

# 公民权与公民社会

郭道晖\*

---

**内容提要:**根据马克思关于社会成员具有公民与私人的双重身份和公权利与私权利的双重权利的理论,可以将民间社会理解为具有私人社会与公民社会双重属性的存在。公民社会是同政治国家相对应的政治社会,是组织化的政治存在,区别于分散的自然人社会的经济存在或民事主体存在。非政府组织是公民社会的核心力量。公民社会的特性和作用是让各个社会阶层有其组织和表达民意的渠道来参与国家政治,影响国家的决策。

**关键词:**公民权 公民社会 非政府组织

---

## 一、公民社会的历史变迁

英文 civil society 常被译为“公民社会”、“市民社会”或“民间社会”,大体上是指相对独立于国家、有一定自主性或自治权的社会共同体。

从历史起源来说,原始社会没有国家,当然也没有相对于国家的民间和公民社会,只有作为自然人生活其中的部落社会或氏族社会。

国家产生后,在中国,“普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”,只有从属和依附于国家的臣民、庶民、子民、百姓等等;自古无所谓自成一体的市民和市民社会,词源上无“公民”一词,也从来不存在所谓公民社会;士大夫阶层也不是作为与帝王、贵族的平等主体参与国家政治。不过,中国中央专制集权统治虽有几千年,并没能全部吞噬社会,地方上还多少有会社等民间团体活动的空间,所以多少存在与官府相对应或对立的民间社会。中国古代民间有所谓乡议、清议,文人学士可以抒发议论,批评朝政。

清光绪三十四年(1908)制定的《宪法大纲》仍沿用“臣民”概念。这个大纲的主体内容被标明为“君上大权”,而“臣民权利义务”则作为“附”件列于其后。<sup>[1]</sup>辛亥革命后制定的《中华民国临时约法》,开始使用“人民”一词。以后历次中华民国宪法中,“国民”与“人民”概念并用,<sup>[2]</sup>对人民也长期采取“训政”的方略。直到1954年颁布的《中华人民共和国宪法》及其以后的历次修改的宪法中,才出现“公民”一词。1982年宪法还将“公民的基本权利和义务”提升为宪法第二章。

不过,对什么是“公民”,尤其什么是“公民权”,以及如何尊重和保障公民权,远不能说已尽人皆知。新中国建立后的前30年,虽称人民国家的利益同人民利益、社会利益完全一致,但国家与社会高度一体化,社会被淹没在无所不在的国家之中,甚至连民间社会的提法也有与“人民国家”对立之嫌,

---

\* 湖南大学法学院教授。

[1][2] 见谢瑞智:《宪法大辞典》,台湾千华出版社1993年增订三版,附录二,第556页以下。

是犯忌的。

在西方,公民社会可以溯源于古希腊时代。如亚里斯多德所说:“人是城邦的动物”(或译为“人是政治的动物”),而“城邦的一般含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”。〔3〕英文 citizen, 字义本是指“属于城邦的人”或组成城邦的人,中文译为“公民”,也有“公人”、有权参与公共事务的人的意思。在古希腊,城邦既是国家又是社会,二者尚未加以区分,融合为一体,但社会则已有公民阶层和其他非公民阶层的划分。雅典有直接参政议政的公民大会。

近代市民社会理论形成并广泛流行于17-18世纪,那时正是自由资本主义兴起、市民资产阶级作为一股新兴政治势力崛起的时代,其理论的锋芒主要是力求通过市民社会力量抵抗专制的国家至上和教皇至上的压迫,限制和控制国家权力,保障个人权利和自由。

现代意义上的市民社会发源于18世纪晚期苏格兰和欧洲大陆的启蒙运动。黑格尔最先将市民社会作为一个独立的概念同国家分离出来,但仍将其视为从属于国家的实体,国家决定市民社会。马克思则以历史唯物主义的观点将被黑格尔倒置的国家与市民社会的关系纠正过来,强调市民社会是国家上层建筑赖以生存的经济基础,把市民社会解释为“物质生活关系的总和”,是私人间的经济活动和私生活领域,其主导力量是资产阶级。值得指出的是,马克思强调市民社会的成员是和“公民”(citoyen)不同的。前者是享有私权利的“私人”,后者是“公人”,是参与政治共同体即参与国家公共事务(即参政)的“政治人”,而公民权即“参加政治共同体,参加国家”的政治权利,属于公权利。〔4〕

马克思关于社会成员具有公民与私人的双重身份和公权利与私权利的双重权利的理论,突破了把市民社会只作为封闭的、尽量摆脱国家干预的私人社会的狭隘性和局限,强调了以公民身份参与国家政治的权利和权力。这有十分重要的宪政意义。不过,由于马克思关注和倡导的重点,是要从根本上废除国家,实现社会解放、人类的解放,其关于市民社会中公民参与国家的政治权利的理论,并没有得到重视和发展。

