

一项意义深远的重大改革

王礼明

崔敏

建国以来，我国颁布的三部宪法，都没有对国家主要领导职务连续任职的届数加以限制，结果，在实际上形成了领导职务的终身制。它所带来的弊病，是权力高度集中于少数人，以致产生个人崇拜，违背民主集中制，破坏了集体领导的原则。总结历史的经验，党中央提出了必须废除实际存在的领导职务终身制。这次公布的宪法修改草案，对国家主要领导职务连续任职的届数作了明确规定。《宪法修改草案》第六十四条第二款规定，全国人民代表大会常务委员会委员长、副委员长任期五年，“连选得连任，但是连续任职不得超过两届”。第七十九条第二款规定：“中华人民共和国主席、副主席每届任期五年，连选得连任，但是连续任职不得超过两届。”第八十七条第一款规定：“国务院每届任期同全国人民代表大会每届任期相同。”该条第二款规定：“总理、副总理、国务委员连续任职不得超过两届。”第九十六条规定：“中央军事委员会主席每届任期五年，连选得连任，但是连续任职不得超过两届。”第一百二十六条第二款规定：“最高人民法院院长每届任期五年，连选得连任，但是连续任职不得超过两届。”第一百三十二条第二款规定：“最高人民检察院检察长每届任期五年，连选得连任，但是连续任职不得超过两届。”我国《宪法修改草案》对各方面的主要领导职务连续任职的届数作出这样明确的规定，对于我国国家制度的改革来说，其影响将是非常深远的。

(一)

资产阶级的启蒙思想家洛克、孟德斯鸠、卢梭等人，代表资产阶级的利益和愿望，都极力反对君主专制制度，反对终身制和世袭制。孟德斯鸠曾经生动地说过：“每个国王在他的一生里都有野心勃勃的时期，但在这之后就会是纵情于其他享乐，甚至是懒散时期了，然而共和国领袖是年年更换的，他们总是想在他们的任职期间成就赫赫的功业以便重新当选，因此他们每时每刻都不放松表现他们的雄心”（《罗马盛衰原因论》第4页）。他还认为，凡是重要的职务，任期太长，便有危险（《论法的精神》第14页）。在这里，孟德斯鸠指出了作为君主专制制度对立物的共和制的两个重要特点，一是国家主要领导职务是由选举产生的，二是国家主要领导职务是有任期的。所谓“任期”，是指法定的“保有其职位的期间”，即法定一届任期几年。但是，孟德斯鸠没有提出法律应对连选连任的届数加以限制，因此，不搞终身制就仍然是没有保证的。卢梭也是反对终身制的。比如他说：“有

一种最根本的无可避免的缺点，使得国君制政府永远不如共和制政府，那就是：在后者之中差不多唯有英明能干的人，公共舆论才会把他们提升到首要的职位上来，而他们也会光荣地履行职务的，反之，在国君制之下，走运的人则每每不过是些卑鄙的诽谤者、卑鄙的骗子和卑鄙的阴谋家”（《社会契约论》第96页）。但是，当那些“英明能干的人”被“公共舆论”“提升到首要的职位上来”以后，连选连任的届数是否应当加以限制呢？卢梭同孟德斯鸠一样，也没有回答这个问题。

随着资产阶级革命的胜利和掌握国家政权，资产阶级创造了作为国家根本法的现代意义上的宪法。在资产阶级国家的宪法里，关于国家主要领导职务的任期和连续任职的届数的规定，呈现非常复杂的状况。就国家元首的任期来说，从半年到七年的都有，还有一些国家是终身职。例如，任期半年的有圣马力诺执政官（二人，权力相等），任期一年的有瑞士联邦主席，任期四年的有美国总统，任期五年的有西德总统，任期六年的有菲律宾总统，任期七年的有法国总统，任期终身的为突尼斯总统。实行君主立宪制国家的国家元首均为终身职（如英国、日本、荷兰、丹麦、挪威等国的女王、天皇、国王）。就国家元首的任职届数来说，极少数国家规定只能任职一届，不得连选连任（如墨西哥、委内瑞拉总统，瑞士联邦主席）；一部分国家规定任职一届期满后，还可以连选连任一届（如美国、西德、阿尔及利亚等国的总统）；多数国家只规定一届任期几年，没有对连续任职的届数加以限制（如法国宪法规定总统每届任期七年，没有限制连续任职的届数）。资本主义各国的政府首脑，除了象美国、瑞士等国的国家元首又是政府首脑，因而有连续任职的届数限制以外，大多数国家只有每届任期的规定，而无连续任职届数的限制。资本主义国家议会的议长，除

