

论我国的国家主席制度

——学习新宪法的一点体会

李步云

新宪法同1975、1978年宪法相比，最重要的变化之一，是恢复设立国家主席。

这次修改宪法，究竟要不要恢复设立国家主席，曾引起国内和国际上的普遍关注。所以会出现这种情况，是因为国家元首制度是国家制度的重要组成部分；建国以来，在这个问题上，我们走过了一条曲折的道路。

为了说明这个问题，有必要简略地回顾一下建国以来我国元首制度和设置国家主席的历史演变过程。这一过程可以明显地分为以下四个阶段：

从建国到1954年9月，我们没有国家主席的设置。1949年9月由全国政协选举中央人民政府委员会，行使国家权力。中央人民政府委员会对外代表中华人民共和国，对内领导各级国家政权，由政协全体会议选出的中央人民政府主席主持中央人民政府委员会的会议，并领导其工作。政务院在中央人民政府委员会休会期间，对中央人民政府负责。中央人民政府主席，既领导委员会的工作，又领导政府工作。因此，建国初期，我国的集体领导制度是由中央人民政府委员会和中央人民政府主席的职权和活动来体现的。那时国家领导体制的主要特点，是实行高度集中统一领导，这在当时是完全必要的。

到了一九五四年，情况有很大改变。为了适应经济建设的需要，使国家的政治生活

进一步民主化，这年九月在全国普选的基础上召开了第一届全国人民代表大会，开始在我国建立国家主席制度。按照五四年宪法的规定，国家主席对外代表国家，统率军队，有权召开最高国务会议，根据全国人大和常委会的决定，公布法律，任免有关人员等；国务院要受全国人大的领导和监督，向它负责并报告工作。这一时期国家领导体制的主要特点，一方面是继承了建国初期集体领导制度的优良传统；另一方面是按照分权原则，在权力机关与执行机关之间以及权力机关内部，分工更为细密；实质是，在国家机构方面社会主义民主有了进一步发展。实践证明，五四年宪法所确立的国家领导体制是科学的、正确的。

第三阶段是一九七五年宪法颁布后，不再设国家主席。原来由国家主席行使的对全国武装力量的统率权和对政府总理的提名权，改属于党的主席和党中央；对外代表权改属于全国人大常委会。由国家主席行使的其他职权，或者是交给了其他部门；或者是被取消，成了一笔没有脚落的糊涂帐。例如，“授予国家的勋章和荣誉称号，发布大赦和特赦令，发布戒严令，宣布战争状态，发布动员令”等，这样一些本应由国家元首行使的职权，究竟由谁来行使，就没有明确规定。从实质上看，取消国家主席的设置，是民主与法制的倒退。而这本来就没有什么必要采取的措施，又是在我国政治生活

极不正常的历史条件下出现的。

第四阶段是以这次新宪法的通过为标志，恢复设置国家主席，但又具有一些与过去不同的特点。它是国家机构实行改革并使国家主席制度较过去更为完善的一项重要决策。

那么，设立国家主席究竟有什么好处？概括起来，主要有以下几点。

一、设置国家主席，有利于完善国家机构的分工，提高整个国家活动的权威与效能。任何国家机构都是一个严密的有机整体。国家机构之间的分工，包括立法、司法、行政等方面。国家主席的地位是整个国家的最高代表，它的地位和职权是其他国家机关所不能代替的。如果一个国家没有一个元首，或者国家元首的设立不明确，职权分工不清楚，国家没有一个集中的代表，国家活动的效能就会受到影响。在我国，如果没有国家主席，应当由他行使的职权，就要交给委员长或总理，这样势必加重他们很多礼仪性、程序性的工作，从而影响他们集中精力做好主持人大常委会的工作和抓好政府工作。设置国家主席对于完善国家机构的分工，避免权力过分集中，保证国家生活的民主化，都是很有必要的。在国家的对内活动中，如果没有一个国家元首去履行应当由他行使的某些职权，就会使国家活动的权威与尊严受到影响。

