

最高国务会议运行机制探略

章舜粤

(中国社会科学院当代中国研究所,北京 100009)

摘要:最高国务会议是依1954年宪法第四十三条而创设的一项重要制度。从1954年到1964年,最高国务会议共召开21次,涉及许多重大历史事件。本文对最高国务会议制度的具体运行机制作了历史性考察,考辨了它召开的次数、时间、地点和参加人员等。最高国务会议具有较好的灵活性和广泛的代表性,是国家重大事务决策过程中的重要一环,也是宣传党和国家方针、政策的重要平台。它是新中国成立初期极具特色的政治体制的重要组成部分,对新时代推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要启发意义。

关键词:最高国务会议;运行机制;国家主席;1954年宪法

1954年9月,中华人民共和国第一届全国人民代表大会通过了《中华人民共和国宪法》。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。这一制度在一定时期的国家政治生活中发挥了重要作用。

然而,目前学界针对最高国务会议制度的研究

尚不充分。^①中国共产党十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出,要“加强制度理论研究和宣传教育”,特别提出“完善和发展我国国家制度和治理体系,必须坚持从国情出发、从实际出发,既把握长期形成的历史传承,又把握党和人民在我国国家制度建设和国家治理方面走过的道路、积累的经验、形成的原则”。^[1]作为新中国成立初期的一项重要制度,

收稿日期:2019-11-18

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题论文主要有三篇,除了从较为宏观的角度谈1954年宪法所确立的“二元政体结构”之外,主要是对最高国务会议的组织结构、功能、地位和贡献等问题做概括性的描述。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。

最高国务会议是我国探索国家治理体系和治理能力现代化进程的重要一步。因此,有必要加强对最高国务会议制度的研究。本文即试图从最高国务会议的具体运行机制入手,从微观角度出发作历史性的考察,总结其历史经验。

一、最高国务会议召开的次数

由于最高国务会议的会议记录尚未完全公开,目前学界关于最高国务会议召开的次数,有20次、21次两种看法。^①

20次与21次两种说法的主要分歧在于将1964年12月18日与1964年12月30日召开的最高国务会议算作一次还是两次。有学者认为应该将其算作一次,理由是当时的《人民日报》对其作了连续性的报道,且两场会议仅间隔十余天,会议议题和参会人员也基本一致,因此应合并算作一次最高国务会议。^②

笔者认为18日和30日的会议不宜视作同一次最高国务会议。首先,从会议时间看,二者的时间间隔较长。此前的最高国务会议第十四次会议和第十五次会议都开了好几天,其中均有短暂间隔。最高国务会议第十四次会议召开时间为1958年1月28日和30日,中间间隔一天。最高国务会议第十五次会议召开的时间为1958年9月5日、6日和8日,间隔也只是一天。而1964年12月18日与30日召开的会议间隔了十多天。其次,从与会人员看,18日的最高国务会议有187人参加,30日的会议有177人参加,人数不同。再次,从议程上看,30日的会议增加了协商政协领导人候选人人选的问题,刘少奇还作了关于社教运动和两种劳动制度、两种教育制度的讲话。《黄炎培日记》中的说法也可佐证。黄炎培几乎参加了全部最高国务会议,并在其日记中作了记录。前述第十四次、十五次会议召开时,他一般会记下“续最高国务会议”

或者“最高国务会议(续)”等字句,而他对1964年12月30日召开的这次会议的记录中并没有相关字句。^③因此,笔者认为应将18日和30日的会议视为两次最高国务会议。

此外,还有一次较为特殊的会议。据《黄炎培日记》记载,1958年2月6日夜,最高国务会议在中南海紫光阁召开。会议由朱德主持,周恩来在会上报告从朝鲜撤兵问题。^{[3]105}查《毛泽东年谱》,2月5日毛泽东由北京抵达济南,6日下午回京,其中没有关于最高国务会议的记载。《周恩来年谱》中同样没有相关记载。但《朱德年谱》记载,2月6日晚朱德“出席中共中央政治局会议,讨论关于从朝鲜撤退一切外国军队的声明问题。随后出席最高国务会议”。^{[4]1654}1958年2月6日,《人民日报》头版刊登朝鲜民主主义人民共和国政府声明,提出“一切外国军队应当同时撤出朝鲜,实行全朝鲜自由选举,实现南北朝鲜和平统一”。^[5]对照《黄炎培日记》《朱德年谱》和《人民日报》的记载,可以确认此次关于从朝鲜撤兵的会议是存在的,但毛泽东应该没有参加此次会议,这或许是《毛泽东年谱》未将其列为一次最高国务会议的原因。按照1954年宪法规定,只有国家主席有权力召开最高国务会议。但依据宪法第四十四条,“副主席受主席的委托,可以代行主席的部分职权”,因此有可能是朱德以国家副主席的身份,受毛泽东委托,主持召开了此次会议。此次会议如果被记为最高国务会议,按时间顺序,应是第十五次最高国务会议,而《人民日报》的报道和《毛泽东年谱》均将1958年9月5日的会议称为第十五次最高国务会议。毛泽东在1958年9月5日的最高国务会议上也说,“最高国务会议六个月没有开了”,^{[6]434}说明2月6日夜召开的这次会议并未被最高领导人视为是一次最高国务会议。因此,笔者认为在计算最高国务会议的召开次数时,此次会议可以不列入。^③

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。童小鹏所作最高国务会议的记录,与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:童小鹏回忆录》,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。

②参见黄炎培:《黄炎培日记》第14卷,华文出版社2012年版,第102、103、176、177页。

③关于最高国务会议的召开次数,尚有一处疑点,需待将来更多档案的解密来说明。据《毛泽东年谱》记载,1954年10月10日晚召开第一次最高国务会议,听取周恩来关于同苏联政府代表团会谈情况的报告。但据会议记录员童小鹏回忆,第一次会议是在凌晨2时举行的,毛泽东