19世纪法国思想家托克维尔,在对美国民主的考察中,对美国社团组织予以了特别的关注。他认为,这种独立的志愿性的社团,是美国民主的自由学校,也是其得以健康运作的动力之源。一个由社会团体组成的活跃的、警觉的、强有力的市民社会,对遏制民主国家可能出现的多数专制是必不可少的。托克维尔的思想在当时也没有引起广泛注意。〔5〕

针对西方发达国家经济迅猛发展引起的严重社会问题和生态环境问题,国家行政权力极大膨胀带来的社会重负和对个人构成的威胁,以及国家面对大量社会问题时表现出来的无能等问题,一些人在寻找救治药方和出路时,不再把目光局限于政府,而转向了公民社会,认为这些非官方的、扎根于社会成员之中的民间组织,比庞大的政府组织更灵活、更有效。它们发动的有针对性的各种新的社会运动,在推动国家制订或改变某些政策,唤起公众注意克服某些不合理的社会现象,从而改变人们的观念习惯等方面,显示出强大的社会力量和效果。由此,西方社会掀起了一场“结社革命”,世界范围内,数以百万计的非政府组织(NGO)如雨后春笋般纷纷成立,它们的组织力、凝聚力、号召力及其发动的社会运动,使其成为推动、促进和监督、制衡乃至取代政府某些权能的新兴社会力量,活跃在人权、环境保护、裁军、反核、社会福利保障与服务、文化教育卫生问题、国际犯罪、自然灾害等诸多社会公共领域,补偿国家权力的失灵或懈怠,发挥着政府也难以实现的作用。这些非政府组织还以其所拥有的物质与精神资源所形成的世界性影响力和支配力,即社会权力,干预着全球的公共事务。联合国和一些国家在作决策的时候,都得与他们协商,听取他们的意见。他们在全世界管理中成了真正的第三支力量。

〔3〕 [古希腊]亚里斯多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1983年版,第109页以下。

〔4〕 马克思:《论犹太人问题》,《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第436页以下。

〔5〕 参见佚名:《西方公民社会理论的复兴及特点》,中文论文中心 <http://www.wenlun.com/lwcs/article.asp?id=7291>,2006-1-13。

量。

2005年6月22日,第59届联大专门邀请了来自世界各地的200多个公民社会团体和非政府组织的代表举行会议,听取他们对即将在9月份举行的联大首脑会议讨论的议题的意见。本届联大主席让·平在6月23日的开幕式上发表讲话,强调公民社会在国际事务中发挥的积极作用。联合国秘书长安南也发表声明,高度赞扬此次会议的举行,他希望联合国与“公民社会”二者间应以双向对话的模式相互促动,共同推动人类社会的进步。<sup>[6]</sup>公民社会在西方的地位与作用,于此可见。公民社会理论的流行程度超过以往任何历史时期。

中国理论界自改革开放以来,也逐渐关注这一世界性的潮流,开始结合中国实行市场经济以后出现的“国家-社会”二元化的格局,引进和研究市民社会的理论。不过,到目前为止,这方面的研究还主要是在社会学和政治学界进行。研究者大多限于从市场经济视角来诠释市民社会,侧重其经济上的自主地位以及在摆脱政府干预方面的作用,较少上升到法学的视角上来审视。在法学界,一些学者一般地阐释了社会成员个人的权利,而没有对有特定涵义的“公民权”即公民参与国家的政治权利,加以强调;在论到国家与社会二元并立和互动时,则往往停留在笼统地解说市民社会同国家的关系,或市场经济同政治国家的关系,而没有上升到政治性的公民社会的层次;他们较多地引进了西方启蒙时期的“自由法治国家”的理念,强调作为不受国家干预的私人社会、个体的私权利,而没有关于公民和非政府组织的公权利的概念。但这些却是现代民主宪政中公民政治参与机制的不可或缺的重要元素,也是建立和谐社会的政治动力。

## 二、什么是公民

要认知什么是公民社会,首先要澄清对公民本义的片面理解。

政法界对公民的认知,通常有三种片面性:一是认为公民只是有本国国籍的人,而不强调公民的本质是享有公民权的法律资格;二是对公民多侧重其义务主体身份,而忽视其权利主体资格;只是行政权的相对人,而不是政府服务的对象;只是服从行政决定和命令的客体,而不是对政府进行监督的主体;三是在对人民群众进行公民教育时,往往偏重公民的义务意识、守法意识和道德意识的培养,忽视提高公民权利意识、参与管理国家和社会事务的意识。

那么,什么是完整意义上的公民呢?

