

“公民”概念在中国宪法文本中的发展

● 莫纪宏

“公民”概念^①是指称与具有完整主权特征的现代政治国家相对应的、作为主权国家构成要素之一的“居民”个人。在现代社会中，“公民”意味着个人属于一个具有独立完整主权、有一整套合法有序运作的国家权力运行机制的“政治国家”，“公民”是个人与主权国家之间的政治联系的“价值属性”，是人的自然特征与社会特征两者的有机结合。依据法治原则，个人与主权国家之间的政治联系是由“宪法”来加以规定的，因此，个人是否具有“公民”这种法律身份（从社会学上来讲属于“社会角色”），必须依赖于一个主权国家的宪法的明确界定。

我国自清末推行仿行宪政、将个人与国家之间的关系纳入宪法的范围以来，作为个人与国家之间的政治联系的“公民”法律身份并不是从一开始就得到了宪法规范的明确肯定，其间经历了一个从“臣民”到“国民”，从“国民”到“人民”，从“人民”到“公民”的历史发展

过程。在个人获得宪法上的“公民”法律身份的历史发展过程中，个人与国家之间的政治联系从从属到平等、从不清晰到非常明确，“公民”概念使得个人与国家之间的政治联系制度化、规范化和法律化，为“公民社会”、“法治国家”的建立奠定了宪法基础。

一、新中国成立之前“公民”概念在宪法文本中的体现及特征

（一）从“臣民”到“国民”

新中国成立之前，在历部宪法文本中，表述个人与国家之间政治联系的概念并没有出现“公民”一词。1908年清政府通过的《钦定宪法大纲》采用了“臣民”一词，但该大纲文本中也没有出现与个人相对应的“国家”概念，只是使用了“大清帝国”。因此，在《钦定宪法大纲》中，个人与国家之间的政治联系完全属于“从属性”的，个人是以“被统治者”的法律身份出现在宪法文本中的。

（二）“国民”与“人民”混用

辛亥革命胜利后，以孙中山先生为首的国民党在南京成立了中华民国临时政府。临时政府为了光扬辛亥革命之胜利成果，以及限制日后上台的袁世凯，于1912年3月11日颁布了《中华民国临时约法》。该《临时约法》在表述与“中华民国”相对应的个人的法律身份时，同时使用了“国民”和“人民”。但“国民”与“人民”作为宪法文本上所规定的个人的法律身份，两者之间内涵究竟有什么差异，并不是很清晰。

1913年由当时所谓的“中华民国国会宪法起草委员会”拟定的《天坛宪法草案》，继续沿用了“国民”与“人民”两词，但是，仍然没有界定两者之间的关系，以及是否指称与国家相对应的个人。该宪法草案第三章“国民”，对“人民”的各项权利作出了详细规定。并且在第3条明确地规定：“凡依法律所定属中华民国国籍者，为中华民国人民”，首次提及“人民”资格的认

定。很显然，从立宪技术上来看，该宪法草案基本上是“国民”与“人民”概念混用。此后，1914年《中华民国约法》（又称“袁记约法”）、1923年的《中华民国宪法》（史称“贿选宪法”）皆依此做出规定。

1931年5月12日国民会议通过（同年6月1日国民政府公布）的《中华民国训政时期约法》以及1936年的《中华民国宪法草案》（史称“五五宪草”）、1946年的《中华民国宪法》大同小异，皆以“国民”指称国家主权的归属主体的每一分子或者具备中华民国国籍者，以“人民”概称权利义务主体。但《训政时期约法》又将“国民”与“人民”相结合，共同确认个人的各项宪法权利与义务。从上述各项规定来判断，似乎可以推断，在民国时期宪法文本上所规定的“国民”的整体范围与“人民”的范围大致上是一致的，“国民”表现的是个体，而“人民”表现的是集体。

（三）“公民”概念的法律表现

虽然“公民”概念没有明确出现在各种宪法文本中，但是，在新中国成立之前，在一些重要的法律文件中已经出现了“公民”概念，尽管所使用的“公民”概念与“国民”、“人民”概念的含义相混用，但作为与政治国家相对应的“公民”概念已经引起了广泛关注。

孙中山早在《中华革命党总章》中规定了“革命时期”党员的享受不同待遇的三种身份（等级身份），并把党员和非党员的区别限定为公民和非公民的区别：“（1）凡于革命军未起义之前进党者，名为首义党员；首义党员悉隶为元勋公民，得一切参政、执政之优先权。（2）凡于革命军起义之后，革命政府成立以前进党者，名为协助党员；协助党员得隶为有功公民，能得选举及被选举权利。（3）凡于革命政府成立之后进党者，名曰普通党员；普通党员得隶

