SWU·LS

教育立法研究基地
Institute for Education Law

中国宪法国民教育高端论坛
暨中国法学会宪法学研究会宪法学教学专业委员会2018年年会

论文集

主办单位：中国法学会宪法学研究会

协办单位：中国法学会宪法学研究会宪法学教学专业委员会

青少年宪法教育研究中心（教育部政策法规司－中国人民大学共建）

承办单位：教育立法研究基地（教育部政策法规司－西南大学共建）

西南大学法学院



中国·重庆

2018年6月30日

172 郑磊老师赠

目　录

1. 大会主题报告

1-1 任喜荣：《宪法的现代性与国别性：宪法国民教育的两大支点》 1

1-2 上官丕亮:《社会主义核心价值观与宪法国民教育》 3

1-3 徐继强：《社会主义核心价值与公民宪法观念的宣传教育》 6

1-4 郑磊:《2018 年修宪中宪法学教学契机论纲》 13

1-5 郭殊、夏秋艳、韩晓雨：《学生宪法意识与高校宪法教育的实证研究——以北京地区高校为调研对象》 23

2. 宪法国民教育的宗旨

2-1 范电勤、邹志翔:《我国宪法国民教育的宗旨和必要性》 34

2-2 冯子轩、刘捷鸣:《宪法国民教育的宗旨与必要性》 42

2-3 陈明辉:《宪法如何培养好公民》 49

2-4 向超:《公民意识:我国宪法国民教育的宗旨》 58

2-5 曾心良:《国民宪法教育体系:概念、模式及完善》 65

2-6 马涛:《公民宪法宣教的审美化价值及路径》 73

2-7 陈祥、赵谦：《意识、实践及道路：宪法国民教育的三元功能》 78

2-8 黄丽云：《公民意识的转变——宪法国民教育目的与方法探讨》 85
2-9 谭川：《论我国宪法与社会主义核心价值体系建设——寻找当代中国的共识基础》 92
2-10 于仁鹏：《理念、支持与教学：美国宪法国民教育的特点及启示》 99

3. 宪法国民教育的方法

3-1 石东坡、尹学铭：《宪法话语的有效载体：宪法故事刍议》 107
3-2 谭波：《宪法国民教育、宪法故事与宪法自信》 110
3-3 徐恒、周健华：《刍议宪法国民教育中法律仪式的规范作用与社会作用——以宪法宣誓为例》 117
3-4 杨攀：《“互联网+”宪法国民教育思考》 123
3-5 王霞萍：《“互联网+”下宪法国民教育新态：内涵、目标与转向》 130
3-6 张雅茹：《“互联网+”时代下宪法国民教育的新发展》 137
3-7 文慧：《中小学宪法教育的师资队伍建设研究》 144
3-8 王泽坪：《美丽中国视域下环境宪法国民教育创新研究》 150
3-9 徐瑶：《行政激励视角下的宪法国民教育建设》 157
3-10 宋娟：《青少年宪法国民教育保障机制研究》 163
3-11 王子琪：《青少年宪法教育实质化研究》 171

4. 宪法专业教育的革新

4-1 孟卧杰、黎慈：《中国高校宪法学教学的任务——兼谈宪法学教学研究的现状及其不足》 179
4-2 周珩：《新时代宪法教学改革的理论与实践探索》 186
4-3 刘永、汪雨涵：《论以培育善好国民为中心的宪法专业教育》 193
4-4 周伟：《论行政法学核心课程地位的失落与回归——兼论行政法学和宪法学的分立》 200
4-5 林聪：《新闻传播类专业融入宪法国民教育的意义与路径》 208
4-6 方剑：《软法视角下高校应用型法律专业人才培养问题探析》 214

5. 宪法意识教育的融贯

5-1 屠振宇：《论宪法教育向思维教育转型》 220
5-2 张薇薇、潘瑞芳、王默寒：《加强青少年宪法意识教育的可行性路径研究》 227
5-3 杨蓉、刘永：《宪法国民教育与青少年爱国主义教育的耦合——从宪法序言对社会价值观的引领谈起》 235
5-4 李炳辉：《社会资本与公民性的塑造》 241

5-5 朱捷：《日本宪法国民教育中的实证考察与纵向研究——以神奈川县中小学学生政治教养培养教育指导资料为例》.....251
5-6 秦小建：《公民教化的宪法结构》.....258
5-7 魏钰奇：《以合宪性审查促进公民守法——基于康德的启蒙理解》.....264
5-8 李艳：《以话语分析看我国宪法意识的变迁》.....268
5-9 夏菲：《宪法意识培育超越宪法制度教育——青少年宪法教育内容慎思》.....273
5-10 张玄益：《论青年宪法意识的培育》.....280
5-11 张艳：《青少年宪法意识培养的可行性途径》.....285

【论文提纲】

宪法的现代性与国别性：宪法国民教育的两大支点

任喜荣*

一、宪法国民教育的需求和目标

关于何谓“国民教育”，并没有官方统一的概念。人们通常从国家教育体系和教育的目的两个维度对国民教育加以界定。从国家教育体系的角度看，国民教育是指公共教育，最广义的国民教育可以涵盖学前教育、九年义务教育、高中阶段教育、职业教育、高等教育、继续教育等，以构建终身教育体系为目的，其中狭义的国民教育仅指义务教育；从教育的目的角度看，国民教育是指如何使自然人成长为合格的国民的教育，有学者概括为：“国家实施的让学生认识真正的国情，强调青少年应有爱国情操和民族自豪感，形成学生公民意识和参与能力的教育。”[1]或者“开展国民共同体身份认同教育、国民素质教育与国民生活哲学教育”。[2]两个维度的国民教育概念叠加，其内涵就形成了如何在现代国家教育体系下使自然人成长为合格的国民的教育。

叠加后的国民教育概念特别有利于研究宪法国民教育问题。其一，宪法是高度专门化的法学知识，宪法的普及性教育应该融贯整个国民教育体系，而不能局限于其中的某些阶段；其二，宪法是国家的根本法，其核心范畴为现代民主制度背景下的国家权力与公民权利，其精神和内容最有助于现代公民的养成。

宪法国民教育的需求和目标：

1、弘扬宪法精神；

2、传播宪法知识；

3、维护宪法权威；

4、养成宪法文化传统

针对上述需求和目标，宪法国民教育应该区别于严格的法学专业教育，一方面从法治现代化的维度，通过宪法的现代品格分析宪法的基本价值，凝练宪法精神；另一方面，通过对不同国家宪法规范和宪政制度的比较分析，了解一国宪法和宪政制度的特殊性和时代性，特别是通过对我国宪法规范、宪政制度、人权体系的具体分析，传播宪法知识，塑造国民宪法共识。现代性教育和国别性教育构成宪法国民教育的两大支点。

二、宪法的现代性教育凝练宪法精神

宪法精神是现代国家建构过程中的基本价值共识在宪法上的反映。宪法精神需要在人类社会历史发展进程的维度加以凝练。需要在人与国家的关系这一国家产生以来恒久存在的社会关系中加以理解。宪法产生于 18 世纪晚期，并在产生后就成为近现代民主国家的法治标志物，宪法与民主、法治、人权在制度上的共生关系，决定了只有从宪法现代性出发才有利于凝练宪法精神。在宪法国民教育中贯彻宪法的现代性教育有利于在全社会弘扬宪法精神。

1、宪法是民主社会的法治标志物；

2、宪法是保证国家法治统一的根本法；

3、宪法是权利与自由的保障；

* 任喜荣，吉林大学法学院教授，法学博士。联系方式：15948380195；renxr@jlu.edu.cn

[1] 吴鹏：《香港推行国民教育的路径分析》，《国家行政学院学报》2017 年第 4 期。

[2] 龙宝新：《论面向国民性重塑的现代国民教育》，《南京社会科学》2014 年第 6 期。

4、宪法是国家制度变革的法律界限

三、宪法的国别性教育塑造现代公民

“公民”一词是舶来品。它最初进入中国人政治语汇的时间应该是在20世纪初，其原意指的是作为行使参政权等公权的主体。在法律形式上，自然人只要具有一国的国籍便是这个国家的公民。但是，在国家权力的实际运行中，对现代公民有更内在的要求。宪法的国别性教育有利于塑造现代公民。

1、中国宪政建设的特殊历史进程；

2、国家权力的结构安排及其运行逻辑；

3、公民基本权利体系；

4、中国宪法的与时更新；

5、中国特色社会主义宪政道路的发展要求

结语：现代中国的宪法共识

宪法国民教育是弘扬宪法精神，传授宪法知识的普及性教育。在回答宪法是什么，为什么如此重要等问题时，民主共识、法治共识、人权共识、民族共识、发展共识等在全社会逐渐形成。

【论文提纲】

社会主义核心价值观与宪法国民教育

上官丕亮*

摘　要：为什么要把宪法教育纳入国民教育？社会主义核心价值观与宪法国民教育是什么关系？在宪法国民教育中如何贯彻社会主义核心价值观？本文的回答是：国民教育主要应是宪法教育；社会主义核心价值观就是宪法价值观；开展宪法国民教育应当紧紧围绕宪法文本来贯彻社会主义核心价值观。

