

■ 宪法知识丛书 ■

“十二五”国家重点出版物出版规划项目

许崇德 主编

国家元首

许崇德 著

 江苏人民出版社

■ 宪法知识丛书 ■

国家元首

许崇德 著

 江苏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家元首/许崇德著. —南京:江苏人民出版社,
2015.7

(宪法知识丛书)

ISBN 978-7-214-15955-7

I. ①国… II. ①许… III. ①国家元首—研究 IV.
①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 142684 号

书 名 国家元首

著 者	许崇德
项 目 统 筹	戴宁宁
责 任 编 辑	戴宁宁 金书羽
特 约 编 辑	陈中南
责 任 校 对	尹子茜
装 帧 设 计	许文菲
责 任 监 制	陈晓明
出 版 发 行	凤凰出版传媒股份有限公司 江苏人民出版社
出版社地址	南京市湖南路 1 号 A 楼, 邮编: 210009
出版社网址	http://www.jspph.com
经 销	凤凰出版传媒股份有限公司
照 排	江苏凤凰制版有限公司
印 刷	江苏凤凰通达印刷有限公司
开 本	890 毫米×1240 毫米 1/32
印 张	3.875 插页 2
字 数	87 千字
版 次	2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷
标 准 书 号	ISBN 978-7-214-15955-7
定 价	20.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)

出版说明

“宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，具有根本性、全局性、稳定性、长期性。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。任何组织或者个人，都不得有超越宪法和法律的特权。一切违反宪法和法律的行为，都必须予以追究。”这是习近平同志在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话，是对宪法作用、地位、效力最准确、最全面、最凝炼、最深入人心的说明和总结。

上世纪 90 年代起，我国开始实施“依法治国”方略。宪法作为国家的根本法，是万法之源、管法之法。因此，依法治国必须首先依宪治国；保证法律实施，必须首先保证宪法实施；普及法律知识，必须首先普及宪法知识。

宪法是“治国安邦的总章程”，公民必须学习宪法、了解宪法、遵守宪法，同时依靠宪法。宪法既是建设一个富强、民主、文明、和

谐国家的依循,又是公民维护自身权利的必要武器,是现代国民的必备知识。

现实情况是,深入学习、了解宪法知识的公民和组织还不多,违反宪法的情况还时有发生,公民(包括领导干部)的宪法意识尚需提高,建成社会主义法治国家还有很远的路要走。

基于以上所述情况,我们决定编辑出版这套《宪法知识丛书》。

编写这套丛书并不容易。近几十年来,出版过的有关宪法学专著确实不少,引进他国的学术著作也很多,但大多系统专业的通论,基本以包罗全部宪法内容的著作、教材为主。而我们所要做的是,将宪法的主要内容、总体框架、基本原则和分论章节分别作全面、细致的研究,出版一套最全、最通俗,同时也是最开放的宪法知识丛书,用关键词的方法引出宪法博大精深的内容。

许崇德先生是新中国宪法学奠基人之一。他参与了新中国第一部宪法和现行宪法的起草工作,是原香港特别行政区基本法和原澳门特别行政区基本法起草委员会委员。当我们请他为本丛书做主编时,他虽年事已高,但欣然应允,并亲自拟定提纲和编写计划,物色著名专家学者,主持编辑、作者协调会,审阅书稿结构和内容。其赤子之心、大家之德、专家之明,始终感动、鼓舞着我们,促使我们全力做好编辑出版工作。

江苏人民出版社

2014年1月

前 言

无论世界各国的历史多么不同,幅员、人口和发展水平多么悬殊,社会制度与政治制度有多么大的差异,每一个主权国家都有自己的元首,或者是由特定的机关行使元首职权,这几乎是没有例外的。