为先进公民，享有选举权利。”至于“非党员，在革命时期内，不得有公民资格，必待宪法颁布之后，始得从宪法而获得之”。^②

与北洋政府、民国政府颁布的宪法文件不同的是，在中国共产党建立的革命根据地制定和发布的宪法性文件，从一开始就肯定了“公民”概念。例如，1934年1月第二次全国苏维埃代表大会修改通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》第4条规定：

“在苏维埃政权领域，工人、农民、红色战士及一切劳苦民众和他们的家属，不分男女、种族（汉、满、蒙、回、藏、苗、黎和在中国的高丽、安南人）、宗教，在苏维埃法律面前一律平等，皆为苏维埃共和国的公民。为使工农兵劳苦民众真正掌握自己的政权，苏维埃选举法特规定：“凡上属苏维埃公民，在十六岁以上者皆有苏维埃选举权和被选举权，直接派代表参加各级工农兵苏维埃的大会，讨论和决定一切国家的、地方的政治任务。”

总之，从清末仿行宪政始到新中国成立止，近半个世纪的立宪活动，由于在宪法学理论上没有对个人与国家之间的政治联系在理论上和在制度上做出全面和有效的界定，因此，表述个人与国家之间政治联系的法律术语自然也就呈现多元化的特点，从“臣民”到“国民”，从“国民”到“人民”、“公民”，这些概念在表述个人与国家之间的政治联系方面都没有完全制度化、规范化，存在着简单借用和照搬国外宪法文本的问题，缺少具有中国特色的自成体系的解释理论和制度规范。

二、新中国宪法发展过程中“公民”概念的沿革与特征

（一）《共同纲领》关于“人民”与“国民”的规定



第二代居民身份证

在建国前夕诞生的起“临时宪法”作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》^③中，还没有产生与现代国家相对称的“公民”的概念，只有作为社会革命运动的主力军、具有浓厚政治色彩的“人民”的概念。国家还没有从整体来承认每一个个体可以无条件地享有某些可以对抗国家的“基本权利”。这一点，从《共同纲领》第7条就可以充分反映出来。该条规定：“中华人民共和国必须镇压一切反革命活动，严厉惩罚一切勾结帝国主义、背叛祖国、反对人民民主事业的国民党反革命战争罪犯和其他怙恶不悛的反革命首要分子。对于一般的反动分子、封建地主、官僚资本家，在解除其武装、削减其特殊势力后，仍须依法在必要时期内剥夺他们的政治权利，但同时给予生活出路，并强迫他们在劳动中改造自己，成为新人。假如他们继续进行反革命活动，必须予以严厉的制裁”。上述规定很显然带有革命和专政的色彩，并不存在由国家无条件予以保障的“公民的基本权利”。

《共同纲领》也使用了“国民”的概念，但对“国民”规定的是法律义务和道德义务。如《共同纲领》第8条规定：“中华人民共和国国民均



居民户口簿

有保卫祖国、遵守法律、遵守劳动纪律、爱护公共财产、应征兵役和缴纳赋税的义务。”

从《共同纲领》关于“人民”和“国民”概念的相关规定来看，很显然，作为权利主体的“人民”与作为义务主体的“国民”的法律性质以及所指称的人群的范围是不同的。作为权利主体的“人民”是一个整体概念，并不包括所有的人，只是人群中的“一部分”，而作为义务主体的“国民”则涉及到所有的个体。关于权利主体与义务主体的范围不一致，周恩来在其所做的《关于〈共同纲领草案起草经过和纲领的特点〉的报告》中作了辨析。“人民”是指工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级，以及从反动阶级觉悟过来的某些爱国民主分子。“而对官僚资产阶级在其财产被没收和地主阶级在其土地被分配以后，消极的是要严厉镇压他们的中间的反动活动，积极的是更多地要强迫他们劳动，使他们改造成为新人。在改变以前，他们不属于人民范围，但仍是中国的一个国民，暂时不给他们享受人民的权利，却需要使他们遵守国民的义务。”^④

值得注意的是，从《共同纲领》第7条的规定来看，不属于“人民”的人应当指“勾结帝国主义、背叛祖国、反对人民民主事业的国民党反革命战争罪犯和其他怙恶不悛的反革命首要分子”，“一般的反动分子、封建地主、官僚资本家”，这些人没有“政治权利”，但是“给予生活出