综上所述,从1954年10月10日到1964年12月30日,最高国务会议共召开了21次。^①

二、最高国务会议召开的时间

1954年宪法并未对最高国务会议的召开时间、频次等作出具体的规定和说明。自1954年10月10日召开第一次最高国务会议算起,至1964年12月30日召开最后一次最高国务会议,在十年零一个多月的时间里,最高国务会议一共召开了21次,平均每年两次。然而,在不同的时间段里,最高国务会议的召开频率有很大差异。

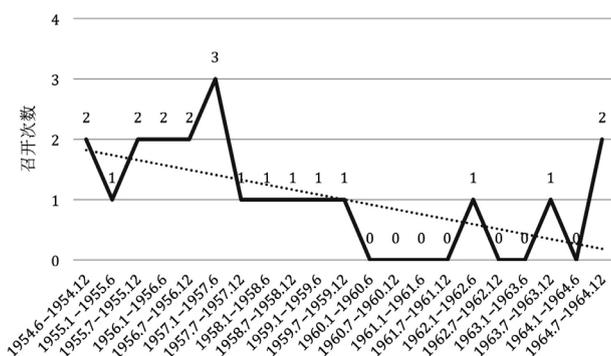


图1. 最高国务会议召开频率

从会议的召开频率看,1960年以前远远高于1960年之后,特别是1960年和1961年两年的时间里一次也没有召开过。毛泽东在担任国家主席的五年时间里召开了16次,远多于刘少奇担任国家主席时召开的5次。从整体的趋势看,最高国务会议的召开频率是下降的。对此,传统观点认为在毛泽东和刘少奇两任国家主席任内最高国务会议呈现出不同的面貌,是因为毛泽东和刘少奇两位领导人在个人权威上有重大的区别。^[2]而从图1中可以看出,最高国务会议召开频率降低发生于毛泽东任期的后半段,而并不是在刘少奇担任国家主席之后。

“发表反对帝国主义集团北大西洋公约组织的谈话”。由于时间太晚,“接通知参加开会的人,好些是在睡梦中被请来的,有的在开会时还打瞌睡,边开会边吃面条”。两种说法有所冲突。经查,当时苏联代表团正在访华,10月12日,《人民日报》发表《关于中苏举行会谈的公报》和《中华人民共和国政府和苏维埃社会主义共和国联盟政府联合宣言》等多个联合公报。10月13日,《人民日报》发表题为《无比深厚的伟大友谊》的社论。由此可见,虽然国际问题是中苏会谈中的重要问题,但两国并未就“北约”组织发表任何声明。查目前已公布的关于最高国务会议的资料,也没有与“北约”组织相关的内容。因此存在两种可能,即毛泽东在此次最高国务会议上发表了反对“北约”组织的谈话,但并未对外公布;或者和1958年2月6日夜那次会议一样,童小鹏回忆中的这次会议不算最高国务会议,但当时的与会者将其视为最高国务会议,而且童小鹏记错了时间,混淆了它与第一次最高国务会议。参见童小鹏:《少小离家老大回:童小鹏回忆录》,福建人民出版社2000年版,第359页。

^①学者翟志勇曾整理过一份表格,简要列出了21次会议的时间、议题和参会者。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。

从具体的召开时间看,不同时期的最高国务会议也有微妙的区别。毛泽东经常在夜间和早上召开最高国务会议,而刘少奇基本选择在下午三点钟即正常办公时间内开会。毛泽东经常在晚间召开会议,说明早期的最高国务会议确实是在面临紧急情况或重大问题时,即“在必要的时候”召开的。以1956年11月1日的最高国务会议第九次会议为例,此次会议是在晚上8时召开的。^{[6]21}当时正是波匈事件风云诡谲之际,毛泽东和中共中央密切关注苏东局势。10月19日,苏联驻华大使尤金向刘少奇递交苏共中央关于波兰问题致中共中央的通知。从21日起,毛泽东几乎每天都召开中央政治局会议或政治局常委会议,讨论波匈问题。23日晚,刘少奇、邓小平、王稼祥、胡乔木等组成的中共代表团前往莫斯科,同时与国内保持密切联系。11月1日下午4时15分,毛泽东主持召开中央政治局常委会议,讨论《中华人民共和国政府关于苏联政府一九五六年十月三十日宣言的声明(草稿)》。晚8时,他主持召开最高国务会议第九次会议,会议讨论并通过《中华人民共和国政府关于苏联政府宣言的声明》。这一声明于当晚发表。^{[6]14-21}在面临重大突发情况之际,在夜晚及时召开最高国务会议,并通过了政府声明,说明最高国务会议确实发挥了重要作用,也体现出一定的权威性。

夜间开会,也说明了最高国务会议与国家主席的密切联系。毛泽东“按月亮规律办事”,白天睡觉夜里办公,很多重要决策都是他在夜间作出的。例如1955年10月19日毛泽东出席了最高国务会议第五次会议,21日凌晨则听取了彭真就19日最高国务会议后一些情况的汇报,下午4时又继续召开最高国务会议。^{[7]69-70}再例如1959年4月15日,毛泽东之前一夜未睡,但当日并未休息,而是从中午

11 点半开始，召开最高国务会议第十六次（扩大）会议，“精神饱满”地作了长达三小时的讲话。^{[3]255}这一习惯延续到他晚年。1973 年 2 月 17 日，毛泽东身体状况已经大不如从前，但仍然在夜里 11 时 35 分至次日凌晨 1 时 15 分，与基辛格长谈。^{[8]468}受毛泽东影响，周恩来等人甚至也养成了夜间办公的习惯。^[9]因此，毛泽东数次在夜间召开最高国务会议，说明他在一定时期内，在一定程度上颇为重视

