一个较长的间隔期。1956年的“八大”党章规定党的全国代表大会每五年召开一次,而这个期限与“五四宪法”中规定的全国人大的任期也不吻合,这样一种党代会与全国人大的任期不能同步的情况直到“八二宪法”和“十二大”党章通过时才得到了改变,而从1954年到1982年近三十年间的错位既表明一个年轻的执政党在治国理政经验上的不成熟,也表征了该时期党政关系的不协调状态。对于一个有着健全组织体系并在社会有着强大威信的政党来说,很容易形成对过去革命、建设经验的路径依赖,从

^⑧ 参见韩博天、奥利佛·麦尔敦《规划:中国政策过程的核心机制》载《开放时代》2013年第6期。该文认为“规划在中国远远超出一个政策文本或一个封闭的政策过程,而是中央和地方多层次、多主体之间通过各种互动模式,不断协商、起草、试验、评估、调整政策的循环过程。通过规划机制,各个层级不同领域的政策主体相互链接成为一个庞大的网络,输出不计其数的政策文本,引导或干预经济主体的活动,塑造或制约各级政府的行为”。

而有意无意地淡化国家机构的作用。

关于国家主席的任期的问题,除了时间上的长短以外,任职届数亦是非常重要的内容。在宪法初稿草案中并没有关于任职届数的具体规定,合理的推定就是可以连选连任。这么一个重大的宪法漏洞制宪者们不可能不注意到,不过出于种种原因并没有将任期届数的限制性条款写入宪法草案初稿中。毛泽东在介绍宪法制定时的参考文献时,指出要参考的外国宪法有罗马尼亚、波兰、德国、捷克等四国,其中德国和捷克规定有关于总统职位的设置,例如捷克宪法第70条第(1)款规定“总统连任不得超过两次。在连任期满后,必须经过七年,使得重新当选。”另外,1946年的《中华民国宪法》也明确规定,总统任期为六年,可连选连任一次。

什么原因导致制宪者们没有把任职届数条款写入宪法草案初稿呢?笔者认为有以下几点原因:

第一,出于对毛泽东本人的信任及对未来紧急情况的防备。事实上,在美国制宪的时候,也曾经碰到过这个问题,当时就有制宪会议的代表提出要限制总统的任职届数,但是代表们出于对华盛顿个人的信任,没有通过这一提议;在华盛顿第二任期结束发表告别演说的时候,他也曾表示过如出现战争,他仍将接受人民的召唤,统率军队出战。中国当时的外部环境并不比18世纪末的美国更好,实际情况是中国刚刚结束抗美援朝战争,是否再次进入战争状态殊难预料。因此在宪法中不规定国家主席的任期届数限制,可以看作是一种灵活应对外部局势的选择。由毛泽东在一段相对稳定的长时期内担任国家主席职务,可以保持国家和军队领导的稳定。另外,新中国建立时期的第一代领导人都正处于人生的盛年,从经验和年龄都处于人生的最好时期,他们所信奉的理想就是为国家、民族、人民的事业奋斗终身,乃至鞠躬尽瘁死而后已。

第二,假如写入任期限制,将有可能出现毛泽东是否已经有过一个任期(1949-1954)的争论,为了避免这种可能的争论,也为了使毛泽东在国家主席职位的任期上更具灵活性,因此没有加入任期限制的条款。

以上的几个原因都是笔者的一些推测。客观来说,共和国初建之时,各种制度在很大程度上还有赖于共和国的领导人来塑造。对于国家主席来说,加上宪法上的任期届数限制,自然是符合时代潮流的做法;但是即使不加入,只要领导人能够自觉退休并形成制度化的惯例,也未尝不可。当然,在宪法中加入关于国家主席的任期届数限制将不仅会约束国家领导人,也会使广大人民群众树立起领导人任期届数限制的意识。

3. 国家副主席制度

国家副主席这项制度看起来似乎没有什么特别之处,也很合情合理,但实际上这是中国本土的产物。无论是苏联的1936年宪法,还是当时其他人民民主国家的宪法,抑或是资本主义国家的宪法,在我国编纂的制宪参考资料中除了美国宪法之外都没有关于副总统的制度设计。大多数以总统作为国家元首的国家,在总统因故不能履行职责的时候,都是由议会的议长或总理来代行总统的职权。