路，并强迫他们在劳动中改造自己，成为新人”。这就意味着上述人员除了不享有作为“人民”中一成员依据《共同纲领》可以享有的政治权利之外，其他“权利”并没有被剥夺，特别是作为自然人的基本生存权仍然得到了肯定。

总之，《共同纲领》由于在建国前夕诞生，因为并不是由全国人民代表大会产生的，个人与国家的政治关系还受到了当时革命战争形势的影响，所以，作为准确反映个人与国家政治联系的“公民”概念自然也就无法生长，“人民”、“国民”作为过渡性的概念，在《共同纲领》中表述了作为与新民主主义国家相对应的个人的法律地位，这一现象既有历史的局限性，也有历史的必然性。

（二）“公民”概念正式进入宪法和法律文本

新中国最早使用“公民”概念的规范性文件是1953年公布的《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》，其第4条写道：“凡年满十八周岁之中华人民共和国公民，不分民族、性别、职业、社会出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限，均有选举权和被选举权。”但通篇除此一处外，并没有其他地方再次涉及到“公民”一词。与此同时，为准备全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举，做好选民登记工作而颁发的《全国人口调查登记办法》的第3条规定：“凡中华人民共和国国民，均应进行登记。”这样的法律规定似乎表明了国民是具有中华人民共和国国籍的人，而公民资格是一个内涵更加丰富的词汇，并不是取得国籍的当然结果。取得国家国籍即成为一个国家国民，但若没有取得公民资格，就不一定是一个国家的公民。

“公民”概念正式出现在宪法文本中是1954年宪法。1954年宪法通过

规定公民的基本权利，建立起以“公民”身份为基础的人权制度，扩大了《共同纲领》所规定的宪法权利主体的范围，奠定了新中国历部宪法所确立的公民的基本权利的的制度基础，发展了人权的基本内涵。

以公民的基本权利为基础，通过单独设立一章“公民的基本权利和义务”，建立我国公民的基本权利的完整法律结构。

1954年宪法虽然对人民的敌人的权利也作了必要的限制，但又通过规定“公民的基本权利”的方式来给予那些老老实实地改造的“封建地主、官僚资本家”以“生活出路”，也就是说，除了政治权利受到必要的限制之外，其他性质的“公民的基本权利”还是有条件地可以行使的。尤其是1954年宪法第85条规定：“中华人民共和国公民在法律上一律平等”。这一规定实际上是肯定了那些老老实实地改造的“封建地主、官僚资本家”在一般的宪法权利方面是与普通公民平等的。这就体现了现代宪法所强调的“国家与公民”相互对应的政治国家的基本法律特征。

1975年、1978年宪法虽然是在文革时期产生的，其中许多内容带有极左思想的痕迹。但是，从制度构建的层面来看，1975年宪法对宪法权利的规定并没有背离1954年宪法的宗旨，除了保留了1954年宪法所规定的“公民的基本权利”的权利体系和结构，而且，还根据当时的历史条件，对“公民的基本权利”的内容做了适当地增减，有些权利规定还带有一定的历史进步性，所以，从整体上来看，1975年宪法所确立的宪法权利制度在1954年宪法所确立的宪法权利制度上有所发展，而没有出现明显的倒退迹象。

从1954年、1975年和1978年宪法关于“公民”概念的规定来看，“公民”概念基本上作为“基本权利”

的权利主体而存在的。但由于受到建国以来各种政治因素的影响，对于“公民资格”在宪法文本中始终没有加以确认，因此出现了有公民的基本权利的宪法规范，但却没有行使公民的基本权利的权利主体的界定。这种公民的基本权利制度的设计方式在法理上是存在严重缺陷的，在制度实践中也不利于真正建立起保障公民的基本权利实现的具体法律保障制度。

（三）1982年宪法确定了“公民资格”，丰富和完善了公民的基本权利制度

1982年宪法关于宪法权利和公民的基本权利的一系列规定构成了我国现行的完整的宪法权利和公民的基本权利体系和结构，是建国以来最好的一部宪法。一方面，在保护公民的基本权利和保障宪法权利方面，1982年宪法比较全面地恢复了1954年宪法的良好传统，肯定了1954年宪法中许多有益的、符合人权保障事业进步发展要求的规定；另一方面，1982年宪法又根据我国的具体国情，丰富和完善了宪法权利和公民的基本权利，增设了许多新的权利，体现了该宪法在保障宪法权利和保护公民的基本权利方面所具有的先进理念。