最高国务会议。而刘少奇则更倾向于将其视为日常事务，这与刘少奇担任国家主席时召开的最高国务会议所讨论的议题也是相契合的。

三、最高国务会议召开的地点

根据《毛泽东年谱》《周恩来年谱》《邓小平年谱》和《竺可桢日记》《黄炎培日记》等相关资料，可将历次最高国务会议召开的地点简单统计如下：^①

表 1. 最高国务会议召开地点与参会人数统计

| 会 议 | 地 点 | 参会人数 |
|----------|------------------|--------------------------|
| 第一次 | 颐年堂 | 至少 25 人 |
| 第二次 | 颐年堂 | 至少 35 人 |
| 第三次 | 颐年堂 | 26 人 |
| 第四次 | 颐年堂 | 25 人 ^② |
| 第五次 | 颐年堂 | 31 人 |
| 第六次 | 勤政殿 | 300 余人 |
| 第七次 | 勤政殿 | 110 多人 |
| 第八次 | 颐年堂 | 40 余人 ^{[10]220} |
| 第九次 | 颐年堂 | 不详 |
| 第十次 | 颐年堂 | 37 人 |
| 第十一次（扩大） | 怀仁堂 ^③ | 1800 余人 |
| 第十二次（扩大） | 颐年堂 | 44 人 |
| 第十三次 | 勤政殿 | 61 人 |
| 第十四次 | 颐年堂 | 100 余人 ^{[3]102} |
| 第十五次 | 勤政殿 | 100 余人 ^{[3]176} |
| 第十六次（扩大） | 勤政殿 | 106 人 |
| 第十七次（扩大） | 紫光阁 | 82 人 |
| 第十八次 | 勤政殿 | 158 人 |
| 第十九次 | 人民大会堂接见厅 | 155 人 |
| 第二十次 | 人民大会堂河北厅 | 187 人 |
| 第二十一次 | 人民大会堂北京厅 | 177 人 |

所有会议中，在颐年堂召开的有 10 次；在勤政殿召开的次之，有 6 次；在人民大会堂召开的有 3

次；怀仁堂和紫光阁各 1 次。如果仅统计由毛泽东主持召开的会议，则颐年堂有 10 次，占 62.5%；勤政

①最高国务会议第一次至第十六次会议的召开地点，参见《毛泽东年谱》中的相关日期记载。第十七次（扩大）会议于紫光阁召开，参见黄炎培：《黄炎培日记》第 14 卷，华文出版社 2012 年版，第 298 页。第十八次会议于勤政殿召开，参见竺可桢：《竺可桢全集》第 16 卷，上海科技教育出版社 2009 年版，第 225、238 页。第十九次、二十次、二十一次会议于人民大会堂召开，参见黄炎培：《黄炎培日记》第 16 卷，华文出版社 2012 年版，第 120、210、212 页。

②据《毛泽东年谱》，此次会议的参加者有毛泽东、刘少奇、周恩来、朱德、董必武、彭真、邓小平、陈毅、乌兰夫、李维汉、宋庆龄、李济深、沈钧儒、程潜、张治中、傅作义、马叙伦、章伯钧、陈嘉庚、许德珩、李烛尘、章乃器。据《黄炎培日记》，则无乌兰夫和程潜，有黄炎培、何香凝和林伯渠三人，参见黄炎培：《黄炎培日记》第 13 卷，华文出版社 2012 年版，第 92 页。这里取将两种记录综合而得的人数。

③第十一次（扩大）会议的召开地点，《毛泽东年谱》记为怀仁堂，《马寅初年谱长编》记为紫光阁，参见徐斌、马大成编著：《马寅初年谱长编》，商务印书馆 2012 年版，第 565 页。《马寅初年谱长编》给出的文献出处是 1957 年 3 月 3 日《人民日报》的相关报道，而这篇报道中并未提及具体的会议地点。考虑到《毛泽东年谱》的权威性，本文采信《毛泽东年谱》的说法。

殿有 5 次，占 31.25%；怀仁堂有 1 次，占 6.25%。

颐年堂始建于清康熙年间，为中南海丰泽园正殿。著名的菊香书屋即它的东院，从 1949 年到 1966 年，毛泽东均在此居住。勤政殿亦始建于康熙年间，民国初年改建为接见和宴请外宾的西式礼堂。勤政殿就在菊香书屋东面，离毛泽东居所也很近。1949 年后，此地用于接见外宾和举办会议。怀仁堂则是一座西式楼房，中国人民政治协商会议第一届全体会议即在此举行。紫光阁则是位于中海西岸的一座楼阁，常用于国家领导人接见外宾。^{[11]415-416}

从参会的人数看，当与会者为二三十人，至多为 40 余人时，会议一般在颐年堂举行；当人数较多，如 100 多人，至多 300 多人时，会议一般在勤政殿举行；只有最高国务会议第十一次（扩大）会议可能由于参会人数过多，才在怀仁堂举行。毛泽东从未在紫光阁召开过最高国务会议。

从地理上看，颐年堂和勤政殿在空间上距离毛泽东的日常工作场所最近。尤其是颐年堂，就在毛泽东住所边上。而怀仁堂、紫光阁不仅距离较远，往往也承担举办较为正式的国务活动的任务。那么，毛泽东是如何使用这些场所的呢？

据吴冷西回忆，毛泽东主持的中央政治局会议通常在颐年堂内 100 平方米左右的大厅召开，中央书记处会议则在西边一个较小的、仅有 12 张沙发的小厅里举行。^{[12]1}可以推测，当最高国务会议在颐年堂举行时，由于人数往往在 20 人以上，很可能是在大厅召开的。更为重要的是，毛泽东往往在颐年堂主持召开中央政治局会议和中央书记处会议。可以说，就空间而言，颐年堂是当时的中国政治中枢之一。最高国务会议在此召开的频率较高，一定程度上说明了它的重要性及其与毛泽东个人政治生活的密切关系。而刘少奇往往选择在较为正式的举行国家公务活动的场所，如紫光阁、人民大会堂等地举行会议。

四、最高国务会议的参加人员

1954 年宪法第四十三条规定，“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长、国务院总理和其他有关人员参加”。在宪法制定过程中，哪些人是最高国务会议的法定参加人员曾引起一些争议。此外，“其他有关人员”

