

現代政治透視叢書

主編：王滬寧

公民政治

陶東明著

三聯書店(香港)有限公司

現代政治透視叢書

主編：王滬寧

公民政治

陶東明著

三聯書店(香港)有限公司

現代政治透視叢書

主 編 王滬寧

責任編輯 關秀瓊

裝幀設計 黎錦榮



陶東明

書 名 公民政治

著 者 陶東明

出版發行 三聯書店（香港）有限公司

香港域多利皇后街九號

JOINT PUBLISHING (H.K.) CO., LTD.

9 Queen Victoria Street, Hong Kong

印 刷 陽光印刷製本廠

香港柴灣嘉業街十號十二樓

版 次 1993年3月香港第一版第一次印刷

規 格 大32開（130×210mm）240面

國際書號 ISBN 962・04・1077・7

© 1993 Joint Publishing (H.K.) Co., Ltd.
Published & Printed in Hong Kong

陶東明，1955年7月出生於江蘇省徐州市。1983年畢業於江蘇公安專科學校。1988年考入復旦大學國際政治系，攻讀政治學專業碩士、博士研究生。發表過〈不穩定政治形態論〉、〈論腐敗的制度性原因〉等論文。

總 序

今天，人類比歷史上任何時候都更明白地意識到，整個人類是生活在一個朝夕相處，休戚與共的世界上。人類生活在同一個世界上，不僅意味着人類將面臨共同的發展經歷和共同的挑戰，也意味着人類將在一起迎接未來的種種機遇和重重危機。今天的世界，是一個發展特別快速、變化特別驚人的世界。人類未來的發展，不僅取決於人類對自然的認識和征服，也取決於人類對自我力量的控制和把握。今天，人類經過20世紀令人眼花繚亂的發展，可以說是比歷史上任何時候都擁有更大的力量，無論是自然的力量，還是人爲的力量。人類已經可以輕鬆地出入宇宙空間，人類已經能夠讓滄海化爲桑田，讓江河變爲動力，人類已經能夠輕而易舉地開發石油或採掘礦產，人類也能夠自如地更換人們自身的器官，用人造的器官取而代之……但是，有一個事實是不容否認的，這就是人類還沒有找到控制自我的最佳方法，人類也沒有爲整個人類的社會生活找到和諧與安靜的體制模式。或者說在理論上是存在種種選擇的，但實際的歷史進程並沒有走人們所期望的道路。因此這裏給我們提出的一個費解但又必須回答的問題是：人類今天已經在多大程度上控制了自己的社會生活，或曰羣體生活？人類有沒有爲自己的進一步發展造就出合適的政治框架？人類對自然的征服，能不能爲人類解決政治難題提供條件，或者是使人類得以超越政治難題？

顯而易見，到目前為止，20世紀的歷史發展進程不能使人們得出一個肯定的結論，90年代世界發展的風雲變幻，更是令人難以回答這些問題。人們看到的是相反的景象：雖然人們對自然、對社會、對自我、對宇宙的控制力量空前加強了，但對政治却前所未有地失控。可以說這是一個輝煌前景的先兆，但目前的政治進程却的確是處於人們的控制能力之外的。更不去說在未來的日子裏，人們應該過甚麼樣的理想的政治生活。

環顧世界，人們看到，政治的變更驚心動魄，波浪洶湧：前蘇聯在70年穩固的發展之後突然分崩瓦解，世界上幅員最大的一個國家的政治進入了變動不居的狀態；東歐的數個國家的政治也突然改弦易張，步入了一種過渡狀態之中；南斯拉夫已經解體，政治體制面對錯綜複雜的民族主義的糾紛和戰火一籌莫展，顯得那樣的蒼白無力；中東各種政治體系的作為引起了人們的種種憂慮，人們不得不以武力來強迫它們改變政治邏輯；日本在其雖然穩定的政治結構下，“金權政治”的醜聞接連不斷；美國雖然曾是世界的一方霸主，曾不可一世地宣佈它改變了世界，但正處在國內政治的急流之中，洛杉磯的種族騷亂是對其政治體系最嚴重的挑戰；德國却處於重新統一後的政治整合之中；拉丁美洲的政治充滿了各種令人驚奇的跌宕起伏；亞洲的政治也處於某種大的過渡之中；

非洲的政治更是在新一輪的劇烈衝突之中……如此種種。人類在20世紀雖然取得了史無前例的成就，政治發展也達到前所未有的境界，但是不能說人類已經超越了基本的政治難題。可以說，幾千年來圍繞人類的政治難題依然存在，只是在更高層次上和更廣闊的範圍內存在。人們克服了政治難題的一些初級問題，但人們面臨了更為艱巨和困難的難題。大凡事物的發展總是如此，初級的問題被超越之後，更高層次的問題出來了，超越初級的問題當然是進步，但高層次的問題更是挑戰。這就是為甚麼要研究和分析民主政治的重要理由。