二、设置国家主席，有利于更好地开展对外交往。在现代，国际交往十分频繁，如果国家没有元首，或谁是元首很不明确，就会给国际活动带来很多不便。因为涉及到国与国之间互相关系的许多重大问题的处理，如宣战、媾和、结盟缔约，都需要国家的最高代表亲自出面，才能显示出自己国家的权威与尊严。在对外交往活动中，如果国家没有元首出面来与对方进行规格相同的活动，如接待外国元首的访问，派遣和召回驻外全权代表，接受外国使节等，就会影响国家的威

严，也不符合国际礼仪。

三、设置国家主席，符合人民的习惯与愿望，有利于维系国家的团结和稳定。任何国家都要有个“头”，自古以来都是如此。人们总是希望自己的国家有一个道德品质高尚、全心全意为整个国家谋利益的人来作为全国的最高代表者，作为自己国家的具有权威性的象征，这是长期历史形成的一种人们较为普遍具有的心理、习惯和愿望，一种具有传统意义的政治形式，保持这种传统的政治形式，有利于维系整个国家的团结和安定。正是出于这种考虑，古往今来不少国家都竭力保持自己国家的政治形式的稳定，十分重视维护国家元首制度的连续性、继承性和权威性，直到二十世纪的今天，许多资产阶级民主制高度发展的国家，如英国、日本、西班牙、瑞典、挪威、丹麦等国，仍然千方百计保持自己的国家有一个女王、天皇或国王，也正是出于这样的动机。我们的国家是人民当家做主的社会主义国家，当然和一切剥削阶级国家有本质的不同。但是，人民也希望有一个具有崇高品德的完全可以信赖的国家元首作为国家的最高代表者。建国以来，国家主席的设置已有二十多年历史，广大人民群众是拥护这一制度的，对国家主席是十分信赖的。因此，在我国恢复建立国家主席，完全符合我国各族人民的习惯和愿望。

按照新宪法的规定，我国国家主席制度具有以下几个方面的内容与特点：

一、关于国家主席的地位。

我国的国家主席一方面处于国家最崇高的地位；另一方面，他又必须根据全国人大和全国人大常委会的决定来行使职权。因此，我们的国家元首职权是由全国人大常委会和国家主席结合起来行使。我国的国家元首是集体的国家元首。个人与集体相结合的元首制度，个人的形式与集体的内容相结合，是我国元首制度的一个本质特点，在社会主义元首制度中也是一种独创。一九五四年宪法

是这样，这次颁布的新宪法也是这样。

二、关于国家主席的职权。

新宪法同1954年宪法相比，国家主席现在的职权比过去要小，取消了国家主席召开最高国务会议、统率全国武装力量等职权。现在国家主席的职权，对内主要是：“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。”（第八十条）此外，全国人民代表大会决定国务院总理的人选，由国家主席提名（第六十二条）。对外主要是“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。”（第八十一条）很明显，现在的规定，实际上是国家主席不单独决定国家重大事务，不再承担实际责任。过去，最高国务会议可以对国家重大事务进行讨论，提出意见。因此，当时国家主席有权干预国家的行政工作，其弊病是使政府工作处于多元化的领导体制下，国家主席也会陷入行政事务中；而且，最高国务会议得出的结论，所提出的意见，究竟是否有约束力，对立法和行政有多大影响，其法律地位也很含混。新宪法规定，国家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和罢免。这就明确了军队在国家体制中的地位，使人民军队的人民性质更为鲜明，有利于加强武装力量的革命化、现代化、正规化建设，同时也便于应付当前世界动荡不定的局势。国家主席不再统率武装力量，军委主席直接向全国人大和人大常委会负责，就可以免去国家主席应当承担的军事指挥和国防建设的实际责任。总之新宪法对国家主席的职权作这样的安排，一方面，使国家机构之间的分工更加合