到底指哪些人，也是重要的争议点。

从最高国务会议的具体实践来看，在历次会议中，第十一次（扩大）会议情况最特殊，参加人员有 1800 余人，其余大多数会议的参加人数并不多。毛泽东担任国家主席期间召开的最高国务会议，除上述第十一次（扩大）会议和第六次会议之外，参加人数一般在 20 余人至 100 余人。刘少奇担任国家主席期间召开的最高国务会议，参加人员则稍多，一般在 150 人以上。从目前已知的资料看，除了第一届国家副主席、第二届全国人大常委会委员长朱德，第二届全国副主席宋庆龄和董必武，第一届全国人大常委会委员长刘少奇，第一届和第二届国务院总理周恩来之外，并没有特别固定的参会人员。

从最高国务会议参会人员的构成看，每次大会都包括党内重要领导和知名民主人士。法定参会人员中的毛泽东、刘少奇、周恩来、朱德都是中共七大选举的中央书记处书记。1945 年 8 月，中央政治局扩大会议增补陈云、彭真为中央书记处候补书记，1950 年陈云补选为中央书记处书记，他们也是最高国务会议的常客。中共七大选举的中央政治局委员中，董必武、林伯渠、彭德怀和中共七届五中全会补选的邓小平与负责统战工作的李维汉也经常参加最高国务会议。此外，当会议涉及某些具体工作时，相关主管领导也会出现在会议上。例如 1956 年 1 月 25 日下午召开的最高国务会议第六次会议讨论了《全国农业发展纲要（草案）》，中共中央农村工作部副部长、农业部部长廖鲁言就到会作了关于《纲要（草案）》的说明。^{[13]519}

最高国务会议的另一部分重要参与人员，主要是各民主党派、人民团体的负责人和无党派民主人士、社会著名人士等。1957 年 5 月，毛泽东萌生不再担任国家主席之意。他在信中对并不赞成此意见的陈叔通、黄炎培说，希望从 1958 年起不再担任国家主席，“以便集中精力研究一些重要问题（例如在最高国务会议上，以中共主席或政治局委员资格，在必要时，我仍可以做主题报告）”。^{[6]147}在毛泽东看来，他卸任国家主席后，仍然可以以党派代表的身份（如中共主席或政治局委员）参会并发挥政治影响力。根据当时的政治环境可以推断，在毛泽东的心目中，各民主党派的代表应与中共代表一样具备参加最高国务会议的资格。事实上，李济深、

沈钧儒、黄炎培、陈叔通、张治中、龙云、程潜、章伯钧、许德珩、罗隆基、何香凝、章乃器、李烛尘、黄琪翔等各民主党派领导人确实常常参会，最高国务会议也成为各党派民主协商的重要场合。

最高国务会议的参加人员中，民主人士的比例是比较高的。以目前可知具体名单的几次会议为例：最高国务会议第一次会议有25人参加，其中中共党员有10人，党外人士则有15人，占60%。^{[13]295}第三次会议有26人参加，其中中共党员有10人，党外人士有16人，占61.5%。^{[13]373}第四次会议共25人参加，党外人士有14人，占56%。^{[13]394}第五次会议共31人参加，党外人士有20人，占64.5%。^{[13]454}在最高国务会议第十一次（扩大）会议上，李济深、章伯钧、黄炎培、马叙伦、陈嘉庚、陈叔通、郭沫若、程潜、马寅初、许德珩、达浦生、刘文辉、车向忱、盛丕华、孙蔚如、黄琪翔等16位党外人士还作了发言。^{[6]86-87}

从最高国务会议的参加人员名单可以看出，就中国共产党而言，基本上是中央政治局委员及以上级别的人参加，而其他参会者则多是民主党派的领导人。1949年成立的中央人民政府委员会中，除了毛泽东是当之无愧的主席之外，6位副主席中有3位为民主人士；56位委员中，有27位为民主人士。它所设置的政务院中，4位副总理中有2位是民主人士，15位政务委员中有9位民主人士。在政务院所辖34个委、部、会、院、署、行负责人中，有14位民主人士。这些民主人士与最高国务会议的常客具有高度重叠性。换言之，这些经常参加最高国务会议的民主人士同时也基本都是1954年宪法生效前的中央人民政府委员会委员。就参加人员而言，最高国务会议基本延续了之前中央人民政府委员会的结构。最高国务会议成为中国共产党与民主人士的重要沟通渠道。

五、最高国务会议的议题与议程

最高国务会议的议题包罗万象，每次会议主题各不相同，且每次会议也不只讨论一个议题。有学者从会议形式出发，将之概括为“国家主席发表带

有国家基本政策性和方针性的讲话”，“有关党政方面负责人向会议做工作性报告”，“讨论中共中央、国务院提交的重大政策意见或国家政治生活中的重大问题”与“讨论将提交人大和政协会议的相关报告，协商将提交‘两会’的人事提名和任命”等四大方面。^[2]也有学者从议题性质出发，将之分为“外交与国防”“经济建设”“政治运动”“思想意识形态”“政协与人大会议”五大类。^[14]整体来看，这些议题基本覆盖了“国家重大事务”的方方面面。从时间段上来看，前期的会议议题比较有实质性内容，而后期会议则主要是通报各种会议的精神，协商人大、政协领导人候选人名单等问题。

然而，上述研究往往注重对最高国务会议的议题进行分类和分析，却忽略了一个至关重要的问题：这些议题被提交至最高国务会议上讨论的理由是什么？事实上，有时候“无”的问题比“有”的问题更重要。需要搞清楚的是，哪些议题会被提上最高国务会议，而哪些不会；这其中的取舍选择又说明了什么问题。

