

# 公民资格：西方民主的一种解读视角

[作者] 储松燕

[单位] 国家行政学院

[摘要] 西方民主的发展历程，在某种意义上就是公民资格演变的过程。古希腊、古罗马时期的自由人尚不曾拥有以尊重个人权利为核心特征的公民资格。现代公民资格概念在十七世纪才开始出现，并在发展过程中形成了英、美、法三种模式。可以说，从古至今，公民资格在形式上经历了由特殊到一般的过程，在内涵上，则是落实人之为人的基本权利的过程。现代公民资格的“一般化”跨越了社会结构，伸展到政治、经济、社会诸领域，成为人民主权和个人自由两个政治信条的连接点。民主成熟程度是与公民资格的发展程度相适应的，后发展国家在民主化道路上，不可避免地首先需要对本国公民资格的普及、保障与张扬作出努力。

[关键词] 公民资格，民主，公民，基本权利

西方的民主源远流长，哲人们从词源解析、历史沿革、分类学、民主运行过程、行为分析等不同视角对民主作了深邃细致的阐述。虽然视角的不同使民主呈现出各种表象，但无不流露着对人的深切关怀。从主体角度看，和民主联系最为紧密的当属“公民资格”（*citizenship*）这一概念。

公民资格是一个社会 - 政治共同体内所有成员在一定平等基础上所拥有的普遍权利和义务的集合，是共同体向各社会群体、家庭和个人分配集体性资源或利益的基础。[1] 公民资格理论的创始人马歇尔认为，公民资格涉及三种权利[2]，即公民权利（即私权利）、政治权利（即公权利）和社会权利，这三种权利在公民中的平等分布有利于民主的发展。公民组成共同体分配资源的目的是满足公民的需要，而分配的过程和原则就直接决定民主的发展。从这个意义上说，西方民主的发展历程就是公民资格演变的过程，反过来，公民资格的发展变化亦是西方民主理论不可或缺的一部分，由此，公民资格成为解读西方民主的一个视角。

## 古代民主视野中的公民资格

一般认为，“民主”一词起源于古希腊雅典城邦，是指“人民的权力”，古希腊著名执政官伯利克里（*Pericles*）曾在其精彩的葬礼演讲中说，“我们的制度之所以被称为民主政治，因为政权是在全体公民手中，而不是在少数人手中。”[3] 由于实行直接民主制，雅典城邦的政治主权属于它的公民，“公民”（*Polites*）是属于城邦的人[4]，直接参与城邦的治理。在不知不觉的长期历史变迁中，正如 *Polis* 一词从城堡变成城市国家一样，“组成城市国家的人”即“*Polites*”也在漫长的历史时期中，“一次又一次发展它的涵义，同时也加上一重又一重的限制，逐渐变成了亚里士多德定义中的公民和公民组成的城邦”[5]：“（一）凡有权参加议事或审判职能的人，我们就可以说他是那一城邦的公民；（二）城邦的一般涵义，就是为了要维持自给生活而具有足够人数的一个公民集团。”[6]

但是，“公民”在雅典的任何时代，也都决不是指全体成年居民而言，一般地，公民仅限于父母都是本城邦自由民并拥有财产的成年男性，妇女、边民、城邦中极为贫困者、农奴、外邦人以及占人口一半左右的奴隶都不是公民，因此，城邦一直是极少数人享有全部公民资格的“特权组织”。[7] 亚里士多德对“公民”所下的定义，偏重于权利方面，公民作为城邦的主人，有权参加城邦的议事或审判职能，体现出“主权在民”原则，“轮番为治”成为雅