我們編寫這套“現代政治透視”叢書，目的在於為建立民主政治提供一些理論上的分析。我們深知，民主政治的理論是一個爭論不休和歧義紛生的問題。人們就民主政治基本原則和實際體制的爭論，持續了幾百年。今天，人們圍繞這個問題的爭論不是比歷史上少了，而是更多了。不過我相信，這一狀況並不表明民主政治越來越困難，而是表明民主政治前所未有地發展起來了。任何事物，只有當它充分發展的時候，才是其內在屬性顯露得最充分的時候。民主政治的爭論之所以增加，是因為歷史潮流將越來越多的社會推入民主政治的格局中，世界上越來越多的人生活在民主政治下，人們從理性上和道德上越來越關心民主政治的發展。當一個事物沒有人有任何興趣的時候，當一個事物不再引起人們的熱情

時，也許就是它被歷史和社會淘汰的時刻。民主政治今天遇到的狀況，正是其強大生命力的表現。

民主政治是一個複雜的課題，我們的研究可能只是在滿天繁星般的民主政治理論中多加一顆星，但我們仍然願意這樣做。因為我們深信，星光燦爛來自每一顆小星星的微光。我們這套叢書計劃寫十本，它們是：《民主政治》、《公民政治》、《選舉政治》、《議會政治》、《政黨政治》、《司法政治》、《官員政治》、《政府政治》、《自治政治》和《多元政治》。這十個方面大體覆蓋民主政治體系運轉的基本領域。當然，民主政治是一個非常複雜的問題，這十個方面也只能是整個民主政治中的基本部分。希望這只是我們對民主政治研究中的一個中轉站，是以後更長路程的開始。

希望我們這點微薄的努力，能對民主政治的發展做點貢獻，能對改善平凡百姓的生活做點貢獻。我一直認為政治學的研究和探索應該有助於促進社會的進步和人類生活的完善。離開這一原則，政治學的研究就沒有生命力，就脫離了芸芸衆生。建立完善的民主政治，讓民主政治更適應人們的生活和社會的發展，是我們內心共同的理想。作為政治學者，所能夠做的，就是讓人們更清晰地認識到民主政治的光華和民主政治的欠缺，讓人們掌握建立民主政治所需要的理論和實踐上的知識。

作為一名堅定信仰民主的人，不僅要了解民主政治的優點，而且要明白民主政治的不足。不能讓民主政治去達到它不能達到的目的，正像不能叫內科醫生去開刀一樣。我深信一句話：民主政治並不是最好的政治體制，但是是人類社會目前所能發現的最好的政治體制。本着這樣的理性，方能夠更好地認識民主政治。

本叢書的完成，有賴於衆多同仁和朋友的热情參與。我感謝三聯書店（香港）有限公司的趙斌和陳昕先生，是他們首先建議我們編寫這樣一套叢書，並熱情支持了我們的初步想法。我也衷心感謝我在復旦大學國際政治系的同仁們，這套叢書的全部作者都是和我共事多年的同事。我們的合作不僅體現在這套叢書中，而且體現在我們長期的學術討論和交流上。沒有長時間共同研究培育的共識，要完成這套書是困難的。我還要感謝其他所有給我們幫助和支持的人們。

最後，我們對民主政治的討論，是我們的觀點，我們歡迎任何批評和建議。學術的進步也需要有民主的心態，這樣有利於學術的宏揚。

王滬寧

識於復旦大學國際政治系

目 錄

1	1. 公民與公民政治	82	D. 文化環境——公民政治默默的 塑造師
3	A. 公民：我們共同的身份		
7	B. 族民、臣民和公民		
11	C. 公民與公民政治	91	4. 公民的權利和義務
16	D. 公民政治產生的條件	93	A. 公民權與人權
21	E. 公民政治的類型	99	B. 公民權利的種類
		104	C. 公民權利的內容
29	2. 公民政治的構成	115	D. 公民權利的限制
31	A. 公民政治構成的含義	122	E. 公民權利與公民義務
32	B. 公民政治構成的客觀因素		
50	C. 公民政治構成的主觀因素	127	5. 公民的政治參與
61	3. 公民政治的基礎	129	A. 公民政治與公民政治參與
63	A. 公民政治與社會環境	132	B. 公民政治參與的發展
66	B. 經濟環境——公民政治深厚的 土壤	138	C. 公民政治參與的形態
73	C. 政治環境——公民政治最直接 的外部條件	151	D. 公民政治參與的渠道
		159	E. 公民政治參與的作用
		167	6. 公民政治中的權利保障

169	A. 權利保障的意義
173	B. 公民權利侵害的性質和形式
183	C. 公民權利保障的方法和途徑
195	7. 公民政治的發展
197	A. 當代公民政治的特點
205	B. 政治發展中的公民政治
209	C. 公民政治發展與社會現代化

