

学校公民教育：

问题及其对策

□黄甫全

公民意识作为新生事物，它的培养、生长和发展并不是一帆风顺的。当前我国的公民意识与一些根深蒂固的传统意识存在尖锐矛盾，处于被排斥的维艰境地。这反映到学校中，导致公民意识教育的“虚弱”。这一问题既有直接的教育根源，也有深层的社会根源，解决它必须标本兼治，基本的对策应包括：（一）社会文化建设中加速实现从“人治”到“法治”的转换，真正确立公民的主体地位；（二）建立实现公民主体地位的教育机制；（三）在学校建设公民教育课程。

—

公民概念具有历史性，它是变化发展的。公民一词来源于古希腊、罗马奴隶制国家。当时，人被分为两大类：“希腊人和野蛮人、自由民和奴隶、公民和被保护民、罗马的公民和罗马的臣民”。①公民就是自由民，比奴隶、臣民高一个等级，在政治上可以当兵、选举和担任公职，在经济上无需做奴仆的卑贱活。那时的公民概念，涵括的是社会阶级的不平等。进入封建社会，在封建专制的等级制度下，劳动人民被压迫、受剥削，没有社会地位，根本没有公民概念。17、18世纪，英国的洛克和法国的卢梭等提出了“天赋人权”、“主权在民”的思想，强调国家属于公民全体，宣称一个国家的所有人都是公民，彼此是平等的。后来，这种公民概念被庄严地写进了美国《独立宣言》、法国的《人权宣言》以及许多资本主义国家的宪法中。社会的发展使公

民概念超越了古代，在现代社会中，公民“通常指具有一个国家的国籍，并根据该国的宪法和法律规定，享有权利并承担义务的人。”②它涵括了现代人类社会的四大理想：民主、自由、平等和爱国。

公民意识对于我们来说是一个正在形成的新概念，人们对它的理解歧义较多，需要进一步探讨。有人提出：“公民意识总体上讲是一个现代社会意识，主要包括道德意识、纪律意识和法律意识，法律意识是公民意识的一个核心内容，它包括公民的法律资格和法律地位，既有法律地位与法律责任相统一的内容，也有公民的法定权利和义务相统一的内容。”③有人认为：公民意识是指“公民个人对自己在国家中的政治地位和法律地位的自我认识，它的主要内容是以宪法意识为核心的民主意识和法律意识。”④还有人写道：“公民意识是公民权利意识和公民义务意识的有机统一”，“一般来说，公民意识包括三个层次：一是公民法律意识，二是公民纪律意识，三是公民道德意识。”⑤这些看法，为我们深入认识公民意识的实质奠定了基础。我们认为，公民是一个纯粹的现代法律概念，而公民意识表现为法治文化中的心理层面的行为方式，包涵了个人作为公民的自我认识的观念状态和自我规范的实践状态及其相互统一。所以，公民意识实质上是公民个人在心理层面上对自己在国家生活中的法律地位的一种认识状态和实践状态相统一的行为方式，是公民认知、公民情感、公民意志行为的统一；包括平等和爱国意识、民主和自由意识。

公民意识关涉的是纯粹的个人与国家之间的关系,所以公民意识尽管从表现上看非常复杂,但本质涵义似可概括为两个层次:一是个人优先的“国家归属”行为方式,即作为一个国家之公民的每一个人,首先是归属于自己国家的。这就意味着,一方面,每个人必须讲国格、讲民族尊严,具有崇高的爱国主义精神;另一方面,个人与国家的关系是第一位的,它超越于个人与家族的关系、个人与民族的关系、个人与阶级的关系、个人与党派的关系、个人与政府的关系。正如我国宪法第十五条规定的:“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”^⑥亦即法律至上,在国家的庇护下,作为公民无论家庭出生如何、属于什么民族、居于什么阶层、加入了什么党派、为官抑或为民,在法律面前人人平等。即平等和爱国的意识。第二是“个人主体”行为方式,即公民个人既是认识、改造和发展国家的主体,又是国家的主人。这是社会主义市场经济体制建设的客观要求,是对在计划经济体制下形成的“公民与国家的关系是身份关系”的旧观念的超越。我国的法学研究正在产生这样的超越。对于公民个人与国家之间的关系,一方面人们已经认识到了“国家权力来源于公民权利,在根本上统一于公民权利。”^⑦另一方面还揭示,“尊重人的主体性和个体性,以人的权利为出发点和归宿,是近代宪法的真谛。所谓宪法关系,应当是指宪法规范所调整的作为权利载体的宪法关系主体与作为权力载体的宪法关系客体之间的事实关系和价值关系。在宪法关系中,宪法关系主体(公民)应该同时享有内在自由和外在自由,实现自律和他律的统一,而宪法关系客体(国家)则应该具有利益性、法定性、被动性和相对独立性。”^⑧简言之,在现代宪法关系中,公民个人是主体,国家是客体。这种客观存在,决定着“个人主体”意识的产生和发展。