典直接民主制的表现。但同时，雅典又要求公民脱离经济，脱离劳动，完全致力于公务，“不遗余力地献身于国家，战时献出鲜血，平时献出年华；他没有抛弃公务照顾私务的自由，相反，他必须奋不顾身地为城邦的福祉而努力。”[8]这样，雅典孕育出的便是没有个人自由的政治动物——“绝对公民”[9]。这种完全局限于必须无私奉献的政治权利的公民资格实则是把权利义务化，压缩了公民资格权利的存在。正是这种公民资格观念使雅典民主患上了无可救药的政治肥大症，成为雅典民主制的一个根本缺陷。与之相应的另一个根本缺陷则是多数决定原则（majority decision），这一原则是雅典直接民主制的核心内容，已经被现代民主所确认和继承，但雅典时期的这一原则“缺乏过滤器和安全阀”[10]，城邦的每个公民都被要求全身心地投入公务，个人完全没有属于自己的空间，社会生活各种功能之间的深度失衡，产生了与民主理想相悖的严重后果。首先，对于同一个事物，可能会出现多数人并不完全正当的意愿，造成对少数人合法权益恣意践踏的“极端民主”情况。其次，在政治、文化和科学领域提出新见解、冲破阻碍历史发展旧传统的束缚的总是个别人，多数人往往一时难以接受对自己完全陌生的新东西，这样，没有过滤器的多数决定原则就会扼杀新思想，阻碍社会进步，这种违反民主初衷的历史悲剧，在雅典不乏其例，苏格拉底之死就是例证。

所以，虽然雅典民主制使雅典自由民真正成为城邦的主人，掌握自己的命运，雅典人由此迸发出空前的积极性和主动性，创造了彪炳千古的文化，并为后世留下了民主制以及与之互为表里的法治传统，但作为城邦公民的雅典人除了享有表达自己意见的权利外，背负的是无边的义务，民主反而使追求者失去了个人自由。他们还没有意识到：人人生而平等，虽然共同生活在群体当中，但除了政治上的权利义务之外，每个人都还有着不可侵犯、不可转让的基本权利，而民主制存在的价值就在于保障这些权利。所以，雅典的民主只持续了二百五十六年。它的衰亡，固然有外部因素（马其顿的入侵），但它本身的两个根本缺陷却是最致命的原因。

古罗马人首次在法律中详细规定公民的权利义务并将是否享有公民资格用作区别罗马居民与外国人的方法。从王政时期到共和国末年，罗马“公民”的范围随着社会斗争而不断扩大。王政时期，罗马城居民分为两大类：贵族是完全意义上的公民，享有政治权利，负服役和纳税义务，其他居民——主要是平民，还有被保护人和隶农——则没有政治权利，也不需服役和纳税。经过图利乌斯改革，罗马居民不分贵族、平民，一律按财产多少分为五个等级来确定社会地位，但贵族与平民之间的差别仍然存在，平民不能与贵族通婚、不得担任官职、无权参与分配国家征服外族得来的土地。共和时期，罗马积极向外扩张的战争使平民与贵族之间的矛盾激化，妥协的结果是平民被允许选出两个保民官来维护自己的利益。经过斗争，平民和贵族都成为罗马法中“公权”的载体——即享有全部公民资格的公民，不仅享有选举权和被选举权，而且取消了通婚和财产限制。随着罗马帝国的扩张，到公元 212 年，公民资格被赋予帝国境内所有的自由民。

在罗马时代，公民资格的内容已不仅仅限于政治权利，而且开始有向社会、经济领域延伸的倾向。但是，罗马法认可享有公民资格的也只限于成年男性自由人，妇女和奴隶不享有或只是部分享有公民资格。

综上所述，公民资格在古希腊和罗马，是与特定地域（城市国家）、特定人群（成年自由男性）相联系的，是一种特殊权利。同时，当时的公民资格概念也是一种道德理念，反映着人们对公共安全、公共事务的关怀。从这个意义上讲，“公民资格”承载着当时的“全民主权”思想，支撑着当时的政治制度。但是，古希腊、罗马要求公民是“自由人”，其“自由”仅在于出身于人身不受奴役的父母，而今天所说的自由早已超越了这个层面。当时的公民资格概念侧重于强调公民有义务行使政治权利，因而缺乏现代意义上的个人基本权利与自由的内核，相应地，也缺乏社会、经济方面的内涵。因此，古希腊、罗马社会的公民资格概念是特定人的特殊权利，这一概念所支撑的民主也必然是少数人的特权民主。从这个意义上