1982年宪法比较全面地规定了公民的基本权利，建立起完善的公民的基本权利体系和结构，特别是在宪法中突出了公民的基本权利在整个宪法中的地位，一改1954年宪法、1975年宪法和1978年宪法的传统，将“公民的基本权利和义务”作为第二章，放在第三章“国家机构”的前面，表明了公民的基本权利与国家机关之间的权力之间的目的和手段的关系，理顺了国家权力与公民权利的关系，符合现代宪法的基本精神。1982年宪法在第二章用整章内容确立了公民的基本权利和义务，如选举权和被选举权，言论、出版、集会、结社、游行和示威自由的权利，宗教信仰自由权，受

教育权等等。

1982年宪法除了规定了公民的基本权利之外，对于宪法权利的保障还涉及到了其他权利主体，这些权利主体依据宪法享有以下宪法权利：

（1）劳动者的权利

1982年宪法第43条规定：“中华人民共和国劳动者有休息的权利”；“国家发展劳动者休息和修养的设施，规定职工的工作时间和休假制度”。第8条也规定：“参加农村集体经济组织的劳动者，有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜。”

（2）企业事业组织的职工和国家机关工作人员的权利

1982年宪法第44条规定：“国家依照法律规定实行企业事业组织的职工和国家机关工作人员的退休制度。退休人员的生活受到国家和社会的保障。”

（3）妇女的权利

1982年宪法第48条规定：“中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等各方面享有同男子平等的权利”；“国家保护妇女的权利和利益，实行男女同工同酬，培养和选拔妇女干部”。

（4）婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护

1982年宪法第49条第1款规定：“婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护。”

（5）华侨的权利

1982年宪法第50条规定：“中华人民共和国保护华侨的正当的权利和利益。”

（6）归侨和侨眷的权利

1982年宪法第50条规定：“保护归侨和侨眷的合法的权利和利益。”

（7）残废军人、烈士家属和军人家属的权利

1982年宪法第45条第2款规定：“国家和社会保障残废军人的生活，

抚恤烈士家属，优待军人家属。”

（8）盲、聋、哑和其他有残疾的公民的权利

1982年宪法第45条第3款规定：“国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。”

（9）外国人的权利

1982年宪法涉及到外国人的权利有几处规定，主要有第32条的规定，即“中华人民共和国保护在中国境内的外国人的合法权利和利益，在中国境内的外国人必须遵守中华人民共和国的法律”；“中华人民共和国对于因为政治原因要求避难的外国人，可以给予受庇护的权利”。第18条也规定：中华人民共和国允许外国个人依照中华人民共和国法律的规定在中国投资，同中国的企业或者其他经济组织进行各种形式的经济合作。

（10）选民的权利

1982年宪法第102条第1款规定：“县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大會受选民的监督”；“地方各级人民代表大会代表的选举单位和选民有权依照法律规定的程序罢免由他们选出的代表。”

（11）被告人的权利

1982年宪法第125条规定：“被告人有权获得辩护。”

从1982年宪法关于“公民”的法律地位的各项规定来看，个人与国家之间的政治联系，通过公民资格的确认、公民的基本权利的保护得到了全面的规范。至此，通过宪法文本的规定，个人与国家之间的政治联系完全制度化、法律化。除了以公民的基本权利来确立公民个人与国家、国家机关之间的一般性法律联系之外，还通过规定劳动者、被告人等特定主体的宪法权利，进一步丰富和发展了个人与国家之间政治联系的内涵。从人权保障的立场出发，由于“普遍人权”概念在2004年被确立在宪法文本中，