(一)公民是享有参与国家公共事务的政治权利的国民

有某国国籍固然是成为该国公民的必要条件,但非充分条件。有国籍只是国民,并不一定享有作为一个完整的公民的资格。譬如,古希腊雅典城邦,妇女和奴隶就排除在公民之列。法国妇女直到1944年以前都没有选举权,那时社会的主流舆论认为:“妇女永远不能成为理性的,从而也就不能成为拥有平等权的公民,拥有自己的权利。因此,法国国民公会1793年春肯定,‘儿童、精神病人、未成年人、妇女和恢复权利之前的罪犯不是公民。’”<sup>[7]</sup>至于早期美国黑人、印第安人虽也是美国国民,却没有公民资格。美国最早的制宪会议规定,在确定纳税定额和代表权的基础时,按5个奴隶等于3个自由人计算。1857年美国首席大法官泰尼(Taney)说:“在批准宪法的时代,黑人被视为低等级的。”因此,他们不是宪法条款意义的公民。直到1866年美国才将公民资格扩大到黑人,1924年扩大到印

[6] 据新华网联合国6月23日电,记者刘彤彬报道:《59届联大与公民社会团体举行首次对话会议》,http://news.yninfo.com/guojilyaowen/2005/6/1119575500\_31,2006-1-13;联合国网站新闻中心:《安南希望联合国与“公民社会”加强对话》,http://www.un.org/chinese/news/fullstorynews.asp?newsID=1844,2006-1-13。

[7] [瑞士]胜雅律:《从有限的人权概念到普遍的人权概念——人权的两个阶段》,载沈宗灵、王晨光编:《比较法学的新动向》,北京大学出版社1993年版,第139页。

第安人。〔8〕

关于公民,《牛津法律大辞典》定义为“个人同某一个特定国家或政治共同体的法律上的联系”。〔9〕这种联系主要是参与国家政治事务。亚里斯多德认为,公民的本质或“全称的公民”,是“凡得参加司法事务和治权机构的人”或“凡有权参加议事和审判职能的人”,〔10〕也就是拥有参与国家(城邦)事务的政治权利的人。

(二)公民权的本质是作为政治人、公人的公权利,不同于作为自然人、私人的私权利

公民身份意味着公民权。对公民和公民权解释得最深刻的是马克思。他在《黑格尔法哲学批判》一文中,按政治国家与市民社会两分法,认为:“市民社会和国家彼此分离。因此,国家的公民和作为市民社会成员的市民也是彼此分离的。因此,人就不能不使自己在本质上二重化。”他指出,人是处在双重组织中:作为公民,他处在国家组织中;作为市民,处在市民组织中。“市民社会和政治国家的分离,必然表现为政治市民即公民脱离市民社会。……公民完全是另外一种存在物。”〔11〕在《论犹太人问题》一文中,他进一步阐述了人的“私人”与“公人”的双重身份(“人分为公人和私人的这种二重化”)以及“私权利”与“公权利”的双重权利。公民即“公人”,是参与社会政治共同体即参与国家公共事务的人,是“政治人”;他们参与国家事务的政治权利即公权利,这种公民权是同政治共同体相结合的权力,其内容是“参加这个共同体,而且是参加政治共同体,参加国家。这些权利属于政治自由范畴,属于公民权利的范畴”。而“私人”,即作为市民社会的成员的人,是“本来的人”,“即非政治的人,必然表现为自然人”,“这是和 citoyen(公民)不同的 homme(人)”;他们所享有的生命、自由、财产、平等和安全等权利,是“私权利”,这种权利是建立在人与人、个人与社会共同体相分离的基础上的权利,即作为封闭于自身、不受社会(国家)干预的权利,属于私人利益范畴。〔12〕

(三)公民权同一般人权的区别

马克思还将公民权从人权中区分出来,作为一种独立的权利,而只把“市民社会的人”——私人的私权利界定为人权。法国的《人权和公民权宣言》,就把人权、公民权视为并列的两种权利。该宣言共17条,其中大多数确认的是人权,即凡人皆享有的权利,但第6、第14、第15、第16条有关公民参与立法、监督、要求国家权力分立等权利,则属于公民权。〔13〕

我国宪法中,公民泛指有中国国籍的人,实际上是指国民,包含着作为私法关系的自然人和公法(宪法)关系的公民的双重身份。所以,我国现行宪法第二章所罗列的“公民的基本权利”,不限于属于政治权利范畴的、有特定含义的公民权,不只包括参与政治国家的公权利(第34、35条和第1条),也包括个人的私权利(第36-40、42-50条)。

(四)关于 civil 与 citizen 的本义和中译

civil 在法律语言中,本来大多是指“民事的”或“世俗的”、“私人间的”关系(有时还指“文明的”),如英文中民事权利、民事程序、民事诉讼、民事责任、民事法庭、民事案件等等术语中的“民事”都是用 civil,指涉私人、私权性质和私人法律关系。citizen 或 citizenship 则主要指涉公民地位、公民身份、公民权利,体现个人与国家在公法上的关系。例如,法国《人权和公民权宣言》的英译 Declaration of the