讲，古希腊、罗马社会的公民资格概念只是现代公民资格概念的源起。

## 现代公民资格的形成与民主内涵的丰富

公民资格概念在中世纪的欧洲似乎销声匿迹，民主火种似乎被全然扑灭。神权笼罩下的中世纪，个人不仅是属于某个世俗国家的子民，更是欧洲大陆神圣教堂的子民。在这种神权高于君权的情况下盛行的主权理论是君权神授的君主主权理论，世俗化的公民资格概念似乎很难从中生长出来。但这段黑暗时期从另一种意义上讲，却给了人们反思古希腊民主与个人权利问题以绝好的时机，并积蓄了冲破专制统治的强大力量。以文艺复兴运动和宗教改革为标志，人们开始冲破残酷的宗教迫害和绝对主义的思想桎梏，逐渐意识到作为平等独立的个体的价值和尊严，古希腊时代的人性似乎复苏了。但经过千年磨砺，这种觉醒大大超越了古希腊城邦对人性的理解，最主要的表现就在于对每个人在社会中为实现自己的价值所必需的权利的思索和对民主的重新审视两方面。

## 现代公民资格的思想论证

最早对人的权利进行论述的格老秀斯（H. Grotius）认为，人生来就是理性的社会性动物，国家是一群自由人为享受公共的权利和利益而结合起来的团体，人人都有维护生命、自由不可侵犯的自然权利。[11]1647年10月28日，英国国会军军官利尔本（John Lilburne）领导的代表手工业者、农民和城市贫民的平等派（Levelers）向以克伦威尔为首的军人会议提交的《人民公约》（Agreement of the People）则是历史上最早以公民资格作为政治纲领基础的文件。平等派声称公约是为争取“以公民资格为基础的稳固而现实的和平”而订立的，主张解散旧国会，废除国王，政治和法律平等，人民享有普选权，不得损害人民的安全与幸福，等等。[12]《人民公约》被军人会议否决，不久，平等派也被克伦威尔镇压，但平等派的思想却对反抗专制的人们产生了一定影响。

斯宾诺莎首次论证了公民资格与民主的关系。在《神学政治论》中，他专门辟出一章来论述“国家的基础：个人的天赋之权与公民资格；统治之权”。他认为，国家是契约的产物，公民资格是民主政体的基础，“在所有政体中，民主政体是最自然，与个人自由最相合的政体。”[13]洛克的平等契约思想和孟德斯鸠的分权制衡思想则构成了近代以个人自由为核心的民主理论的基本原则。同时期的卢梭虽然大声疾呼“主权在民”，但他又认为，众多个人通过社会契约结合成一个集体之后，这个集体就有了自己的意志，即“公意”，“任何人拒不服从公意的，全体就要迫使他服从公意。这恰好就是说，人们要迫使他自由。”[14]这样，卢梭的“公意”可以随意剥夺公民的个人权利和自由。卢梭的思想成为以集体主义为内核的所谓“民主”的理论基础。

至此，公民资格开始注入人之为人所应享有的基本权利的内容——天赋人权成为公民资格的哲学、道德基础，现代公民资格概念在思想层面逐渐丰满。与思想相联系的资产阶级革命则为现代公民资格概念的发展提供了经验支持。思想与经验的交相辉映为公民资格概念提供了两大分析维度：第一，现代公民资格是人们在自下而上反抗封建专制的社会斗争中产生的，还是由国家自上而下地加诸人民身上的？抑或是上、下的某种妥协的产物？第二，公民资格反映的是个人主义精神，还是集体主义精神？在反抗封建专制统治和资产阶级革命的大背景下，现代公民资格的发生、发展形成了的英、美、法三种不同传统。

## 现代公民资格的三种模式

英国公民资格的诞生是资产阶级和新贵族与封建势力妥协的产物。1689年“光荣革命”的成果《权利法案》(Bill of Rights)限制了英王的权力,扩张了国会的权力,同时还宣布臣民享有一系列不可侵犯的权利,如人身自由、言论自由、请愿自由等基本权利。《权利法案》在英国实现了从封建专制制度向资产阶级议会制度的转变,确立了以法律保障个人自由权利的制度,启发和推动了美、法等国资产阶级争取普遍人权和国家公民资格的革命斗争。但该法案并非建立在一种政治哲学基础之上,而是在新的历史条件下对英国“个人自由”传统和习惯的确认。并且,《权利法案》把英国的公民规定为英王的臣民,“作为臣民的公民”显示了社会权利的相对扩张,同时也显示了英国公民资格发展的妥协性消极特征[15]。因此,英国的公民资格披着封建君权统治模式所拜赐的臣民的外衣,主要是在国王与国会之间妥协而后自上而下地将权利向社会弥散的,同时,英国从大宪章时期开始就发育起来的自由主义传统也使其公民资格概念富含个人主义特征。