根据1954年宪法第四十三条，最高国务会议的议题应是“国家重大事务”，但宪法并未明确规定何为“国家重大事务”。换言之，最高国务会议的议题如何确定，从法律上看是比较模糊的。从最高国务会议的召开次数和内容来看，它讨论的并不全是最为重要的事务；国家重大事务中拿来在最高国务会议上讨论的占比也不高。更有甚者，同样的议题，相似的参会人员，在临近的时间段里所召开的几次会议中，有的成为最高国务会议，而有的却不是。例如1955年5月10日下午，毛泽东邀请李济深、郭沫若、黄炎培、沈钧儒、陈叔通等14位党外人士商谈粮食、外交、台湾、大赦等问题。^{[13]370}而2天后召开的最高国务会议第三次会议，上述人员悉数参加，并增加了何香凝、章乃器两位民主人士。这次会议除了镇反问题外，也谈到了粮食、大赦等问题。^①再比如1956年6月6日晚，毛泽东在颐年堂设宴招待各民主党派负责人和全国知名人士宋庆龄、李济深、沈钧儒、郭沫若、黄炎培、陈叔通、张治

①关于最高国务会议第三次会议的议题，《毛泽东年谱》和《彭真年谱》当日记载都仅简单提到会议通过了毛泽东提出的24字肃反方针：“提高警惕，肃清一切特务分子；防止偏差，不要冤枉一个好人。”但《毛泽东年谱》还提到，黄炎培曾致信毛泽东，说中国民主建国会举行了座谈，“传达了最高国务会议上毛主席关于加强镇压反革命和实行大赦问题的讲话精神”；1955年5月26日，毛泽东复信黄炎培，说他“找了十五个省市的负责同志征询了关于粮食、镇反、合作社等项问题的意见，得了更多的材料，证实了我在最高国务会议所说的那些”。参见中共中央文

中、李烛尘、傅作义、章伯钧、龙云、许德珩、罗隆基、李四光等人，谈了农业生产合作社情况、国际情况和第一届全国人大三次会议的安排问题。^{[13]583}而12日晚上召开的最高国务会议第八次会议，议题也是相关问题：“被召四十余人协商全人代大会日期、议程、各种人选。陈云副总理提出对小工商业者种种新的安排办法。”^{[10]220}既然议题和参会人员相似，何以一场是最高国务会议，而另一场不是呢？事实上，在最高国务会议召开相对频繁的时期，毛泽东经常与民主人士座谈。从这些座谈所涉及的议题和与会人员构成来看，很难说它们与最高国务会议有什么明确的区别，这也说明最高国务会议在议题设置上带有一定的模糊性。下文对最高国务会议的作用进行分析时将对此一现象进行解读。

此外，何人出席最高国务会议，讨论哪些议题，往往是事先经过党内高层讨论决定的。例如1955年10月18日晚，毛泽东召集刘少奇、周恩来、彭真等人开会，讨论了将于次日召开的最高国务会议第五次会议的参会人员名单等问题。^{[13]453}1956年6月12日下午，毛泽东和刘少奇、周恩来、陈云、彭真、董必武、邓小平等谈及召开最高国务会议问题，当晚即召开了最高国务会议第八次会议。^{[13]584}1957年2月23日晚，毛泽东召集周恩来、陈云、邓小平、彭真、李维汉、徐冰开会，讨论在2月24日下午召开最高国务会议的问题。24日下午，毛泽东同邓小平、彭真、李维汉商量后，决定推迟几天召开最高国务会议。^{[6]78}26日下午最高国务会议第十次会议召开，27日则召开第十一次（扩大）会议。又如1958年1月27日晚，毛泽东同彭真谈及召开最高国务会议问题，翌日上午即主持召开最高国务会议第十四次会议。^{[6]289}1958年6月27日，毛泽东召集刘少奇、周恩来、邓小平、彭真、邓子恢、李先念开会，谈最高国务会议问题，^{[6]378}但之后几个月里并没有真正开会。直到9月3日晚上，他召集刘少奇、周恩来、陈云、彭真、徐冰开会，商议召开最高国务会议第十五次会议。^{[6]433}此次会议于9月5日召开。1959年4月14日晚，毛泽东和刘少奇、邓小平、李富春等讨论召开最高国务会议和西藏问题等。15日上午，他

主持召开了最高国务会议第十六次（扩大）会议，而西藏问题正是这次最高国务会议的议题之一。^{[15]16-21}

可见，毛泽东往往是先和党内高层召开会议，讨论最高国务会议的相关问题，然后当天或者是一两天之内马上就召开最高国务会议，参会人员一般没有事先得知议题并加以准备的机会。例如，1957年2月26日，黄炎培“见召”出席最高国务会议。^{[10]305}1958年1月28日清晨7时15分，黄炎培接到电话，要求他7时45分以前到颐年堂参加最高国务会议，8时会议开始。两天后，他同样是在早上7时15分收到电话通知，8时开会。^{[3]102-103}9月4日，黄炎培在城外接到电话，得知次日将召开最高国务会议，于是赶回城内。^{[3]175}

当然，偶尔也有提前酝酿或“布置作业”的情况发生。1959年8月22日“下午三时，中共中央在中南海西楼召开座谈会。邀集各党派、无党派民主人士出席。周总理报告最近庐山举行中共八大八中全会所提出问题。要求各党派明日各开常委会，征集意见。明晚报告统战部，后日召开最高国务会议”。^{[3]297}

由此可见，最高国务会议的议题设置过程是这样的：大多数议题在拿到最高国务会议上讨论之前，一般先经过中共党内——有时也通过各民主党派内部会议、政协会议、座谈会等形式——酝酿、讨论；拿到最高国务会议上讨论的，往往是已经比较成熟的报告、草案；最高国务会议开过之后，这些报告、草案也往往要待之后举行的党的高层会议进一步商讨后，最后再通过提交全国人大等方式形成国家意志。

最高国务会议除了采用讨论的形式外，也经常采取听取主题报告的形式，主要是由国家主席作报告。例如1954年10月10日的最高国务会议第一次会议是听取周恩来作关于同苏联政府代表团会谈情况的报告。^{[13]295}1956年5月2日的最高国务会议第七次会议上，毛泽东发表系统阐述十大关系问题的讲话。^{[13]574-576}1957年2月27日，毛泽东在最高国务会议第十一次（扩大）会议上作题为《如何处理人民内部的矛盾》的讲话。^{[6]80}1957年4月30