关于国家副主席的制度设计,毛泽东文稿中保存下来的16条关于宪法草案的批语^⑨中有一条特别需要注意“副主席受委托得代行主席部分职权,此点必须加入”。

从这条批语的措辞来看,毛泽东的语气非常坚决,这和其他带有商量语气的批语是明显不同的。毛泽东在其他批语中的用词有“此句好,宜采纳”“不甚妥?”“宜单列一条”“较妥”,“此条似应移至总纲”“不写为好”“此处不写‘发布’为宜,免与主席职权分歧”,不难看出,上述这些语气都是带有商量性质的,但是只有对于国家副主席的一条批语中用了“必须”一词,可见毛泽东在这个问题上的态度是非常明确的。这一方面反映出毛泽东在对国家副主席的定位上侧重于协助主席工作;另一方面也显示出在国家主席的职权中,有一些也许是国家主席不愿意行使的,所以强调“此点必须加入”。宪法草案初稿的第44条规定“中华人民共和国主席被罢免或者去世或者长期不能工作的时候,全国人民代表大会常务委员会必须在三个月内召集全国人民代表大会选举新的主席。在新的主席选出以前,由中华人民共和国副主席代行主席的全部职权。”可以看出,在宪法草案初稿中的国家副主席虽然也能起到“备位”的作用,但有着严格的期限限制,最多只能代行主席职权三个月,这和“五四宪法”中最终确定下来的国家副主席继任制度有着相当大的区别。

对比其他在宪法中设置了副总统一职的国家就可以进一步发现,其他国家设置副总统主要是为了“备位”,虽然也可以接受总统的委托行使一定的职权,但是一般不在宪法上明确予以规定。“五四宪法”草案初稿中对于国家副主席的这一规定的确比较特殊,但是置于我国的政治传统中看,又是合乎国情的。

(二) 对宪法草案初稿41条的分析

宪法草案初稿第41条主要是对国家主席职权的规定,具体如下:

(一) 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,行使下列职权:

甲 公布法律和具有法律效力的条例和其他法令。

乙 任免国务院总理、副总理,国务院所属各部部长、副部长,各委员会主任、副主任和国防委员会组成人员。

丙 授予国家的勋章、奖章和荣誉称号。

丁 发布大赦令和特赦令。

戊 发布戒严令,宣布战争状态,发布动员令。

(二) 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。

(三) 依照法律任免省、中央直辖市、自治区、自治省的人民政府的主席、副主席。

(四) 对外代表中华人民共和国。任免驻外全权代表。接受外国外交使节。批准同外国缔结的条约。

(五) 统率全国武装力量,担任国防委员会主席。

^⑨ 参见《建国以来毛泽东文稿》(第四册),中央文献出版社1990年版,第453-460页。

(六) 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。

只要与现行的“八二宪法”中的国家主席职权进行对比,就不难发现“五四宪法”草案初稿中的国家主席职权是非常大的。初稿草案中所规定的国家主席制度,在很大程度上反映了毛泽东担任中央人民政府主席以来的一些经验。按照毛泽东关于“宪法是将已经获得的民主事实记录下来”的说法,宪法草案初稿实际上也记录和反映着当时国家机构运行的情况。

宪法草案初稿关于国家主席的职权可以划分为两类:一类职权是依全国人大及其常委会的决定行使的职权;另一类职权是国家主席可以单独行使的职权。对于第一类职权,由于需要全国人大及其常委会的决定才能行使,因此不予详细讨论。我们主要探讨一下在宪法草案初稿中国家主席可以单独行使的职权。

1. 向全国人大及其常委会提出建议的权力

按照毛泽东在1954年3月23日参加宪法起草委员会第一次全体会议时的插话^⑩所言,“第2款是说可以提出建议,建议不起决定作用,人家愿意就理,不理拉倒,毫无办法。这两条(即上面的41条第1款)是说,主席也有些事去做,不是专门吃饭。”

如果真的以为国家主席的建议权是可有可无、“不起决定作用”的话,那就没有观察到权力运作的真实图景。在毛泽东关于宪法草案初稿的批语中,写有“主席有交议权,最高会议决议的性质”^⑪这样一句话,明确要求赋予国家主席向全国人大及其常委会提出建议的权力。这项权力实际上也是毛泽东经常行使的权力,只不过这种建议权从宪法上很难界定其性质。

“从一些个人特点上,毛泽东一贯的领导风格是在重大决策之前非常重视并善于宣讲自己的或党的观点主张,争取获得更多有益的意见,或者得到更广泛的理解和支持”。^⑫事实上,美国宪法在第2条第3款中也规定了“总统应经常向国会有关国情的报告,并向国会提出他认为必要和适当的措施,供其考虑”。美国研究总统制度的著名学者纽斯塔特(Richard Neustadt)认为“总统的权力就是说服的权力”,这是总统最重要的权力。^⑬总统的权力来自于其个人对周围人的政治影响力而不是宪法上的那些笼统规定。毛泽东在插话中所说的其提出的建议“不起决定作用”,实际上是不符合现实情况的。以毛泽东在建国之初的个人威望和政治上的影响力,一旦提出建议,就不可能出现