1

◆

公民與公民政治

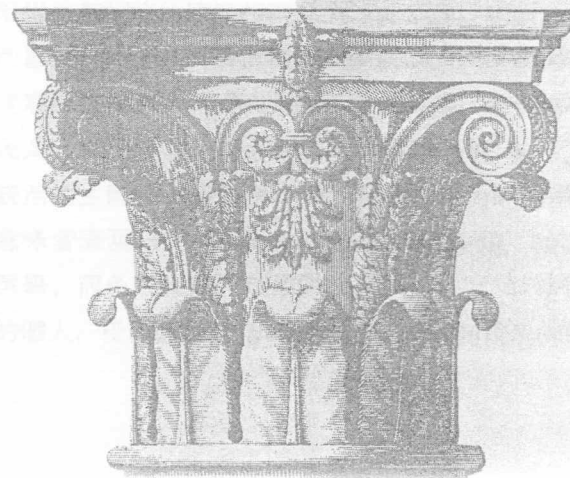
◆ 公民：我們共同的身份

◆ 族民、臣民和公民

◆ 公民與公民政治

◆ 公民政治產生的條件

◆ 公民政治的類型



A 公民：我們共同的身份

我們生活在政治社會。當我們呱呱落地，我們就與這個政治社會發生了千絲萬縷的聯繫：戶政部門需要我們申報戶籍，保險部門需要我們投入保險等等。我們享受到政治社會賦予的權利，我們也為這樣的社會承擔着一定的義務；我們接受着政治社會對於我們的管轄，我們也以各種各樣的方式參與了政治社會的管理。

我們之所以能夠充當政治社會的這樣一個角色，無非是因為：我們是這個政治社會的公民。

作為分化了的社會角色，或許你是一個教師，或許你是一個商人，或許你是一個政府官員，或許你是一個家庭主婦，……我們每一個人都在這個社會扮演著單一的或多重的社會角色。然而，公民這個特殊的角色，却是我們大家所共有的。

公民是這樣的一個概念：它意味着社會個人與國家之間一種特定的法律關係。通常，取得一個公民的資格，僅僅是與取得一個國家的國籍相聯繫的，就是說，相對於某一個國家而言，公民就是具有這個國家國籍的人。但假如從政治的角度看待公民，公民的含義便要豐富一些。如有的學者指出公民這一概念在憲法文件上使用有三層含義：第一，它是作為統治的主體和主權的保持者，是國家權力的淵源；第二，它意味着表現一定意志的憲法上的國家機關，如公民須履行選舉、罷免和修憲之類的國家職能；第三，它是指構成國家的個人，受國家的統治與法律的管轄，是統治的客體。^①

和人所扮演的其他角色不同，公民這個角色有其獨有的特徵：

1. 公民是每個人必須扮演的社會角色

我們可以扮演許多角色，但不是每一個角色都是我們必須扮演的。有一些社會角色，如帝王、將軍、罪犯等，大多數人不大可能去扮演；有些角色，如職業，人們只能扮演其中一種或幾種，而且這一種或幾種是可以由人們自由選擇的；有些角色，按照自然法則，人是應該扮演的，如丈夫、妻子、父母等，但是，假如有一些人實在不願意扮演這些角色，他立即可以拒絕扮演，而不必擔心會受到甚麼強制性的約束。然而，唯獨公民這一角色不一樣。在現代政治社會中，每一個人都要生活在某一國家裏，都要具有某一國的國籍，成為某一國的公民。惟其如此，人們才能在現代社會中生存。固然，從法律關係上來說，現在或許也有那麼一種無國籍人士。但是，這些無國籍人士也僅僅是因為某種程序上的原因而暫時未取得國籍而已。實際上，他們肯定具有取得一國國籍（不是甲國就是乙國）的資格，而且也要居住在某一國家之內，接受該國的法律管轄。早在兩千多年以前，希臘大哲學家亞里士多德就說過：人是天生的政治動物。人是生來要過城邦生活的。亞里士多德這句至理名言為許多思想家所接受。這句話無非說明，在一個已具政治特徵的社會裏，人無法擺脫國家的政治生活而生存。正如亞里士多德所說，人要是離開國家，不是神祇，就是野獸。作為人，你可以選擇其他特定的社會角色，但是公民這個角色，你必須扮演，無法“謙讓”。這既是政治社會的本質，也是人的本質。

2. 公民是每個人終生要扮演的社會角色

公民這一角色不僅在空間上有着普遍性，而且還在時間上有持續性。一個人呱呱墮地，他的姓名就被登記在政府戶政部門的簿冊上，這時他就成了一個公民，直到這人呼吸終止，他的姓名在政府戶政部門的簿冊上被取銷，他所扮演的公民角色才算結束。我們扮演的其他角色可以變換：你可以先務農，後做工，再讀書，最後成為一名作家，一個社會名流；你也可以先做教師，再做醫生，再做旅遊者，探險家等。但是，公民這個角色你是必須從生到死做到底的。即使你變換國籍，你也只不過是從此國公民變為彼國公民而已。正因為公民的角色具有這種持久性和恒定性，所以公民角色是人們最有活動餘地、最有迴旋空間的角色。

