

## “国事活动”与元首制度

钱宁峰\*

### 一 “国事活动”入宪：一个新的宪法学课题

“国事活动”这一说法在日常政治活动中较为常见,从整个中华人民共和国宪法史来看,从来没有作为一个固定的组合概念出现在宪法文本中。尽管“国事活动”入宪得到了认可,但是宪法学界对这一概念的讨论似乎仅限于元首外交的需要这个层面。然而,若置于新中国元首职权的变迁过程之中,可以发现其具有自身的特点。

第一,首次肯定了国家主席是元首。元首概念从建国起一直不被制宪者和修宪者所认可。谁是我国的国家元首?这个命题一直在宪法史中一度并不清晰。论者往往游离于个体元首与集体元首之间,以至于出现了所谓集体元首这一似是而非的称谓。事实上,目前宪法学界已经认可国家主席就是我国的国家元首。国家主席行使的职权也可以概括为元首权。从第四次宪法修正案的说明来看,“元首外交”一词就直接明确了国家主席是国家元首这一定性。

第二,明确了国家元首的职权性质。遍观各国宪法,国家元首的职权因国情不同而呈现出不同的特色。但是,仍然具有一些共同的特征,如公布法律权等。不过,国家元首的一些职权如荣典权始终不能归入立法、行政和司法内容之中。这就提示人们注意,国家元首的职权与立法权、行政权和司法权有一定的联系,但是具有自身的独立性。有时,这种看似虚权的规定在实际运作中可能具有实质性的影响力,从而制约立法权、行政权和司法权。另外,各国宪法极少使用一个单一的词汇来抽象国家元首的职权,因为国家元首在各国宪法体制中的权力有大有小,难以固定。即使将国家元首的职权单列,也仅仅称为“职权”而已。然而,“国事活动”概念的提出使得对国家元首的职权性质有了一个基本认识,从而区别于立法活动、行政活动、司法活动以及军事活动等。

值得注意的是,“国事活动”入宪所呈现出来的宪法文本却使人们产生困惑。其一,“国事活动”和“接受外国使节”属于宪法对国家主席的直接授权,属于国家主席的固有职权,不需要其他机关的授权,显然不同于国家主席的其他职权。这种规定似乎将“国事活动”这一职权与国家主席的其他职权作了区分,从而难以统一概括国家主席的职权。其二,从结构上看,“进行国事活动”和“接受外国使节”置于一个句子之中,两者显然处于共同的外交活动领域中。这与“国事活动”的字面含义似乎有很大的出入,因为国事,即国务,就是国内外的事务。假如只作某一方面的理解也未尝不可,但是无疑给宪法学提出了难题。

\* 钱宁峰,南京师范大学法学院博士后研究人员。

## 二 国事活动:域外的经验与启示

考察各国宪法,可以发现仅有现行日本宪法使用了与“国事活动”相类似的概念,即“国事行为”。通过比较研究,或许可以理解我国宪法秩序中的“国事活动”概念。

在日本宪法中,“国事行为”的范围是十分明确的,即包括宪法第7条所列举的各项内容,同时该条没有概括条款。因此,天皇的“国事行为”在日本宪法学中也呈现出自己的特色。其一,从宪法条文看,“国事行为”与国政无关。根据通说,“国事行为”,不包括实质决定国家的议事内容之权能,仅指形式上的、礼仪上的、名义上的行为。其二,“国事行为”的行使要经由内阁的建议及承认,这意味着天皇并不具有实质决定权。其三,“国事行为”不包括天皇的公行为。由于“国事行为”在日本宪法中被一一列举,其内在含义无法被进一步拓展,使得天皇的其他行为难以纳入其中,所以日本宪法学创造了“公行为”概念,以指称天皇的私行为和“国事行为”之外的行为。

尽管从文字、结构和功能上看,“国事活动”与“国事行为”有类似的地方,但是,由于两个概念处于不同法律秩序之中,必然会导致两个概念内涵有所差异。毫无疑问,在我国国家生活中,国家主席的影响力是很大的。其不仅行使宪法所规定的具体职权,比如公布法律,而且广泛参与国家对内对外活动,例如赴全国各地考察慰问、发表新年贺词、出席国家之间首脑会议、发表演讲、与国内外各界人士交流、接受国内外记者采访等等。很多公行为附着于国家主席职位本身之上。2004年宪法修改后,这些宪法中没有明确规定的内容通过“国事活动”这个概念得到了确认。不过,“国事活动”在宪法结构中的位置,使得其含义受到了某种程度的压缩。首先,“国事活动”是国家主席的固有权。从宪法来看,国家主席的职权有两种:一是和其他国家机关结合起来行使某项职权;二是独立行使职权。在2004年以前,后者只有一项,即代表中华人民共和国接受外国使节。2004年以后,国家主席获得宪法直接授权,进行国事活动。这样,无疑大大扩大了国家主席的活动空间。其次,“国事活动”包括了日本宪法学使用的公行为概念。因为国家元首的职务是相当广泛的,难以一一列举,因此,公行为在日本宪法学中的出现就是为了应对现实的需要。我国宪法采用“国事活动”,就囊括了日本天皇从事的公行为的内容,这样处理显然是更为合理的。基于此,笔者以为,“国事活动”入宪使得国家主席的职权可以不再局限于“接受外国使节”这一固有权,从而将国家主席的影响力通过“国事活动”这一规定得到拓展。