^⑩ 参见许崇德《中华人民共和国宪法史》福建人民出版社2003年版,第187-195页。许崇德教授认为毛泽东的“插话对于研究和领会毛泽东的宪法思想,很有价值”。笔者完全同意许崇德教授的这一观点,虽然只是以插话的形式出现的,但是实际上也可以看作是毛泽东关于宪法初稿草案的解释说明。

^⑪ 参见前引^⑨,第454页。

^⑫ 李林《最高国务会议组织结构及其功能探析》,载《中共党史研究》2005年第1期。

^⑬ See Neustadt, Richard E. Presidential power. New York: Wiley, 1960. Neustadt最主要的论点是:1. Presidential power is the power to persuade; 2. Presidential power is personal power that involves the president's ability to influence others to achieve a political outcome.

“不理拉倒 毫无办法”的情况,而是会立即引起高度重视,且很多人会被“说服”。薄一波后来回忆到“由于毛主席的伟大功绩和崇高威望,在我们党内,从上到下,几乎都认为毛主席一贯正确,没有也不会发生错误。即使自己的看法和毛主席有不同,也是从自己方面检查,找原因”,“长期以来,在我们的脑筋里,的确形成了一个思想框框:毛主席说对,就对;说错,就错,人人都以毛主席的是非为是非”。^⑭另一位党内元老彭真在上世纪80年代也提到毛泽东的这种巨大影响力,“扪心自问,我不是一个盲目迷信的人,但我就是崇拜毛主席。打个比方,一件事情来了,如果主席与少奇或者总理有不同意见,我很自然地就赞成主席的意见”。^⑮由此可见,宪法草案初稿中所规定的“建议权”对毛泽东来说是一种实实在在的权力,这项权力的实质是通过其政治权威的影响力来说服持不同意见者,从而贯彻政治意图,实现政治目的。

我们还可以从“建议权”在宪法草案初稿文本中的位置来考察这项权力的重要性,它在国家主席独立行使的职权中占据着第一的位置。这实际上和美国学者纽斯塔特的看法是一致的,也就说“建议权”实际上是贯彻国家主席政治意图的权力,这项权力当然应当处于所有职权中的核心位置。^⑯

2. 依照法律任免省、中央直辖市、自治区、自治省的人民政府的主席、副主席

这项权力虽然在前面加上了“依照法律”的限制,但即使这样也足以引起高度注意。在建国之初,我国普通民众的文化素质比较低,缺乏自治能力,无论法律上如何规定,通过选举的方式选出省级的地方领导干部实际上是不可能短期实现的,主要还是由上级来任命。即使是最保守的推测也可以预料到,这项权力的实质效果是赋予国家主席对于地方领导人的提名权。这种巨大权力将会从根本上塑造中央与地方的关系,为形成中央集权体制提供重要的制度基础。其实这一制度也与单一制的国家机构形式相匹配。如法国宪法第13条规定:“……共和国总统任命国家的文职人员和军职人员。最高行政法院法官、荣誉勋位局总长、大使和特使、审计院审计官、省长、驻在海外领地的政府代表、将级军官、学区首长、中央行政机关,都在内阁会议上任命。……”宪法草案初稿的这一条款最终在“五四宪法”中被删除,但是对于这项条款在何时因为何种原因在以后的修改过程中被删除,则并没有更详细的资料可供参考,值得学者们进一步深入挖掘。^⑰

^⑭ 薄一波《若干重大决策与事件的回顾》(下),中共中央党校出版社1993年版,第881页。

^⑮ 《彭真传》编写组《彭真复出后谈毛泽东》,载《百年潮》2012年第12期。

^⑯ 此项权力并未为后来正式颁行的“五四宪法”所采纳,以后中国颁布的多部宪法也未引入此项制度设计。其原因在于毛泽东的个人巨大威信和他作为党的主席的角色,此项建议权极易演变为个人决定权,这与人民代表大会作为根本制度的性质有着隐含的紧张关系。另外,建议权的内容、行使程序、行使密度等具体规定起来也是一件极为困难的事情。

^⑰ 笔者认为,此条规定与草稿确立的议行合一、民主集中制的国家机构组织活动原则存在隐含的紧张关系,可能是其后来没有正式写入宪法的重要原因之一。另外,按照执政党的干部管理体制,省级政府的主要负责人事实上也由党中央提请任免。政党体制补强了国家体制层面的单一制属性。