关键词：社会主义核心价值观；国民教育；宪法教育；宪法文本

中共中央总书记习近平2018年2月24日下午在主持中共中央政治局就我国宪法和推进全面依法治国举行第四次集体学习时强调：“要坚持从青少年抓起，把宪法法律教育纳入国民教育体系”。而早在2013年12月，《中共中央办公厅关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》就强调：“把培育和践行社会主义核心价值观融入国民教育全过程”。2016年12月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》又强调：“根植于全民心中的法治精神，是社会主义核心价值观建设的基本内容和重要基础”、“深入开展宪法宣传教育，弘扬宪法精神，增强宪法意识，形成崇尚宪法、遵守宪法、维护宪法权威的社会氛围”、“坚持从青少年抓起，切实把法治教育纳入国民教育体系，使青少年从小树立宪法意识、国家意识和法治观念。”今年3月11日全国人大通过的《中华人民共和国宪法修正案》又明确将“国家倡导社会主义核心价值观”正式写入宪法。显然，社会主义核心价值观、宪法教育、国民教育，三者密切相关。三者之间究竟是什么关系，亟待厘顺，以更好加强和推进我国的宪法教育、国民教育以及社会主义核心价值观的培养和实践。

一、为什么要把宪法教育纳入国民教育：国民教育主要应是宪法教育

世界各国都非常重视国民教育（或称“公民教育”），而且国民教育主要是宪法教育。正如日本著名宪法学家杉原泰雄所指出的：据说要当帝王就需要“帝王学”，那么国民要成为真正的主人翁就需要学习可称之为“主权者学”的宪法。[1]

只有经过宪法教育或者说宪法理念的教育，法治国家才会可能建成。就拿美国来说，在独立之前在当时的启蒙思想家潘恩等人的影响和教育下，北美大陆全体人民就形成了独立、自由、民主、共和、人权、法治的宪法观念乃至文化。1776年1月10日，潘思匿名发表了一本宣称独立、自由、民主、共和、人权、法治这些真理如常识一样自然可信的小册子——《常识》。《常识》一出，震聋发聩，犹如划破黑夜的枪声。不出三个月，就发行12万册，在居民中不胫而走，在军队中广为传阅，总销售量达50万册，即使在今天看来也是一本畅销书。当时200万北美居民中几乎每一个成年男子都读过或听过别人谈这本小册子。《常识》流传之广，今天的读者难以想象。当时在许多乡村茅舍，若拥有一本藏书，那自然是《圣经》，如果拥有第二本，那就是《常识》。在许多大陆军士兵的背囊中，都有一本读得皱巴巴的《常识》。一家英国报纸惊叹道：“《常识》无人不读。凡读过这本书的人都改变了态度，哪怕是一小时之前，他还是一个强烈反对独立思想的人。”美国开国元勋乔治•华盛

*作者简介：上官丕亮，苏州大学王健法学院教授、博士生导师，宪法应用研究中心主任，中国宪法学研究会常务理事、中国宪法学研究会宪法学教学研究专业委员会委员。

1[日] 杉原泰雄著：《宪法的历史——比较宪法学新论》，吕昶、渠涛译，社会科学文献出版社2000年版，第6页。

顿也曾承认这本书在“很多人心里，包括他自己在内，引起了一种巨大的变化。”[1]正是因为北美人民形成了独立、自由、民主、共和、人权、法治的文化，有了今天称之为“宪法文化”的文化作为基础和支撑，所以美国能够产生被马克思称之世界上第一个人权宣言的《独立宣言》和世界上第一部成典宪法，所以美国宪法在制定后能够得到充分实施，进而使美国成为了一个共和制的法治国家。

二、社会主义核心价值观与宪法国民教育是什么关系：社会主义核心价值观就是宪法价值观

2013 年 12 月《中共中央办公厅关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》就强调“党的十八大提出，倡导富强、民主、文明、和谐，倡导自由、平等、公正、法治，倡导爱国、敬业、诚信、友善，积极培育和践行社会主义核心价值观。这与中国特色社会主义发展要求相契合，与中华优秀传统文化和人类文明优秀成果相承接”。可以说，这 24 字与宪法密切相关，在很大程度上，就是宪法价值观。

（一）“富强”、“民主”、“文明”、“和谐”价值观在宪法中的体现

富强、民主、文明、和谐是国家层面的价值目标，在我国宪法中均有明文规定。

宪法序言明文规定：把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。

宪法第 2 条规定：　中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。

宪法第 3 条规定：　中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。

（二）“自由”、“平等”、“公正”、“法治”价值观在宪法中的体现

自由、平等、公正、法治是社会层面的价值取向，在我国宪法中也有明确规定。

宪法序言规定：发展社会主义民主，健全社会主义法治。

宪法第 4 条规定：民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。

宪法第 5 条规定：中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。

宪法第 33 条规定：中华人民共和国公民在法律面前一律平等。

宪法第 35 条规定：中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。

宪法第 36 条规定：中华人民共和国公民有宗教信仰自由。

宪法第 37 条规定：中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。

宪法第 47 条规定：中华人民共和国公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。

（三）“爱国”、“敬业”、“诚信”、“友善”价值观在宪法中的体现

爱国、敬业、诚信、友善是公民个人层面的价值准则，在我国宪法中也有体现。

宪法第 24 条规定：国家倡导社会主义核心价值观，提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德

宪法第 52 条规定：中华人民共和国公民有维护国家统一和全国各民族团结的义务。

宪法第 53 条规定：中华人民共和国公民必须遵守宪法和法律，保守国家秘密，爱护公共财产，遵守劳动纪律，遵守公共秩序，尊重社会公德。

宪法第 54 条规定：中华人民共和国公民有维护祖国的安全、荣誉和利益的义务，不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为。

宪法第 55 条规定：保卫祖国、抵抗侵略是中华人民共和国每一个公民的神圣职责。

1参见朱学勤：《两个世界的英雄——托马斯·潘恩》，载《河南大学学报（社会科学版）》1987 年第 1 期。

三、在宪法国民教育中如何贯彻社会主义核心价值观：紧紧围绕宪法文本

（一）对于与社会主义核心价值观表述一致的宪法价值观，在国民教育中应当紧扣宪法文本并作为重点来理解和贯彻社会主义核心价值观

正如前面所讲的，社会主义核心价值观就是宪法价值观，所以在宪法国民教育中理应紧紧根据宪法文本来解读和贯彻落实社会主义核心价值观，而且应当作为重点来深入开展宣传教育。

（二）对于社会主义核心价值观似乎没有明文表述的宪法价值观，在国民教育中也应根据社会主义核心价值观和宪法文本大力开展宣传教育

24 个字的社会主义核心价值观似乎并没有涵盖宪法的全部价值，比如尊重和保障人权、权力制约等宪法最核心的价值好像在 24 个字的社会主义核心价值观的表述中没有明文体现。其实，它们也是 24 个字的社会主义核心价值观所包含的基本精神，或者可以从社会主义核心价值观中解读出来，我们可以“民主”、“法治”中解读出权力制约的宪法价值，从“自由”、“平等”中解读出人权保障的宪法价值。所以，在宪法国民教育中，我们理应根据社会主义核心价值观和宪法文本，大力开展社会主义核心价值观似乎没有明文表述的宪法价值之宣传教育，真正让宪法国民教育成为宪法教育，而且完整全面！

社会主义核心价值与公民宪法观念的宣传教育

徐继强[1]
（上海财经大学法学院，上海 200433）

摘　要：主流宣传中的宪法观念存在一个价值基础，其与社会主义核心价值、宪法价值之间的关系值得探讨。社会主义核心价值观主要是一种宪法内在价值的表现。公民宪法观念的宣传教育，应力图达成宪法价值的内在共识与外在共识，但应以宪法内在价值观为核心。只有坚持宪法的内在价值，才能使得民族复兴的外在价值目标不只是一个美丽的许诺，更是一个能够得以落实的承诺。以社会主义核心价值观这一宪法内在价值对公民进行宪法宣传教育，才能推动公民宪法观念的进步，从而正真让宪法在治国理政中发挥根本法的作用，实现中华民族的伟大复兴。

关键词：社会主义核心价值观；宪法内在价值；公民宪法观念；宪法宣传教育

随着最近一次宪法修改的完成，一场深入学习宣传宪法的行动在全国范围展开。根据《中共中央关于深入学习宣传和贯彻实施<中华人民共和国宪法>的意见》（中发〔2018〕10号），全国各地结合不同地区、不同部门、不同群体的特点和需求，分类加强宪法宣传教育。这一宣传教育活动对于普及宪法知识、增强宪法观念、树立宪法权威、推动宪法实施都具有重要意义。然而，这些宣传教育背后体现的宪法价值观则是更深层次的因素。整个社会，包括官方与民间、精英与大众是否正真达成宪法上的价值共识，成为能否正真信仰宪法、遵从宪法，落实依宪治国、依宪执政的关键。

一、主流宣传中的宪法观念

法观念一般包括宪法知识观、宪法价值观以及宪法实效观三个基本方面[2]。宪法知识观包括对宪法产生与发展、宪法规定的基本内容，以及对宪法性质和地位的认识等。所谓的宪法价值观包括对宪法建构的共同体如民族国家，以及对自由、民主、平等、法治、权威等的价值认同。所谓宪法实效观包括对宪法与个人生活关系、宪法规范的实现程度的看法。其中宪法价值观是宪法观念的核心。

这里所谓的当下主流宣传中的宪法观念是指中共十八大以来，中国共产党，各级政府，党和国家的领导，以及官方媒体所持有的用以宣传教育公民的宪法观念。不过，从历史上看，我国主流宪法观念表现出“事实宪法观”、“意志宪法观”和“规范宪法观”的不同倾向。[3]

