

导 论

在当代政治运作中，人们似乎越来越难以把握政治主体的内涵了。造成这种现象的原因，不仅在于建立在不同文化历史背景基础之上的各种不同政治体系，因受政治经济制度的制约，本身就存在种种差异，而且还在于随着社会经济的发展，人类的进步，政治主体本身也在不断地变化、重组，从而影响着政治主体的运作。因此，认真研究当代政治主体的理论、运作及其变化，进而探讨有中国特色社会主义政治主体的特征、运作规则、不同政治主体之间的相互联系及其影响，就成为政治学研究领域中的一项重大课题。

为了便于分析，我们的探讨不能不从有关政治主体的基本含义入手。

一、政治主体的含义与分类

何为政治主体？这在政治学的教科书或相关的辞书中似乎很难找到完整的解释。比如在政治学的词典中有“政治共同体”、“政治体制”、“政治系统”等词条的解释，但很少有“政治主体”的解释，政治学家们也似乎没有给这个概念下过定义。然而，政治主体的客观存在应该说是毋庸置疑的。因为构成复杂政治现象的要素离不开政治主体，在现实政治生活中，几乎找不到与政治

主体不发生联系的个体和群体。

按照我们的理解，所谓政治主体就是指在政治体系中相互联系、相互作用的各种构成要素，它是政治权力的载体和对政治运作产生主导性作用的政治实体的总和。其中有这么几个层次：第一层次是处于政治关系中的人，包括个体和群体两种形式，即相对于群体而存在的公民、政治家和阶级社会中有自觉意识的阶级、阶层、民族和利益集团。它们在政治实体中处于主导地位，是一切政治权力的源泉、基础力量或直接和间接的承担者。第二层次是政治性组织。任何个体、群体为了实现其政治目标，必然要建立代表自己利益的政治组织，政治团体、政党、政治性宗教组织均为此层次的重要要素。它们依靠宣传和成员的垂范起领导、运筹和组织作用。其中政党是中坚力量。第三层次是国家政权及公共权力的物质附属物，即军队、监狱、警察和法庭等。它们以社会的名义，运用特殊的强制力量，发挥阶级统治和社会管理的职能，是统治阶级和执政党支配社会最强有力的杠杆，在整个政治实体中居核心地位，对全社会具有普遍约束力。在不同社会制度下，其性质、作用、结构、活动方式具有特殊性。

当代不同国家的政治主体至少可以分为三种基本类型：

一是资本主义社会条件下的政治主体。资本主义社会条件下的政治主体是在资产阶级反对封建专制斗争中，伴随着资产阶级在政治上的胜利逐步形成与完善起来的。资产阶级国家的政治主体，从整体上看，代表资产阶级的政治经济利益，反映资产阶级作为统治阶级的阶级意志，并由资产阶级代表国家实施对社会的管理。由于政党政治的形成，以及“三权分立”理论的确立，资产阶级国家政治主体的运作，可以称之为受资产阶级政党政治影响，并由政党在国家政治生活中起核心作用的“三权分立”运作体制。作为政治主体中的重要组成部分——人民在国家政治生活中并不能真正发挥权力主体的功能。而西方发达资本主义国家普

遍存在的所谓压力集团等政治团体，在某种意义上说，则是西方现代议会政治的补充。

二是社会主义条件下的政治主体。社会主义条件下的政治主体，是在无产阶级及其领导的人民大众取得革命胜利后逐步形成和完善起来的。从整体上看，社会主义国家的政治主体代表无产阶级和广大劳动群众的利益，反映无产阶级的意志，并在人类历史上第一次实现了多数人对少数人的专政和统治。在不同的社会主义国家，尽管政党制度有所区别，但无产阶级政党处于领导地位，政党政治对国家政治生活产生重大影响则是相同的。正因为如此，社会主义国家政治主体的运作与资本主义国家政治主体的运作是完全不同的。其根本标志，就是作为政治主体的重要组成部分——人民在国家政治生活中处于权力的主体地位，成为国家的主人。社会主义国家政治主体的运作体制，也摒弃了资本主义条件下的“三权分立”，它通过建立诸如人民代表大会制度等，把政治主体的运作规范化、制度化，从而不断强化政治主体为人民服务的功能，强调无产阶级利益与人民群众利益的根本一致性。