3. 公民的角色是與國家緊密聯繫的

任何角色都是與一定的背景相聯繫的，如工人與工廠相聯繫，學生與學校相聯繫，父母與家庭相聯繫。公民這個角色呢？則與國家相聯繫。你只有以國家作為背景時，你才開始扮演公民這個角色。這情況可以引申出兩點認識：其一，在國家這一社會政治形式出現以前，是沒有公民這一角色存在的；其二，雖然如前所述公民這一角色具有普遍性和連續性特徵，但是，一個人並不是時時刻刻都在扮演着這一角色的。只有當他和國家發生聯繫，即以國家作為其活動的背景時，他才開始扮演這一角色，而一旦他與國家的聯繫中斷，他的公民角色也就轉換了。你用當月的收入向國家納稅時，你就在扮演一個公民的角色。而當你用這些收入去買一套洋

裝，你就成一位顧客；這時，你不必考慮你的公民身份。在某些極端的情況下，一個人與國家隔絕，甚至會暫時失去扮演公民角色的機會。譬如你隱居荒野，蟄居山洞，成為《魯濱遜飄流記》的主人翁那種人物，便是這種情況。我們可以這樣說，每一個人都是在國家這一大背景之下扮演公民這個角色的。在不同的時期，不同的歷史條件以及不同的場合，公民的角色有時突出，有時不突出；有時主要，有時次要。

4. 公民的角色是一個複雜的角色

就公民這個角色本身而言，也是可以分解的，人們可以用不同的面目來扮演它，或者反過來說，一個人也可以扮演作為公民的多重角色。你可以是一個納稅者，一個選舉人，一個政黨成員，一個院外活動家；你也可以是一個抗議示威者，一個逃避兵役的人，一個無責任感的人。這種公民多重角色的情況可以稱之為公民的構成。公民的構成有多種因素：一是自然因素，如不到法定年齡的公民和有某些生理缺陷的公民不能享有某些政治權利，因而，他就不能成為一個選舉人或候選人；二是社會因素，人們的性別、職業、種族、血統、居住地，都可能成為人們具有某種公民身份和不具有某種公民身份的原因；三是心理因素，人們對國家的認知、情感不同，會造成人們在國家中政治行為方式的不同，有的積極，有的消極；有的以奉公守法為美德，有的則喜歡走極端，冒風險。一般說來，公民角色的複雜程度要大於人生中其他角色。比如說對於一個醫生，我們可以根據其醫術和醫德將其稱為良醫或庸醫，但對於一個公民我們却不能簡單地將其視為一個好公民或壞公民。對於公民角色的各種內涵，要放

在具體的舞台背景下來加以理解。

B 族民、臣民和公民

我們知道，公民這一角色，是與國家緊密聯繫在一起的，這實際上就蘊含着這樣的意思：公民這一角色不是曠古以來就有的，它是隨國家的產生而產生的，沒有國家就沒有公民。但是，由於國家在不同歷史時期所表現出來的不同特徵，所以我們還要補充說明，有國家也不一定有公民，因為如前所述，公民這個概念表示的是公民與國家之間的一種特定法律關係；不存在這種關係，就不能有實際上的公民。

在遠古社會，人羣聚族而居，血緣關係成為共同生活的紐帶，部落或宗族成為人羣組織的形式。在這一時期，有族民而無公民。

文明肇始，產生國家。但在國家產生之初，國家帶有強烈的私人性質，所謂“諸侯立國，大夫立家”，國家成員往往只包括王公貴族及家臣近侍；國家機構也是圍繞着為王室私人生活服務而建立的。絕大多數百姓只是國家活動的“客體”，是國家統治的對象，對國家事務並無任何發言權。在這一時期，有臣民而無公民。

後來，國家漸漸有了社會政治共同體的性質，社會下層羣衆在不同程度上逐漸介入國家生活，和國家發生越來越多的聯繫。儘管在很長的歷史時期內公民介入國家生活並不是出於自願的，公民和國家的關係也往往是負擔義務多，享有權利少，但無論如何，廣大的下層市民逐漸成為國家中一個

不可缺少的組成部分，成爲一種多少具有主體性質的存在。在這種情況下，才完成了從族民到臣民，最後到公民的轉變。

最早的公民出現於古希臘城邦國家。但那一時期的公民，還是一種“不完全”的公民。拉丁語“公民”的本意是“市民”。古代希臘的國家通常包括一個較大的城市和附近的若干村落。城市是國家政治、經濟和文化的中心，城市的名稱也就是這些國家的名稱，如著名的斯巴達、雅典、米都利、科林斯等。在這些城邦國家中，公民代表着政治和經濟上的一種特權地位。例如，在古代雅典，奴隸、婦女和外邦人不能成爲公民。凡是雅典公民年滿18歲便被編入“德莫”（選舉單位）的名冊裏，享有法定的公民權，如出席公民大會，被選舉擔任各種公職，向國家領取津貼，參加國家的生產和分配，獲得各種榮譽等。同時，公民也要向國家承擔相應的義務，如18歲至60歲的公民均有服兵役的義務。