了极少数国家有任职届数的限制以外（如美国参议院长由副总统兼任，连续任职不得超过两届。瑞士参议院议长和众议院议长不得连选连任），大多数国家的议会议长只有每届任期的规定，而无连续任职届数的限制。大多数资本主义国家的最高法院院长和法官，或者没有明确规定任期，或者规定免除法官职务要有特殊原因，或者明确规定法官为终身职。如英国法官是终身职，美国联邦法院九名大法官也是终身职。如果把各个资本主义国家进行综合比较，就可以看出，除了瑞士对大多数主要领导职务任职的届数有明确限制以外，绝大多数国家对国家主要领导职务连续任职的届数或者没有限制，或者只对个别职务（如国家元首）作了限制。

在资本主义国家中，除了君主立宪制国家的女王、天皇、国王、大公和个别国家的总统是终身职，以及为数不少的国家的法官是终身职以外，其他大多数国家的主要领导职务，虽然法律没有明确取消终身制，但是都没有形成实际存在的终身制。这是什么缘故呢？我们认为，至少有以下几个原因：1. 这些国家消灭封建制度已有几百年（至少也有二百多年）的历史，已经形成资产阶级民主和法治的传统。除了君主立宪制国家的女王、天皇、国王、大公这些象征性的职位，以及为了保证审判“公正”的法官终身职以外，其他职务的终身制，不管是法律上的，还是实际上的，都很难为人们所接受。2. 由于资产阶级各个利益集团或垄断集团之间的矛盾和斗争，资本主义国家一般都实行两党制或多党制。这些资产阶级政党经常展开尖锐的斗争，这就使得资产阶级国家的元首和政府首脑不仅连选连任的届数不可能过多，有的甚至一届任期未满，就由于议会投不信任票，或某项重大的施政方针未被议会通过，不得不提前辞职。3. 不搞终身制，各国国家元首和政府首脑在实际上任职时间不长，既有利于调节各个资产阶级利益集团或垄断集

团之间的矛盾，便于统治阶级调整政策，又可以欺骗和麻痹劳动人民，给人造成“民主”、“自由”的假象。其实，不管哪一个资产阶级政党上台执政，都是代表资产阶级的意志和利益，都是资产阶级的阶级专政。

（二）

无产阶级在取得革命胜利以后，逐步废除了生产资料的私有制，而代之以没有人剥削人的社会主义公有制。建立在这种公有制经济基础上的国家政权，只能是社会主义的民主共和国。在这种政治制度下，不仅要铲除君主专制的一切残余和痕迹，而且要克服资产阶级民主的局限性。彻底废除国家主要领导职务实际上存在的终身制，是完善社会主义民主制度的一项重要内容。

在国际共产主义运动的历史上，马克思和列宁都是反对终身制的。他们对巴黎公社实行普遍选举制都非常赞赏。马克思曾热烈赞扬“公社是由巴黎各区普选选出的城市代表组成的。这些代表对选民负责，随时可以撤换”^①。并指出“公社存在本身就是对那至少在欧洲是阶级统治的经常累赘和必要伪装的君主制度的否定。公社给共和国奠定了真正民主制度的基础。”^②列宁认为巴黎公社“对一切公职人员毫无例外地实行全面选举制并可以随时撤换”^③，是防止“社会公仆”变为“社会主人”的重要措施。这些说明，在马克思和列宁看来，只要国家的领导职务由选举产生，并可以随时罢免，就可以废除终身制。因此，他们都没有明确提出对国家领导职务的任职届数要加以限制，因为他们根本没有想过还可能在实际上形成终身制的问题。这不能责怪他们，因为巴黎公社只存在七十二天，列宁领导苏维埃政权也只有七年时间，当时的革命实践还没有向他们提出这个问题。

斯大林在担任苏联党的总书记以后，在极端困难的条件下保卫了苏维埃政权，建设

了社会主义经济，因而威望越来越高，权力越来越大，个人崇拜也越来越严重。当时，苏联党章和苏联宪法都规定党的总书记和政府首脑由选举产生，并没有规定党的总书记和政府首脑是终身职；但由于只规定每届任期几年，而没有对连选连任的届数加以限制，结果就出现了实际存在的终身制。