元首出国访问,享有最高规格的国家礼遇,这是人们熟知的常识。现代化的传播工具使人们经常能看到这样的场面:礼炮齐鸣、彩旗飘扬、国歌高奏,两国元首庄严肃穆地阔步在鲜红的地毯上,检阅威武的三军仪仗队。当出现欢迎的人群熙攘如潮,掌声与欢呼声交织成一片,气球、彩带和花束五色缤纷等令人目不暇接的画面的时候,围守在电视屏前观看的本国人民心中大都会油然而升一种兴奋、自豪和欢乐的感觉。纵使在有些国家里,元首平时与国内的人民隔阂极大,但此时此刻却另当别论。人们之所以产生这种不可思议同时又是十分自然的感情,我们与其说那是由于他们感到本国的元首受到尊敬而引起,倒不如说那是由于透过元首受到的尊敬,人们感觉到自己和自己的国家、自己的同胞受到了尊敬更为确切。这种微妙的感情足以表明,在元首的背后,站立着整个

国家和广大人民。元首按其本质来说固然是统治阶级的代表,但在许多场合,尤其是国际性场合,往往成为民族的象征和国家的代表者。

当然,元首的任务远不止于此。许多事实告诉我们,在世界形势风云变幻的关键时刻,几个国家的元首一起开会,往往可以决定国际的战争局势或者维系几代人的持久和平。这并不是说人类命运和世界历史的发展是由少数人决定的,而是说错综复杂的各种经济和政治力量的组合、分化和对抗,有时候可能要通过国家元首,即力量的代表者们,进行强硬的或者巧妙的谈判来完成。

在每一个国家里,法律是一切国家机关、社会团体和全体人民都必须遵守的行为准则。法律由国家元首公布,标志着它的严肃性、统一性和具有高于除宪法以外的一切规范性文件的效力。元首代表国家发布命令,如发布全国动员令、戒严令、大赦令等。此类命令同其他国家机关所发布的命令相比较,具有更高的权威性。在一般的国家里,元首通常还是国家武装力量的最高统帅。可见,元首在国内的崇高地位同样是无可争议的。

在法学和政治科学中,元首的性质和形式不同,构成了区分不同类型政体的重要标志。例如,英国、荷兰、比利时等,由于国家元首是世袭的君主,因而被称为君主国;而在君主国中,根据元首的地位与作用不同,又可以分为二元制君主国和立宪制君主国。美国、法国、奥地利等,由于国家元首是民选的总统,因而被称为共和国;在共和国中,又根据元首的地位与作用不同,可以分为总统制国家和议会内阁制国家等。所以,元首制度的变革,在某些时候就意味着国家政体的变革,因而它不能不具有重大的意义。历史上资产阶级进行革命的过程,有时候往往就是废除君主,建立共和的过程。但也有些国家不是这样,像希腊于 1973 年才废除君主,选

举总统；少数国家迄今还保留着君主，像瑞典、丹麦、挪威等；还有个别国家对君主废而复设，例如 17 世纪中叶，英国曾废除君主成立共和，但不久又恢复君主，直到今天；1931 年，西班牙废除君主，1947 年又宣布恢复君主。总的来看，一个国家政体的改变有着深刻的历史和社会原因。然而，它在形式上的重要表现首先是元首制的变化。

元首作为崇高的国家职务，必须由适当的人选担任。有许多国家发展历史上的实际的领袖人物，都曾经担任过国家元首的职务。他们曾经起过非凡的作用或创造了很大的业绩，我们可以举出不少在出任国家元首期间为自己的国家作出了杰出贡献的政治家。诸如这样的元首，他们享有荣誉和赢得人民的信任是理所当然的。许多国家元首，包括有较高威望的以及不甚著名的元首在内，往往同指导一国实际生活的国内外政策联结在一起。他们有的是政策的亲手制定者，有的是政策的得力推行者。某一个元首上台，有时常常伴随着一项新的政策的开始；而元首的下台，往往又代表着某项政策的结束或者改变。固然，人存政举，人亡政息，并不是普遍规律，但不可否认，这样的现象在政治历史上也不是根本没有存在过的。元首与政策的关系，在有的国家、有的时候，表现得相当明显。