3. 任免驻外全权代表;批准同外国缔结的条约。

如果对比宪法草案初稿中规定的全国人大常委会的职权^⑮就会发现其第36条第11、12两款分别规定了:决定驻外全权代表的任免;决定批准和废除同外国缔结的条约。需要注意的是,第12款本来并没有,而是在钱端升的建议下于宪法草案初稿讨论时加入的。^⑯也就是说,制宪者的本意实际上是国家主席独立行使外交权,而不受其他国家机构的限制。

从文本上来看,国家主席任免驻外全权代表和批准同外国缔结的条约需要得到全国人大常委会的同意,但是实际上并不是那么简单。以任免驻外全权代表为例,当时我国在外交上采取了“一边倒”的方针,在经济发展上也依靠了苏联的支持,因此驻苏联全权代表的地位就会显得更加重要。“五四宪法”制定的时候,驻苏联的全权代表是张闻天,其当时也是中共中央13个政治局委员之一。这项权力由国家主席行使,就使国家主席拥有了非常强势的外交权。当然,在毛泽东主导中苏关系的时代,能够拥有任免驻外全权代表的权力也是非常必要的。这为国家主席进行外交活动提供了必要的便利。

就批准同外国缔结的条约而言,毛泽东本人曾在1949年底率领代表团去苏联与斯大林进行谈判,签订了《中苏友好同盟互助条约》。那次谈判历时较长,期间经历了与苏联的不断讨价还价,毛泽东积累了相当多的外交经验。因此,在制定宪法的时候,将缔约权授予了国家主席。这当然也是很必要的,因为在外交谈判中,各方的形势变化很快,只有抓住适当的时机,才能最大限度地维护国家利益。全国人大常委会决定批准条约的职权,看起来是对国家主席缔约权的限制,实际上主要是起到形式上的作用。^⑰

4. 统率全国武装力量,担任国防委员会主席

在宪法草案初稿的讨论中,对于国家主席统率武装力量的职权似乎没有什么争议。毛泽东自从1937年以来,一直担任中共中央军事委员会的主席,统率武装力量,这也体现了党对军队绝对领导的原则。国家主席拥有军事权的前提是国家主席与中共中央军事委员会主席是同一个人。一旦两者由不同的人来担任,要么党对军队领导的原则受损,要么宪法的这一条款就失去作用。由于这两种情况都会对制度造成重大损害,因此,实现国家主席与中央军委主席的同步,对于我国政治制度的稳定而言非常重要。另外,需要注意的是,在毛泽东的制宪小组所起草的宪法草案中,对这一条的规定只是“统率武

^⑮ 参见前引①,第436页。

^⑯ 参见前引①,第79页。

^⑰ 许崇德先生认为“国家主席的外交权,当然不完全是形式上或者礼仪上的……中国是一个大国,国家主席的外交活动当然比较频繁。主席在同各国元首之间的交往中,必须对国际问题表明观点,表明态度,以至于宣布具体对策。而这种观点、态度、政策往往就是中华人民共和国的观点、态度、政策。主席在国际场合既然代表国家,他的一言一行无疑举足轻重,甚至维系着国家的安危,其影响当然不是一般的外交官可以望其项背的。从这个意义上说,主席的外交权,远远不是礼仪性、程序性的活动,而是具有实质性的内容,并引出实质性的后果。”许崇德《中华人民共和国史》,福建人民出版社2003年版,第329-330页。

装力量”后面的“担任国防委员会主席”是由刘少奇建议加上去的。^①后来的历史表明,国防委员会主席并不是一个具有实权的职位,刘少奇在1959年当选国家主席以后同时也担任了国防委员会主席,但并没有能够“统率武装力量”。

5. 召开最高国务会议的权力

宪法草案初稿中规定了国家主席可以在“必要的时候”召集由副主席、总理和其他有关人员参加的最高国务会议。这里的问题是“其他有关人员”与最高国务会议决议的性质。“在制定1954年宪法过程中,曾经参阅若干西方资本主义国家成熟的宪法,更参考了苏联和东欧等社会主义国家的宪法和政治制度。虽然在一些国家存在‘国务会议’、‘部长会议’等制度,但最高国务会议与这些制度没有直接的借鉴关系,更多地是适应国内政治关系的产物”。^②制宪者关于最高国务会议的初衷是由国家主席召集副主席、国务院总理等少数人举行的讨论国家重大问题的会议。“必要的时候”说明这个会议次数不应该太多,“召集副主席、总理和其他相关人员”,说明会议的内容重要。“最高”国务会议,说明会议的等级很高,不是一般的会议。按照毛泽东的说法,这种会议只是“有紧急的大事情才开会商量一下”。^③