构成公民意识的先决条件是以国家为基本组成单位的世界一体化和个性自由为本质特征的个体独立化(即个体对家族、民

族、阶级以及党派来说具有了相对独立性),而这种世界一体化和个体独立性是现代化经济和社会发展的产物,所以公民意识是一种现代意识。由于我国的封建社会持续到20世纪初,比西方落后了数百年,现代化启动很晚,伴随现代化进程的是对外开放,我国目前的公民意识成分主要是外来的。公民意识作为一种现代的和外来的意识,被深深地卷入了传统文化与现代文化、本土文化与外来文化激烈冲突的漩涡之中,与传统的和本土的国家意识、民族意识、家族意识、党派意识、阶级意识、群体意识以及官本位意识形成了矛盾,由于陷于落后观念汇成的“汪洋大海”之中,往往被人们忽视。

二

目前,我国学校公民意识教育仅仅停留在口头的、对社会的普法教育要求的“应付式”的虚功上,没有落实到由专职教师、课程、手段和设备构成的实体上。这种状况,严重地不适应于江泽民同志提出的“培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义公民”的时代要求。只要看一看新近修改颁发的、具有行政法规性质的我国大中小学德育大纲,就可以清楚学校公民意识教育被忽视的情况了。

第一,没有专门的公民意识教育的内容。《小学德育大纲》规定了十大教育内容,包括“热爱祖国的教育”、“热爱中国共产党的教育”、“热爱人民的教育”、“热爱集体的教育”、“热爱劳动、艰苦奋斗的教育”、“努力学习、热爱科学的教育”、“文明礼貌、遵守纪律的教育”、“民主与法制观念的启蒙教育”、“良好的意志、品格教育”和“辩证唯物主义观点的启蒙教育”,就是没有专门的公民教育的内容。^⑨《中学德育大纲》规定,初中阶段德育内容包括“爱国主义教育”、“集体主义教育”、“社会主义教育”、“理想教育”、“道德教育”、“劳动教育”、“社会主义民主和遵纪守法教育”和“良好的个性心理品质教育”,高中阶段德育内容包括

“爱国主义教育”、“集体主义教育”、“马克思主义常识和社会主义教育”、“理想教育”、“道德教育”、“劳动和社会实践教育”、“社会主义民主观念和遵纪守法教育”以及“良好个性心理品质的教育”,除了在初中阶段的“社会主义民主和遵纪守法教育”中有一小点“我国公民基本权利与义务的教育”外,基本上没有专门的公民教育内容。⑩在《中国普通高等学校德育大纲(试行)》中,也规定了十大教育内容,包括“马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平建设有中国特色社会主义理论教育”、“爱国主义教育”、“党的路线方针政策和形势教育”、“民主、法治教育”、“人生观教育”、“道德品质教育”、“学风教育”、“劳动教育”、“审美教育”和“心理健康教育”,仍然没有专门的公民教育内容。⑪

第二、在德育目标中没有明确的“培养社会主义公民”的专门目标。只在初中阶段德育目标中要求学生“初步树立公民的国家观念、道德观念、法制观念”。⑫这一目标只限定在初中阶段,十分狭窄。而在把它具体化到《九年义务教育全日制初级中学思想政治教学大纲(试用)》时,又进一步把限定为初中一年级的十大教学内容中的两小部分,⑬这实际上就使得在小学期间和从初中二年级到大学期间,公民教育几乎成了一片空白。

第三、只有“法制”教育而缺乏“法治”教育。在上述大中小学德育大纲中,有关的文字表述均使用“法制”一词,突出和强调把学生当成对象或“客体”的“纪律”、“规范”、“责任”和“义务”,而不是使用“法治”一词。这严重忽视了学生作为公民主体的民主、自由和权利。“最广义的法制泛指国家的法律与制度。狭义为法律制度的简称。”⑭“法制”强调的是“法律制定者”的主体价值。而“法治”的概念,按人们公认的亚里士多德的理解,它应当包含两重意义:“已成立的法律获得普遍的服从,而大家服从的法律本身应该是制定得良好的法律。”⑮显然,这里指的是公民所“普遍的服从”和判断的“良好的法律”,所以,“法治”突出