国家元首，对于某些人来说，可以是推行政策的工具，或者是改变和阻止某些政策的枢纽；元首的职位谁属，可以有利于某种势力、集团以及帮派的特殊利益，国家元首对于某些人来说，又似乎权倾一时，能在物质上、精神上享受荣华富贵，因而是极具诱惑力的职务。总之，许多国家的历史表明，元首职务往往是各种政治势力激烈斗争的焦点，一系列武装篡夺、宫廷政变、阴谋、暗害等惊人事件的爆发，大都与此有关。

于是,历史和现实的生活实践提出了课题:在现代国家中,什么样的元首制度是适宜的?如何使国家元首最大限度地发挥有利于人民的作用,同时又能够避免和消除它可能产生的各种弊病?这是相当大的题目,需要进行长期研究,逐步加以解决。本书的任务仅限于给关心这些问题和学习宪法学的人们提供一些参考性的基础知识和基本素材。

目 录

前 言	1
一、元首的概念和本质	1
(一) 古代的元首	1
(二) 现代国家的元首概念	4
1. 元首权力的性质	6
2. 元首的基本特征	8
(三) 元首的阶级性及其分类	13
二、元首组成的式类	18
(一) 个体元首与集体元首	18
1. 个体元首	18
2. 集体元首	19
(二) 两种组成式类的比较	25
三、元首产生的方法	28
(一) 元首的世袭制	28

1. 继承者必须是男性,长子优先·····	29
2. 继承者必须是男性,但不一定是长子·····	29
3. 继承者不限于男性,但男性优先·····	30
4. 继承者男女均可,但必须长男长女·····	30
5. 其他·····	31
(二) 元首产生的选举制·····	32
1. 由公民投票选举产生·····	33
2. 非由公民投票选举产生·····	38
(三) 人民选择的可能性·····	41
四、元首的任期 ·····	45
(一) 终身任职制·····	45
1. 世袭君主制国家的元首·····	45
2. 共和制国家宪法规定的终身制元首·····	47
3. 共和制国家宪法不予禁止的终身制元首·····	47
(二) 限期任职制·····	49
五、元首的职权 ·····	62
(一) 公布法律权·····	62
(二) 发布命令权·····	65
(三) 召集议会(或人民代表机关)权·····	67
(四) 外交权·····	69
(五) 统帅武装力量权·····	72
(六) 任免权·····	74
(七) 赦免权·····	77
(八) 荣典权·····	80

六、元首的特殊地位	82
(一) 外交特权和尊荣	82
1. 国际承认	82
2. 尊荣和特权	84
3. 国家为元首转承责任	86
(二) 不受司法管辖的特权	87
(三) 物质生活的特殊待遇	92
七、中华人民共和国的元首制度	97
(一) 历史演变	97
1. 第一阶段(1949—1954)	97
2. 第二阶段(1954—1966)	98
3. 第三阶段(1966—1982)	100
4. 第四阶段(1982—)	101
(二) 1982 年宪法关于国家主席的规定	102
1. 中华人民共和国主席的产生和任期	102
2. 中华人民共和国主席的职权和责任	104
3. 中华人民共和国副主席	106
(三) 主席制度的发展与展望	107
1. 宪法的有关修正对于主席职权的影响	107
2. 党、政、军最高领导权的一元化	109
后 记	111

一、元首的概念和本质

什么是国家元首？由于各国的元首在本质上并不相同，形式又千差万别，所以迄今的法学和政治学领域尚缺少统一、确切的定义可供援引。本章拟就元首的概念以及它所具有的一般特征作一些简要的阐述，并说明元首的阶级性问题。

（一）古代的元首

元首一词，在我国古代文献中早已有了。本来“元”和“首”在字义上可以作相同的解释，都是“头”的意思。元首的称谓，有典籍可查者，始于《尚书》。它的概念就是君主。例如《尚书·益稷》写道：“元首明哉，股肱良哉，庶事康哉！”这里的“元首”指君，“股肱”指臣。中国古书上把君比作头脑（元首），把臣比作手足（股肱），这种记载比较普遍。例如《汉书·魏相丙吉传·赞》称“君为元首”，又如《后汉书·郎顗襄楷列传》载“三公上应台阶，下同元首”，注云“《尚书》曰君为元首，臣作股肱。言三公上象天之台阶，下与人君