那么这种会议在“五四宪法”制定以前有没有开过呢?或者有没有和它相似类型的会议呢?笔者认为,与宪法草案初稿中所设计的最高国务会议比较类似的就是原中央人民政府委员会会议。由于在中央人民政府(1949-1954)期间,实行的是所谓的“议行合一”体制,因此中央人民政府委员会会议发挥着国家机构之间的议事协调作用。当中央人民政府委员会作为机构不存在的时候,其所发挥的议事协调功能需要找到可替代的机构,这便是最高国务会议。从以下几方面可以看出两者具有较高的相似度:

第一,两者的召集人都是最高领导人,也就是毛泽东。由于毛泽东的召集,会议的等级都很高,所有国家机构的主要领导人都会来参加,最终达成较为一致的决议。

第二,两者的召集频率都不高。中央人民政府委员会会议的频率为每两个月一次,但是实际上在1949年9月至1954年9月间,共召开了35次会议,平均每1.7个月举行一次会议,其中“1949年4次,1950年6次,1951年3次,1952年6次,1953年10次,1954年6次,其中最后一次即1954年9月14日举行的是临时会议”^④。虽然每1.7个月召开一次,但是从会议的召集次数和时间间隔来看,中央人民政府委员会会议并没有按照

^① 参见《刘少奇建国以后文稿》(第六册),中央文献出版社2008年版,第125页。

^② 前引①。

^③ 毛泽东在1954年的宪法起草委员会上,曾对这个条文做过解释。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。”按照毛泽东的说法,主席召开最高国务会议似乎是一项虚的、非实质性的职权。但从后来国务会议实质运作的情形来看,最高国务会议却具有很大权威性和影响力。参见许崇德《中华人民共和国宪法史》,福建人民出版社2003年版,第327-328页。

^④ 赵金康《中华人民共和国中央人民政府委员会研究》,载《中共党史研究》2009年第7期。

宪法的规定召开,也就说主席的召集并没有时间上的硬性规定。这与宪法草案初稿中的“必要的时候”大致是类似的。一个可能的原因是,考虑到以前由于种种原因这类会议没有能够按照宪法的具体规定来按时召开,因此在制宪的时候就没有再规定法定的开会频次,而是采用了一个由主席亲自控制的主观标准。从后来召开最高国务会议的情况来看,毛泽东担任国家主席期间(1954-1959)共召集了16次,平均每年3次,每4个月召开一次。

第三,两者的会议内容存在较多相似之处。就中央人民政府委员会会议来说,它的主要内容包括:立法工作、任免重要官员、调整国家机构与地方政府的组成;讨论经济计划、听取财政收支报告、外交问题等。^⑤ 这些问题实际上都是国家的重大问题,只不过有一些汇报、讨论之类的属于例行工作,这类例行工作会议并不属于紧急情形,因此在制宪的时候,最高国务会议似乎是意图排除这类讨论、汇报性质的例行会议,而是直接不定期地处理紧急事宜。从最高国务会议所涉及的议题来看,主要包括:国际形势与宏观政策分析、民族问题、外交政策、经济计划及其执行情况、人事任免等。^⑥ 可以看出,两种会议在内容上区别并不大,只不过是中央人民政府委员会会议更加具有例行的性质,因此会有一个比较长的准备时间,能够对会议的议程有更好的安排;而最高国务会议由于是临时召集的,在议程的安排上相对来说比较随意,但是不管怎么安排,一个国家的发展在进入正常轨道以后,每年的重大事件不应该出现太剧烈的变化,其所涉及到的议题除了毛泽东关于形势与政策的分析以外,大多还是以前中央人民政府委员会会议时的议题。

从以上三个方面的对比中,我们可以看出,宪法草案初稿中的最高国务会议实际上就是原来的中央人民政府委员会会议的“升级版”,这个“升级版”更加依赖于主席的个人作用,也是主席发挥影响力的一个重要阵地。

总的来说,宪法草案初稿中所设计的国家主席的实际权力是非常大的,同时也符合当时的实际情况。宪法草案初稿中国家主席的不少职权在后来的修改过程中被删减或加以限制,但是这些删减或限制与其说是完善了国家主席制度,倒不如说是对国家主席实际权力的一种模糊化处理。在笔者看来,就国家主席制度而言,这份草案初稿至少与“五四宪法”文本本身同等重要。草案初稿基本上可以反映毛泽东对于国家主席制度的预期,也是毛泽东在1954年制宪的时候已经行使的权力和想要行使的权力之叠加,对于研究国家主席制度的演变具有重要的参考价值。