〔8〕 转引自上引,胜雅律文,第142页。

〔9〕 参见[英]戴维·M.沃克:《牛津法律大辞典》,“公民(美国)”词条,光明日报出版社1988年版,第161页以下。

〔10〕 前引〔3〕,亚里斯多德书,第109页以下。

〔11〕 [德]马克思:《黑格尔法哲学批判》,《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第340页以下;另参见第430页。

〔12〕 [德]马克思:《论犹太人问题》,《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第436页以下。

〔13〕 据考证,法国制宪会议讨论到第14条(草案的22条)时,有人提议以该条结束人权宣言,而将第15、16条放到宪法正文中。该提议当即遭到孟麦兰西议员的反对:宣言的范围并非仅限于“人权”(droits de l'homme),也包括公民权(droits du citoyen);第6条和14—16条则是人权宣言中属于公民权的仅有四条,所以必须保留在宣言中。另外,达阶和布瓦依兰议员指出:“统治权必须分立,这是人民的一种权利。此种权利应当载于人权宣言中,但实际区分的形式则应载于宪法之中”,因为人权宣言是规定“宪法的原则”。参阅张奚若:《张奚若文集》,清华大学出版社1989年版,第189页以下。

Rights of Man and of the Citizen 用的就是 citizen, 而不是 civil。

我国学者一般将联合国 International Covenant on Civil and Political Rights 译为《公民权利和政治权利国际公约》。其实,该公约的名称更确切的译法可能是《私权(或私人的、民事的权利)与政治权利公约》,因为,如果将 civil rights 译成“公民权利”,在“公民”被泛指“国民”的用法上,“政治权利”与“公民权利”无法构成并列关系;在“公民权”指涉“政治权利”的用法上,公约名称则在逻辑上出现同义反复(变为“政治权利与政治权利公约”)。只有将 Civil Rights 理解为与 Political Rights(政治权利,亦即马克思所界定的公民权)相区别的私人权利或民事权利,逻辑上才更通畅。而且,从这个公约的内容也可看出,除政治权利外,它所列举的其他权利,都是有关自然人的人身自由、生命、财产、安全、人格尊严、诉讼权利、宗教及信仰、通讯等自由以及家庭、婚姻等私生活权利,这些都属于私权或民事权利范畴。

把公民权这个有特定涵义的、属于宪政范畴的、参与国家的政治权利,同广义上的“公民的”权利不加区分,即把公权利同私权利混为一谈、合二为一,就会忽视公民的政治参与权在民主宪政建设中的重要地位与作用。

#### (五)公民权的核心是既参与又抗衡国家权力的政治干预权和政治防卫权

公民权或公民的公权利,核心是政治权利。由宪法确认的政治权利,包括思想信仰自由,言论自由,集会、结社、出版、游行示威自由、对政府的选举权、批评权、控告权及其他监督权,等等。这些政治权利与自由的实质在于使公民对于国家意志的形成能发生影响。如凯尔森所说的:“我们所谓政治权,是指公民参与政府、参与形成国家意志的能力而言。换一句朴实的话来说,这是指公民得参与法律秩序的创立。”<sup>[14]</sup>英国法学家 A. 米尔恩也指出,政治权利是“构造政府和受治者之间的关系的权利”。<sup>[15]</sup>

《牛津法律大辞典》诠释公民权时认为,“公民权或公民自由权虽然与个人权利或自由权部分相吻合,但它们更多地是属于各种社会和公共利益方面的权利,而不仅仅是个人利益方面的权利。它们实质上涉及的,与其说是个人或团体可以在法律的范围内做什么,还不如说他们可以要求什么。公民权和公民自由权可以看作是自由理想的法律产物。”<sup>[16]</sup>这意味着公民权主要是一种为公的,即为公共事业、公益事业效力的公权利,是对为民服务的公权力的补充和促进。

另一方面,公民的政治权利,又是公民对国家权力的一种自卫权、抵抗权。日本著名法学家美浓部达吉认为:“所谓私权,只是存在于私人相互间的权利,国家对之处于第三者的关系。反之,若为公权,国家或公共团体本身居于当事者或义务者的地位。因此,国家对人民权利的保护方法,因公权或私权而有显著的差异。”<sup>[17]</sup>

这种差异,从公民的视角而言,公民的公权利是对应于国家公权力的,并可以成为抗衡公权力的法律武器,是人民和公民以及社会组织“以公权利制衡国家公权力”的主要凭借。它既是对国家权力的政治参与权,也是抵抗国家权力侵犯的政治防卫权。民主国家的公民,不同于专制统治下的臣民,就在于后者只是统治者的顺民,只能服从统治者,没有参与国家或反抗政府的政治权利;而前者则如边沁所说:“在一个法制政府之下,善良公民的金科玉律是什么呢?那就是‘严正地服从,自由地批判’。”<sup>[18]</sup>戴维·M·沃克也指出:个人的自由权是“被 17 世纪和 18 世纪的各种哲学证明为应是与生俱来的或不可剥夺的权利。从历史上看,绝大多数自由全都是通过对国王、苛刻的雇主、不代表人民