的是“公民”的主体价值。这样看来,现在学校法制教育实质上还仅仅是“法律制定者”意志的灌输,很难成为公民意识培养。

三

学校公民意识教育之所以被忽视,原因是多方面的,根源则主要来自学校之外。首先,它的直接根源是社会对现代“教育文化”建构的滞后。现代“教育文化”主要涵括物质层面的教育设施标准化,制度层面的教育管理法治化和心理层面的教育观念的现代化。但现实是,在教育物质文化层面,国家和社会对教育的投资严重不足,学校设施老化、不齐全,离现代化标准差距很大。在教育制度文化层面上,一方面教育法制不健全,主要的是体现“长官”意志的行政规章在运作,公民意识是现代法治化的直接产物,与它是格格不入的。另一方面,公民意识教育没有独立化和制度化。在教育心理文化层面上,传统而落后的观念还在支配着人们的教育行为、特别是支配着教育管理行为。这可以从一个十分有趣的矛盾现象上得以领悟。当年江泽民同志提出“德育为首,五育并举”,教育界特别是教育管理界闻风而动,大张旗鼓地贯彻执行。可是最近江泽民同志反复倡导精神文明建设的根本任务是培育“四有”社会主义公民,而教育管理界似乎听而不闻,还没有什么反应。

这还仅仅是教育上的直接原因。而深层根源则是社会的公民主体地位尚未建构起来,这实质上关涉到新的“公民文化”的建设问题。所谓“公民文化”,在物质层面是公民个人占有属于自己的物质财富,在制度层面是公民个人居于主体地位,在心理层面是公民个人价值与国家价值的整合。而现实是,首先,许多的公民个人并没有真正占有足够的属于自己的物质财富。第二,法律制度不健全,个人与国家的关系、个人与家族的关系、个人与民族的关系、个人与阶级的关系、个人与群体的关系、个人与党派团体的关系、个人与政府的关系

关系,以及这些关系之间的关系没有理顺,没有规范化和法制化,宪法规定的个人主体和国家客体的关系还被“封存”在书本之中,公民个人的主体地位并未落实。第三,在心理层面,忽视公民个体价值、缺乏公民观念。儿童少年以及我们成人往往没有自觉地把儿童少年看成是公民;大多数成人没有自觉地把自已看成是国家的一个公民,没有自觉地维护自己的公民权利和履行自己的公民义务;许多国家干部行政工作人员,还把自己限定在“国家干部”的政治观念,而不是“做公民的公仆”的法治观念。从“政治至上”到“法律至上”的心理变迁,才仅仅是“万里长征走完了第一步”。

马克思主义认为:“真正的主体是人们已接受的并已内化为心中权威的意识形态。在这个意义上,上帝或教会创造人的旧格言已让位于教化或学校创造人的新格言。”^⑩用这一思想来观照问题,公民作为国家主体的观念状态和实践状态的确立,实质上就是公民意识的确立;而公民以及公民意识皆为教化或学校的创造物。这样,教育和学校就是公民意识产生、发展、传播和确立的机制,因此我国飞速发展的“法治”建设,迫切要求加强公民意识教育。为此,必须考虑采取强有力的对策。

一、在社会文化建设中加速实现从“人治”到“法治”的转换,真正确立公民的主体地位。关于从“人治”到“法治”的转换问题,邓小平同志早就提醒过我们,要通过改革,处理好法治和人治的关系。70年代末至80年代初,法学界曾经开展过大讨论,多数人主张废除“人治”,实施“法治”。到了现在,依法治国已被党和政府作为一项治理国家的基本方针,因为,“实行依法治国,建立法治国家,是社会主义的本质要求,是社会发展的必然产物,是人类文明进步的重要标志。”^⑪至于怎样才能确立公民的主体地位问题,马克思和恩格斯曾指出:“意识在任何时候都只能是被意识到了的存在,而人们的存在就是他们的实际生活过程。”^⑫显然,公民意识在任何时候都只能是被意识到了的公民存在,而公民存在