美国由于早期的殖民者主要来自英国,所以,深受英国个人主义传统的影响。美国反对英国殖民统治的民主革命过程令托克维尔等人惊叹不已,托克维尔认为,美国是现代史上第一个宏观的民主实验场。1776年7月2日,这个实验场的第二届大陆会议通过了《独立宣言》(Declaration of Independence),这是美国历史上宣布北美13个殖民地脱离英国统治而独立的纲领性文件,是组织起来的美国人民关于民选政府的权利的第一个声明。宣言在人类历史上第一次以政治纲领的形式承认“人生而平等”,并确认了“人民主权”原则,其理论支撑来源于洛克的“天赋人权”思想:首先,“人类天生都是自由、平等和独立的”,每个人都是“他自身和财产的绝对主人”。生命、健康、自由、财产是人的“不能变更和无从否认”的天赋权利[16];其次,人们之所以转让出一部分天赋权利而成立国家和政府,完全是出于安全考虑,因此,国家和政府权力仅以保障个人的生命、财产安全为限。除了转让出去的一部分权利外,个人还保留大部分自然权利,这就是国家权力无法干预和限制的私人领域,即个人自由领域;再次,即使转让出去的那一部分权利,必要时,人民仍可收回。所以,在个人主义传统和洛克思想的共同影响下,美国《独立宣言》的立足点是个人权利至上,这样,美国公民资格概念便是自下而上的斗争与从英国本土传承而来的个人主义的产物,“在某种程度上,‘公共领域’(政治社会)通常用个人自愿参与地方组织的术语来表达。”[17]

与英、美相比,法国的公民资格概念则是一场打破等级森严的宫廷社会的法律、政治垄断的长期历史斗争的结果。1789年革命的成果《人权和公民资格宣言》在形式上沿袭了英国《权利法案》和美国《独立宣言》传统,宣告:在权利方面,人们生来是而且始终是自由平等的,整个主权的本原寄托于国民,全国公民都有权亲自或由其代表去参与法律的制定,并都能按其能力平等地担任一切公职;公民享有自由传达思想和意见的权利等等。

《人权和公民资格宣言》体现着十八世纪法国思想家如伏尔泰、狄德罗、爱尔维修、卢梭等人的思想。其中,卢梭的“天赋人权”和“社会契约”思想对《宣言》的影响尤深。《宣言》以全人类的代言人身份突出和规定了对人类最为基本因而最为普适的原则如“自由、平等、博爱、正义、民主”等,不仅在法国摧毁了封建旧制度,而且为近现代世界奠定新的社会政治秩序铺设了理论基石。《人权和公民资格宣言》把人权原则作为谴责旧的封建专制制度、阐明新的社会政治纲领的出发点。虽然并未对人权和公民资格作出各自的定义,但《人权和公民资格宣言》实际上按照卢梭的观点,将人权理解为人之为人所应享有的自然的、不可让与的、神圣的天赋权利,而把公民资格理解为人通过“社会契约”或“政治结合”成为国家成员之后以法律予以保障的各项权利,是人权即自然权利的政治化和法律化。正是卢梭的思想——社会作为个人的集合,其存在由一个在公民议会制度中代表这个集合的公意所体

现——所造就的这种集体化的公民资格概念取向将法国连成一个共和国。法国人不再是君主的臣民，而变成了一个国家实体的平等公民。于是，法国在由君主专制国家转化为一个共和国的同时，臣民转化成了公民。英、法两国革命传统的不同可以归结为两种相对的公民资格观点——卢梭和柏克。卢梭认为公民资格的生存要求摧毁所有将公民从国家中分离出来的干预制度[18]。相反，柏克中则说公民资格的本质就在于社会团体的连续性，特别是处于公意主权与个人之间的特定制度和社会团体的连续性[19]。相较而言，法国大革命造就的公民资格是自下而上的打着集体主义烙印的公民资格。