[14] [奥]凯尔森:《法律与国家》,转引自《西方法律思想史资料汇编》,北京大学出版社 1983 年版,第 625 页。

[15] [英]米尔恩:《人权与政治》,转引自《西方人权学论》下,四川人民出版社 1994 年版,第 363 页。

[16] 前引[9],《牛津法律大辞典》,第 164 页。

[17] [日]美浓部达吉:《公法与私法》,商务印书馆 1937 年版,第 124 页。

[18] [英]边沁:《政府论》,转引自《西方法律史资料选编》,北京大学出版社 1983 年版,第 480 页。

的国会等的反抗而确定的”。〔19〕

国家对公民的这种自卫权或反抗权应当给予高度的尊重,因势利导,使之有利于政治的改革和进步。

### 三、作为政治存在的公民社会

人具有公民和自然人(私人)双重身份和公权利与私权利双重权利;与之相对应,社会也可以分为“私人社会”与“公民社会”。就此而言,过去把市民社会整体上作为私人领域或私权领域来理解的观点值得进一步推敲。让我们从重温 and 阐发马克思关于作为私人 and 私权存在的市民社会与作为“政治存在”的公民社会的区分开始。

在马克思之前,西塞罗于公元1世纪就提出 Civil Society 是一种区别于部落和乡村的城市文明共同体。而洛克在《政府论》中则第一次将 Civil Society 等同于其政治哲学中从自然状态经过订立契约而形成的政治社会。虽然他已意识到社会中的政治领域与非政治领域的区分,但在他的观念中,二者同属于“市民社会”。〔20〕

马克思在《黑格尔法哲学批判》中论到“政治市民即公民”参与国家政治、参与立法权时指出,公民“希望表明和积极确定自己的存在是政治的存在”,而市民社会也“力图获得政治存在”,“力图变为政治社会”。他通过公民的选举权来说明,市民社会怎样由单纯的经济存在转向争取同时又成为政治存在:“选举是市民社会对政治国家的直接的、不是单纯想象的而是实际存在的关系。因此显而易见:选举构成了真正市民社会的最重要的政治利益。……(使市民社会)上升到作为自己的真正的、普遍的、本质的存在的政治存在。”〔21〕

鉴于“市民社会”一词在字面上不能涵盖非城市市民的农民,我们以“民间社会”来指代整体上同国家相对应的社会。这样,按照马克思的论述,“民间社会”一方面是同政治国家相分离的封闭的自利的私人社会,另一方面,由于作为国家公民也是生活于民间社会中,是“政治市民”,因而社会本身也“力图变为政治社会”。由此,民间社会就可能具有双重身份:私人社会与公民社会,即作为私人社会、作为经济主体和民事主体存在的共同体,民间社会力求脱离国家,反对国家对私人权益和私生活的干预;而作为公民社会,作为政治存在,民间社会则力求参与政治,参与国家,表达和实现自己的意志,促使国家为公民利益、为社会利益服务。它们与国家的关系,简言之,前者是“你别管我”,后者是“我要管你”。

由此,我们可以界定,公民社会是同政治国家相对应的政治社会,其特征就在于它是由政治人(公民)组成的政治存在,而不只是纯经济的存在或作为自然人、私人的民事主体存在。在这个意义上,有论者将马克思说的政治社会等同于政治国家,或者认为马克思是把公民社会作为与政治国家相对应的“私人活动领域”的概念来使用,〔22〕是不确切的。因为,政治国家是同社会脱离并凌驾于社会之上的,而政治社会(即公民社会)则是存在于民间社会之中,并与私人社会并存,而且是同政治国家相对应、且力图与之抗衡的。否则,公民社会的概念及其社会存在就失去了它的意义。因为仅有同国家分

〔19〕 前引〔9〕,《牛津法律大辞典》,第164页, civil rights or civil liberties 条。不过,该书将该条译为“公民权或公民自由权”,似不确切,因为该条界定其内涵是“又叫臣民的自由权;即法律认可和保护的个人和团体的自由权”,故该条目应是“个人的自由权”,译为“公民权或公民自由权”,易与有特定涵义的公民权(政治权利)相混。如译为公民权也只能解释为“公民的”个人权利,包括个人的私权利和公权利,事实上该条目内容也是包括了这两方面的权利。

〔20〕 参阅周国文:《公民社会概念的溯源及研究述评》, <http://www.cc.org.cn/newcc/browwenzhang.php?articleid=3735>, 2006-1-13。