献研究室编：《毛泽东年谱》第2卷，中央文献出版社2013年版，第372、380页；《彭真传》编写组编：《彭真年谱》第3卷，中央文献出版社2012年版，第27页。

日，毛泽东在最高国务会议第十二次（扩大）会议上作关于开展整风运动的讲话。^{[6]141-142}正如毛泽东本人在酝酿不再担任国家主席而可以集中精力研究重要问题时所说的，“例如在最高国务会议上，以中共主席或政治局委员资格，在必要时，我仍可以做主题报告”，^{[6]147}可见主题报告是最高国务会议的重要形式。

六、最高国务会议的作用

最高国务会议与一些国家重大事务有密切关系，这是毫无疑问的。但在整个决策过程中，最高国务会议到底起什么作用，处于什么样的地位？对此，不同的人有不同的解读。有学者认为它只具有“政策导向的意义”，^[2]“本身并不作出决定，也不通过有法律效力的文件，在国家政治生活中实际作用不大”。^{[16]133}亦有人认为，“在实践中，由于最高国务会议的组成人员的特殊性，它的意见往往成为最后的决定”。^{[17]264}还有人从领导人的角度出发，认为“在毛泽东担任国家主席时，最高国务会议成为事实上的最高议事机构”；^[14]而刘少奇担任国家主席时，“最高国务会议演变成仅具有象征意义的‘通气会’和‘表态会’，实际意义上的政治协商功能也就不可避免地随之消失”。^[18]

要正确评价最高国务会议所起的作用，就必须回到具体的历史情境中去。这里以《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要（草案）》（即“农业四十条”）的制定过程为例作一考察。1956年1月5日至9日，毛泽东在杭州“主持召开省市书记会议，讨论修改农业二十二条”，最后扩充为四十条，形成《纲要（草案）》，并请党内一些领导干部讨论修改。11日，中央政治局扩大会议讨论《纲要（草案）》。此后几天，毛泽东找刘少奇、周恩来、彭真、邓小平、陈伯达、廖鲁言等人以及一些省委书记讨论和修改《纲要（草案）》。同时期召开的知识分子问题会议和陈云在其国务院的办公室召开的讨论会等也都专门讨论了这一问题。17日，毛泽东主持召开中央政治局会议，不仅修改了《纲要（草案）》，而且会议决定“用中央名义邀请在京的民主党派、

科学家等一千多人，分组讨论纲要草案，收集意见，以备最后修改后提交最高国务会议讨论”。次日，毛泽东再次向陈毅、彭真强调要向党外征求对于《纲要（草案）》的意见。22日晚，毛泽东同周恩来、彭真、邓小平研究召开最高国务会议问题。23日下午，毛泽东主持召开中央政治局会议。会议对在北京市的各民主党派、各人民团体负责人和各方面的科学家共1735人两天来对《纲要（草案）》提出的意见，“逐条加以研究”。当晚和次日，毛泽东又对《纲要（草案）》进行了修改，并于25日将其拿到最高国务会议上进行讨论。^{[13]506-519}最高国务会议通过后，《纲要（草案）》才在1月26日的《人民日报》上正式全文发布。

从《纲要（草案）》的制定过程不难看出，最高国务会议确实是国家重大事务决策过程中的重要一环。但正如上一节所提到的，最高国务会议的议题往往是事先已在一定的范围内进行过讨论，拿出了较为成熟的方案后再提交最高国务会议讨论，且会后也常常再进行讨论或布置落实，像《纲要（草案）》这样由最高国务会议作为“最后一关”的情况并不常见。有学者注意到，“在21次最高国务会议中，至少有16次会议之后紧接着召开党的会议或政协会议或人大会议，在这些会议上都通过了重要的决议或人事安排”。^[14]所以，很难说最高国务会议是国家重大事务决策过程中最为关键的一环。

不过，毛泽东对最高国务会议是颇为看重的，特别是在他任国家主席的前半期。上述《纲要（草案）》的制定过程中，他多次提出要听取民主人士、科学家的意见并为此研究布置最高国务会议便可证明这一点。此外，毛泽东还在最高国务会议上宣讲了著名的《论十大关系》和《关于正确处理人民内部矛盾的问题》。这一方面表明他对最高国务会议的重视，另一方面也反映出最高国务会议在现实政治中的作用。

关于毛泽东酝酿思考并形成《论十大关系》的过程，以及毛泽东本人生前并未同意将其公开发表的原因，学界已有许多讨论，在此不再赘述。^①1956年4月25日，毛泽东主持中共中央政治局扩大会

①参见邱巍：《〈论十大关系〉的形成和传播——若干史实与观点的补充和辩证》，《中共党史研究》2013年第1期；王海光：《〈论十大关系〉文本的形成与演变及其经典化》，《中共党史研究》2018年第3期；李桂华、齐鹏飞：《毛泽东生前未公开发表〈论十大关系〉的原因》，《党的文献》2018年第5期。

议，第一次发表了《论十大关系》的讲话。但此次讲话与原议题无关，“谁也没有料到”，^{[19]1446}现场“既未录音也无速记，后来根据几位同志的笔记整理的稿子，毛泽东阅后很不满意”，^{[20]131}而此记录稿至今未见公开。5月2日，毛泽东主持召开最高国务会议第七次会议，再一次系统阐述十大关系问题。此次在最高国务会议上的讲话则有较为完整的记录稿，成为“以后《论十大关系》整理修改的基础稿本”。^[21]毛泽东本人系统论十大关系仅此两次，且在最高国务会议上的讲话更为系统全面，影响力也更大。这也可作为最高国务会议发挥重要作用的一个旁证。