三是民族主义条件下的政治主体。民族主义条件下的政治主体，主要是指亚非拉国家通过长期的反对以民族压迫、民族剥削为特征的殖民主义并取得独立后，逐步形成和完善的政治运作体系。民族主义国家政治主体的构成要素虽然与其他国家大体相同，但是其运作则呈现出较为复杂的情形。一般说来，这些国家大都是以巩固民族独立、发展民族经济和文化为基本任务，政治主体主要代表民族资产阶级的利益，也反映本国社会各阶层某些共同的经济政治愿望，因此具有强烈的反帝、反殖倾向。各国的政治主体运作的形式也不尽相同。但从整体上看，民族主义国家政治主体在维护民族独立、维护国家主权、反对外来侵略以及促进本国民族经济和文化发展方面，都起着积极的作用。

二、中国政治主体的特征

作为社会主义条件下一种有代表性的政治主体，中国政治主体有其突出的特征。这些特征主要表现在以下三个方面。

一是广泛性。与资产阶级占统治地位的政治主体不同，中国的政治主体是由无产阶级占据统治地位的。这就决定，中国的政治主体无论其组成形式还是所反映的阶级、社会内容，都具有广泛性。从它的阶级内容看，无产阶级掌握国家政权，并不意味着无产阶级有自身特殊的政治经济利益，而是代表着广大劳动群众的利益。特别在剥削阶级被消灭之后，无产阶级的政治主张、历史使命，被越来越多的社会阶层、群体所接受，无产阶级领导的爱国统一战线也更加广泛，不断壮大。与此相联系，中国共产党作为中国无产阶级先进组织，在整个国家政治生活中处于领导地位，中国各民主党派不再是一个阶级组织，而是成为一个政治组织，它们在国家政治生活中不是反对党、在野党，而是参政党。中国这种独特的政党政治，也使中国政治主体的阶级内涵，有了更广泛的包容性。从它的社会内容看，中国政治主体中的民族、阶层、人民、社会团体等，都是以不同的形式在国家的政治生活、社会生活等各个领域中发挥作用的，并通过不同的途径行使主人权力。比如，中国是一个多民族的国家，在历史上，民族压迫、民族剥削长期难以消除，并发生过一系列民族间的杀戮和战争。而在社会主义条件下，各民族不管其大小，都获得了平等的地位，并从根本上消灭了过去的民族压迫和民族剥削，国家还采取种种政策，从政治上保障少数民族的政治权利，从经济上帮助少数民族的发展，在文化风俗上，尊重少数民族的传统。这就极大地调动了各民族投身社会主义现代化建设的积极性，也使我国的政治主体获得了深厚的社会根基。

二是利益相对一致性。利益冲突、利益矛盾是直接影响政治主体稳定与发展的关键因素，也是导致某个政治主体解体并重新组合的根本原因。中国政治主体的一个重要特征，就是其利益具有相对一致性。这种相对一致性，一方面表现在掌握国家政权的无产阶级，在实施管理国家过程中所制定的路线、方针和政策，能够代表广大人民群众的利益、愿望和要求，无产阶级的长远奋斗目标和近期面临的任务，与整个社会进步、国家繁荣、人民生活水平的提高以及民族的发展等都具有目标的一致性、根本利益的一致性；另一方面还表现在无产阶级通过政策杠杆，不断协调国家、民族、团体以及人民群众中不同群体之间有可能出现的利益摩擦、利益冲突等，从而使政治主体的不同部分及其各个部分内部，能够保持一种良性运作状态，不会因为利益冲突的发展，利益矛盾的加剧影响整个政治主体的稳定乃至解体。比如在当前，随着改革开放的深入和社会主义市场经济体制的建立，我国在允许一部分人通过诚实劳动先富起来的政策导向下，经济生活充满活力，但也同时出现了贫富差距拉大，利益冲突、利益摩擦加剧等现象。针对这种现象，党和国家采取种种政策，在大力宣传社会主义的本质之一是走共同富裕的道路，反对两极分化的同时，还运用政策、法律、行政等种种手段，协调各方面的利益关系，把先富与共同富有机地统一起来，既保持了整个社会生活的活力，又坚持了社会主义的发展方向。尽管目前这方面还存在许多值得认真研究解决的问题，但至少我们的头脑是十分清醒的。