事实宪法观一般认为宪法是对政治实践成果的确认。例如，毛泽东同志认为“世界历来的宪政，不论是英国、法国、美国，或者是苏联，都是革命成功有了民主事实之后，颁布一个大法，去承认它，这就是宪法。”[4]。意志宪法观一般认为宪法是统治阶级意志最集中的体现。例如，党的文件和主流媒体中常说，“宪法是党和人民意志的集中体现”。规范宪法观一般认为宪法是对权力的制约和权利的保障。其在党的文件和主流媒体中的典型表述就是“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政”。建国以来，很长一段时间，主流宪法观念特别强调宪法是对革命成果的确认，以及党和人民意志的体现。改革开放以后，特别是82宪法颁布实施以后，宪法作为根本法，要求一切国家机关、社会团体都必须遵循宪法，一切违宪行为都必须予以追究，以及公民宪法权利保障的观念日益成为主流，规范宪法观念得到大幅度的宣传和接受。但是，上述事实宪法观、意志宪法观并没有完全退出主流话语。

由于篇幅所限，本文不打算全面系统梳理和分析主流宣传的宪法观念，而是举例说明之。

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（下文简称《决定》）是新时期推进全面依法治国的纲领性文件，分析《依法治国决定》中的宪法观念具有重要的意义。《决定》在第二部分，即“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施”中对宪法做了一个判断性表达：“宪法是党和人民意志的集中体现，是通过科学民主程序形成的根本法。”这个判断有两方面涵义：第一方面表达的是意志论宪法观，即宪法是党和人民意志的集中体现。第二方面表达的是规范宪法观。但是，从《决定》后面的表达我们可以看出来，更倾向于规范宪法观。它特别重申和强调：“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正。”

今年第十三届全国人大通过《中华人民共和国宪法修正案》（82年宪法的第五次修改）后，从中央到地方，各有关部门都根据《中共中央关于深入学习宣传和贯彻实施<中华人民共和国宪法>的意见》（中发〔2018〕10号），下发了相关宣传学习宪法的意见或通知，具体落实上述《意见》。这些意见或通知归纳起来，主要的有以下方面的重点内容：

第一，关于本次宪法修改的意义。各通知、讲话、评论中一个较为普遍的观点认为，宪法需要与时俱进地对政治成果加以吸收、确认，而且是“人民意志的体现”是“民心所向”。例如，栗战书同志在《在深入学习宣传和贯彻实施宪法座谈会上的讲话》中指出：“宪法修正案有21条内容，全面体现了党和人民在实践中取得的重大理论创新成果、实践创新成果、制度创新成果。”[1]上海市司法局《关于深入学习宣传和贯彻实施<中华人民共和国宪法>的通知》认为，“宪法只有不断适应新形势、吸纳新经验、确认新成果、作出新规范，才具有持久生命力”。[2]还有另一个较为普遍的观点是，宪法修改从新时代坚持和发展中国特色社会主义的全局和战略高度作出的重大决策，是推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。因而，宪法作为纲领性文件的性质得以突出。

第二，关于本次宣传学习的重点内容。各通知、讲话、评论中的普遍观点都要求围绕本次修宪的重要内容理解宪法基本精神。本次宪法修改内容与党的十九大确立的奋斗目标、指导思想、领导核心和重大方略是完全一致的。因此，本次宣传学习的重点内容是中国特色社会主义事业总体布局和第二个百年奋斗目标；习近平新时代中国特色社会主义思想；坚持和加强中国共产党全面领导；国家主席任职方面的有关规定；监察委员会的各项规定；依法治国和宪法实施举措等内容。按照马克思主义的基本观点，宪法中的这些内容从根本上来说体现了历史发展的规律和人民的意志愿望，反映了一种事实宪法观和意志宪法观。

第三，关于宣传学习的目的和任务。各通知、讲话、评论中的普遍观点都强调宣传学习的最终目的和任务是要抓好宪法贯彻实施。栗战书同志的上述讲话强调：“通过开展深入学习宣传和贯彻实施宪法活动，普及宪法知识，弘扬宪法精神，使全体人民成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者”。[3]例如，新华网的评论认为，通过宣传学习，“弘扬宪法精神，普及宪法知识，增强广大干部群众的宪法意识”、“推动领导干部加强宪法学习，增强宪法意识，带头做尊法学法守法用法的模范，善用法治思维”。[4]上海市司法局的上述通知指出：“宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。各级党委和党员领导干部要自觉增强坚持依宪治国、依宪执政观念，不断提高运用法治思维

---

[1] 徐继强，上海财经大学法学院教授，联系方式：xjq8008@sina.com。本文是非常粗略的初稿，欢迎批评指正，未经同意请勿引用、刊载。

[2]所谓宪法观念包括三个方面：第一，宪法知识。例如宪法的产生与变迁、政治共同体的组织原则、宪法背后的阶级力量对比关系与政治事实、治国安邦的总章程、任务目标和追求的总纲、权利保障书、权力运行的根本机制与基础规范；第二，宪法价值。例如人民主权、人权保障、权力限制、宪法权威、契约观念、党的领导、民族复兴、国家和文化认同；第三，宪法实效的看法。例如宪法与个人生活国家生活的关系、宪法权威的认同与接受、公民权利保障的实效、权力运行规则的实效、违宪行为的追究等。

[3] 翟国强在也提出了中国共产党的宪法观念存在“事实论”、“意志论”和“规范论”，参见翟国强：《中国共产党的宪法观念史：超越事实论的变迁》，载《法学评论》2016年第1期；《八二宪法颁布以来宪法观念与理论基础的变迁》，载《华东政法大学学报》2012年第6期。

[4] 毛泽东：《新民主主义的宪政》，载《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版。

[1]‘深入学习宣传和贯彻实施宪法座谈会发言摘编》，载《 人民日报 》2018年03月29日 10 版。

[2] 上海司法行政网，< http://www.justice.gov.cn/info/95bcbca45206473fa4d2b2730cd7d8f6>2018年6月15日访问。

[3] 《深入学习宣传和贯彻实施宪法座谈会发言摘编》，载《 人民日报 》2018年03月29日 10 版。

[4] 新华网评：《这次修宪是一个学习宣传宪法好契机》，载新华网< http://www.xinhuanet.com/comments/2018-03/09/c_1122508445.htm >(2018年6月15日访问)。

和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力和水平。”[1]

第四，关于宣传学习的具体措施。各通知、讲话、评论中的普遍观点认为要分类进行。例如，栗战书同志的上述讲话强调，既要抓住党员领导干部这个“关键少数”，又要确保一切社会组织和个人都自觉以宪法为根本活动准则。上海市司法局的上述通知指出，要抓好“关键少数”示范学，将宪法与“七五”普法结合起来，推动宪法精神进企业、进农村、进机关、进校园、进社区、进军营、进网络。[2]

从上述部门、各层级宣传学习宪法的通知、讲话、评论的重点内容，我们仍然可以看到前述不同宪法观并存的现象。关于宪法修改的正当性和意义，以及宣传学习宪法的重点内容，各通知、讲话、评论主要基于事实宪法观和意志宪法观。而关于宣传学习的目的和任务，以及具体举措则倾向于规范宪法观。

二、主流宣传中宪法观念的价值基础

主流宣传中的宪法观来自于对宪法价值的看法。所谓宪法价值可以从“内在价值”与“外在价值”两个方面来看[3]：所谓宪法的内在价值，是指宪法之所以成为宪法其应具有的品质或德性。例如，现代宪法的法治（权力制约）、民主（人民主权）、人权（基本权利）就是其内在价值。正如法国《人权与公民权利宣言》宣称的“人权没有保障、分权未确立的社会就没有宪法”。一部现代宪法，如果没有权力制约和人权保障的制度设计，那就根本不是宪法。所以，宪法内在价值也称为宪法自身的价值。所谓宪法的外在价值，即宪法所追求的外在目标的实现价值。例如，我国宪法中，“富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”、“中华民族的伟大复兴”等就是宪法的外在价值。

如果只强调宪法的外在价值，把宪法只当作实现这些外在价值的手段，这样的宪法观往往被称为“法律工具主义”，或者就宪法而言也可以称为“宪法工具主义”。[4]片面强调法律工具主义或宪法工具主义往往是有害的。因为如果认为那些外在价值才是最重要的，只要能够实现他们，什么手段都是可以的，那么宪法就可能不被重视，宪法的权威就难以建立，所谓“宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者”就不可能达到。美国学者塔玛纳哈曾对美国法律工具主义的历史做过认真细致的整理分析，最后得出的结论认为，“法律工具主义对法治具有伤害作用”。[5]既然依法治国的核心是依宪治国，那么宪法工具主义同样可能对依宪治国造成伤害。

世界各国宪法都有各自不同的外在价值追求，但是都有法治、民主、人权这些内在价值。也就是说，美国、德国、英国宪法与我国宪法所追求的外在价值可能不同，但是法治、民主、人权这些内在价值都是不可或缺的。也就是法治、民主、人权本身就是宪法。实行宪治，本身就是过法治、民主以及有权利与自由生活，而不论其能够实现什么。当然，这样说不是说不要宪法的外在价值。正真的问题在于，一个真诚的忠于宪法、尊崇宪法的国家和社会，必然带来民族的复兴和经济社会的繁荣。反过来，只是利用宪法，为了某种外在目标随意抛弃宪法，或者把只宪法作为宣传的幌子，正真的国家和民族的繁荣昌盛终难实现或维持。即使短暂实现了，一个没有法治、民主、权利与自由的生活可能也是不值得过的生活。