虽然英、美、法三国形成了不同的公民资格模式，但这三种模式都是反抗封建专制的产物，反映着人的自由与权利的张扬。“公民资格”已超越了古希腊、罗马公民资格的内容，以人的基本权利——人权作为道德基础，从而有了崭新的内涵。并且，“公民资格”将“民族国家”作为社会的天然边界，在这个边界里，以人权为其政治哲学支撑和道德源泉，现代意义上的公民资格概念诞生了。它成为一个权利集，用马歇尔的话说，就是一组“民事的、政治的、社会的权利。民事权利关涉个人自由，政治权利指参与政治决策过程，社会权利指参与到文明生活当中。”[20]

随着资产阶级对封建专制的胜利和现代公民资格概念的形成，民主的内涵也发生了巨大变化。古希腊“民主即人民的统治”这种民主观在现实政治中根本无法落实，这不仅在于国家规模的剧烈扩大，更在于这种民主观本身的空洞，在于其中的公民作为个人应有的自由的丧失以及其权利义务的置换。古希腊那种民主已然沉积于历史梦境，但它留诸后人的是对民主的信任和法治精神以及多数决定这一主权在民的形式体现。现代民主不仅汲取了古希腊民主的精华，而且以尊重公民个人自由为核心价值，以不仅仅体现为政治权利的公民资格为依托。[21]

## 现代民主制的成熟

如上所述，现代公民资格概念的确立，为现代民主制度的产生和发展提供了坚实基础，塑造了现代民主制度。因此，现代民主制度都以保护和尊重公民个人自由为核心来设计宪法的基本架构。当然，民主理想向现实的转化过程中必然会有各种力量的激烈博弈，必需经历长期不懈的斗争。如美国1776年《独立宣言》就宣告“人人生而平等”，但事实上，“人”并不包括黑人和印第安人，甚至未包括占人口半数的妇女，这些人自然也就没有公民资格。废奴运动持续了近九十年，最终还是通过内战，黑奴才成为自由人。虽然黑人在1869年获得了选举权，但由于受“测验文化程度”和“缴人头税”等的限制，黑人实际上仍被剥夺了选举权。加之种族歧视根深蒂固，直到二十世纪六十年代，黑人的奋起抗争和马丁·路德·金领导的全国性民权运动才使黑人的公民资格在1970年《民权法》通过后得到真正的承认。法国《人权和公民资格宣言》宣布所有公民都有权参加法律的制定，但同年12月22日的《纳税选举法》以纳税多少将公民分为“积极公民”和“消极公民”，使两千多万“消极公民”被剥夺了选举权，占人口半数的妇女也被划入“消极公民”的行列，直到1848年二月革命后，法国才实行了普选制。

建立于现代公民资格基础上的现代民主制要求普及选举权，在形式上沿袭古希腊，遵循多数决定原则。这曾引起一些政治理论家的忧虑。亚里士多德就曾对多数暴政表现出不满，托克维尔虽然认为“民主的法制一般趋向于照顾大多数人的利益，因为它来自公民之中的多数。一般可以认为民主立法的目的比贵族立法的目的更有利于人类”[22]，但他同时也认为，“说人民的多数在管理国家方面有权决定一切”无疑会造成“多数的暴政”[23]。所以，他坚持个人拥有不受多数人形成的决定侵犯的自由权利。而人类历史上，“多数的暴政”确实出现过，法国雅各宾专政时期即是一例。也正是这为数稀少但害人匪浅的“多数暴政”