三是参与的充分性。由于社会主义事业是全体人民的伟大事业，无产阶级的历史使命需要一代又一代人坚持不懈地努力才能够实现，因此，依靠人民群众的力量，提高全民参与国家政治生活的意识，不断开辟新的参与途径，就成为社会主义事业不断发展的保证。社会主义本身的这一客观要求，决定了我们的政治主体必须是一个开放的系统，要为人民群众的积极参与提供制度

保证。

我国政治主体参与的充分性，是通过人民代表大会制度和中国共产党领导的多党合作、政治协商制度等表现出来的。一方面，公民通过宪法所赋予的基本权利，通过人民代表大会的组织形式，积极参与国家的政治事务、经济事务和社会事务的管理，行使国家的最高权力，表达自己的愿望、意见和要求，直接参与国家重大方针政策的制定，监督国家各项权力的行使，保证人民利益的实现；另一方面，通过多党合作、政治协商的形式，使政党政治的运作与人民群众对国家权力的行使有机地结合起来、统一起来，达到充分调动各方面的积极因素，不断扩大爱国统一战线，使更多的人投身于社会主义现代化建设的目的。

三、中国政治主体发展的新趋势

新中国成立 40 多年来，我国政治主体经历了一个不断发展完善的过程。特别是党的十一届三中全会以后，随着各方面改革的展开，我国政治主体的运作在总结以往经验教训的基础上，进行了较为全面的改革。其内容主要包括：加强党和国家领导制度的改革和建设，改善党的领导，加强党的领导；健全和完善国家的法律体系，增强法制权威；提高人民在国家政治生活中的主人翁地位，保障公民的基本权利，加强人民群众参与国家事务的管理；健全和完善人民代表大会制度和中国共产党领导的多党合作制度，进一步发展各民主党派在参政议政方面的作用；加强对国家权力行使的监督，深入开展反腐败斗争；加强干部队伍建设，建立起一套科学的选拔、任用国家公务人员的人事管理制度，以及加强民族区域自治，促进少数民族地区社会经济的进步，发挥社会团体的作用等。所有这些改革，对加强我国政治主体的建设，促进社会主义现代化建设事业的发展，都起到了重要的促进作用。

尽管如此，我国的政治主体仍面临着发展的挑战。这种挑战不仅来自国际社会复杂多变的局势以及中国作为国际社会的重要一员在维护世界整体格局、促进世界进步方面所担负的责任，而且还来自我国社会内部在现代化的伟大历史进程中政治主体自身的发展变化。未来中国政治主体的发展趋势，至少有以下三个特征。

一是适应性。这就是说，我国政治主体在改革发展中，要从整体上适应社会经济发展的需要，适应现代化历史进程的需要。如果我们的政治主体以及政治主体的各个组成部分，不能随着社会政治经济的变化而变化，不能适应时代发展的要求，就会减弱政治主体在推进社会转型与进步中的巨大作用，甚至会导致政治主体自身运作的紊乱，给社会主义现代化建设事业造成损失。