同樣，在公元前6世紀左右的羅馬，公民的範圍僅限於羅馬城的貴族。由一些異邦人和被釋放的奴隸構成的平民階層不屬於公民之列。直到公元前3世紀左右通過了霍騰西阿法案以後，平民階層在法律上取得了與貴族平等的地位，才獲得公民資格。公元前5世紀，羅馬人積極向外擴張，大約在公元前2世紀建立一個東起自小亞細亞中部，西至西班牙西部，北連阿爾卑斯山脈，南抵北非的軍事帝國。帝國建立之初，只有原羅馬城的市民享有公民權，其他被征服民族則不享有公民權。公元前2世紀末至1世紀初，意大利半島上的非羅馬城居民即“意大利”人發動爭取公民權的起義，雖然起義被鎮壓，但意大利人却因征服者的讓步而取得了羅馬公

民的資格。另外一些被征服者直到屋大維掌權之後，才取得羅馬公民的資格。但是，奴隸和異邦人仍不屬於羅馬公民。他們不享有市民法所規定的權利。異邦人參與的法律關係適用萬民法，即調整異邦人之間關係的一種法律，奴隸則被視同財產，只是權利客體，不享有自由權。

可見，公民這一概念還表示公民在國家中的某種主動地位和平等關係。當人民在國家或帝王那裏處於臣僕的地位時，人民統統被視爲國家或帝王的臣民。當人民的一部分在國家中享有特權而另一部分被列爲奴役、被視爲客體的時候，公民的身份還並沒有普遍性。嚴格來說，上述兩種情況的社會還不是現代意義上的公民社會。公民社會的出現，是社會歷史發展進步的產物。

在封建社會時代，人類經歷了一場政治上的退步。國家權力被高度集中在封建君王手中，君王主宰一切，其他社會成員只能對君王盡義務，而不能同君王分享國家權利。反映平等關係的公民概念被反映不平等關係的臣民概念所取代。到封建社會末期，由於商品經濟的發展，市民階層再度崛起，成爲國家政治生活中的新生力量。在中世紀一些歐洲城市中，公民的概念被重新使用，但這一概念當時反映的只是市民階層與取得自治的城市的關係，而不是市民與國家的關係。

在資產階級革命中建立起來的資產階級國家賦予公民概念以新的含義，使它與臣民概念明顯地區別開來。首先，資產階級國家用法律確定了公民這一概念僅指個人與國家之間的一種關係，而不是指除這種關係之外的任何一種關係。因而，任何人只要在一國之中生活，取得該國的國籍，就成爲該國公民，除此之外，不需要其他條件。這樣就把公民的概念

推及到所有國民。美國憲法修正案第14條規定：“凡出生或歸化於合衆國並受其管轄之人皆爲合衆國及其所住之州之公民。”菲律賓共和國憲法第3條規定：凡“在本憲法通過時爲菲律賓的公民者”；“其父或母爲菲律賓公民者”；“根據1935年憲法規定選擇菲律賓國籍者”；“依照法律加入國籍者”，均具有菲律賓公民的資格。其次，資產階級思想家認爲，公民應該成爲國家政治生活的主體，而不應像封建時代那樣，在政治上處於一種消極和被動的地位。這一看似淺顯的觀念，後來直接成爲各國憲政精神的最根本的含義。人們認爲，國家是公民組成的，而公民又是平等的，所以國家的權力當屬於全體公民，沒有哪一個人有比其他人更多的政治權利。這個被稱爲“主權在民”的思想，後來爲很多思想家所闡述，也爲很多政治家付諸政治實踐。美國南北戰爭期間的總統林肯，在一次演講中說，公民社會中的政府應該是“民有、民治、民享”（of the people, by the people, for the people）的政府，這一命題後來被人們認爲是對公民政治的最精闢的概括。再次，資產階級還使公民這一概念具有一種形式上的普遍平等的含義。公民既然僅僅是指個人與國家的一種關係，那麼，任何人在其公民身份的確定上都只能遵照同一個參照系，而不能和其他人不同。當代各國憲政制度普遍規定了公民這種法律上的平等關係。美國《獨立宣言》，法國《人權宣言》，均開宗明義地宣告了“人人生而平等”的原則；瑞士憲法第4條規定：“一切瑞士公民，在法律面前一律平等。在瑞士國內，沒有臣屬關係，也沒有地位、出生、身份或家庭的特權。”意大利共和國憲法第3條也規定，“全體公民，不問其性別、種族、語言、宗教、政治信仰、個人地位及社

會地位如何，均有同等的社會身份，並在法律上一律平等。”