从我国主流宪法观念发展演变的历史来看，宪法工具主义价值长期占据人们的头脑。这里我们尝试从三种不同的宪法概念的比较和我国的政治传统来说明这一问题：

第一个可以用来分析的是亚里士多德的宪法概念。亚里士多德在首部描绘 150 多个城邦国家制

[1]上海司法行政网，< http://www.justice.gov.cn/info/95bcbca45206473fa4d2b2730cd7d8f6>2018 年 6 月 15 日访问。
[2]上海司法行政网，< http://www.justice.gov.cn/info/95bcbca45206473fa4d2b2730cd7d8f6>2018 年 6 月 15 日访问。
[3] 关于法律内在价值与外在价值的区分可以参照美国学者富勒的经典著作《法律的道德性》中关于关于法律的内在道德的论述。[美]富勒：《法律的道德性》，郑戈译，由商务印书馆 2005 年 11 月版。
[4] 关于法律工具主义的讨论中外有众多文献。我国法学界一般认为法律工具主义是一个贬义词，是对法治的破坏。但也有学者为法律工具主义正名。美国有众多法学家认为美国法律就是工具主义的。参见焦海博：《法律信仰的神话：美国工具主义法律观研究》，清华大学出版社 2017 年版。
[5] 参见(美)布赖恩·Z.塔玛纳哈：《法律工具主义：对法治的危害》，陈虎译，北京大学出版社 2016 年版。

度的专著《雅典政制》中使用的宪法概念原指“构成”[1]，即国家的基本组织法，规定政府结构和运行方式，不同部门的权力分配。作为政治之法的宪法的构成应该更广阔，包括组织机构、阶层结构、价值结构、地理结构、经济结构等。这种宪法概念是最宽泛的，乃至于任何一个共同体或组织都有它的宪法。第二个可以用来分析的宪法概念资本主义革命时期产生的宪法概念。16 到 17 世纪，西方人对政府和个人关系的认识发生了显著变化，宪法也被赋予新的涵义，出现了所谓“立宪意义”的宪法（或自由主义的宪法），宪法是一部限制政府权力、保障公民权利的法律文件。其典型表现在法国《人权与公民权利宣言》第 16 条：“凡权利无保障和分权未确立的社会，就没有宪法”(Any society in which the guarantee of rights is not assured or the separation of powers not settled has no constitution)。这样一个宪法，把权利和分权加进了宪法的内在价值，从而使宪法概念发生了本质变化。正真意义上的现代宪法概念诞生了。所以我门也常常说，宪法是资产阶级革命以后才有的现象，古代没有宪法，就是根据宪法的这两个内在价值标准来界定的。第三个可以来分析的就是中国近代以来的宪法概念。在汉语界“宪法”一词由来已久，如《国语》所谓“赏善罚奸，国之宪法也”，该词系指“典章”、“法度”而言[2]。中国近现代意义的宪法及其观念是舶来品，官方和主流学界的移植始于内忧外患的甲午战争和戊戌变法时期，后在民族自强和现代化的驱使下变为自主的探索。

从上述三个宪法概念的分析明显可以看出，我国近现代宪法概念从一开始就带有强烈的工具主义色彩。中国人理解的宪法从一开始就不是限制权力，保障个人权利的东西。宪法是一种国家独立、民族富强和民族复兴的工具。中国近代宪法要解决的根本问题不是限制国家权力，而是国家权力的建构；不是个人权利的伸张，而是整个民族的求生。这样的宪法价值观念一直延续到新中国宪法。这可以从我国现行宪法独特的构成部分，即宪法序言的表述中看出来。[3]我国现行宪法序言的第七段是关于国家的根本任务表述。这一表述完整地隐含了一个中国特色的社会主义宪法概念，即当代中国宪法（“八二宪法”）是一部中华民族的复兴宪法。 这种民族复兴宪法具有同西方资本主义宪法不同的构成逻辑。其核心含义可以整理为：中华民族的伟大复兴，要在中国共产的领导下，充分发挥人民当家做主的积极性，走中国特色社会主义道路，而这一切都被宪法《序言》赋予了最高的法律效力，是中国的根本法。

中华民族伟大复兴的宪法构成逻辑由两个基本的政治传统提供。一个是中国传统儒家的政治理论。儒家的政治哲学认为，国家和社会的治理要有一些圣人，由圣人充当伟大的君主或者培养伟大的君主，再由这些君主挑选德才兼备的官员或君子带领人民走向某种理想社会（小康或大同等）。[4]另一个传统是中国共产党领导中国人民前赴后继、建立国家，实现中华民族的独立和富强的成功实践。宪法序言中“以毛泽东主席为领袖的中国共产党领导中国各族人民，在经历了长期的艰难曲折的武装斗争和其他形式的斗争以后，终于推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治，取得了新民主主义革命的伟大胜利，建立了中华人民共和国。从此，中国人民掌握了国家的权力，成为国家的主人。”的表述就是这种传统的规范认可。

事实宪法观、意志纲领宪法观强调宪法的外在价值和宪法的工具性，关注宪法的外在效用，所以与宪法工具主义关系更加紧密。事实宪法观是一种实效的观念，而实效与工具紧密相连。政治实践的成果为什么能够得以成为宪法，因为成功、有效。在我国，意志宪法观往往同党的路线、方针、政策挂钩，表现在宪法上就是一种纲领性宪法。或者说宪法就是实现这些伟大纲领和目标的工具。事实宪法观与意志纲领宪法观具有连贯一致性。政治实践成果是过去意志纲领的实现，新的意志纲领是在过去成果的基础上的继续前进与奋斗。总而言之，宪法就是一个人民意志与愿望，在党的领导下不断取得实现的总章程和根本纲领。所以，宪法要与时俱进，“我国宪法必须随着党领导人民建设中国特色社会主义实践的发展而不断完善发展。这是我国宪法发展的一个显著特点，也是一条基

[1] （古希腊）亚里士多德：《雅典政制》，商务印书馆 2010 年版。
[2] 参见：《国语. 晋语九》
[3] 关于宪法序言的规范意义有不同看法。本文认为我国宪法序言虽然不是宪法规范的表达，但是却是宪法价值的重要载体，隐藏中我国宪法的本质密码。
[4] 参见钱穆：《中国文化史导论》，商务印书馆 2003 年版。

本规律。”[1]

规范宪法观认为宪法不仅是政治成果、政治纲领、政治宣言，宪法首先是法，是可以实施的根本法。因而它重视宪法的权威性、规范性和稳定性，重视宪法文件中的国家权力配置和公民权利保障的内容，从而更多体现了宪法内在价值观。

三、社会主义核心价值观与宪法价值

2018 年宪法修正案一项重要修改补充就是将社会主义核心价值观写入了宪法，成为宪法第 24 条第二款的重要内容。24 条属于宪法《总纲》部分，分为两款，其完整条文如下：第一款，“ 国家通过普及理想教育、道德教育、文化教育、纪律和法制教育，通过在城乡不同范围的群众中制定和执行各种守则、公约，加强社会主义精神文明的建设。”第二款，“国家倡导社会主义核心价值观，提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德，在人民中进行爱国主义、集体主义和国际主义、共产主义的教育，进行辩证唯物主义和历史唯物主义的教育，反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想。”可见，第一款是关于精神文明的更宽泛的条文，只有第二款才是宪法中关于价值观的集中明文表达。

社会主义核心价值观的具体内容是中国共产党的十八大报告分别从国家、社会、个人三个层面进行概括的。从国家层面看，是富强、民主、文明、和谐；从社会层面看，是自由、平等、公正、法治；从公民个人层面看，是爱国、敬业、诚信、友善。[2]

这里的问题有两个：第一，社会主义核心价值观与本款中所言的其它价值观（“五爱”，集体主义、国际主义、共产主义价值观，还有辩证唯物主义与历史唯物主义，资本主义和封建主义价值观）是怎样的关系？ 社会主义核心价值观是封闭还是多远开放的？第二，社会主义核心价值观等于宪法价值或宪法核心价值吗？

就第一个问题而言，社会主义核心价值观应该是一个开放而非封闭的体系。首先，社会主义核心价值观吸收了人类发展不同阶段，以及人类不同社会类型的优秀价值因素。例如，和谐就是中国传统文化的精髓，同时也是西方契约精神的内涵。法治是现代社会，特别是西方资产阶级革命以后人类社会和国家治理的基本方式，也被我国宪法确立为国家和社会治理的基本方真（现行宪法第五条：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”）。诚信既是中外传统文化的精华，又是现代社会人们交往合作的基本准则。等等。社会主义核心价值观，不是与人类历史上的不同社会类型价值观绝然隔绝，凭空产生。第二，社会主义核心价值观虽然前面有“社会主义”几个字，但是不能理解为只对赞成“社会主义”的公民适用。我国宪法不仅是大陆地区的根本法，而且也是香港、澳门地区的根本法。我国宪法中的公民，不仅包括“全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者”，而且还包括“拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴的爱国者”[3] 。社会主义核心价值观具体内容并没有特别的意识形态因素，它应该是全国人民最大的重叠共识部分，宪法第 24 条规定的全部价值内容都应该围绕这个重叠共识来解释和适用。

就第二个问题而言，社会主义核心价值观更多地体现了我国宪法的内在价值。理由有以下几个方面：首相，正如上文所述，社会主义核心价值观中的民主、法治、人权（自由权、平等权、富强即富裕的权利）本身就是宪法的内在价值构成的关键成份。其次，社会主义核心价值观更多地体现了契约精神和契约价值，而宪法就是根本契约。契约的前提需要个人权利和自由；契约双方关系是平等交换的关系；契约的本质是信用，关键是诚信；契约是一种和谐的社会合作，而非暴力或强制；权利的本质是自由自主和自我责任[4]，这种权利概念转换到公共领域就是民主；私人之间的立法是签

[1] 王晨：《关于<中华人民共和国宪法修正案（草案）>的说明》。
[2] 参见十八大报告。另外，将这些价值区分为国家、社会、个人三个层面，在逻辑上并不是恰当的。例如，个人就不要自由吗？而国家更要首先遵从法治，等等。
[3] 参见宪法序言第十段。
[4] 权利本质的理论中有“意志论”与“利益论”的争论，本文更倾向于权利的意志论，也就是权利本质是赋予个人自由、自主和自我责任的可能性。根据这种理论，在私人领域的权利，在公共领域则表现为民主。