“共同体也”等，都是很好的说明。

史学家称我国古代的第一个王朝是夏，但关于夏历史的文字记载不多。若从商朝算起的话，君主的存在已经有了三千多年的历史。君主为一国之首，这个观念是极其久远的了。在这漫长的历史时期里，社会制度历经变迁，国家的性质和形式，尤其是国家机构的具体组织，变化相当之大。但君主作为国家的元首，世代绵延，并未改易。君主的某些基本点，譬如君主世袭，君主在名义上或者实际上是最高立法者、军队的最高统帅者、行政权的最高首领、重大案件的最高裁判者，君主享有种种物质上的和精神上的特权，这种至尊的地位几乎没有多少变化。即使进入到 20 世纪初，我国的资本主义生产关系已经发展起来，封建帝制已日薄西山，气息奄奄，但君主的这种特征仍然清晰可见。我们只要看一下清王朝崩溃前夕的法律，就能窥其全豹。1908 年，清朝统治者处在资产阶级革命浪潮的冲击下，为了挽救残局，颁布了所谓《宪法大纲》。在这部钦定的《宪法大纲》中，仍然明确地公开宣告：君上有立法权、行政权、司法权等全部的国家权力，宣称“君上神圣尊严，不可侵犯”。这就是存在于中国几千年的元首的写照。当然在历史上王权鼎盛的年代，元首的实际权势比此更有甚者。

还应指出，我国历代封建王朝由于重臣弄权，外戚窃柄或者宦官专权，从而导致王权旁落，君主虚有其位而成为傀儡的情况并不少见。但那只是在特定的历史条件下发生的现象。纵然这种现象频繁出现，甚至持续了较长的时期，可是归根结底，亦不至影响君主作为全权者的名义和法律地位。

在外国的历史上，19 世纪的德意志联邦宪法正式使用了元首一词。这部宪法用 Oberhaupt des staates(od. Staatsoberhaupt)来说明总揽统治权的德国的君主。此词的原义同我国的元首一词差

不多,也有人身体的头脑的意思。至于外国的元首在事实上的存在当然不是自德国宪法开始,而是更为久远,可以说是从氏族社会解体、阶级社会开始,在国家形成的时候就已经存在了。不过最初,像荷马史诗记载的巴息力斯,还有古罗马奴隶制国家产生以前的“王政时期”所存在过的七个“王”(Rex)等,还算不上是典型的元首,而只是古代军事民主时期的领袖罢了。

外国的奴隶制、封建制国家的元首,一般也都指君主,且大都与宗教权力的统治结合在一起。例如公元前 18 世纪的《汉谟拉比法典》把当时的国王称作“巴比伦的太阳”,群众被迫把国王当作神来膜拜,史称巴比伦的暴君专制。在不同的国家里,君主的具体形式或者称号并不相同,譬如,古代埃及长期称埃及国王为“法老”,法老被奉为太阳神的化身。还有,古希腊城邦形成后出现过史书上称之为“僭主”的首脑等。但在古代国家的专制制度下,元首一般都称“王”或者“国王”。另一方面,古代的欧洲存在过奴隶制的共和国。例如公元前 5 世纪的雅典,国家首脑称执政官;古罗马共和国也称执政官,迦太基共和国则叫作“苏菲特”,等等。虽然共和国在古代历史上并不是普遍的发展规律,但无疑地,它们的元首制度对于后来欧洲的某些国家也是产生了一定的影响的。元首发展比较完备的形式是史书上记载的早期罗马帝国的“奥古斯都元首政治”,那是渥大维统治罗马后建立的元首制。起初,罗马帝国初期经历了浦林兹巴特时期(Principate,公元前 1 世纪至公元 3 世纪)。“浦林兹巴特”是根据罗马的国家领导者“浦林兹浦斯”(Princeps,即首席元首)而来的。浦林兹浦斯就是元老院的首席元老,这一职位在共和国就已存在,但没有特殊意义。到了帝国初期,它便成为国家元首了。公元前 28 年,渥大维获得了浦林兹浦斯的职位,控制了元老院,开始把浦林兹浦斯解释为国家元首。渥大维表面并不称帝,而叫作