C 公民與公民政治

公民的概念僅僅是在它與公民政治的概念相聯繫的時候，才能體現出它的全部意義。如前述，公民的概念反映了公民與國家的一種特定關係，而這種特定關係事實上就構成了公民政治的基體前提。

其實，從政治分析的角度，我們可以將公民視爲國家中最小的一個政治單位，或借用一個較現代化的術語，是政治系統中最小的一個結構。正是千千萬萬個這樣的政治單位或結構組成了一個公民社會，構成了人類歷史上的一個特定的政治形態——公民政治形態。作爲一種特定的政治形態，公民政治包含了下列三層含義：

1. 公民政治是指公民與國家發生的各種特定關係的總和

在公民政治形態下，這種關係無非有兩個方面：一方面，公民的生存和發展要依賴國家的保障。如依賴國家保障其生命財產的安全，依賴國家提供其求學和就業的機會，以及在失業和生活無着落時依賴國家發給其社會救濟金等等。而另一方面，國家的存在，也必須依賴公民的支持和配合。如國家龐大的財政開支便要由公民納稅來支付，國家的官員及常備軍要由公民中選拔，國家的權威要由公民認同等。

這裏有必要先說明兩點：首先，國家表明在一定地域內

的公共權力，它是一個抽象的概念，因此，在分析公民與國家之間的特定關係時，需要將國家的概念具體化。在政治社會，國家的公共權力由其“物質附屬物”（恩格斯的觀念）執掌，而代表國家執掌公共權力的主體就是我們天天所看到的政府機構。因此，在談到公民與國家的關係時，實際上也就是指公民與政府之間的關係。所以，在以下的分析中，除特別指出外，對國家與政府這兩者將不再作出特別的區分。公民政治可以說是公民與國家之間的關係，也可以說是公民與政府之間的關係。兩者是一致的。

而具體到某一個國家，公民會在哪些情況下和國家發生關係，這是一個十分複雜的問題，牽涉到這個國家的主導觀念對政治的不同理解。從一個極端來看，公民隨時隨地都會和國家發生聯繫，大至國家的生死存亡，小至公民的衣着、服飾、髮型、體態等，都可能成為國家管轄的對象，使公民在這些方面的行為服從國家的要求。這種政治觀被稱為全能政治觀。全能政治觀認為，國家是萬能的、絕對的，因此沒有一件與公民有關的事情，不是屬於國家的管轄範圍之內。如果有甚麼事情國家沒有去管，那僅僅是因為國家不想管而已。根據這種政治觀，政治當然也就無處不在，無時不有了。反之，從另一個極端來說，對公民與國家的關係則應該加以嚴格限制。公民除了在某些迫不得已的情況下要和國家發生聯繫之外，國家對公民社會的干涉越少越好，直至完全自由放任。也就是說，要使公民的生活盡量非政治化。這種政治觀可稱為無政府主義政治觀。無政府主義政治觀討厭政治，討厭國家，討厭權威，因此希望政府盡快在人類生活中消失。

當然，上述兩種政治觀都是極端的政治觀。在近現代社

會，採取這種極端立場的國家和公民已越來越少。政治學說研究的一個中心內容，就是如何在國家與公民的關係上規定一個適度的界限。在這方面，19世紀英國著名的政治思想家約翰·斯圖亞特·密爾寫了一本書，書名叫《論自由》。鑒於該書論述了國家與個人在政治社會中的權利界限，中國思想家嚴復把它意譯為《羣己權界論》。應該說，嚴復的譯名準確地反映了密爾著作的主題。在關於國家與個人的權利關係上，密爾提出了三條原則：第一，由個人來做會比政府來做更好的事情，應由個人來做而政府不得干涉；第二，有些事情一般看來似乎由個人來做未必能有政府做得好，但為了加強個人主動的才能，鍛煉他們的判斷能力，還是應由個人來做而政府不要干涉；第三，盡量縮減政府的權力，因為政府既定職能的每一增加，都有可能使公民逐步成為政府或執政黨的依附者。^②密爾的論述對我們掌握公民與國家關係的適當限度具有一定的借鑒意義。

2. 公民政治是公民在國家政治生活中各種行為及其影響和作用的總和

如果將公民看作是國家這個政治體系中最小的一個政治結構，那麼根據結構——功能主義的觀點，這個結構必有其一定的政治功能。在現代社會中，公民作為一種政治角色頻繁地進出於社會政治舞台，他們在這舞台上的每一句台詞，每一個動作，每一種表演，都會對劇情的發生、發展產生一定的影響作用。在現代社會中，公民是國家政治舞台上的重要角色，離開了這一角色，任何政治活劇都無法開演。

在一個政治體系中，公民的功能一般來說包括三方面：

- **提供支持。**公民對於任何政治體系有形的與無形的、積極的與消極的支持，是政治體系得以維持的必要條件，即使是最保守的政治體系，也需要公民的支持。如公民向國家納稅，為國家提供兵役或勞役，對政府的權威表示服從等。如果沒有這些支持，政治體系就會在頃刻之間瓦解。