订合同，公共领域的最大的立法就是民主立宪；依法治国与依宪治国，依法执政和依宪执政才有真正的和谐、文明、公正与富强。可见，社会主义核心价值观虽然有 12 组词，24 个字之多，但其根本体现的是一种根本契约的价值和精神。根本契约就是根本法，这是一种规范宪法观念的体现。

四、公民宪法宣传教育应以社会主义核心价值观为指导

正如上文所述，我国宪法内含内在和外在两类价值体系。由于 82 宪法经历 30 多年的社会变迁，相应先后五次修改，其文本表达出现了某种程度的形式体系的不协调。就 24 条两款而言，社会主义核心价值观的表述与第一款精神文明的规定，第二款中的“五爱”、历史唯物主义等文字之间重叠、模糊，甚至冲突。而且具有契约精神内容的社会主义核心价值观与序言总刚中透露出的管领型社会价值体系之间都存在需要解释协调的地方。所以在公民宪法宣传教育中也出现了一定的混乱和不同侧重。有人把党的权威等同于宪法权威，突出宪法的外在价值而冲淡宪法的内在价值，强调社会主义核心价值中的核心和统一，没有看到社会主义核心价值观具体内容的开放性和包容性，忽视了宪法承认的价值的多元性，强调了宪法序言中实现民族复兴的纲领性宪法，忽视宪法的权力制约和人权保障的规范性宪法。这一切倾向，都是一定程度的对我国宪法的片面解释和认识，其背后很大程度是片面的工具主义宪法观所致。正是基于此种现象，呼吁一种社会主义核心价值观为基础的全民宪法共识非常重要。

任何一个共同体，包括国家要能够良好地存在和发展，都要有一些基本的价值共识。传统社会基于宗教的、伦理的，或者种族的共识，在一个大型多元的现代社会都难以发挥作用了。于是，寻求基于宪法的价值共识就成为现代国家和社会的关键选项。[1]不同阶层种族、宗教信仰、道德伦理、利益偏好的人们之所以能够组成一个稳定的政治共同体或国家，是因为他们都能够达成一种重叠共识，制定一个作为根本契约的宪法，以体现自己认可和接受的价值立场。[2]就我国而言，1982 年宪法就是这样一个全国人民都能接受的价值共识的载体，也就是我们官方语言常说的 82 宪法“反映了我国各族人民共同意志和根本利益”。所以正是由于这样的共识，我国取得了改革开放和社会主义建设的举世瞩目的伟大成就。

这种基于宪法的价值共识同样分为两个方面，一个是外在价值共识，另一个是内在价值共识。82 宪法的制定即达成了外在价值共识和内在价值共识。后经过先后五次修改，其内容和表述更加科学完整。就内在价值共识而言有：党的领导、人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，规定了社会主义法治原则、民主集中制原则、尊重和保障人权原则，等等。就外在价值共识而言有：“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴” 等。

公民宪法宣传教育，推进公民宪法观念的形成，最重要的就是要宣传宪法中的价值共识。无论是内在共识和外在共识都是宣传教育的重要内容。但是就中国当下宪法观而言，宪法的内在价值共识的达成，规范宪法观的培养更加重要。这可以从以下方面加以说明：

首先，我国公民宪法内在价值共识不足，有待宣传培养。“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴”，这些价值目标许多中国人都容易理解和接受。但是宪法是国家根本大法、宪法具有最高权威、依法治国根本是依宪治国、宪法是中国社会公平正义和人民福祉的最大保障的宪法观念，以及民主、法治、自由、平等的宪法内在价值立场许多人即使文字上或口头上接受，实际行动和内心信仰上并不正真认可和接受。所以在这个内在价值和规范意义上，中国人最缺乏的是宪

[1] 参见扬-维尔纳·米勒《宪政爱国主义》，邓晓菁译，商务印书馆 2012 年版。所谓宪政爱国主义，是指公民对现代民族国家普遍确立的关于平等自由权利的宪法原则的认同和忠诚。国家认同与政治认同应当立基于体现着自由民主宪政的规则和价值，塑造培育一种调和普世主义与特殊主义的特定的宪政文化，促进公民政治归属感的养成。只有这样，才能带来正当的公民忠诚和公民团结，从而促进国家长久的稳定、社会的发展。
[2] 关于重叠共识的理论参见罗尔斯：《正义论》、《政治自由主义》等著作。

法共识。正如上文所言，宪法观念包括宪法知识观念、宪法价值观念和宪法实效观念。不仅在宪法内在价值共识缺乏，与之相关的是知识观念和实效观念也缺乏共识。从实效观念来看，很多公民仍然认可领导重要、权力重要、金钱重要、关系重要，甚至经济法、民商法重要，宪法最不重要，宪法和自己生活没有关系。许多经济精英，政治精英，包括非法学的（其实包括法学中的民商法、经济法等法律人）知识精英，对宪法都不感兴趣，认为没有用。从宪法的知识观念而言，公民的宪法知识除了主流话语中的宪法是母法、是总章程、是党和人民意志的根本体现等事实宪法观和意志宪法观之外，宪法核心在权力制约、人权保障，宪法是要实施的根本法、违宪审查、违宪无效的规范宪法知识观念任然缺乏。

其次，我们可以从"许诺"与"承诺"二者的区分[1]来看宪法内在价值的重要性。在人类社会的互动行动中，为了达成相互的合作，往往采取某种"许诺"或"威胁"。例如"如果你答应做什么，我就会如何如何"就是许诺。"如果你不答应做什么，我就会如何如何"就是威胁。其实许诺与威胁是相互转化的。比如父母许诺孩子，"如果你好好读书，我就给你买 iPhone X 手机"，也可以表述为威胁"如果你再不好好学习，就不给你买 iPhone X 手机"。由于行动或称博弈的双方并常常缺乏必要的理性共识，许诺和威胁常常成为不可置信的承诺或威胁，相应地，人们之间一些有效率的合作就无法实现。例如，不确定是否真的把木头从南门扛到了北门，会得到五十金，很多人就不会采取行动去抗那块木头[2]。当商鞅真的给予徙木者五十金的时候，许诺其实就变成了"承诺"。许诺和威胁可以看作是一种言辞上的表示，而承诺指的是一种行动，言而有信。在现实中许诺会不会实现，是否可信，人们往往依赖许诺者的德性。但是，这仍然不能获得稳定的预期。让许诺变为正真的承诺关键是要花费代价。承诺的成本越高，许诺的可信度越大，从而合作实现的可能性越大。例如，许诺借钱会按期归还，如果你用了一件很高价值的东西做抵押，一旦不能如许诺的期限还清债务，将要付出失去抵押物的代价，则借钱如期归还的许诺则更为可信，这样的许诺就是承诺。有执行力的法律使得不可置信的许诺变为承诺，酒席间的各种许诺只有落实为具有执行力的合同才是承诺。

就宪法与宪治而言，人类历史上的开明君主也体察民众的疾苦，关心民众的福祉，在为民谋利方面甚至好于民主体制。但是，如果没有宪法和宪治，为人民谋福利也可能只是一个美丽的许诺。就我国宪法中确定的"富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴"这些外在价值目标而言，如果没有民主、人权、法治这些宪法内在价值的保障，如果没有宪法的正真实施，合宪性审查制度确定的违宪无效的代价，那也可能只是一些美丽动听许诺而已。

总之，宪法的内在价值最重要，因为它不仅是我国宪法文化与民众宪法观念中最为缺失的，更在于他能够使得宪法的外在价值不止是美丽的"许诺"，而是一种能够正真落实的"承诺"。

[1] 参见张维迎：《博弈与社会》第四章。
[2] 参见《史记·卷六十八·商君列传》。

2018 年修宪中《宪法学》教学契机论纲（笔记稿）*

郑　磊**

摘　要：诸多重大"政策理念"经由修宪从经验性宪法命题上升为规范性宪法命题，成为规范国家社会生活的最高规范。这为 2018 年以降的《中国宪法学》教学中宪法解释学观念形成与方法训练提供了丰富、饱满且体系的方法素材与内容素材，这至少体现在如下两大板块七大方面中。在初阶的方法训练中，两会修宪，作为事例为宪法解释学的实践品格训练提供了现场直播的事例导引；政治决断通过修宪进入规范，为"围绕规范"为检验"思维的强制中断"提供了的时间场景；"哑铃状"内容结构，为体系解释的训练提供了五修版本；五次修宪案的关键词轨迹，为历史解释的训练提供了诸多脉络线索。在进阶的方法训练中，序言总纲以及国家机构四项内容这两大修改板块中，呈现出"新时代"中国宪法发展中国家根本任务、国家机构体系等诸多重大内容的结构性变动图景，也为宪法与诸多部门法交互影响拓展部门宪法学的发展提供了结构的规范基础。

关键词：宪法修改；宪法教学；宪法解释学；体系解释；历史解释；国家任务；部门宪法

2018 年 3 月 11 日，第十三届全国人民代表大会第一次会议通过《中华人民共和国宪法修正案》第 32 条至第 52 条，现行宪法经历了第五次修改，此距 2004 年宪法修改，已有十四年。十四年间，中国改革高歌猛进，"由宪法及时确认"此间"党和人民创造的伟大成就和宝贵经验"，是本次宪法修改的重大"基本考虑"之一。[1]由此，诸多重大"政策理念"经由修宪从经验性宪法命题上升为规范性宪法命题，成为规范国家社会生活的最高规范。

由此，这也为 2018 年以降的《中国宪法学》教学中宪法解释学观念形成与方法训练提供了丰富、饱满且体系的方法素材、内容素材，为检验与发展《中国宪法学》的关注实践、围绕规范、体系建构、建设思考教学研究品格提供了契机。