在我国，过去的三部宪法都没有对国家主要领导职务连续任职的届数加以限制。由于在战争年代建立了卓著功勋的老一辈无产阶级革命家经验丰富，在人民群众中享有崇高的威望，就很自然地形成了国家主要领导职务实际上存在的终身制。六十年代初期，我们党曾经提出培养千百万无产阶级革命事业接班人的问题。但由于这个问题在当时还不显得特别迫切，实际上并没有引起普遍的重视。后来发生了“文化大革命”，不仅没有解决这个问题，而且被林彪、江青钻了空子，掀起狂热的个人崇拜。于是，个人专断代替了集体领导，严重地破坏了党和国家的正常的民主生活，造成了一场深重的灾难。直到粉碎“四人帮”以后，回过头来总结经验，全党以及全国人民才痛切认识到个人崇拜和少数人集权的严重危害。党的十一届三中全会，提出了恢复集体领导和发展社会主义民主、健全社会主义法制的问题，强调必须使民主制度化和法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。到五中全会，正式提出了废除领导职务实际存在的终身制问题。在五届人大三次会议上，五位老革命家主动辞去人大常委会副委员长和国务院副总理的职务，以实际行动树立了榜样。但是，要真正解决这个问题，光靠几位老同志带头是不行的，光靠启发自觉也不行，还必须要有法律和制度做保证。六中全会通过的

① 《马克思恩格斯选集》第2卷，第375页。

② 同上书，第377页。

③ 《列宁选集》第3卷，第209页。

《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，进一步重申了废除干部领导职务实际上存在的终身制的方针。这次公布的《宪法修改草案》，对于国家主要领导职务连续任职的届数，做了明确的限制，这就通过正式的立法程序解决了这个问题。

宪法修改草案关于国家主要领导职务连续任职届数的规定，是在总结我国建国三十年来经验教训的基础上，经过深思熟虑以后作出的。宪法修改草案规定中华人民共和国主席副主席、全国人民代表大会常务委员会委员长副委员长、国务院总理、副总理、国务委员、中央军事委员会主席、最高人民法院院长和最高人民检察院检察长每届任期五年，连续任职不得超过两届，是比较适合这些职务所承担任务的实际情况的。这里需要特别说明的是，宪法修改草案规定连续任职不得超过两届，并不是说担任上述职务的每一个人都要连任两届。一届任期届满后，究竟谁能再连任一届，要由全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会通过选举决定。

(三)

宪法修改草案关于国家领导人任期以及连任两届限制的明确规定，是粉碎“四人帮”以后，特别是三中全会以来发展民主、健全法制的伟大成果，它在使民主制度化和法律化方面，又跨出了一大步。这是我国政治生活中的一件大事。它的意义，至少有以下几点：

第一，有利于彻底消除个人集权，真正实行集体领导。

马克思主义历来认为，领袖是一个集体，集体领导是党的领导的最高原则。造成个人崇拜和个人集权这种情况，有非常复杂的历史原因，尤其同某些领袖人物在长期斗争中自然形成的崇高威望有直接关系。人民群众真诚地热爱和拥戴领袖，大家也就很自然地国家的前途和命运寄托在个别领袖人物身

上。久而久之，习惯成了常规，渐渐把高度集中的政治权力，归属于几个人或一个人，遂使集体领导有名无实。居于最高领导地位的个别领袖人物，一旦在认识和决策上发生了重大偏差，整个党和国家都很难制止和纠正。这正是“文化大革命”的历史悲剧所以能够形成的基本条件之一。为了防止个人专断的现象再度发生，今后必须象六中全会决议所指出的那样，永远坚持集体领导的制度，禁绝任何形式的个人崇拜。事情往往是这样：从原则上讲，谁都不会直接否定集体领导，但在一定的历史条件下，伴随着个人威望的过分增长，个人专权却很容易在事实上取代了集体领导。因此，必须从领导体制上进行改革，消除造成个人专权的条件。今后，在法定的任期届满以后，最多可以再连任一届，这就使任何人都不能取得绝对优越于其他人的主导地位，从而保证集体领导的制度，可以真正实行并永远延续下去。