- **提出要求。**公民之所以願意為國家提供支持，是因為他們需要國家的存在。因而，公民會以種種方式來表達自己的利益，提出對國家的願望和要求。如要求國家保衛社會正常的生產秩序和生活秩序，要求國家保衛社會的共有價值以及這種價值的公平分配，要求國家建立並保障一種公正的、機會均等的社會環境，以使每一個公民在社會中都能各得其所。公民的要求，成為國家政治決策的一種重要依據。一般來說，國家對公民的要求是不能完全視而不見充耳不聞的，哪怕在一些專制的政治體系中，統治者有時候也允許公民的要求以一種較為迂曲的形式表達出來並給予必要的考慮。同時，假如公民不能通過正常的渠道表達他們的利益、願望和要求，他們就會採取一些非正常的渠道來進行表達，如抗議、示威、消極抵抗等。這樣，反而對這個政治體系的維持造成不利。在極端的情況下，公民甚至會推翻既定的政治體系，寄希望於新的政治統治者來考慮他們的利益、願望和要求。總之，如果將政治體系視作一個不斷和社會進行交換的過程，從而使政治體系自身形成了一個由輸入、轉換、輸出功能所構成的系統結構的話，那麼，公民角色最大的政治功能就是為體系提供政治輸入。

- **參與政治。**在現代社會中，民主政治大行其道，公民的主體意識不斷增強。這種狀況在國家生活中的表現，就

是公民政治活動的範圍和領域不斷擴展。不僅在利益表達這類政治過程的初始階段，而且在利益綜合、政策制訂、政策實施這些政治過程的高級階段，公民的參與和影響也越來越滲入其中。公民參與政治的途徑也日漸增多，選舉權的擴大，第四種權力——輿論監督的發展，團體政治的出現等，一切都為公民參與政治的活動提供了新的天地。可以說，在現代社會中，政治體系的所有功能幾乎都是在公民的參與下才能實現的。公民政治已成為社會政治生活中最為重要的一個組成部分。

3. 公民政治表明了公民在國家政治生活中的特定地位

在公民社會或曰公民政治形態下，公民之於國家具有一種特定的地位。這種地位是在其他政治形態下所沒有的。公民在公民政治形態中的地位可以從下述四個角度加以分析：

- **從積極的角度看**，公民對於政治有參與的權利。公民可以選舉政府官員，可以對重大國策舉行公民投票，可以通過各種方式影響政府的政策。

- **從消極的角度看**，公民在國家中具有受益的權利。正是因為你是一國之公民，所以你理應得到國家的保護並且在特定的情況下可以得到國家的救濟；從另一方面看，國家對它的每一個公民都具有某種責任，最起碼的，國家應提供給每一個公民以生存的權利條件和機會。

- **從主動的角度看**，公民對於國家具有義務和責任。在公民政治下，國家是全體公民的，因此，作為我們每一個公民，對於這個國家的維繫和發展，都具有不可推卸的責任，所謂“國家興亡，匹夫有責”，就是說這個意思。對此，公

民應積極地工作，為社會為國家竭盡義務，承擔作為一個公民的責任，如認真、慎重、負責地投票，監督政府行為，繳納稅收等等。

- 從被動的角度看，公民必須接受國家的管轄。作為公民，我們誰也不可以說諸如“我與政府無關，所以政府管不到我”這樣的話。可以認為，在任何公民政治形態下，公民具備上述各種地位。有參與的特權而無義務和責任，有受益的特權而不受法律的管轄。反過來說，僅有義務和責任而無參與政治的權利，受法律的管轄而沒有任何受益的機會，都不是公民政治的特徵。

D 公民政治產生的條件

根據公民政治的基本特徵可以得出結論，公民政治是人類歷史上一個特定的政治形態。在某一個歷史階段甚或某一個具體國家，或許也通用公民的概念，但如不具備公民政治特徵的話，也不能稱其為公民政治。因而在人類歷史的很長一段時期內，公民政治是不存在或者不發展的，政治為少數人所壟斷，政治實際上只是寡頭政治或精英政治。公民政治的出現是晚近的事情。公民政治的出現，作為一個分水嶺，它意味着現代政治即民主政治的正式誕生。

大致來說，公民政治的產生，有賴於下列幾個條件：

1. 思想觀念的轉變

在人類很長的歷史時期內，政治被視為一件十分神秘的

事情。它或被認為是神意的體現，或被認為是聖人的教化，或被認為是君王的意志，或被認為是宮廷的權術。在這些思想觀念的束縛下，政治成為少數人的專利品，廣大民衆不能問津也不敢問津。所謂“禮不下庶人”，所謂“國之利器，不可示人”，所謂“君權神授”，所謂“朕即國家”等，都是這些思想觀念的體現。久而久之，或者是出於無奈，民衆也滋生了一種不願過問政治的心態。舊中國茶樓酒肆的牆上往往貼着“莫談國事”之類的告示，就是這種心態的反映。隨着社會經濟、文化的發展，及人們對於政治問題的認識逐步深化，人們對於政治的思想觀念也漸漸發生了改變。特別是17、18世紀發生在歐洲的思想啟蒙運動，對人類思想觀念的衝擊尤大。啟蒙思想家的兩個觀念對公民政治的產生起到直接的推動作用。