政”为人类敲响了警钟，为多数决定原则设立“过滤器和安全阀”即实行宪政与法治以保障公民个人的自由和基本权利才得以成为现代民主国家的一致选择。

综上所述，“公民资格”在古希腊城邦与现代国家中是不同的，从形式上看，经历了由特殊到一般的过程；从内涵上看，则是落实人之为人的基本权利的过程。在古希腊城邦，公民资格是城邦统治团体的特权体现，而现代民族国家的公民资格则是建立在普选权之上的法定成员资格。在古希腊城邦，公民资格仅限于对权力的商议、操作的有效参与中，今天国家公民资格伸展到了经济、社会诸领域。现代公民资格的“一般化”跨越了社会结构，意味着作为一国公民，无论性别是男是女、无论有无财产，所有人在法律面前一律平等，没有人或群体享有法定特权；意味着一国公民的社会、经济权利和得到国家福利支持的权利。

可以说，现代民主制结合了两个基本的政治信条：一个是全民主权，一个是公民个人自由，缺一不可。由于在实践中所有公民对某个问题极少达成一致，全民主权就极少成为事实可能，这两个信条之间从一开始就存在着内在的紧张关系。公民资格意指个人与其国家之间的关系，个人归属于国家并行使对该国事务的决策权，承载全民主权的国家尊重作为个人的每个公民应有的权利并为个人的自由权利提供保障。于是，公民资格成为这两个政治信条的连接点。公民资格所及的范围、公民资格中权利与义务之间的平衡与否的发展变化都影响着民主的发展，民主的成熟程度是与公民资格的发展程度相适应的。不论公民资格已经经历了以及正在和将要经历何种发展轨迹，任何一个现代国家的民主进程都必然要求个人权利得到尊重的公民资格被及基于“人之为人”这唯一条件的所有人身上。惟其如此，民主才是人人称颂和追逐的善的生活方式。也正是在这个意义上，公民资格构成了现代民主制的坚实基础。我们说某个国家是民主的，也就是说：这个国家拒绝强迫其公民只拥有一种美好生活的观念或美德观念，相反，这个国家尊重其公民在自己制定并同意的规则范围内充分的自由。后发展国家要想在民主化道路上取得进展，不可回避地首先需要对本国公民资格的普及、保障与张扬做出努力。

## 参考文献

- [1] 褚松燕. 公民资格定义的解释模式分析[J]. 天津社会科学 2002. 3: 51.
- [2] T. H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development*—Essays by T. H. Marshall, [M] Doubleday & Company, Inc. Garden City, New York, 1964, Chapter IV.
- [3] [古希腊]修昔底德. 伯罗奔尼撒战争史[M]北京: 商务印书馆. 1960. 130.
- [4][6][古希腊]亚里士多德. 政治学[M] 吴寿彭. 北京: 商务印书馆. 1996. 110.
- [5] 顾准著《顾准文集》第 74 页, 贵州人民出版社, 1994 年 9 月
- [7][美]威廉·哈迪·麦克尼尔. 西方文明史纲. 北京: 新华出版社. 1992. 31.
- [8][9][10][21][美] 乔·萨托利. 民主新论. [M]北京: 东方出版社. 1998. 316. 317. 317. 323.
- [11][美] 列奥·施特劳斯、约瑟夫·克罗波西. 政治哲学史. [M]河北: 河北人民出版社. 1993. 456-463.
- [12] 周庆基. 新编世界史(下册). [M] 上海: 上海自由出版社. 1953. 7-10.
- [13] [荷兰]斯宾诺莎. 神学政治论. 北京: 商务印书馆. 1997. 219.
- [14] [18][法]卢梭. 社会契约论. 北京: 商务印书馆. 1994. 29. 24-26.
- [15][17]Bryan S. Turner. Outline of a Theory of Citizenship[A] Bryan S. Turner and Peter Hamilton. *Citizenship: Critical Concepts Volume I*. [C] Routledge. 1994. 216. 218.
- [16] [英]洛克. 政府论(下册). [M]. 北京: 商务印书馆. 1996. 5-7.
- [19][英]柏克. 法国革命论. 北京: 商务印书馆. 1998. 78-82. 183-186.

[20]Bryan S. Turner. Outline of a Theory of Human Rights[A] Bryan S. Turner and Peter Hanmilton. Citizenship: Critical Concepts Volume II . [C] Routledge. 1994. 469.  
[22][23] [法]托克维尔. 论美国的民主(上卷). [M]北京: 商务印书馆. 1997. 264. 287.

<http://www.wiapp.org/scholars/chusy02.html>