二是规则性。我国政治主体发展的规则性趋势，在某种意义上讲，是时代提出的客观要求。因为现代政治运作的一个最基本特征，就表现为它的严格的规范性和规则性。作为在政治运作中起主导作用的政治体系，如果缺乏严格的制度、规范和规则，没有法的权威对政治主体的运作予以严格的限定，那么就不可能确立起一套行之有效的权力行使机制，政治主体的各个部分在社会政治生活中的行为也难以受到有效的约束。其结果有可能导致政治主体的运转偏离乃至脱离法制轨道。因此，加强我国政治主体的规范性建设，制定严格明确的政治运作规则，就成为今后相当长一个时期我国政治主体建设中一项重要的任务。

三是民主性。民主化是世界政治发展不可抗拒的潮流，也是建设有中国特色社会主义的重要目标之一。而一个国家民主化程度的高低，首先取决于政治主体的组合及其运作的民主化程度。从这个意义上说，加强我国政治主体的民主化建设，提高人民群众以及社会各阶层、政党、团体参政的水平，广开参政的途径，就成为社会主义民主政治建设中的一项极为重要的内容。另一方面

我们还应看到，随着社会主义市场经济体制的建立，全民族文化教育水平的提高，以及在社会经济进步的影响下社会阶层重组进程的加快等，整个社会的公平、竞争、平等以及由此体现出来的民主意识在不断提高，人们的政治参与感也在大大增强。在这样的社会历史背景下，如果我们的政治主体不能从体制上、制度上为迅速发育的社会民主愿望提供保障，那么就很难适应社会发展的要求。

四、关于加强政治主体建设的若干建议

为了更好地加强我国政治主体的建设，适应有中国特色社会主义民主政治发展的需要，我们在从整体上把握政治主体发展趋势的同时，当前还必须认真解决好存在的一些突出问题。为此我们建议：

第一，要认真研究中央权力结构的配置，处理好执政党、全国人大、全国政协以及国务院四者之间的关系。政治主体的核心是人民、国家、政党，以及由这些基本要素通过一定的制度所确立起来的国家权力行使系统。我国的中央权力结构，是国家权力行使系统的中枢。这一权力结构的配置是否合理、有效，直接影响着国家的兴衰，民族的振兴。从我国的实践看，应该说很多方面都体现着中国特色，也反映出这一权力结构的社会主义方向，在一定程度上保证了我国社会主义现代化事业的发展。但是，随着形势的变化，我们也应清醒地看到这一权力结构配置存在的种种问题。比如如何保证国家权力行使的规范性、受制约性；如何使人民真正拥有最高权力，成为国家权力的主体；在执政党、人大、政协以及国务院之间，如何建立起一种既能提高效率，保证决策的科学化、民主化，又能有效防止政府行为扭曲，杜绝腐败现象产生的合理机制；如何保证中国共产党在国家政治生活中的领导

地位，而又不超越于国家法律制度之外，等等。所有这些问题的解决，目前似乎还不能说达到了较为理想的境地，还有很多问题需要我们去探索、改革、实践。从长远的观点看，如果这个问题解决不好，不仅会影响国家的长治久安，最高权力的顺利交接，而且还会造成社会政治局势的动荡，给我国的现代化建设事业带来不利影响。因此，从制度上、体制上、机制上完善中央权力结构的科学配置及其运作，是我们当前亟待认真研究解决的重要课题，决不可掉以轻心。

第二，要认真研究解决在新形势下执政党、政府与人民群众之间的关系问题，增强国家的凝聚力和向心力。在任何一个国家，民心的向背总是决定国家前途命运的关键因素。“水可载舟，亦可覆舟”的比喻，足以说明人民在决定国家命运中的巨大作用。作为社会主义国家，我国现阶段人民与政府以及执政党的关系，当然不能与封建时代统治者与民众的关系同日而语，也不能与资本主义条件下资产阶级与广大民众之间的关系相提并论。然而，这决不意味着我们在这方面就不存在问题。因为大量事实证明，在无产阶级及其政党没有取得执政地位前，党与人民群众完全是站在一条战线上与当时的反动统治进行斗争的，这样的斗争很容易使中国共产党与广大人民群众结成一种血肉联系。但是，当无产阶级带领人民夺取政权以后，情况就会发生许多变化，中国共产党及其领导的政府将会在很长一段时期内遇到执政的考验。在这个过程中，如果执政党及其政府，不能继续保持与人民群众的密切联系，淡漠了为人民服务的宗旨，少数代表人民行使国家权力的党员、政府官员滥用权力，为自身或小集团谋私利，都会伤害人民群众的感情，降低对党和政府的信任感，并产生对立情绪，有少数人甚至会铤而走险，危害社会的安定和正常秩序。我国在改革开放后，在利益机制的驱使下出现的许多问题，几乎都与这个问题有关。可见，加强执政党、政府与人民群众之间的联系，增