第二，有利于发扬民主，实行群众监督。

我国是人民民主专政的社会主义国家。这种国家的性质决定了一定要实现广泛的、充分的社会主义民主。社会主义民主同历史上其它类型的民主的根本区别，就在于它是真正的而不是虚假的民主。广大人民群众是国家和社会的主人，而国家的各级领导人员，则不过是由人民群众推选出来行使管理职能的“社会公仆”，人民群众有权对“公仆”进行监督，并有权决定“公仆”的去留。“主人”和“公仆”的关系不容颠倒，这是马克思主义的一条根本原则。但是，在实际存在领导职务终身制的情况下，吹喇叭、抬轿子、阿谀奉承、趋炎附势等等不正之风，就有了滋生的土壤。由此可见，终身制同社会主义民主是不相容的。

第三，有利于经常进行政策调整，避免造成严重失误。

辩证唯物主义的认识论告诉我们：事物

的发展和变化是永无止境的，而一个人的认识能力总是有限的，无论什么样的英雄豪杰，都不可能全知全能以至穷尽了真理。古人说：“智者千虑，必有一失”。这说明，哪怕是最有才能的领袖，也难免出现失误，这是符合认识规律的。在实际上存在领导职务终身制的情况下，领导上一旦出现了失误，自己往往不容易察觉，即使察觉了，也往往难以自己去纠正。因此，实际上存在的领导职务终身制必然伴随的一种严重弊病，就是当着某个领袖人物由于个人的判断错误，制定和实行了某种不恰当的政策以后，就势必会一贯到底，事实上谁都不可能制止和纠正，甚至当这种政策已经到处碰壁，当权者明明知道根本行不通，也不肯承认错误，反而竭力进行辩解，用高压手段禁止对自己的批评，以至一错再错，造成严重后果而不能自拔。这种情况在历史上屡见不鲜，因此，终身制实在是一种落后的制度。

宪法修改草案废除了国家主要领导职务实际上存在的终身制而使领导班子能正常新旧交替，可以保持活水一潭。“流水不腐，户枢不蠹”。今后不断更新的领导班子，自然会根据现实生活中不断出现的各种新情况，随时研究对策，进行调整与革新。这样，就可以避免和减少可能发生的失误。即使出现了偏差，也易于发现和纠正。这是毫无疑义的。

第四，有利于选贤任能，培养接班人。

由于人所共知的历史原因，目前我国各级领导班子的平均年龄普遍过高，干部老化的问题十分突出。国家领导职务实际上存在的终身制使得干部只能升，不能降，一方面造成因人设事、机构重叠，副职闲职过多，人浮于事，办事效率极低，官僚主义严重等等积弊；另一方面，则使大批年富力强的优秀中青年干部得不到正常的提拔重用，其结果是造成恶性循环，使领导班子不能正常

地新陈代谢。如果我们不能正确地果断地解决这个问题，我们的四化建设就没有希望。今后，废除了国家领导职务实际上存在的终身制，就使我们有可能打破论资排辈的条条框框，按照民主集中制的原则，选举德才兼备而又年富力强的实干家，充实到国家的最高领导层，并且通过这种符合民主程序的新旧交替和不断更新，培养和造就出一代又一代的受到群众拥戴和信赖的接班人，把老一辈无产阶级革命家开创的革命事业，千秋万代地传下去。可以预料，我们伟大祖国的兴旺发达，是指日可待的。

第五，有利于保持政治稳定，实现国家的长治久安。

经过林彪、江青反革命集团制造的十年动乱之后，人心思治，人心思定，巩固和发展安定团结、生动活泼的政治局面，保持大政方针的连续性和中央领导班子的长期稳定，是人心所向。因此，我们在进行政治革新和经济改革的时候，必须非常谨慎，步伐一定要稳妥，尽可能避免出现新的失误。但是，应当说明，改革与稳定大局并不矛盾。从国家的领导体制来说，废除领导职务实际上存在的终身制，不但不会影响基本政策的稳定性和连续性，而且只有这样做，才能更有效地保持这种稳定性和连续性。终身制的弊端之一，就是领导人的交替，往往是猝然发生，以至在领导一旦缺位时，就可能出现大的政治动荡。对国家主要领导职务连续任职届数加以限制的好处，恰恰在于它可以避免这种“人存政举，人亡政息”的弊端，以健全的制度和法定程序，保证领导班子的正常更替。国家的路线和国策，也不会因为个别领导人的去留而发生大的变化，或者因为个别领导人对形势和问题的看法和注意力改变而左右摇摆。这应当是高度发展的社会主义民主制度的优越性的生动体现。