- 一是社會契約的觀念。這觀念重新論證了國家的起源。過去，人們一直相信國家是根據神的意志或是由聖賢先達的權威建立起來的，因而，國家的事務就只能是由神選定的“天子”來管理，老百姓參政則“名不正、言不順”。社會契約論則認為：在國家產生以前，人類生活在一種自然狀態之中，受到自然法的支配。但由於這種狀態引來諸多不便，所以人類就制訂契約，組成政府。人民是出於需要過有組織的社會生活的需要，才把本來屬於自己的一部分權力出讓，交給政府去掌管。根據這樣的契約關係，政府必須對人民的普遍安全和福利負責，若政府沒有做好這一點，或反過來侵害人民的安全與福利，那政府就是違背契約，人民就有權追究政府的責任，甚至推翻政府。誠然，國家究竟是起源於契約還是起源於甚麼，這似乎並不是社會契約論者的關鍵問題；

另外，關於國家起源於契約的說法，似乎也沒有得到普遍的贊同或充分的論證。但是，社會契約論者的意趣在於，通過這個社會契約的前提，否定了長期統治着人們的許多錯誤的政治觀念，而為實現公民政治、使政治走向大眾化提供了理論的基礎。社會契約觀念告訴人們，國家或政府是契約的產物，誰也沒有權利壟斷國家的政治權力。沒有社會契約論的提出，這些關於公民政治的有力根據，就難以產生的。

• 二是主權在民的思想。所謂主權，就是一國之內的最高權力。人們似乎早就看到，國家具有一種最高的權力。然而，一直到1576年，法國思想家博丹著《國家六論》，才系統地闡述了主權思想。博丹認為，任何國家都具有一種至高無上的、不可分割而且不可轉化的權力，這個權力就是國家之所以成為國家的最重要的標誌，是國家的主權。但主權屬於誰？這却是一個十分棘手的問題，連博丹自己都未能作出滿意的回答。在封建時代，普遍的看法是主權在君，君權至上。“普天之下，莫非王土；率土之濱，莫非王臣。”皇帝金口玉言，言出法隨。在這種思想的支配下，人民大眾當然只有做臣民、做順民的份。在17、18世紀的思想啟蒙運動中，一些思想家第一次將這種思想扭轉過來。他們論證說，君主的權力並不是主權，而僅僅是一種統治權。統治權是由主權派生出來的，在各方面都要服從主權。主權並不屬於君主所有，而是屬於全體人民大眾。人民大眾才是一個國家的真正主宰。主權在民的思想，使國家的政治基礎徹底地翻了過來。昔日被排斥在政治權力之外的人民大眾，現在却成為國家最高政治權力的所有者，而君主的權力却被降到次一級的位置，失去了往日眩目的光彩。啟蒙思想家這些大膽的觀念隨着17、

18世紀風起雲湧的社會革命運動，不斷深入人心。被這些新思想武裝起來的人民大眾再也不甘心處於順民、臣民的地位了，挺身向封建王權發起進攻，爭自由，爭民主，參與國家政治生活。從此，公民政治也就應運而生了。

2. 公民利益的出現

比思想觀念的轉變更為深刻的，是人們生產方式和生活方式的轉變。生產方式和生活方式的轉變奠定了公民政治產生的物質基礎——公共利益的出現。在很長一段時期內，人們並不完全像亞里士多德所設想的那樣“天生是一個政治動物”，在一定的社會環境中，人天生是一個“非政治動物”，他們沒有條件也沒有機會去與政治打交道。如在農耕社會中，特別是在那種以家庭農耕為主的自給自足的小農經濟中，人們相互依賴很小，共同需求不多，除保衛社會的安全和少量社會公共事務如興修水利之外，人們幾乎沒有甚麼共同需求。在這樣的社會環境中，利益主要是私人利益，甚至所謂國家利益也不過是假帝王之名而行的私人利益而已。人們不指望、也不可能從國家方面得到甚麼好處，故對政治表現出相當的冷漠，甚至表現出相當的厭惡，避之猶恐不及。古代中國民謠說：“日出而作，日落而息，汲井而飲，耕田而食，帝力與我何有哉？”“交了糧，自在王”，就是這種心態的寫照。也可以說，在封閉自給自足的農耕社會中，人們缺少參與政治的條件和動力。但近代以來，隨着生產力的發展，人們的交往日益增多，人際間的依賴關係也越來越強，特別是大工業生產誕生以後，機器和流水作業式的生產綫將人們緊密連繫在一起，人們再也不能過那種封閉自給的生活了。人們的