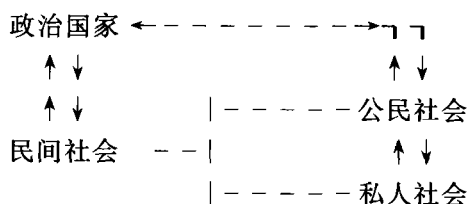
〔21〕 前引〔11〕,马克思文,第393页以下。

〔22〕 参见俞可平:《增量民主与善治》,社会科学文献出版社2003版,第194页以下;俞可平:《马克思的公民社会理论及其历史地位》,《中国社会科学》1993年第4期。

离、只是追求个人私利的分散、封闭的私人社会,是不足以同政治国家相抗衡的。公民社会存在的意义就在于超越私人社会的局限,以其有组织的政治实体(各种非政府组织)来集中和表达社会的共同意志和公共利益,努力扩大社会的平等和自由,实现市民社会本身的民主化法治化,依靠公民们在公共领域里开展社会运动,积极参与国家政治和公共事务,提出政策倡议,以限制强权,促使国家(也包括社会自身)关注和实现全民或某些群体的共同利益与需要,并由此促成对国家的民主转型和改造。

哈贝马斯在《公共领域及其结构转型》一书中认为,市民社会包括独立于国家的私人领域和公共领域。私人领域正遭受商业化原则和技术政治的侵害,使得人们自主的公共生活越来越萎缩,人们变得孤独、冷漠。他主张重建非商业化的公共领域,让人们在自主的交往中重新发现人的意义与价值。他所谓的这种“非商业化的领域”,实即公民社会。他认为在此领域中,公民自由地组合在一起,使本是私人的人们形成公众,从而能以群体的力量处理普遍的公共利益问题。“公民社会由那些在不同程度上自发出现的社团、组织和运动所形成。这些社团、组织和运动关注社会问题在私域生活中的反响,将这些反响放大并集中和传达到公共领域之中。公民社会的关键在于形成一种社团的网络,对公共领域中人们普遍感兴趣的问题形成一种解决问题的话语体制。”<sup>[23]</sup>这就是说,在公共领域,由公民志愿组成的社团及其活动或发动的社会运动,使私人利益转化为公众利益或公共利益,使私域中的诉求扩展为公共诉求,使自然人、“经济动物”变成政治人、“政治动物”、政治市民,使私人社会转化为“公人(公民)社会”。

由此,我们可以将民间社会(指同政治国家相对应的社会整体)、私人社会(即通常所谓市民社会或自然人社会)、公民社会(作为“公人”、“政治人”的社会政治存在,包括公民和社团组织)与政治国家的关系,用下图示明:



我们可以进一步概述公民社会的基本特征如下:

公民社会本质上是在自然人社会或经济社会基础上形成的政治社会或政治人社会。它与一般私人社会(或市民社会)相同的特征是:都有相对于国家的独立性、自主性,都不是从属于国家的“国家的社会”,而是自主自治的“自在社会”;其与一般私人社会的本质区别是,在同国家的关系上,它有一般私人社会所不具备或不完全具备的公众性、政治性、参与性、互动性、抗衡性。公民社会是民间社会中与私人社会(私权领域)并存的、带有政治性的社会实体,是对应于政治国家的政治社会。

公民社会是组织化的社会。它不只是作为分散的个体的公民在数量上的相加和混合,而是组成一定社会组织或者参与社会运动的个体公民、不同利益群体志愿的组合或联合。其成员不只是有公民身份,而且有政治权利能力(公民权)和政治行为能力(能行使参与国家政治的权利)。这种组织可以是很严密的政党和社团,也可以是较松散的组织(如学会、同乡会),或为某个共同目标(如奥运会服务、防禽流感宣传、抗议某个侵犯主权或人权的事件)而一时聚合起来行动,目标达到就各归原位,还可以是长期的社会运动(如环保、预防艾滋病、反核)。

公民社会是政治化的社会。现代公民社会中的公民和各种不同利益共同体,不完全是基于共同的血缘关系、阶级关系、民族关系、文化关系等自然因素形成的联合,也不只是经济和私利的联合,其核心要素是基于共同体的公共利益而形成的政治共同体。如哈贝马斯所指出的,维系它的是“非自然的”社会契约,即宪法。社会成员由宪法获得政治共同体成员的公民资格。作为这个政治共同体的成