强国家的凝聚力、向心力，主要矛盾并不在广大人民群众方面，而在于执政党及其政府方面。只有加强中国共产党的自身建设，从严治党，并对政府行为以及党政公职人员行使权力加以必要的制约，加强这方面的有效监督，才能够真正取信于民；只有从体制上、制度上加强人民对国家权力行使的监控力度，才能从根本上改善执政党、政府与人民群众之间的关系，得到广大民众的拥护和支持。

第三，要认真研究解决中央与地方的关系问题，既不走权力过分集中的老路，又能保证中央政府的权威。中央与地方的关系问题，是我国改革开放以来一直注重解决的重要问题之一。在改革开放之前，由于我国长期形成的高度集中的权力体制，地方和基层的积极性受到严重影响。因此，简政放权就成为搞活经济，调动地方和基层积极性的重要举措，并收到明显成效。然而，经过若干年的实践后，随着地方经济的发展，财政的增长以及地方自主权的增加，中央的财政调控能力下降，中央的权威受到挑战。加上改革中的配套措施、法制建设不能及时到位，更加剧了这种局面的发展。从长远看，如果中央政府没有较高的权威，政令不能畅通，不仅会影响中央宏观调控的能力，降低政治主体的整体运作水平，而且也会导致“诸侯经济”以及地方势力、地方保护主义等不良倾向的蔓延，对全国的统一与发展，政治社会的稳定，经济的良性增长都会带来威胁。因此，当前摆在我们面前的一个迫切问题，就是如何从体制上、运作机制上，确立符合中国国情的中央与地方适度分权的制度体系，并通过这一制度，调节中央与地方的关系。不过在进行这样的改革中，有一点必须明确：既不能走传统的高度集权的老路，也不能削弱中央政府的权威，而是在这二者兼顾的前提下，探索一种具有中国特色的中央与地方关系的模式。这对促进我国政治主体的健康发展，推动社会经济的进步，同样具有长远的指导意义。

第一章

人 民

第一节 人民的内涵

一、人民的基本含义

什么是人民？这在古今中外的典籍、著作中，曾有过各种各样的解释。比如在西方，公元前 6 世纪古希腊的色诺芬尼，以及后来的赫拉克利特、亚里士多德、柏拉图、西塞罗等人，就曾使用过这个概念。不过他们当时使用的“人民”，与我们现在对“人民”的理解有很大的差别，主要是指奴隶主和自由民，却把人口占绝对多数的广大奴隶排斥在外。亚里士多德就曾说过，在一个城邦里，“人民轮番为统治者”^①。在他看来，人民大体包括两部分人：一是享有政治权利的公民，即奴隶主；二是为城邦经济生活所必需，但不必享有政治权利的工匠、商贩、武士等，即自由民。直到近代，法国著名启蒙思想家卢梭对人民的理解，也深深打上了资产阶级的烙印。他认为，“人民作为整体来说就是主权者”。尽管卢梭提出了“主权在民”的论断，但是他所说的“民”，主要是指包括新兴资产阶级、农民、手工业者和城市贫民在内的、占法国人口大多数的第三等级。