三、“五四宪法”中国家主席制度的变化

在一部宪法中,如何设计国家元首制度是非常重要同时又是非常困难的。比如

^⑤ 参见前引④。

^⑥ 参见前引④。

在实行总统制的国家,元首的权力过大,则容易专制独裁;而权力过小,则难以应付各种复杂情况,这对于一个大国来说尤其如此。如何平衡这种情况,对任何制宪者而言都是一种政治智慧的考验。1952年,美国联邦最高法院处理了一桩关于总统权力的重要案件,即钢铁公司征收案。在该案的判决意见中,杰克逊大法官(J. Jackson)说道:“(从制宪开始)一个半世纪以来的党派辩论和学术研究都没能够为目前的案件提供现成的答案,它们只是为各自的论点提供了或多或少的可供参考的论据,而这些观点之间又常常是互相矛盾的。……总统的权力并不是固定的,而是处于摇摆之中,总统权力的变化取决于其与国会关系的分裂或联合”。^{②7}对于美国这个拥有一百多年宪法实践的法治发达国家来说,总统的权力尚且难以界定,对于中国这个法治资源相当匮乏的国家来说就更是如此了。从宪法草案初稿的情况来看,以毛泽东为代表的立宪者意图将实际的权力运行用宪法的语言规定下来,但是后来的变化使得这一努力没能完全实现。

在国家主席制度上,“五四宪法”最终通过的文本与宪法草案初稿相比,发生了明显的变化。

(一) 结构上的变化

国家主席制度在文本中的结构变化,主要表现为在宪法草案初稿中,国家主席的职权是列举式的,特别是将国家主席可以独立行使的职权和需要根据全国人大和其常委会的决定才能行使的权力分别进行了列举,目次显得非常清晰,突出了国家主席这个职位在职权上的独立性。而在“五四宪法”中,国家主席的职权虽然也进行了列举,但远没有宪法草案初稿所呈现的那样清晰和易识别。我们大致可以得出这样一个结论,“五四宪法”在文本结构上对国家主席的权力进行了模糊化处理,使其看起来显得更“虚”,乍一看国家主席的大部分权力都需要根据全国人大及其常委会的决定才能行使。这种文本结构上的变化,实际上遮蔽了国家主席制度的真实图景。在宪法草案初稿中,关于国家主席权力的设置,看上去更像是一个实权总统;而在“五四宪法”中,由于文本结构的变化,国家主席看上去似乎更像一个“虚位”元首了。

(二) 内容上的变化

1. 任期的改变

在宪法草案初稿中,全国人大和国家主席的任期是不一致的,前者是四年而后者是五年,这种任期上的区别在国家机构都由全国人大产生的制度下,明显是存在问题的。因此“五四宪法”将国家主席的任期改为了四年,以与全国人大的任期保持同步。

2. 删除了宪法草案初稿中的建议权

上文已经分析过,建议权这项权力对于国家主席来说极为关键,也是其经常行使的权力,同时毛泽东本人又特别提出主席要有议权,但为什么最后却被删去了呢?这其中

^{②7} See *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U. S. 579(1952), Justice Jackson's concurring opinion.

的原因值得深思。笔者认为:第一,删去这一条款,并不意味着毛泽东不能继续行使建议权,他完全可以通过党的系统行使这一重要权力;第二,删去这一权力,可能是为了避免国家主席的建议被全国人大或其常委会否决的情况出现。在我国当时的政治体制下,如果国家主席的建议被全国人大或其常委会否决将是不可想象的,将会导致整个宪法体制出现危机;但是如果规定了建议权,却又不能被否决,则会使得国家主席的权力显得过大而缺乏程序化限制。

3. 限制了国家主席的外交权

在宪法草案初稿中,任免驻外全权代表和批准同外国缔结的条约这两项权力是由国家主席主动行使的,草案初稿第36条第11、12款关于全国人大常委会的职权中只是规定其“决定驻外全权代表的任免”和“决定批准和废除同外国缔结的条约”。从草案初稿的文本中,我们完全可以合理地认为国家主席有权主动行使上述两项外交权力,只需要得到全国人大常委会的同意即可。而在“五四宪法”文本中,对于国家主席这两项外交权力的行使,则加入了“根据全国人大常委会的决定”这个前置的限制条件,使得国家主席的外交权力受到了很大的限制。这样规定也更加符合人民代表大会制度作为我国根本制度的宪法体制。