理、明确，有利于实行严格的工作责任制，提高工作效率；另一方面，使国家主席摆脱一些行政工作，不承担立法、行政、军事的责任，有利于维护国家主席的国家最高象征的地位。

三、关于国家主席的产生、罢免和任期。

现今世界各国国家元首的产生方式，可以区分为两大类：一是世袭继承，这是实行资产阶级君主制国家的元首产生的共同特点。这种现象之所以直到今天还存在，一方面是资产阶级在革命过程中同封建势力妥协的产物和表现；同时，这也是某些资本主义国家的统治者为了保持政治制度的连续性以求国家的稳定。二是选举产生，共和制国家的元首的产生方式属于这一类。这里又可分为两类：一类是由代议机关选举，即间接选举；一类是由选民直接选举。虽然历史发展的总趋势，是由间接选举向直接选举转变，但这一过程将是十分缓慢的，因为国家元首的产生方式，受政治的、历史的、文化的、习惯的等方面因素的影响。我国新宪法规定，国家主席由全国人民代表大会选举产生，既体现了全国人民代表大会作为我国最高国家权力机关的地位，同时又完全符合我国的具体国情。

关于国家元首的罢免问题，也是各国宪法颇为重视的问题。归结起来，罢免问题的意义有两个相反而又相成的方面。一是监督作用，二是保护作用。例如《意大利共和国宪法》第九十条规定：“共和国总统对其在执行职务时所作出之行为不负责任，唯叛国或违宪行为除外”。“在总统叛国或违宪时，得由议会在联席会议上根据议员绝对多数票提出控告。”国家元首要受一定机关（多数为议会或宪法法院）监督；如有违法或犯罪行为，要受追究；但程序一般很严，这就意味着不允许轻易追究其责任。我国新

（下转7页）

一。马克思主义者对过去劳动人民中所表现的勤劳、朴素、勇敢、友爱互助等美德，对一切献身于社会发展进步事业、反抗侵略、反抗压迫、关怀人民的优秀人物的道德行为，根据当时的历史条件，予以充分的肯定。无产阶级在斗争中继承和发展了这些美德，而且在马克思主义指导下逐渐形成共产主义的道德。共产主义道德是无产阶级和劳动人民的利益和要求的反映，是无产阶级团结人民大众为人类解放事业而奋斗的一种精神杠杆，它是人类道德发展的最高阶段，是最高尚的道德，也是精神文明的集中表现，它的核心是集体主义和全心全意为人民服务

的精神。我们所要建设的社会主义高度精神文明，也就是要发扬这种共产主义道德品质，提高道德水平，把人类社会推向前进。

提高道德水准，提倡精神文明，既是加强社会主义法制的有效措施，同时又是建设社会主义高度精神文明的重要途径。单纯依靠社会主义法制而忽视社会主义道德的作用，是建设不了社会主义现代化的强国的。它们之间是互相促进的。道德的提高，可以使人们自觉地遵纪守法，健全法制又是发展并巩固人民群众道德观念与道德思想的有力因素。二者相辅相成，就会成为保证和推动社会主义建设发展的动力。

(上接3页)

宪法规定，全国人民代表大会有权罢免国家主席和副主席。这就同时表明，只有全国人大有这一权力，其他任何别的机关都不享有这一权力。

关于国家主席的任期，新宪法规定，每届任期五年，只能连续两届。这是对一九七八年宪法的一个重大修改，将具有极其深远的历史意义。因为，国家主要领导职务事实上的终身制，是封建主义的遗留物，是产生个人崇拜的温床，容易形成国家领导的过于老化，不利于发扬民主与健全法制。

四、关于国家主席的性质。

按照我国新宪法的规定，“中华人民共和国主席”是我国国家机构的一个组成部分。国家主席既是一个握有一定职权的国家

领导人，同时又是一个国家机关。它作为一个国家机关，还有副主席的设置。然而副主席并不是一个独立的国家机构。它的任务是“协助主席工作”，“受主席的委托，可以代行主席的部分职权”（第八十二条），如接受外国使节，出访外国等。此外，在国家主席缺位的时候，由副主席继任主席的职位（第八十四条）。和一九五四年宪法相比，还增加了一个新的内容，即：“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”（第八十四条）。新宪法的这些规定，使我国的国家主席制度更为完善和符合实际。