因此，个人逐渐从法律身份到自然人身份来与政治国家发生政治关系，政治国家对作为主权国家构成要素之一的居民的“道德义务”日趋增强，个人与国家之间关系的领域日益扩展。

（四）“公民”概念作为确认个人与国家之间政治联系的制度术语具有历史的局限性

1982年宪法产生以后，我国的人权保障事业得到了突飞猛进的发展。特别是在20世纪90年代初以后，随着我国在国际人权领域所开展的人权斗争的不断胜利，在反驳少数敌视我国人权政策的国家的挑衅言论的同时，我们也对国际社会的人权保障的最新趋势和动向有了全新的了解，在人权的基本观念上也纠正了原先一些不太准确和不太科学的看法和认识。特别是在1997年和1998年我国政府先后签署了《经济、社会和文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》，肯定了国际人权公约中的普遍人权的基本观念。2001年2月18日，全国人大常委会批准了《经济、社会和文化权利国际公约》，根据该公约的要求，我国政府将于2005年3月份联合国人权会议期间向人权委员会提交中国实施《经济、社会和文化权利国际公约》的具体情况。针对我国人权保障事业不断与国际社会接轨的情况，2004年3月14日由第十届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》将“国家尊重和保障人权”写进了宪法。这里的“人权”应当理解成国际人权公约所规定的普遍人权意义上的人权，也就是说适用于缔约国境内所有自然人的权利。因此，如果不将此次宪法修改所加入的“国家尊重和保障人权”中的“人权”理解成国际人权公约意义上的普遍人权，这样的规定实际上是没有任何意义的。因为从1954年宪法到1982年现行宪法，保障人权一直是我国宪法在设计宪法权利制度时的首

要指导原则，只不过我国宪法中所规定的宪法权利，包括公民的基本权利在内，享有宪法权利的权利主体的普遍性还没有扩展到所有的自然人。公民的基本权利也只适用于具有中华人民共和国国籍的公民，而外国人的权利在宪法上是通过特殊的宪法权利制度来加以保护的。根据我国历部宪法关于宪法权利的规定，还不存在适用于在中华人民共和国境内的所有自然人的一类宪法权利。如果此次修宪写进宪法的“人权”的含义不是国际人权公约中的普遍人权意义上的人权，那么，这样的人权概念写进宪法是没有任何意义的，相反还会对我国建国以来国家在保障人权事业方面所取得的重大成就产生负面的影响。其实，即便在文革时期出台的1975年宪法，不仅规定了比较详细的公民的基本权利和其他性质的宪法权利，而且也强调了保护公民权利是各级人民代表大会的基本职责。所以，“国家尊重和保障人权”如果是传统人权意义上的，那么这种规定是多此一举的。所以，2004年修宪引进的“人权”概念应当是普遍人权意义上。人权概念入宪，改变了我国传统宪法中所规定的人权保障模式和宪法权利的结构，将政府在保障人权方面的责任扩展到包括对在中华人民共和国境内生活和工作的所有自然人都享有的某些基本人权，这些基本人权比起公民的基本权利来说，更具有基础性的保障作用。不过，这样的普遍人权与传统的宪法所规定的公民的基本权利的内涵并不矛盾，而是相互补充的关系。将普遍人权的概念引入宪法，一方面肯定了传统宪法对各项公民的基本权利的保护，另一方面，传统宪法所规定的公民的基本权利在人权保障事业中仍然具有独立的价值，具有不同于普遍人权的独立的人权保护领域。对于不具有中华人民共和国国籍的外国人、无国籍人以及其他性质的自然人来说，

除了可以享受国际人权公约所规定的人权保护标准之外，并不能在法律上当然与具有中华人民共和国国籍的公民享有同等数量和范围的宪法权利。作为公民权利，其权利内涵和范围要比普遍人权意义上的人权要更加广泛和深入。

因此，2004年修宪将人权的概念写进宪法，丰富了我国现行宪法关于宪法权利和公民的基本权利制度的内容，扩大了宪法权利主体的范围和宪法权利的深度和广度，使得人权保障事业获得了更加可靠的宪法保障。

“人权”概念入宪扩大了国家对个人应当承担的道德义务的范围，突破了“公民”概念对个人与国家之间政治关系法律界定的界限，丰富了现代宪政原则的内涵，为作为根本法的宪法更好地发挥维护政治国家的“国家主权”、规范国家机关的权力行使秩序、保护个人合法和正当的法律权益等方面的作用，提供了有效的制度保障。■

（作者系中国社会科学院法学研究所研究员，中国人权研究会理事）

注释：

①“公民”一词是舶来品。它最初进入中国人的政治语汇的时间应该是在20世纪初，大致是出现在近代文人志士介绍西方宪法的著作中，如康有为就曾发表《公民自治篇》。康有为是较早提出近代意义的“公民”概念的人，也是最早主张“立公民”的人。参见王振东：《人权：从世界到中国》，党建读物出版社1999年版。

②参见《中华革命党总章》，载《孙中山全集》第三卷，中华书局1984年版。

③1949年9月29日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过。

④《人民日报》1949年9月26日，转引自许崇德主编：《中国宪法参考资料选编》，中国人民大学出版社1990年版。