[23] 转引自前引[20],周国文文。

员(公民,所有社会阶级、阶层、群体中的组织及其成员),不论其身份如何,其与国家的关系,其政治与法律地位,都处于同一水平线上,在法律上一律平等。

公民社会及其活动只有政治化,才能形成群体性的社会舆论而具有社会强制力,即社会权力,才能取得社会的支持和国家的关注。如马克思所说:“任何问题都只有当它成为政治问题的时候,才会受到重视”;而“任何问题的政治本质全在于它对政治国家的各种权力的关系”。<sup>[24]</sup>如我国企业拖欠农民工工资激化为严重的社会矛盾甚至流血冲突,社会舆论哗然,成为一大政治问题时,才受到中央政府的重视,而着手解决。虽然很多非政府组织的活动宗旨如环保、卫生与健康、社会援助与救济等等似乎同政治无关,但其活动方式一般都要诉诸政府和社会公众,有的还掀起地区性、全国性乃至全球范围的社会运动,因而一般都具有或带有政治性;而且,公民社会对公共利益的诉求是冲着国家权力的,因而它必然会使私人社会成员的集体诉求变为政治行为。至于“绿党”等非政府组织的反核、反战争、反全球化和反WTO,以及反独裁争民主争人权的运动,其政治性就更直接而明显了。

公民社会的活动和诉求是为公的和代表公众的。它固然关注私人权益,但主要是在私人权益基础上形成的公共利益,即社会公益乃至人类公益。也正是公民社会中的社会组织“关注社会问题在私域生活中的反响,将这些反响放大并集中和传达到公共领域之中”,形成社会公众的共同诉求,从而使其诉求活动大都带有政治性。这里“政治性”是从“政治就是管理众人的事”这个广义上说的。

公民社会构成要素有:享有公民权和有政治行为能力、能参与国家事务与社会公共事务的公民群体和社会组织,包括非政府组织(志愿性社团、非营利性组织)、非官方的公共领域和社会运动等几个基本要素。非执政的政党组织也可归入公民社会的社会组织范畴。<sup>[25]</sup>其中政党和非政府组织是核心要素。

公民社会的基本构成特质在于它的组织化和政治化,正是在组织化政治化的公民社会中,包括非执政党在内的各种非政府组织这些核心要素,将分散的公民个人组织起来,将分散的社会意志集中化,将个体的私人利益公共化,从而也使其诉求和活动政治化,使私人社会或市民社会形成政治社会、公民社会,成为能通过同政府对话、协商、辩论、谈判,进行政治参与,通过支持和监督、制约政府行使权力的有组织的社会力量。非政府组织在很多方面实际上担当了政府的职能。如基层的群众自治组织、社区组织、各种行业组织、非营利的基金组织、非官方的事业组织,以及五花八门、千姿百态的各种公益组织等等,都在或大或小范围内、或多或少的程度上填补了政府权力的真空和扩展了政府服务的广度和力度。

公民社会是联系国家和自然人社会的中介和纽带。公民本是国家的产物(国家政治共同体的成员),又是社会的成员。有的学者把公民社会归入介乎社会与国家之间的“第三空间”或“第三领域”。这种三分法虽指出了它的这方面特征与作用,但不能无视另一方面它本身具有的双重身份或属性:既是国家的公民(宪法主体),又是生根于民间的私人社会的成员(私法主体)。

公民社会同国家和政府间的关系正常状况下是互补互动的。公民社会通过选举权产生人民的代议机关和政府,赋予它们以国家权力;并通过非政府组织或公民个人,直接参与国家事务的决策或分担某些政务和社会事务的贯彻施行,同时监督和制约政府权力的行使;必要时通过社会运动,形成舆论声势或压力,推促政府权力的良性运作,抑制其恶性膨胀。政府则运用其权力为国家和社会服务,为公民社会创造其行使政治权利的条件和政治环境,并指导和维护社会的秩序、安全 and 为社会的个体和公众谋福利。对那些于国家和社会有益或无害的社会组织加以扶持和引导,对社会恶势力、黑社会组织则加以取缔。

[24] 前引[11],马克思文,第395页。

[25] 这里所谓“非执政的政党组织”,在多党制国家即在野党。在我国,不仅指作为参政党的民主党派,也包括共产党内生活于公民社会中的非执政的党组织和广大党员群众。



总之,我们在研讨市民社会或公民社会时,既要摒弃单以国家为中心为主导的思路,又要克服单以市场经济或私人领域的视角立论。

#### 四、我国公民社会的发展

随着市场经济的发展和公民权利意识的提高,公民社会在我国已经开始出现萌动的征兆。就社会组织而言,50年代全国性社团只有44个,截至2005年9月底,全国各类民间组织已发展到28万多个,其中社会团体152843个。<sup>[26]</sup>1998年6月民政部将其“社团管理司”更名为“民间组织管理局”,表示“民间”组织不再被视为与“政府”对立的异端。

我国目前尚未形成完整意义上的公民社会。一些党政干部囿于传统的思维,还不愿或不敢放手鼓励民间社团的发展,不大尊重公民结社自由的宪法权利,我国的民间组织的成长,还受到一些不必要的掣肘。迄今8亿农民还没有自己的组织,农民工也没有自己独立的组织为他们争取权利。据报道,我国九成非政府环保组织因登记制度门槛过高而迄今无合法身份,难以开展活动。<sup>[27]</sup>我国迄今也没有一部保障公民结社自由的《结社法》或《社团法》(法律),而只有由国务院制定的、限于行政管理的《社团管理条例》(行政法规)。这同建构公民社会、和谐社会的要求是不相称的。