^① 亚里士多德：《政治学》商务印书馆 1965 年版，第 4 页。

在中国 人民一词也古已有之。《周礼·官记·大司徒》中说：“掌建邦之土地之图，與其人民之数。”《孟子·尽心》也指出：“诸侯之宝三：土地、人民、政事。”《后汉书·皇甫规传》也说：“夫君者，舟也，人者，水也。”上面所说的人民，主要是指与“官”相对应的平民、庶民、百姓。另外，在我国古代，还大量使用庶人、黎民、臣民、黔首、布衣等称呼，这些称谓与我们今天所说的“人民”在含义上也是不同的。

马克思主义的诞生，使“人民”这一概念获得了科学的解释。按照马克思主义的观点，人民是一个历史的、政治的范畴，并有其自身的规定性。

作为一个历史范畴，人民是指在不同国家、不同历史时期和不同的社会条件下，凡是能够顺应历史潮流，推动社会向前发展的一切阶级、阶层、集团和个人，都属于人民的范围。这就是说，人民的主体首先是指历史上一切被剥削、被压迫的广大劳动群众，而一切剥削阶级在他们取得统治权力以前和取得统治权力以后的上升时期，由于他们对历史发展起过进步作用，因此也属于人民的范畴。随着历史的发展和阶级矛盾的加深，处于各个不同阶段上的剥削阶级就逐步转化成阻碍社会前进的没落的反动势力，变成了人民的敌人。如在我国新民主主义革命过程中的抗日战争时期，一切抗日的阶级、阶层和社会集团、劳动群众等都属于人民的范围，而日本帝国主义、汉奸走狗都是人民的敌人。在解放战争时期，一切反对帝国主义及其走狗即官僚资产阶级、地主阶级以及代表这些阶级的国民党反动派的阶级、阶层和社会集团，都属于人民的范围。在社会主义改造和社会主义建设时期，凡是赞成、拥护和积极参与社会主义建设事业的阶级、阶层和社会集团，都属于人民的范围。在当前社会主义现代化建设的新时期，我国人民的范围更加广泛。这就是说，一切拥护、赞成党的改革开放政策，积极参与社会主义现代化建设事业的人们都属于人民的范

围。它不仅包括工人、农民、知识分子，还包括一切拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者。可以设想，随着社会主义建设事业的深入发展和祖国统一大业的实现，我国人民的范围将更加扩大。由此我们可以看出，人民是随着社会的发展和政治力量对比关系的变化而不断变化的。在历史发展的进程中，人民的范围将越来越大，到了共产主义社会，它就与全体社会成员的范围趋于一致。

作为一个政治范畴，人民是基于共同的利益，为了实现共同的任务，对社会的发展起促进作用的阶级、阶层和社会集团结成的联合的政治共同体，它体现着一定的政治关系。比如在阶级社会里，人民总是与一定的阶级、阶层或社会集团相联系。在人民内部，不同阶级、阶层的区分以及由此表现出来的政治关系，也往往是一种阶级关系。一般来说，不管在什么样的政治、社会背景下，人民总是由促进社会生产力发展的阶级、阶层和社会集团所构成，是新的生产关系的代表或者对新的生产关系产生起积极作用的阶级。这些不同的阶级、阶层或社会集团，总是为了共同的利益，实现共同的任务而紧密地结合在一起。比如在我国现阶段，我们之所以把一切拥护改革开放政策，积极参与社会主义现代化建设事业，并拥护社会主义、拥护祖国统一的阶级、阶层、社会集团以及爱国者都划在人民的范围之内，就在于中国的繁荣昌盛、社会主义现代化事业的崇高使命以及实现祖国和平统一大业等共同的利益、目标，已把这些不同的阶级、阶层和社会集团联结成为一个政治共同体。

综上所述，我们可以清楚地看到，人民作为一个历史的政治的概念，有其自身的规定性。从质的规定性看，人民始终是指对社会发展起推动作用的人们；从量的规定性看，人民始终是指社会中以劳动群众为主体的绝大多数的人们。