就是个人的公民实践状态,其实质就是公民个人主体地位的实现状态。为此,首先是制定有关专门法,使个人与家族的关系、个人与民族的关系、个人与阶级的关系、个人与群体的关系、个人与党派的关系、个人与政府的关系、个人与国家的关系规范化、法制化;同时修改完善有关法律,确保个人与国家的关系主导上述各种关系。同时更新国家意识、政府意识、党派意识、阶级意识、群体意识、民族意识、宗族意识,并且着力建设它们与公民意识的新型关系,使它们与公民意识之间形成有机结构,保证公民意识居于核心位置。

二、建立实现公民主体地位的教育机制。公民的主体地位本质上是意识的和自觉的,人们没有对自己是公民的自觉意识,就谈不上实现公民的主体地位。人们的自觉意识来源有二:自我觉悟和他我教育。前者需要漫长的时间,后者则是快捷之道。为了尽快实现公民的主体地位,我们必须建立相应的教育机制。除了开展广泛的社会教育外,要着重使学校的公民教育制度化。首先,在我国的教育目的中,融入“培养社会主义公民”的明确目标。其次,明确公民教育在教育内容中的相对独立的地位,变“法制”教育为“法治”教育。再次,处理好公民教育与政治教育、思想教育的关系,把公民教育摆到独立的和基础的位置上。

三、在学校中建设公民教育课程。历史上,发达国家在现代化起步的同时均开展了公民教育运动,在学校中开设了公民教育课程。例如美国建国后,在著名教育家贺拉斯·曼的疾呼和奔走影响下,形成了一场持久的公民教育运动,在学校中普遍开设公民课程,从而孕育出了美国公民意识;还有德国于19世纪在凯兴斯泰纳倡导下大力进行公民教育,影响西欧诸国,使公民意识在这些国家的每一个人心目中扎下了根;就是发展中的印度,也在“第五个五年计划(1974-1979年)”中明确规定:“在所有各级教育中,公民教育要成为课程的组成部分。”^⑬时至今日,翻开欧、

亚、美、澳各洲许多国家的学校课程计划,均设置了独立的或综合的公民教育课程,②以此在新生一代中培养和强化公民意识。我们可借鉴它们的历史和现实经验,在学校中开设独立的或综合性的公民教育课程,突破目前只在初中一年级的“思想政治教学”中开设公民教育内容的限定,建立从小学到大学一体化的公民教育课程,这样才能使学校公民意识教育落到实处。

①《马克思恩格斯选集》,1972年第1版第3卷第143页。

②《法学词典(修订版)》,上海辞书出版社1984年版第142页。

③这是现任国家司法部长肖扬同志在接受记者采访时发表的看法,见《光明日报》1995年11月23日第1版。

④这是现任中国宪法学研究会秘书长、公安部第四研究所所长徐秀义同志的观点。参见《光明日报》1995年12月4日第1版。

⑤陈祥明《试论现代公民意识》,《中国教育报》1996年6月14日第3版。

⑥《中华人民共和国宪法》,载于蔡诚、刘忠德审定的《中华人民共和国宪法讲话》,法律出版社1991年版第120页。

⑦童之伟《公民权利国家权力对立统一论纲》,《中国法学》1995年第6期。此处引自《新华文摘》1996年第5期第11-14页。

⑧戚渊《论宪法关系》,《中国社会科学》1995

年第2期第112-125页。

⑨参见《小学德育大纲》,《人民教育》1993年第9期,第27-30页。

⑩⑪参见《中学德育大纲》,《人民教育》1995年第4期第9-13页。

⑫参见《中国普通高等学校德育大纲(试行)》,《中国教育报》1995年12月21日第3版。

⑬中华人民共和国国家教育委员会制订《九年义务教育全日制初级中学思想政治教学大纲(试用)》,人民教育出版社1992年9月第一版第13-15页。

⑭⑮冯契主编《哲学大辞典》,上海辞书出版社1992年第1060页。

⑯俞吾今《意识形态论》,上海人民出版社1993年第77页。

⑰李步云《实行依法治国,建设社会主义法治国家》,《中国法学》1996年第2期;此处引自《新华文摘》1996年第7期第9-12页。

⑱《马克思恩格斯选集》1972年第1版第1卷第30页。

⑲(印度)夏尔马著,李亚玲译,赵中建校《五年计划中的教育》,载于瞿葆奎主编的《教育学文集·印度、埃及、巴西教育改革》,人民教育出版社1991年版第203页。

⑳参见白月桥主编的《九年义务教育学制课程纵横比较与施教建议》,北京师范大学出版社1993年第64-145页。

作者黄甫全,华南师范大学教育系副教授(510631)

责任编辑:陶原珂