毫无疑问,我国公民社会的健康生长发育,需要一系列适合我国国情而又有利于公民社会生长的法律制度作为保障,但在我们看来,当前更为重要的,可能还是要认清公民社会的重要意义。在这方面,目前的认识还不统一,一些人还心存疑虑。

党的十六届四中全会提出“坚持为人民执政,靠人民执政”的理念和原则;要求“健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序的政治参与”;“通过多种渠道和形式广泛集中民智”,“扩大人民群众的参与度”,“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”;“发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用,形成社会管理和社会服务的合力”等等。这些治国执政的方略,都离不开以公民社会为基础和动力。而且,一个健康成长的公民社会也是构建和谐社会理想目标的基石。

社会人是千差万别的,在当今经济转型时期,社会利益群体更加多元化。和谐是在多样性基础上的协调统一,而不是要强制人们整齐划一,定于一尊,舆论一律,噤若寒蝉地相安无事;也不是以“稳定压倒一切”来压制一切社会矛盾,求得超稳定的社会而堵塞了社会的改革、发展、进步。我们所要和谐是社会各民族、各阶层、各利益群体的多元化的和合。

公民社会作为组织化的社会,一项基本要素是结社自由。良性的非政府组织是公民社会的核心力量。公民社会中这些社会组织对组织、教育公民,表达公民的利益和要求,维护公民的自由和权利,服务国家和社会,监督和制约国家权力等方面,具有政府不可替代的作用。而这些正是使社会中人与人之间和谐以及政府与民众之间和谐的触媒。与此同时,公民社会中的非政府组织,还是政府在建构和谐社会过程中的帮手。很多社会事务和政府事务已由自愿组织起来的公民和相关社会组织运用其社会资源与社会权利和权力来治理。一些社会中介组织、基层居民自治组织、社区服务组织等等,在协助政府承担许多社会公共事务和照顾公民生老病死、失业后的再就业、调解婚姻家庭纠纷等等日常生活问题上,起了不可替代的作用。有些社会事务是政府不能或不愿做、不该做的,非政府组织正好填补了这个空白,并且利用其资源优势,有些可以比政府做得更好。它们的崛起还可以防止权力的过分集中,促使部分国家权力社会化,优化国家和社会的权力结构。例如,对社会的弱者和弱势群体给

[26] 见《民政部公布第三季度民政事业发展统计数据》(截至2005年9月30日),广东民政信息网 <http://www.gdmz.gov.cn>, 2005-10-25。

[27] 转引自《参考消息》2005年6月28日第16版。

以扶助,对多样性的社会公益事业自愿作出及时的反应,对违反伦理道德的行为以社会舆论的压力给予纠正,弘扬公共道德和服务精神;集中和反映不同社会群体的意见与要求,直接参与政府的决策过程,为政府治理提供社情、民情的依据,贡献来自人民群众和各行各业专家的智慧资源与物资和精神支持,促进政务活动的公开性和透明度等等。

当然,民间社团也是良莠不齐的。有些非法的社会组织和利益集团,是侵害民众权益和破坏社会秩序的恶势力(如横行街衢乡里的黑社会组织、掠夺农民和市民土地房产的权贵资产集团)。如果善于通过公民社会同这些现象作斗争,对遏制民间邪恶势力与非法组织,也可起到政府不可代替的作用。

总之,兴旺健康的公民社会是国家和社会民主化的前提,也是民主制度正常运作不可或缺的因素。“一个平静的和默认的的市民社会产生一个权威主义国家;一个积极的和充满活力公民社会则保证有一个反应灵敏的和民主的国家。”<sup>[28]</sup> 国家需要健康健全的公民社会为后盾;如果公民社会不能形成或软弱无力,国家得不到公民社会的支持就会陷入困境,国家没有公民社会的有力监控就会走向专制和腐败。尊重公众政治参与的权利,善于运用公民社会的能量,是建立与发展和谐社会的长治之策。

---

**Abstract:** According to the Marxist theory that social member possesses dual statuses respectively as citizen and private person with dual rights of public right and private right, we could take the civil society as a being with dual natures of private person society and public citizen society. As a political society corresponding to political state, the public citizen society shows the character of an organizationalism political being, differing from the economic being and civil body being as the dispersive private person society. Non-governmental organizations are the core force of public citizen society. The characteristic and function of public citizen society are to provide each social status its organization and channel of expression, by which to participate in state's politics, influencing policies made by the government.

**Key words:** citizen, right of citizen, public citizen society, non-governmental organization

---

[28] 转引自前引[20],周国文文。