壹、2018 年修宪在宪法教学中方法训练的初阶素材

为宪法解释学的某项特定方法训练或某种方法品格的熏陶所提供的内容素材。

一、事例导引：现场直播的两会修宪

关注实践，是法学的学术风格；事案充盈，自应成为课堂素材的类型特点之一。

（一）宪法事案的多重教学功能

对此，笔者在本科基础课程宪法学教学中，注重从如下四方面、尤其是其后两方面发挥宪法事案的多重功能：

（1）演绎知识点的示例。

（2）归纳知识点的示例。

（3）以案说规范、提炼知识板块体系

（4）方法演练与训练的例子。

（二）新近事案的两大机制尝试

新近发生的事例，虽有事实进展及其所包含的规范要素有待充分展开之憾，但其鲜活感更有助于随课堂进展培养学生关注现实的实时自觉性与法学思考的持续主动性。

为此，在浙大本科基础课程宪法学教学中，笔者充分运用新近发生的宪法事例，尤其通过三项特有机制展开：[2]

---

* **本文为"宪法国民教育高端论坛"（西南大学，2018.6.30）与会论文，尚处于半成稿阶段，欢迎批评指正，援引请有待更新版本。**

本文在作者形成观点、细化提纲后，**何玫**同学（西南大学 2018 届本科同学、2018 届浙江大学宪法学与行政法学硕士研究生）在作者指导下对素材整合、表述提刀上作出了重要贡献，后经作者修改调整形成与会论文版本。

** 郑磊，法学博士，浙江大学光华法学院副教授。

[1] 王晨：《关于中华人民共和国宪法修正案（草案）的说明》，2018 年 3 月 5 日在第十三届全国人民代表大会第一次会议。

[2] 运用新近发生的宪法事例的前两项教学机制的运用方式：

（1）本周事案

（2）事案作业

（3）开课故事

春夏学期天然的开课故事：两会。

全国人大会议的知识点：政体人民代表大会制度，选举制度，国家机构之人大的性质、组成与任期、职权、工作机制等，相关立法涉及的宪法知识点。

（三）十三届一次会议修宪：十四年未遇的 2018 年课程素材

2017-2018 学年春夏学期第一周周五开课：2018 年 3 月 9 日上午。

结合正在进行的十三届全国人大一次会议“会议日程”，突出临场感。

3月9日上午，各代表团审议这个报告和宪法修正案草案的修改稿。【“全国人大宪法和法律委员会”更名入列】。

十三届全国人大一次会议开课故事的讲解框架，详见 PPT。

开课故事热身式讲解的侧重点：现实贴近感、体系感、专业感、可获得感。

二、“围绕规范”：法学方法的前提立场

随着第五次宪法修正案在 2018 年 3 月 11 日下午通过，于是，以正在经历的时间点为分界点，有了一个现身说法一项主张从规范外向规范内进驻的轨迹，对于相同表述、相同内容出现不同乃至迥异评价主张的落差情形，这些都是围绕规范这一法学方法前提立场的鲜活例子。

诸多重大“政策理念”大规模、成系统入宪，是此次修宪的一个突出特点。**一旦经由修宪，原本的政策命题，就脱胎其经验性宪法命题，而上升为规范性宪法命题，成为规范国家社会生活的最高规范**；尽管其系统细致的规范内涵方案，仍然有待在宪法解释、合宪性审查等活动中去展现与发现。在此过程中，作为宪法规范原先出处的政策渊源，也因此成为**提炼规范内涵的优先性历史素材**。

表1　2018 年修宪的部分规范命题与其主要政策渊源对照表

内容	命题属性	出处及其表述
指导思想	规范表述	序言第七自然段（2018）： “习近平新时代中国特色社会主义思想”
	主要政策渊源	十八届六中全会（2016）： “习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略” 十九大（2017）： “新时代中国特色社会主义思想”
发展理念	规范表述	序言第七自然段（2018）： “贯彻新发展理念”
	主要政策渊源	“十三五”规划（2015）： “贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念” 《G20 杭州峰会公报》（2016）： “以创新和可持续的方式推动经济转型” 十九大（2017）： “贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念”
总体布局	规范表述	序言第七自然段（2018）： “推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展”
	主要政策渊源	十八大（2012）： “全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局” 十九大（2017）： “统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设”
发展目标	规范表述	序言第七自然段（2018）： “把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴”
	主要政策渊源	《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》（2006）： “为把我国建设成为富强民主文明和谐的社会主义现代化国家而奋斗” 十九大（2017）： “把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”
宪法宣誓	规范表述	第二十七条（2018）： “国家工作人员就职时应当依照法律规定公开进行宪法宣誓”
	主要政策渊源	《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（2014）： “凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓” 《全国人大常委会关于宪法宣誓的决议》（2015）： “各级人民代表大会及县级以上各级人民代表大会常务委员会选举或者决定任命的国家工作人员，以及各级人民政府、人民法院、人民检察院任命的国家工作人员，在就职时应当公开进行宪法宣誓” 《全国人民代表大会常务委员会关于实行宪法宣誓制度的决定》（2018）： “各级人民代表大会及县级以上各级人民代表大会常务委员会选举或者决定任命的国家工作人员，以及各级人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院任命的国家工作人员，在就职时应当公开进行宪法宣誓”

（1）本周事案

采用方式：每次课堂前五分钟，从同学报名中根据主题相关性、报名先后遴选一位同学。

事案范围：一周内发生的事案，上次课到这次课。

初衷：鼓励运用宪法学原理对身边正在发生的宪法事案进行分析思考。

鼓励转化：鼓励对所选事案持续、深入思考，转化为书面事案作业。

（2）事案作业

主题：事件的宪法学分析**（可当下、可史上）

方法训练：法学思考以言之有据、论之成理为特征；论文写作以问题意识为切入点，在他人思考的基础上前进，须广泛查询、充分阅读、系统梳理相关资料，避免空发感叹、闭门造车；引用他人观点或文字，须表明出处。

分析结构：事件梗概，宪法视点、规范及其论证。

和平外交	规范表述	序言第十二自然段（2018）： “坚持和平发展道路，坚持互利共赢开放战略，……推动构建人类命运共同体”
	主要政策渊源	《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》（2005）： “实施互利共赢的开放战略” 十八大（2012）： “中国将始终不渝走和平发展道路”“中国将始终不谋求互利共赢的开放战略” 《“一带一路”国际合作高峰论坛联合报告》（2017）： “我们将秉持和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢、平等互惠、相互尊重的精神” 十九大（2017）： “始终不渝走和平发展道路、奉行互利共赢的开放战略”“十二、坚持和平发展道路，推动构建人类命运共同体”
党的领导	规范表述	第一条（2018）： “中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”
	主要政策渊源	《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（2014）： “坚持中国共产党的领导。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证” 十九大（2017）： “中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导” 全国人大常委会工作报告（2018）： “中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”
社会主义核心价值观	规范表述	第二十四条（2018）： “社会主义核心价值观”
	主要政策渊源	十八大（2012）： “倡导富强、民主、文明、和谐，倡导自由、平等、公正、法治，倡导爱国、敬业、诚信、友善，积极培育和践行社会主义核心价值观” 十九大（2017）： “培育和践行社会主义核心价值观”“发挥社会主义核心价值观对国民教育、精神文明创建、精神文化产品创作生产传播的引领作用，把社会主义核心价值观融入社会发展各方面”
设区的市立法主体资格	规范表述	第一百条第二款（2018）： “设区的市的人民代表大会和它的常务委员会……可以根据法律规定制定地方性法规，报本省、自治区人民代表大会常务委员会批准后施行”
	主要政策渊源	十八届三中全会决议（2013）： “适当增加有地方立法权的较大的市数量” 十八届四中全会决议（2014）： “依法赋予设区的市地方立法权” 《立法法》第七十二条第二款（2015）： “设区的市的人民代表大会及其常务委员会……可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规”

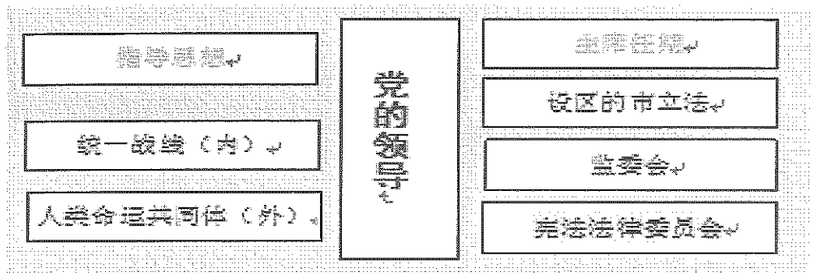
三、体系勾勒：“哑铃状”的第五次修宪内容结构

第五次修宪的二十一条修正案，并非各自为政，而是构成一个“哑铃状”的内容体系结构。（图见 PPT）

哑铃抓手处，即构成此次修宪之主题词与核心内容的党的领导本质特征条款，这是贯穿这次修宪各条修正案的内容红线。

二十一条修正案在内容上主要分布在序言总纲板块以及国家机构板块，两大部分正好构成前后两个铃。

图 1 第五次修宪的“哑铃状”内容结构图



四、历史脉络：以五次修宪的对比梳理为例

1982 年宪法，至今经历了五次修改，产生五十二条修正案。其中，不仅五次修改可从其主题词变迁中显现出其与时俱进的总体主题轨迹；而且，一些重要关键词，叠加出现的多条修正案中，条分缕析可显现其局部关键词轨迹。