二、人民·公民·国民

人民、公民、国民这三个概念，是现代政治生活中经常使用的概念。然而人民、公民、国民这三者之间的联系与区别究竟是什么，这是一个很有必要从理论上搞清楚的问题。因为在这个问题上，马克思主义政治学与资产阶级政治学所强调的侧重点显然是不同的。比如，马克思主义强调人民在国家政治生活中的地位和作用，而资产阶级政治学者则往往用公民、国民代替对人民的研究。

就“公民”而言，它首先是一个法律概念，通常是指具有一个国家的国籍，并根据该国宪法和法律的规定，享有权利和承担义务的人。早在古希腊古罗马的奴隶制国家，“公民”一词就已开始使用。不过那时的“公民”，并不包括侨民和奴隶，而是指在法律上享有特权的一部分自由民。据史书记载，雅典在公元前 309 年，具有政治权利的自由公民只有 2.1 万人，而奴隶却有 40 万人。可见，那时的“公民”概念，实际上无“公”可言，而是一种不平等的象征。正如恩格斯所说的：“在希腊人和罗马人那里，人们的不平等比任何平等受重视得多。”^①在我国，“公民”一词在浩如烟海的古代文献中难以找到。究其原因，在于中国的封建社会是一个高度等级化的社会，在这个社会里享有政治、经济和法律特权的人，只是一部分大小封建主，而农民和其他劳动者则处于被剥削、被压迫的悲惨境地，“公民”这个概念自然与他们无关。

作为适用于国家全体成员的概念，公民是从资产阶级革命和资产阶级国家建立时才具有了普遍意义。当时，资产阶级启蒙思想家为了反对封建特权，提出了自由、平等、博爱的口号和主权在民的原则，强调国家归属全体公民，主张凡是具有该国国籍的人都是公民，实行法律面前人人平等。这些观点和思想在资产阶级建立了自己的国家政权后，就被体现在各国的宪法以及宪法性

^① 《马克思恩格斯选集》第 3 卷，第 143 页。

文件中，于是社会的全体成员便都成为国家的公民，并在形式上成为国家的主人。可见，在不同的社会、不同的国家和不同的历史时期，公民的概念具有不同的阶级内容和政治含义。

我国宪法中规定，凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民；我国的公民在法律面前人人平等。从这一点看，我国宪法中对公民的法律规定与当代资本主义国家是相一致的，两者的区别在于所处的社会政治制度不同。

“国民”也是一个内涵广泛的法律概念，凡是具有一国国籍的人都是该国的国民。“国民”一词在我国古代文献中犹言“国人”。在近、现代的西方国家，“国民”一词往往同公民、人民这两个概念混用，如美国宪法就用公民、人民、国民等泛指美国社会的全体成员。法国、意大利、德国等国家也是如此。不过多数资本主义国家都称本国的全体成员为“公民”，但也有少数国家如日本则只使用“国民”这一概念。在我国近代宪法史上，“国民”、“公民”、“人民”三词也很少区分。如《中华民国临时约法》第一章总纲第二条称：“中华民国之主权，属于国民全体”，但第二章第五条又称：“中华民国人民，一律平等。”同样，民国二年制定的《中华民国宪法草案》和民国十二年制定的《中华民国宪法》，也都在相同的含义上使用“国民”和“人民”两个概念。新中国成立时，起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》区分了“国民”与“人民”的界限。按照当时的规定，“人民”是指工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级，以及从反动阶级中觉悟过来的某些爱国民主分子，他们享有广泛的民主自由权利。而“国民”则泛指具有中国国籍的人，既包括人民，也包括当时被剥夺了财产的官僚资产阶级和地主阶级。未成年的少年儿童，虽因年龄限制不能行使公民的选举权和履行服兵役的义务，但仍然属于“国民”的范围。从 1954 年我国制定新中国以来第一部宪法开始，不再使用“国民”的概念，而只使用“公民”和