《关于正确处理人民内部矛盾的问题》与最高国务会议的关系则更为密切。1957年，国际国内局势都有所变化。经过一段时间的思索，毛泽东形成了关于正确处理人民内部矛盾的思想。2月26日下午，毛泽东先在最高国务会议第十次会议上就人民内部矛盾的处理和解决问题、敌我矛盾与是非问题作了一次讲话，但此次会议规模较小，出席的党内外人士仅有37人。“他要在全党，在全社会进行广泛宣传，造成舆论”，为达到这一目的，毛泽东“选择了召开最高国务会议扩大会议的方式，正式发表他的意见，宣传他的主张”。^{[19]1583-1584}这就是1957年2月27日至3月1日召开的最高国务会议第十一次（扩大）会议，有1800多人参加，并作了录音。3月6日至13日，中国共产党全国宣传工作会议召开，破例邀请了160多位科学、教育、文艺等各界党外人士。与会者首先听取了毛泽东在最高国务会议第十一次（扩大）会议上的讲话录音，毛泽东本人则先后召开了五次座谈会，最后还发表了讲话。^{[19]1594-1604}毛泽东关于正确处理人民内部矛盾问题的讲话，迅速引发巨大反响，但在当时，却存在“党外传达快党内反而迟”的现象，特别是《人民日报》对此“一声不响”。毛泽东对此十分不满，认为最高国务会议召开后，“共产党的报纸没有声音”，“按兵不动”，“无动于衷”，“反而让非党的报纸拿去了我们的旗帜整我们”。^{[6]131}

从以上几例可以看出，毛泽东颇为看重最高国务会议，特别重视其作为共产党与民主党派沟通渠道的桥梁作用和宣传重要事项的平台功能。尽管最高国务会议在整个国家重大事务决策过程中

并不占据关键性地位，我们仍应予以客观恰当的评价。

七、结 语

通过对最高国务会议的召开时间、召开地点、参加人员、议题、议程以及所发挥作用的梳理和分析，可以看出最高国务会议的运行机制有如下几个特点：

第一，最高国务会议具有较好的灵活性。最高国务会议既没有固定的召开时间、频率、地点，也没有明确固定的参会人员。造成这一现象的直接原因是它的法律依据——1954年宪法第四十三条——没有明确地作出规定。根据1954年宪法规定，最高国务会议是在必要的时候讨论国家重大事务，这决定了它不是一个常设的、有固定会期的机关。这种灵活性带来的好处是，可以根据实际情况的需要及时召开会议，邀请合适的参会人员，集思广益或扩大影响，以最大限度地发挥最高国务会议的作用。但这种灵活性也导致了一些问题，主要在于缺乏明确的保障，一旦国家主席对会议不够重视甚至决定不召开会议，就容易使其流于形式乃至自行消亡。

第二，最高国务会议体现了广泛的代表性。一方面最高国务会议的会议内容十分丰富，它深入研究了国家政治生活中的种种重大事务；另一方面是其参会人员容纳了各方面的政治力量，既包括了中国共产党的领导人，也包括了以各民主党派领导人为代表的党外人士。通过最高国务会议，中国共产党和民主人士有了新的沟通桥梁，为民主人士的参政议政提供了新的渠道。可以说，最高国务会议既是当时加强党的领导的重要手段，同时也是社会主义协商民主的重要体现。

第三，最高国务会议是国家重大事务决策过程中的重要一环。从最高国务会议的议题、议程等可以看出，它往往与国家重大事务的最终决策密切相关，发挥了重要的作用。在它召开之前，这些重要议题往往在各个方面均作了比较充分的酝酿；在它召开之后，这些议题往往又经过各个方面的研究与讨论，最终交由具体的部门去执行。

第四，最高国务会议是宣传党和国家方针、政策的重要平台。最高国务会议是依宪法由国家主

席主持召开，讨论的都是重大事务。如“农业四十条”、《关于正确处理人民内部矛盾的问题》和“双百方针”等都是在最高国务会议上通过或发表的。参会者也都是中共党内高层或各民主党派负责人、全国知名人士。因此，会议规格很高。《人民日报》等媒体常常对其活动作相关报道，对会议通过的重要方针、政策起到了较好的宣传作用。

综上所述，最高国务会议是新中国成立初期极具特色的政治体制的重要组成部分。1956年5月2日，毛泽东在最高国务会议第七次会议上系统阐述了十大关系，这是他听取国务院35个部委汇报后深入思考的结果。毛泽东在听取汇报的第一天就指出，“要研究解决制度问题”。他表示，“人是生活在制度之中，同样是那些人，实行这种制度，人们就不积极，实行另外一种制度，人们就积极起来了。解决生产关系问题，要解决生产的诸种关系问题，也就是各种制度问题，不单是要解决一个所有制问题。……人是服制度不服人的”。^{[19]1434-1435}不断推进制度建设是中国特色社会主义的题中应有之义。习近平总书记指出，“新时代改革开放具有许多新的内涵和特点，其中很重要的一点就是制度建设分量更重”。^[22]新时代推进国家治理体系和治理能力现代化，必须认真研究新中国成立以来在国家制度建设和国家治理方面走过的道路、积累的经验、形成的原则。在新中国成立初期一度发挥重要作用的最高国务会议，其历史经验可以给我们不少启发，使我们更加认识到制度建设的重要性。同时，我们仍有必要进一步深入研究包括最高国务会议在内的新中国各个历史时期不同制度的源流、机制和经验，以存史资政，育人护国。

参考文献：

- [1]中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定（2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过）[N]. 人民日报, 2019-11-06.
- [2]李林. 最高国务会议组织结构及其功能探析[J]. 中共党史研究, 2005(1).
- [3]黄炎培. 黄炎培日记: 第14卷[M]. 北京: 华文出版社, 2012.
- [4]中共中央文献研究室, 编. 朱德年谱(新编本)[M]. 北京:

- 中央文献出版社, 2016.
- [5]朝鲜民主主义人民共和国政府发表声明, 一切外国军队应当同时撤出朝鲜, 实行全朝鲜自由选举, 实现南北朝鲜和平统一 [N]. 人民日报, 1958-02-06.
- [6]中共中央文献研究室, 编. 毛泽东年谱(1949—1976): 第3卷 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2013.
- [7]《彭真传》编写组, 编. 彭真年谱: 第3卷 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2012.
- [8]中共中央文献研究室, 编. 毛泽东年谱(1949—1976): 第6卷 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2013.
- [9]何方. 刘英谈外交部的人和事 [J]. 炎黄春秋, 2014(11).
- [10]黄炎培. 黄炎培日记: 第13卷 [M]. 北京: 华文出版社, 2012.
- [11]曹子西, 主编. 北京史志文化备要 [M]. 北京: 中国文史出版社, 2008.
- [12]吴冷西. 十年论战: 1956—1966中苏关系回忆录 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2014.
- [13]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.
- [14]翟志勇. 最高国务会议与“五四宪法”的二元政体结构 [J]. 政法论坛, 2015(1).
- [15]中共中央文献研究室, 编. 毛泽东年谱(1949—1976): 第4卷 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2013.
- [16]李寿初, 编著. 中国政府制度 [M]. 北京: 中央民族大学出版社, 1997.
- [17]王守法, 编著. 中国政治制度史 [M]. 济南: 山东人民出版社, 2002.
- [18]叶蔚然. 最高国务会议功能和作用的演变 [D]. 北京: 中国人民大学, 2012.
- [19]中共中央文献研究室, 编. 毛泽东传: 第4册 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2011.
- [20]苏维民. 杨尚昆谈新中国若干历史问题 [M]. 成都: 四川人民出版社, 2014.
- [21]王海光. 《论十大关系》文本的形成与演变及其经典化 [J]. 中共党史研究, 2018(3).
- [22]习近平. 关于《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》的说明 [N]. 人民日报, 2019-11-06.

[责任编辑 黄云龙]

(转至第39页)

斗争的第一线高高飘扬。中国共产党具有强大的组织优势,在全国范围内,在各单位、各领域、各行业建立了横向到边、纵向到底、纵横交错的组织网络体系。在疫情防控社会治理中,应发挥和落实党组织的领导核心作用,加强党组织对社会治理的领导,以组织建设为抓手,以改善民生为重点,通过满足群众的需求,化解群众身边的矛盾,不断提升群众的获得感、幸福感和满意度,实现党组织领导力向社会治理领域的有效延伸。

加强党对疫情防控社会治理的组织领导,就是把党的组织优势转化为疫情防控社会治理的强大组织力,激励广大党员战斗在疫情防控第一线,推动各级党组织在疫情防控中发挥领导者、协调者和保障者的作用,整合各方资源、凝聚社会合力,为打赢疫情防控阻击战提供稳定的社会基础和强大的组织保证。一是健全和创新党的组织体系,落实疫情防控社会治理责任。要充分发挥党的组织体系优势,依托各领域、各行业、各部门党的组织网络,落实党在疫情防控社会治理中的领导责任。有的地方创新党建形式,把党支部建在网格上、建在楼栋上,构筑起严密的疫情防控社会安全网。有的地方依托区域化党建平台,整合辖区各类党建资源,凝聚社会多元主体,共同参与疫情防控社会治理。例如,上海市杨浦区五角场街道党工委依托区域化党建联盟分会,与复旦大学、上海财经大学、五角场商圈各楼宇企业等党组织加强联防联控,积极参与疫情防控工作。二是畅通群众参与疫情防控社会治理渠道,及时解决疫情防控社会治理过程中出现的问题。群众既是疫情防控社会治理的参与主体,也是疫情防控社会治理的主要对象。我们应充分

发挥党的群众路线和群众工作的优势,增强群众的主体意识,畅通群众参与疫情防控社会治理和反映问题的渠道,激发群众参与疫情防控社会治理的活力,创新党领导疫情防控社会治理的方式方法,提升党员领导干部在疫情防控社会治理中服务群众和解决问题的能力,形成党组织、政府部门与社会的良性互动,进一步密切党与群众的联系。三是构建疫情防控社会治理共同体,以党建引领社会担当作为。党的十九届四中全会强调,要“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。重大突发公共卫生事件严重危害人民群众的生命安全和身体健康,影响经济社会的正常有序运行,是人类共同敌人。党和人民群众在社会主义革命、建设和改革实践中,形成了天然的利益共同体和命运共同体。在当前疫情防控的背景下,需要构建在党组织领导下多元主体共同参与的疫情防控社会治理共同体。在党中央的统一领导和指挥下,各级党组织要充分发挥党的组织优势,把党的领导贯穿于疫情防控社会治理过程中的每一个环节,推动政府部门、社会组织、企业和广大人民群众等社会多元主体充分履行疫情防控的社会责任。

总之,发挥党在疫情防控社会治理中的领导核心作用,就是把党的领导贯穿于疫情防控社会治理全过程,发挥党的政治优势、组织优势和群众工作优势等,把党总揽全局、协调各方的领导优势转化为疫情防控社会治理效能,推动社会治理能力和治理体系现代化,充分彰显中国特色社会主义的制度优势。

(作者系中国浦东干部学院教学研究部副教授)

[责任编辑 张华]

(续接第 86 页)

On the Operational Mechanisms of the Supreme State Conference

ZHANG Shunyue

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

Abstract: The supreme state conference was an important institution set up according to the 43rd article of the 1954 Constitution. From 1954 to 1964, the supreme state conference convened 21 times and involved many major historical events. This paper historically reviews the detailed operational mechanisms of the supreme state conference, and surveyed such information as its convening number, time, location, and participants. The supreme state conference was flexible and representative. It was both an important link in policy making of major state affairs and an important stage to disseminate lines and policies of the Party and the state. It was an important organ for the distinctive political system of new China in its early stage, and is highly inspiring in the new era to promote the modernization of state governance system and governance capacity.

Key Words: supreme state conference; operational mechanisms; chairman of the state; 1954 Constitution