4. 完善并细化了关于最高国务会议的规定

宪法草案初稿中关于最高国务会议是语焉不详的,毛泽东的批示中也提到了最高国务会议的性质问题。在草案初稿中,最高国务会议的召集对象为“副主席、国务院总理和其他有关人员”,而在“五四宪法”中,在召集对象上增加了“全国人民代表大会常务委员会委员长”。这个变化看起来似乎只是在弥补宪法草案初稿中的遗漏,意图将国家机构中的主要领导成员都纳入最高国务会议的范围,但是正如本文一直强调的,宪法草案初稿的重大价值就在于其揭示了毛泽东关于国家主席制度的最初构想。在宪法草案初稿中没有把全国人大常委会委员长作为最高国务会议法定的召集对象,可能并不是毛泽东的疏漏,而是其本意。一是因为中国在传统上是个高度注重等级和秩序的国家,尤其是在涉及领导人的问题上更是如此,出现遗漏的可能性几乎不存在;二是不将委员长纳入法定的最高国务会议的召集对象,可能是认为全国人大是最高权力机关,由国家主席召集最高国务会议并将委员长纳入召集对象,是否降低了全国人大及其常委会的地位。

5. 重新定位了国家副主席

“五四宪法”中的国家副主席较宪法草案初稿变化相当明显。在笔者看来,这种变化几乎是改变了原有的定位和设想。宪法草案初稿中的国家副主席主要定位于协助主席工作,在主席缺位的时候,只能起到代行主席职权的作用,而不是直接继任国家主席的职位,新的国家主席将由全国人大在三个月内重新选举。此时的国家副主席的主要作用在于受主席委托代行主席的部分职权,分担主席的一部分工作,而不是作为主席缺位时的“备位”而存在。“五四宪法”改变了对于国家副主席的定位,其虽然仍然可以协

助主席工作,但是当主席缺位的时候,可以直接继任主席的职位,而不再需要于三个月内重新由全国人大选举。这个时候,国家副主席的功能重心发生了重大的偏移,该职位已经由宪法草案初稿中的侧重于辅助主席变为了一种国家元首的“备位”。

国家副主席制度为什么会发生这样明显的变化呢?笔者认为主要的原因可能是,在中国这样的大国,政治秩序的稳定是极其重要的,在国家主席缺位的情况下,政治上必定会出现不稳定的情况。在这种局势下,如果不能立即确立国家主席的人选,就会出现政治上混乱的局面。宪法草案初稿中的规定,虽然在有些国家也曾被采用,但并不适合中国的特殊情况。况且,国家副主席这个职位本身就是由全国人大选举产生的,具有继任的合法性。在主席缺位的三个月内,再由全国人大选举一次似无太大必要。

四、“八二宪法”中国国家主席制度的变化

自1966年文化大革命开始后,国家政治生活处于极度不正常状态,国家主席制度也处于名存实亡的状态。“七五宪法”干脆取消了国家主席,“七八宪法”由于种种原因也未能恢复国家主席制度。直至“八二宪法”修改时才重新恢复设立国家主席制度。其原因一如宪法修改委员会副主任彭真所说“建国以来的实践证明,设立国家主席制度对健全过国家体制是必要的,也比较符合我国各民族人民的习惯和愿望。”^{②③}许崇德教授则认为恢复设立国家主席有利于对外交往,有利于分担全国人大常委会委员长和国务院总理的工作,有利于改变元首权行使方面党政不分的情况,合乎人民群众长期以来形成的感情习惯和心理预期。^④

“八二宪法”修改直接以“五四宪法”文本作为修改基础,这是对传统宪法修改理论的一次颇为重大的创新。^⑤

“八二宪法”在第三章国家机构中的第二节规定了国家主席,与“五四宪法”中的国家主席相比,主要删去了两个重要的条款:一个是召集最高国务会议的条款;另外一个则是统率武装力量的条款。其原因在于:当时中共中央已决定国家主席不再由党的总书记兼任,即国家主席已不是实际意义上的党和国家最高领导人,而是相对“虚位”的国家领导人。此种情况下,再由他去召开最高国务会议不仅勉为其难,也不合制度设计的初衷。至于取消国家主席统率武装力量的规定,则是宪法已另外规定国家单独设立中央军事委员会,领导全国武装力量。“中央军委实行主席负责制。军委主席由全国人大选举,对全国人大和它的常委会负责。中国共产党缔造和领导的人民解放军,在中国人民

^{②③} 彭真《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》,载《宪法学资料选编》,中央广播电视大学出版社1985年版,第185页。