“人民”的概念。

综上所述,我们可以将“人民”、“公民”、“国民”三者的关系作如下概括:首先,人民是政治术语,具有一定的阶级内容和历史内容,是与“敌人”相对而言的。公民、国民是法律术语,反映一定的法律关系,并不以阶级分野为标志。其次,人民始终是指对社会发展起推动作用的大多数人,而公民、国民则是指一国的全体社会成员,既包括人民,也包括敌人,因敌人也是有国籍的人,只是不享有完全的公民权。再次,人民是一个集体概念,对一个人不能说他是人民,只能说是人民的一员。公民、国民则是一个个体概念,对一个人即可以说他是公民或国民。人民与公民、国民虽有以上区别,但它们之间仍有密切联系。这种联系主要表现在:三者都从不同方面反映了一定的社会关系和居民在现代国家中的地位,都与国家相联系;在国家消亡之后,它们都将为“社会成员”这一概念所代替。

三、我国人民政治地位的历史性变化

按照马克思主义历史唯物主义的基本观点,人民在人类历史的发展进程中,始终是推动历史前进的决定性力量,但在不同历史类型的国家,或在同一国家的不同发展时期,由于人民所处的政治地位不尽相同,因而他们在国家政治生活中发挥作用的范围和程度也是不相同的。

我国是一个有着悠久历史的文明古国,对人类历史的发展、世界文明的进步作出过重大贡献。这种贡献归根到底是不同历史时期广大人民群众艰苦奋斗的结果。但在无产阶级夺取政权以前,由于广大人民群众长期处于被奴役、被压迫的境地,他们在国家政治生活中的地位低下,这就不可避免地要影响他们作用的发挥。

在我国的奴隶社会,人民主要包括奴隶阶级和平民阶层,以及在奴隶社会末期产生出的新兴地主阶级。就奴隶阶级而言,他们在国家政治生活中不仅毫无政治权利可言,地位极端低下,而

且还被剥夺了人身自由，奴隶主阶级可以对奴隶施用暴力，自由买卖，甚至任意处死。平民阶层虽然在政治地位上比奴隶阶级高些，有一定的人身自由，但他们的政治权利仍然十分有限，不可能摆脱奴隶主的欺压。正因为如此，在我国的奴隶社会，奴隶阶级和平民阶层往往联合起来反抗奴隶主的反动统治，推动着历史的进步。

在我国的封建时代，人民包括农民阶级、手工业者阶层、商人阶层和其他自由职业者。其中，农民阶级在封建社会虽然有一定的人身自由，但仍然处于被剥削的地位，他们的政治权利也十分有限。地主阶级可以通过契约、法律和国家机器等超经济的强制手段残酷剥削和压榨农民。与此同时，农民阶级还要受到神权、族权、王权的奴役和压迫。城市手工业者、商人和其他自由职业者虽不存在对地主阶级的人身依附关系，但他们也没有什么政治权利，仍处在被压迫的地位。正因为如此，广大人民群众在忍无可忍的时候，就会被迫揭竿而起，掀起一次又一次大规模的农民起义。这种斗争尽管不可能从根本上改变中国封建社会的结构，确立一种新的生产方式，然而在一定程度上却沉重地打击了当时的封建统治，加速了封建社会的灭亡，推动了社会的进步。

中国进入半殖民地半封建社会后，由于中国人民与帝国主义之间的民族矛盾上升为主要矛盾，反帝反封建成为中国社会最根本的任务，这就决定我国人民的范围在这个时期得到了进一步扩大。在这样的畸形社会形态下，西方资本主义的入侵客观上刺激了中国民族资本的发展，中国的民族资产阶级和无产阶级在这个时期由弱到强不断壮大，然而中国人民在帝国主义、封建主义和官僚资本主义的三重压迫之下，非但难以得到应有的政治权利，而且生存环境越来越恶劣，所受的奴役、剥削更加沉重。这正是中国共产党能够调动千百万人民的政治热情，积极投身到反帝反封建的新民主主义革命中来的根本原因。