（一）五次宪法修改的主题词轨迹

私营经济脱颖而出——1988 年修宪。
市场经济势在必行——1993 年修宪。
依法治国宏伟蓝图——1999 年修宪。
人权入宪大势所趋——2004 年修宪。
党的领导本质特征——2018 年修宪。

（二）党的领导条款

表2　党的领导规范在历次宪法修改中的表述特点对照

	表述特点	典型性规范索引
共同纲领	以叙述性文字集中在序言中	（略）
1954年宪法	以叙述性文字集中在序言中	序言第4段： “必中国共产党为领导”
1975年宪法	全面提法正文	第一章第二条： “中国共产党是全中国人民的领导核心” 第二章第十六条： “全国人民代表大会是在中国共产党领导下的最高国家权力机关” 第三章第二十六条： “公民的基本权利和义务是：拥护中国共产党的领导”
1978年宪法	提法正文	第一章第二条： “中国共产党是全中国人民的领导核心”
1982年宪法	以叙述性文字集中在序言中	序言第5段： “中国共产党领导中国各族人民”
1982年宪法第五次修改	提法正文	序言第6段： “中国共产党领导中国各族人民” 第一条： “中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”

（三）指导思想条款

表3　1982 年宪法历次修宪中指导思想条款的修改对照表

指导思想条款	条文表述
1982 年宪法原文	序言第七自然： “在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下”
1982 年修宪	未涉及
1993 年修宪	未涉及
1999 年修宪	增加“邓小平理论”（修正案第 12 条）
2004 年修宪	增加“‘三个代表’重要思想”（修正案第 18 条）
2018 年修宪	增加“科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想”（修正案第 32 条）

（四）社会主义初级阶段条款、社会主义市场经济条款

表4　1982 年宪法历次修宪中社会主义市场经济条款的修改对照表

指导思想条款	条文表述
1982 年宪法原文	未涉及
1982 年修宪	未涉及

1993 年修宪	序言第七自然“我国正处于社会主义初级阶段”
1999 年修宪	序言第七自然“我国将长期处于社会主义初级阶段”
2004 年修宪	未涉及
2018 年修宪	未涉及

（五）非公经济条款

表5　1982 年宪法历次修宪中非公经济条款的修改对照表

指导思想条款	条文表述
1982 年宪法原文	第十一条： “在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济，是社会主义公有制经济的补充。国家保护个体经济的合法的权利和利益。国家通过行政管理，指导、帮助和监督个体经济。”
1988 年修宪	增加“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合法权利和利益。对私营经济实行引导、监督和管理。”（修正案第 1 条）
1993 年修宪	未涉及
1999 年修宪	修改“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济，是社会主义市场经济的重要组成部分。”“国家保护个体经济、私营经济的合法的权利和利益。国家对个体经济、私营经济实行引导、监督和管理。”（修正案第 16 条）
2004 年修宪	修改“国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的权利和利益。国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展，并对非公有制经济依法实行监督和管理。”（修正案第 21 条）
2018 年修宪	未涉及

（六）统一战线条款

表6　1982 年宪法历次修宪中统一战线条款的修改对照表

指导思想条款	条文表述
1982 年宪法原文	序言第十自然段： “在长期的革命和建设过程中，已经结成由中国共产党领导的，有各民主党派和各人民团体参加的，包括全体社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线，这个统一战线将继续巩固和发展。”
1988 年修宪	未涉及
1993 年修宪	未涉及
1999 年修宪	未涉及
2004 年修宪	增加“社会主义事业的建设者”（修正案第 19 条）
2018 年修宪	增加“致力于中华民族伟大复兴的爱国者”（修正案第 33 条）

（七）乡镇人大任期条款

表7　1982 年宪法历次修宪中乡镇人大任期条款的修改对照表

指导思想条款	条文表述
1982 年宪法原文	第九十八条： “省、直辖市、设区的市人民代表大会每届任期五年。县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会每届任期三年。”
1982 年修宪	未涉及

1993 年修宪	修改为“省、直辖市、县、市、市辖区人民代表大会每界任期五年，乡、民族乡、镇的人民代表大会每届任期三年。”（修正案第 11 条）
1999 年修宪	未涉及
2004 年修宪	修改为“地方各级人民代表大会每届任期五年。”（修正案第 38 条）
2018 年修宪	未涉及

贰、2018 年修宪在宪法教学中方法训练的的进阶素材

为中国宪法发展中的特定意义脉络浮现，提供的内容素材，围绕此在教学过程中可尝试的结构化描述与体系化构建。

五、序言

（一）序言的内容结构及其效力

序言共十三自然段，包含相互关联的三大内容板块：执政基础、国家任务和法律效力。序言第一至第七自然段，叙述了中国历史脉络中中国革命的历史进程及其成就与经验，由此论述了政权的正当性。第七至第十二段，概述了国家根本任务，并为此规定了……、祖国统一、统一战线、政党制度、民族关系和外交政策的诸项基本制度。第十三段，确认了宪法具有“最高的法律效力”。

宪法序言的效力的 2018 年修正案证据。

（二）指导思想的丰富

……

（三）国家根本任务的发展

……

序言第七段确定国家的根本任务是“沿着中国特色社会主义道路，集中力量进行社会主义现代化建设”。本次修宪对落实任务中的指导思想、发展理念、总体布局和发展目标进行了与时俱进的规范表达。

六、国家机构

（一）国家主席连任限制修改

修正案第四十五条：修改“中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同。”

（二）设区的市地方性法规制定资格的宪法确认

修正案第四十七条：新增“设区的市的人民代表大会和它们的常务委员会，……，可以依照法律规定制定地方性法规”。

（三）监察委员会的宪法建构

修正案第五十二条：新增监委会的性质、组成、监委会和人大关系、监委会和法检执关系。

（四）宪法和法律委员会更名

修正案第四十四条，新增“宪法和法律委员会”。

七、部门宪法：宪法和部门法“交互影响”

2018 修宪，可以说是诸多部门法宪法化或部门宪法学成规模突进。

环境宪法是其典型。与此同时，监察法、立法法，国际法，虽不全然同理，但部门宪法化的进路明显。

“修宪与部门宪法”正值系统专题讨论的契机，既可提炼一些一般原理，也是推进宪法与部门法交流的契机。

（一）环境宪法

表8 *环境宪法规范体系脉络表*

[1] 参见张翔：《环境宪法的新发展及其规范阐释》，《法学家》2018 年第 3 期。

规范内容	宪法修正案序号及其宪法条文号
国家目标	修正案第三十二条， 序言第七自然段
环境保护	第九条第二款、第十条第五款、第二十六条
国家机关任务	修正案第四十六条， 正文第八十九条

（二）监察组织法的宪法架构

第五次修宪一共是 21 条的宪法修正案，这当中有 11 条是涉及监察委员会的规定的，是对原来宪法当中的 10 条的 11 处进行了修改，在国家机构这一章专门增加了监察委员会这一节。[1]

1．监察委员会入宪的三大形式突破

2．监察委员会入宪的三大规范意义

第一，反腐败工作法治化宪法化的历史举措。

第二，人民代表大会制度的丰富和发展。[2]

第三，党政融合的党和国家机构改革试点与样本。

3．监察委员会宪法规范的内容结构

三大规范意义对应三大国家机关关系，及其法结构板块。

过半修宪未监察，过半监察修宪在人大。

表9 *监察组织法宪法规范体系脉络表*

规范内容		宪法修正案序号及其宪法条文号	涉及修正案数与条文数
监委会组织概述	**性质**	修正案第五十二条，正文第一百二十三条。	1-1
	组成、任期与机构体系	修正案第五十二条， 正文第一百二十四条、第一百二十五条； 修正案第四十一条，正文第六十二条。	2-3
	监委会的职权权际	修正案第四十六条，正文第八十九条； 修正案第五十条，正文第一百零四条。	2-2
监委会与人大关系法		修正案第三十七条，正文第三条第三款； 修正案第四十一条，正文第六十二条； 修正案第四十二条，正文第六十三条； 修正案第四十三条，正文第六十五条第四款； 修正案第四十四条，正文第六十七条； 修正案第四十八条，正文第一百零一条第二款； 修正案第四十九条，正文第一百零三条第三款； 修正案第五十二条，正文第一百二十六条。	8-8
监委会与法检执关系法		修正案第五十二条，正文第一百二十七条。	1-1

[1] 参见沈春耀、郑淑娜等：“宪法修正案专题记者会”文字直播（2018 年 3 月 11 日），载 http://www.npc.gov.cn/npc/zhibo/zzzb27/node_29882.htm，2018 年 5 月 9 日访问。

[2] “监察法草案说明”从五方面概括了“制定监察法的重要意义”，其中第五点就是：“制定监察法是加强宪法实施，丰富和发展人民代表大会制度，推进国家治理体系和治理能力现代化的战略举措”，李建国：《关于<中华人民共和国监察法（草案）>的说明》，2018 年 3 月 13 日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上。

（三）立法法与宪法的互动

表10　各类地方立法主体资格宪法依据对照表

立法主体		《立法法》依据条文号	《宪法》依据
省、自治区、直辖市	人大及其常委会	第七十二条第一款	正文第一百条第一款
	政府	第八十二条	未直接列明
设区的市	人大及其常委会	第七十二条第二款	修正案第四十七条、正文第一百条第二款
	政府	第八十二条	未直接列明

（四）国际法与宪法的互动

1．序言十二自然段首修：和平共处五项原则→“构建人类命运共同体”

2．部门宪法学与部门法杂糅的边界：以国际关系学科为例。

代结语：宪法学研究与教学的互动

实施推动、研究先行、教学普及。

大学生宪法意识与高校宪法教育的实证研究[1]

——以北京地区高校为调研对象

郭殊　夏秋艳　韩晓雨[2]