^④ 参见许崇德《许崇德全集》(第一卷),中国民主法制出版社2009年版,第186-187页。

^⑤ 参见秦前红《1982年〈宪法〉与中国宪政的发展》,载《法学》2012年第11期。

共和国成立以后,就是国家的军队。宪法修改草案总结了建国以来的历史经验,根据我国的实际情况和需要,恰当地规定了军队在国家体制中的地位。在国家的中央军委成立以后,中国共产党对军队的领导并不会改变。”^①“八二宪法”关于国家主席的职权主要体现在第80条、第81条。第80条规定“中华人民共和国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,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。”第81条规定“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,派遣和召回全权代表,批准和废除同外国缔结的条约和重要协定。”上述第81条与“五四宪法”第41条表述完全相同。第80条与“五四宪法”第40条相比,删去了国家主席“公布法令”、“任免国防委员会副主席、委员”、“发布大赦令”等内容。公布法令权力的取消关乎我国立法体制的调整和全国人大常委会颁行的法律规范性文件名称的改变;任免国防委员会副主席、委员权力的取消则关乎我国军事领导体制的调整;发布大赦令之权力的取消直接影响了我国刑法制度的变化。总之,上述职权的调整均顺应了客观情势的变迁。2004年通过的宪法修正案第27条增加国家主席“宣布进入紧急状态”的权力,第28条修正案则增加国家主席代表中华人民共和国“进行国事活动”的权力,至此宪法文本关于国家主席的规定基本形成一个体系,但有关国家主席的一些理论与实践问题值得进一步探讨:

第一,我国目前到底实行的是集体元首制还是个人元首制,还缺乏权威的宪法解释。刘少奇1954年代表宪法起草委员会所作的《关于中华人民共和国宪法草案的报告》明确指出“依照宪法草案,我国的全国人民代表大会完全统一地行使最高的国家权力……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大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。”^②这是关于国家元首制原意的最具权威性的官方表述,“八二宪法”直接以“五四宪法”作为修改宪法的基础,因此可以合逻辑地推定它承继了“五四宪法”的立宪意图。彭真代表宪法修改委员会所作的关于宪法修改草案的说明并不涉及元首制度问题。在当下国际、国内都对中国国家元首应为个人元首具有共识的情形下,有必要对此进行宪法解释,以避免理论和实践不必要的混乱。

第二,“八二宪法”一方面规定国家主席有宣布战争状态权力,另一方面又单设中华人民共和国中央军事委员会,并规定“中华人民共和国中央军事委员会领导全国武装力量。……中央军事委员会实行主席负责制。中央军事委员会每届任期同全国人民代表

^① 前引^②第185页。

^② 刘少奇《关于中华人民共和国宪法草案的报告》,载《宪法学资料选编》,中央广播电视大学出版社1985年版,第50页。

大会每届任期相同。”上述国家主席与军委主席相分离的制度,既有当时宪法修改时特殊的人事背景,也为此种制度的不确定性变化留下了可能。比如国家主席不兼任军委主席时是否有统率全国武装力量的权力?当国家主席、中央军委主席、党的总书记并非一人兼任时,又如何体现党指挥军队的原则?正因为如此,江泽民在2004年明确指出:“党的总书记、国家主席、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,不仅必要,而且是最妥当的办法。”^③在致力于国家治理体系和治理能力现代化的过程中,如何在我国宪法框架内,科学合理地安排国家主席与国务院的关系、总书记与执政党集体的关系,亦是当代中国政治科学、法律科学必须认真研究的问题。

第三,2004年修宪加入国家主席有权代表国家“进行国事活动”的条款。“国事活动”的准确意涵是什么?如何因应国家主席对内、对外履职的实际需要,赋予国家主席必要的职权,使国家主席履职活动制度化、程序化,是国家主席制度研究中的重要问题。中国有着历史形成的特殊政治体制和政治文化,但在全球化时代,中国作为一个政治大国,为了顺畅地开展国际交往,需要使用国际社会具有共识又符合中国实际的法律语言。中国国家主席作为一种政权组织形式制度,可以借鉴外国合理的经验,推进国家治理的现代化,不断完善国家主席制度。

Abstract: The first version of the 1954 Draft Constitution is an important constitutional text which has been overlooked by academia. It has great reference value for the study of Chinese constitutional system design and change. The first draft is very special because the presidency in it is personally designed by Mao Zedong. The head of state system was primitively thought and designed by the framers of the constitution, it is therefore significant to further understand China's presidency.

(责任编辑: 李小明)

^③ 《江泽民文选》(第三卷),人民出版社2006年版,第603页。