

## 从宪法文本看公民概念的百年发展

中国人民大学法学院教授 莫纪宏

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。

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。

“国民”与“人民”的混用

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。

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”及两者之间的混用，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。

“公民”概念正式进入宪法和法律文本

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。

“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基本权利的的制度基础，发展了人权的基本内涵。1954年宪法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”，建立了我国公民的基本权利的完整法律结构。

1975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。但由于受到新中国成立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。

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，是新中国成立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。

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。