“第一公民”。他是首席元老，身兼最高代行执政官、终身执政官、终身保民官、元帅和大祭司长，并获得了“奥古斯都”（神圣庄严）的尊号。他集大权于一身，实际上是罗马帝国的第一个皇帝。

纵观西欧的大多数国家，它们的历史发展到近代以前，大体上一直保持着集权力于君主一身的制度。英国是议会制起源最早的国家，同时也是把君主保持到今天的国家之一。从目前来看，英国是虚君立宪的国家。但英国国王的虚君状态乃是英国的资产阶级夺取了完全的国家权力之后的现象。在此以前，国王一直是在不同程度上集中地掌握国家权力。即使在 13 世纪中叶，当英国的“巴立门”（Parliament，初为等级会议，后逐步发展为议会）已经产生，并且在后来有了一定程度的发展的时候，英国的行政权甚至立法权，也仍然被操控在英王手中。那时的巴立门只不过是接受请愿书，向国王表示其意见的机关罢了。后来，巴立门虽然自己可以制定法律，但仍须得到国王的批准。直到 1688 年革命，国王在枢密院的辅助下，仍然可以用命令的方式独立行使立法权。欧洲的大陆国家，例如，1918 年以前的普鲁士，国王在理论上仍为立法权的渊源，国会不过是将国王的意志加以法律化而已。又如，战前的日本宪法明确规定，天皇总揽统治权，“得帝国国会之协赞行使立法权”。这些都表明了君主的重要地位。

可见，外国的历史与中国的历史有着十分相似之处。一般地说，元首是指国家最高权力的体现者，这就是古代元首的概念。但是探讨古代的元首并不是本书的要旨，以上我们作了一些简单的阐述，只是为了说明元首的历史渊源。

（二）现代国家的元首概念

现代的国家，虽然本质不同，但无论是资本主义国家或者是社

会主义国家,都是与一定阶级的民主政治相联系的。列宁在论述民主的时候指出:民主具有巨大的意义,但“它只是从封建主义到资本主义和从资本主义到共产主义的道路上的阶段之一”^①。由此可见,现代国家的民主制是从反对封建专制制度的革命胜利,建立了资产阶级国家开始的。与此相关联,现代国家的元首概念,无疑也应是从那个时候开始的。

资产阶级民主制不同于封建专制的国家制度的最显著的特点之一是,资产阶级国家不再像封建专制政体那样,把最高权力集中在君主一人之手,政权机关组织原则的指导思想是所谓分权学说。根据最早提出分权论的英国哲学家约翰·洛克的意见,国家权力应该分为立法权、行政权和联盟权。洛克总结了英国君主立宪制确立的事实,主张立法权应属于民选的议会,议会制定法律,但不干预法律的执行;行政权应该属于国王,国王任命大臣、法官以及其他公职人员,并指导他们执行法律。至于宣战、媾和与处理其他对外事务的联盟权,也应属于国王。所以格克的分权论实际上是行政权与立法权的对立与配合。在洛克之后,法国启蒙运动思想家孟德斯鸠认为每一个国家应有三种权力,即立法、行政、司法,其中行政权是属于国王的。近代西方政治学说中,存在着“两权说”与“三权说”,并且还有“五权说”的不同议论。但是,不管分权学说的具体内容多么纷纭,它们主张国家权力在几个部门之间进行分配,而不是集中于像过去的君主那样的个人手中,则是共同的。

元首既然作为国家机关体系中的一个组成部分,因此,在以分权学说为理论指导的资产阶级民主制度下,现代国家的元首显然已经不大可能拥有包括立法权在内的全部的最高国家权力了。这

① 《列宁选集》(第三卷),人民出版社 1995 年版,第 200 页。