## 三 回归五四宪法:从“国事活动”入宪看 我国元首制度的发展

“国事活动”的出现,在理论上为重新审视元首权的设置提供了新的契机。1982年宪法规定基本上沿袭了1954年宪法,但是富于自己的特色:一是国家主席不再担任国防委员会主席,不再召开最高国务会议;二是国家主席代表中华人民共和国,前面不再加“对外”一词。后者意味着“代表”不仅仅是对外的,而且具有对内的意义。这一修正本身就 and “国事活动”入宪有异曲同工之妙。正如上面所说,“国事活动”本身可以作对内和对外的理解,而不局限于外交领域。考虑到国外的经验,可以将国家主席的职权总称为“国事活动”。在人

民代表大会制度下,国家主席的“国事活动”(广义上的)有的和全国人大或者全国人大常委会结合起来行使宪法赋予的职权,有的可以独立行使宪法赋予自己的职权(狭义上的“国事活动”)。这样,不仅与 2004 年宪法修正案承认国家主席是元首的修宪意图相适应,而且为国家主席在宪法运作中发挥重要影响提供宪法保证。作为国家人格化的象征的国家元首在宪法上与其他国家机关一样应该有一个清晰的定位。这是十分必要的,也是符合政治学原理的。尽管国家元首的职权有虚实之分,但是这样无疑有利于宪法体制的完善。可以预见,中华人民共和国国家主席是国家元首,进行国事活动,并成为中华人民共和国的基础象征。

不过,虽然我国现行宪法与 1954 年宪法对国家主席的规定存在差异,但是在实践中,我国国家主席往往兼任中华人民共和国中央军事委员会主席。这种做法显然有回归五四宪法体制的倾向。同时,“国事活动”在法律解释学上仍然是模糊的概念,国家主席的“国事活动”事实上与立法权、行政权、司法权密切相关,必然对后者产生一定的影响。在 2004 年宪法修改之前,国家主席对其他国家机关的影响途径是不明确的。在现实运作中,更多地依靠党的领导来发挥作用。显然,需要将国家主席的影响力在宪法体制内以制度化的途径表现出来。1954 年宪法所建立的最高国务会议,是一个值得借鉴的方面。至于国家主席兼任军委主席的问题,从宪法运作情况来看,基于任期制的差异,可以维持目前的宪法权力安排,以保证宪法对现实的适应性。

(责任编辑:支振锋)

## 理解宪政:文本与实践

苗连营\*

1982 年颁布施行的现行宪法是建国以来四部宪法中最具规范性、正当性和实效性的一部宪法,是开启一个新时代的“政治宣言书”。此后的一系列宪法修正案更是进一步显示着我国宪政建设艰难但却稳健的步伐,蕴含着富含中国特色的宪政曙光。例如:对私营经济宪法地位的确认和对私有财产权的保护,为公民独立人格的发育、自由意志的形成、个人自治的实现奠定着必不可少的物质基础;依法治国基本方略的确立、建设法治国家目标的设定,意味着“法治”不再是学者们在青灯黄卷下的冥思苦想和象牙塔内的无病呻吟,而成为共和国经历了半个多世纪的风风雨雨之后在治国方略上所做的必然选择;国家尊重和保障人权的直接入宪,更是体现着对人性的深层呼唤和对人的尊严、价值、权利与自由的深度关切,同时也彰显着我国宪政建设的价值取向与目标定位。

然而,美妙的文本背后,另一幅尴尬与无奈的现实画面同样是值得去关注和思考的。虽然我国现行宪法蕴含着一系列先进的宪政理念、建立起了一套较完善的公民基本权利体系、设置了一套较完整的政治权力结构框架,但是也应当看到:当公民的宪法权利受到侵犯时,宪法还无法担当起公民权利“守护神”的角色,公民还无法拿起宪法这一圣典来主张和捍卫

\* 苗连营,广州大学法学院教授。