

表着一种至高的道德境界？归根结底，是水这种物质形态背后所包含或体现的伟大哲理和深刻法律思想。古人云：“智者乐水。”《韩诗外传》解释到：“问者曰：夫智者何以乐于水也？曰：夫水者缘理而行，不遗小间，似有智者。”而法也是人类智慧的结晶，人类创制了法，意味着人类已经学会运用规则来规范自己的行为，管理人类社会，因此，法是保持人类社会长治久安的根源。可见，从这一点看，水与法一样，也是人类智慧的一种象征。

虽然“法平如水”内涵博大精深，但是，我们也不能过度宣扬水的柔和性和变动性，水只有在河堤的范围内才能有序流淌及利于万物，法平如水的第一层含义最为重要，即法首先要如水平，“平”是法的第一目标，而不能牺牲此目标单纯地强调灵活和变通。水利万物，但一旦水突破河堤的防线，则有泛滥成灾之虞。法平如水的“平”，对于法律而言，实际上就相当于河堤的防线。中国传统文化的痼疾就在于过分灵活变动，缺乏规矩意识。“车到山前必有路”、“船到桥头自然直”，“活人不为尿憋死”，“见着红灯绕着走，见着绿灯快步走”等等反映的就是中国人规划意识乃至规则意识的缺乏。传统文化不大注重法律的稳定性和可预期性。诚然，这种传统具有强烈的人情味，与传统文化强调的“天理、国法和人情”关系密切相连，也符合中国人悲天悯人、同情弱者的善良天性。但是，如果“法外开恩”、“法外有法”被泛化，甚至产生所谓“良性违法”、“良性违宪”的提法，则将严重背离现代法治理念。

（责任编辑：支振锋）

国家主席制度的30年变迁

马 岭*

一 2004年宪法修正案赋予国家主席外交实权

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”，这在各国都是虚权；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”，在有的国家这是实权（如美国总统），在有的国家这是虚权（如英国女王）。我国宪法在赋予国家主席这一权力时，最初有一个限制性条件——“根据全国人民代表大会常务委员会的决定”，因此该权力亦为虚权，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，而且是加在第81条中的分号之前：“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。”就是说“进行国事活动”这一权力不受“根据全国人民

* 马岭，中国青年政治学院法律系教授。

代表大会常务委员会的决定”限制,即国家主席可以“独立”进行国事活动。由于修正案并没有对分号后面的权力进行修改,因此,独立“进行国事活动”的范围应不包括“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“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”时,还是要“根据全国人民代表大会常务委员会的决定”。

在 2004 年修宪前,国家主席的许多国事活动显然也不完全是礼节性的,而是涉及了许多实质性问题。如 1997 年江泽民主席访美,1998 年美国克林顿总统访华,在这期间两国元首的正式会谈都涉及了中美关系和重大的国际与地区问题。如果说在 2004 年宪法修改前国家主席进行这样的外交活动与当时的宪法规定不符的话,那么 2004 年宪法修正案第 28 条的出台,则使国家主席进行这样的国事活动有了宪法依据。因此现在的国家主席应该说有一定实权,不是完全的虚权元首。

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,但 20 世纪 80 年代通过实践开创了全国人大常委会听取国家主席出访报告的先例。如 1985 年全国人大常委会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南欧三国的报告,1986 年全国人大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,1987 年全国人大常委会听取了李先念主席、赵紫阳总理出访欧亚非一些国家的报告。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,这是应发扬光大并加以完善的,可惜 90 年代后却中断了。当然,对 80 年代的这些实践创新也还有完善的必要,如常委会同时听取国家主席、国务院总理的出访报告,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,议会的“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,因此如果常委会听取国家主席的出访报告后未予通过,应启动常委会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。

二 关于国家主席的兼任职务

根据我国惯例,国家主席在党内、军内一般都有兼任职务。第一届国家主席毛泽东和 20 世纪 90 年代后的国家主席江泽民、胡锦涛都是同时兼党中央主席(或总书记)和中央军委主席,是党政军三位一体的格局。90 年代对 50 年代这一模式的“回归”是正确的,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”的悲剧埋下了伏笔;在李先念、杨尚昆任国家主席期间,出现了军委主席的地位高于国家主席这样在宪法上不正常的格局,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,这有损于国家主席这个国家机关的地位、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。国家主席可以不担任任何军中职务,但不宜任军委副主席。同时,国家主席也不宜在党内任二把手(如刘少奇)或更低的位置——李先念任国家主席时在党内是政治局常委,杨尚昆任国家主席时在党内仅是政治局委员。虽然党不是国家机关,但作为执政党,不把本党的最高领袖派往国家的最重要位置(国家元首或内阁总理),而是派党内的二把手、三把手甚至更低职位的人担任,党的最高领袖却在其他国家机关(如军事机关)中任职,这样势必会导致名实不符,打乱宪法上的权力部署。

三 关于国家主席、副主席的年龄搭配

1982年宪法规定国家主席的年龄是45岁以上,1954年宪法规定的是40岁以上。在实践中,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?这说明,当时可能没有副主席是主席接班人的设计。有人认为,作为副主席的朱德没有任第二届国家主席是因为他的礼让,也有学者认为主要是因为朱德年长毛泽东7岁,实际上很可能是因为当时在设计主席和年长的副主席搭档时就没有考虑副主席接任的问题,只考虑了主席缺位时副主席代行职权问题——由于这种情况发生的可能性较小,因此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也基本保持了这一特点,主席通常比副主席年轻,如刘少奇出任两届国家主席时的年龄分别是62和68岁,与之搭档的副主席宋庆龄是67岁和73岁,另一位副主席董必武是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。80年代时国家主席和副主席年龄较为接近,如李先念出任国家主席时75岁,当时的副主席乌兰夫78岁;杨尚昆出任主席时82岁,当时的副主席王震81岁。但不论主席和副主席年龄接近还是副主席更年长,当时都没有将副主席作为主席接班人的考虑。

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岁的胡锦涛出任副主席,从这时起,国家副主席开始以国家主席接班人的角色出现:正常情况下,国家副主席将是下一任国家主席,任职副主席是为了历练。

应当指出,从现实来看,这种情况往往是在国家主席的第二任期才会出现,如在胡锦涛初任国家主席时,为62岁,当时的副主席曾庆红65岁,这样的年龄搭配说明副主席不是下一届主席的人选(副主席比主席年长)。由于曾庆红是上一届班子的“老人”,因此由他出面任副主席,可能有老同志“扶上马、送一程”的意义。到胡锦涛67岁第二次任国家主席、与55岁出任国家副主席的习近平搭档时,副主席就有了接班人的含义。这些先例是否会作为惯例延续下去,有待实践作出回答。

(责任编辑:支振锋)