摘　要：宪法是国家的根本法，现代公民应当具有较高的公民意识，核心是宪法意识。将我国公民培养为具有公民意识的现代公民，形成对国家共同体的认同，必须要重视提升公民的宪法意识。青年人的宪法意识决定着我国未来的公民素质，提升大学生的宪法意识尤为关键。以北京地区的几所高校大学生为调研对象，对大学生的宪法意识和高校的宪法教育现状进行实证调研。通过对高校的调研，发现当前宪法教育的不足之处，应当从国家教育制度、学校通识课、学生自主性等方面加强宪法教育，从而提升青年人的公民意识。

关键词：大学生；公民意识；宪法意识；宪法教育；共同体

一、调查的缘由

我国正处在由传统社会迈向现代社会的转型时期。四十年来，改革开放事业也在不断深入推进，民主与法治建设事业也在不断发展。国家治理现代化的实质是法治，依法治国的前提是依宪治国。这就要求中国公民具备良好的现代公民意识，增强国家认同感、民族认同感和法治认同感，关键是全国上下遵宪、守宪、行宪。公民是国家这一政治共同体的成员，是构成国家的首要因素。现代宪法以保障公民基本权利为依归。公民除了是指拥有一国国籍的人民外，宪法还赋予公民相匹配的独立性和自主性。独立性是指其对于国家而言是独立的，自主性是指可以当家作主、参与国家管理和社会公共事务的本质特征。

为实现中国梦这一共同梦想，我国应该加强公民教育，增强公民意识和进一步实现公民主人翁的主体地位。习近平总书记早在2014年十八届四中全会中就明确指出：加强宪法实施，坚持依宪治国、坚持依法治国。宪法是国家的根本法，是国家治理的总章程。目前，国民的宪法意识水平较低，培养一个合格公民首先就是要对国家的治国总章程有深刻的认同感，即对国家这一共同体的认同，维护宪法根本法的地位和宪法的最高法律效力。青年一代是祖国的未来和希望，普及公民教育的当务之急就是加强对青年一代的宪法教育，只有弥补宪法意识不足这一短板，公民教育才能够持续开展。

在第四个宪法日之际，本课题组以调查问卷的方式，对北京地区大学生的宪法意识和高校的宪法教育进行研究分析。北京高校林立，学生生源遍布各地区，以北京地区大学生为例进行实证研究，有较强的推广和普遍适用意义。进一步归纳大学生宪法意识的现状及该现象的成因，并分析我国高校宪法教育存在的不足。在实证研究的基础上，结合2018《中华人民共和国宪法修正案》的精神进行综合分析，借鉴西方国家公民教育的实践，在社群主义理念的指导下，通过国家、学校普及宪法教育，使得宪法教育成为公民教育体系中不可或缺的内容，并充分发挥公民个人的公众参与和责任感，从而增强青年大学生的宪法意识，最终成长为具备良好公民意识的现代公民。

二、培育公民意识和宪法教育的重要性

公民意识是社会意识的表现形式之一，它特指作为某一国籍的公民所具有的依法享有一定权利

[1] 基金项目：本文系郭殊主持的北京市教育科学“十二五”规划课题《大学生公民意识与公民教育状况实证研究》（编号：CFA12089）的阶段性成果。

[2] 作者简介：郭殊，北京师范大学法学院副教授，北京教育法治研究基地（北京师范大学）研究员。夏秋艳，北京师范大学法学院硕士研究生。韩晓雨：北京市东城区工读学校教师、法律硕士。

本报告的调研工作还有郑梅清、田宝才、崔艳丽、高壮耀、石浩、李想、刘思、陈小燕、刘丛丛、陈佳玉、郭妍子、肖舒婷等同学的参与和协助，在此一并致谢。

和承担一定义务为主要方面的意识，是公民对自身地位与权利义务以及对实现自身权利义务所采取手段等方面的认识[1]。简而言之，公民意识就是一个现代合格公民应当具有的各种观念[2]。公民意识是权利与责任意识、民主意识、法制意识、道德意识等多个层面的统一。其内涵十分广泛，涉及多个领域，包括民主法制观念，自由平等观念，权利义务观念，纳税人意识，创造幸福生活的主体意识，对自己的国家、民族文化的认同感，具有自治、自重、自律、自助的心态，有宽容谦让的传统美德与社会公益心，有团结互助精神等[3]。培养合格的中华人民共和国公民，需具备的必要条件就是拥有良好的公民意识，其内涵包括“一个中国”的国家意识、“尊法、守法和护法”的法制意识、“自立自强、乐于助人”的道德意识、“当家作主责任”的民主意识。有学者指出还要树立通过法律实现公平正义的基本观念[4]。笔者认为，当代公民最重要的是要确立共同体意识，即对国家这一共同体的身份认同。

公民教育是增强公民意识、培育现代公民的主要手段。公民教育有广义和狭义之分：从广义上讲，公民教育是指传授公民必要的知识以提高他们的思想、科学、政治、文化素质等；从狭义上讲，公民教育是指通过各类教育活动，使公民增强权利与责任意识、民主意识、法制意识等公民意识，增强政治参与、社会参与等公民能力，成为与民主法治国家相适应的现代公民[5]。培养我国公民成为对国家、民族、法制具有认同感的合格的社会人，中华民族共同体的一员，必须将公民教育渗透到国民教育体系的各个阶段。

当前，加强公民教育、培育现代公民意识成为我国法治建设的重要一环，其核心是树立公民宪法意识，加强公民宪法教育。大学生作为国家建设和发展的最重要人才群体，应当具有良好的现代公民意识，重点培育其宪法意识。但是由于现行中小学教育体制过于强调应试教育，导致社会各界对学生公民意识教育的重视程度不够，加上高校近些年来的大面积扩招，使得大学生的总体思想道德素质出现滑坡，距离现代公民的要求有着较大差距。主要表现为一些学生缺乏主体精神、权利义务认识存在偏差、民主法制意识淡薄、欠缺责任意识等。我国大学生的公民意识急需提高，公民教育亟待加强。

因此，笔者认为，以宪法教育为切入点，通过高校宪法通识课的普及和“宪法日”等一系列活动的开展，加强大学生宪法意识，从而培育当代青年人的公民意识。为更为详细、准确地了解大学生的公民意识现状，本课题组以北京地区若干所高校多个层次的学生群体进行了调查，以获得一手数据，从而分析具体情况，并在结合相关理论基础提出相应的对策。

三、大学生宪法意识和高校宪法教育的问卷调查及分析

宪法意识是社会意识的一种具体表现形式，是公民关于宪法的知识、观点、心理和思想的总和。它包括人们对于宪法知识和基本原理的掌握程度，对宪法功能的认识，对宪法实施的评价，对于基本权利保护和行使状况的感受等等[6]。公民的宪法意识水平不仅直接关系到宪法权威的树立和国家民主与法治建设的进程，更决定着公民意识的强弱和公民教育的推进。可以说，公民意识的核心是公民的宪法意识。公民教育的核心是公民的宪法教育。

本次调研选取北京地区若干985、211、其他部属在京高校、北京市属高校、民办大学等多类型高校，并抽取理工文科多学科、多专业类型的大学生进行问卷调查。本次调查问卷共收回有效答卷348 份，该问卷的内容主要分为三部分，第一部分是对调查对象的年龄、成长背景、学历等个人情况的调查；第二部分是通过选择题的形式了解调查对象对于宪法知识的了解程度，以考察其宪法意识的强弱。第三部分是为了了解目前我国高校宪法教育现状和问题以及调查对象对于提升公民宪法

1檀传宝：《论“公民”概念的特殊性与普适性——兼论公民教育概念的基本内涵》，载《教育研究》2010 年第 5 期。
2伍华军、周叶中：《我国公民意识及其培植研究》，武汉大学出版社 2014 年版，第 3 页。
3檀传宝：《努力加强“公民道德的教育”》，载《人民教育》2011 年第 24 期。
4李林：《通过法治实现公平正义》，载《北京联合大学学报(人文社会科学版)》2014 第 3 期。
5张宜海：《基础教育阶段如何培养学生的公民意识》，载《人民教育》2010 年第 18 期。
6韩大元、王德志：《中国公民宪法意识调查报告》，载《政法论坛》2002 年第 6 期。

意识的相关建议。

（一）调查对象背景分析

第一部分为调查对象的个人情况分析。此次调研的受访者中年满 18 周岁的大学生所占比例为97.41%（图 1），总体而言，成年大学生的社会经验较为丰富、思想较为成熟，已形成系统的认知，因此得到的调研结果更加客观真实。另外，此次调研的受访者男女比例为 31%:69%；城镇农村比例为 60.63%:39.37%。

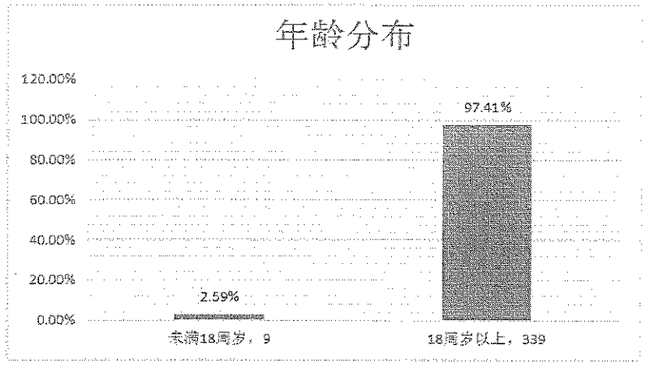


图 1

在本次的问卷发放中，根据受访者所在高校的调查结果来看，来自 985 或 211 高校所占比例为69.54%，北京市属高校所占比例为 16.67%，其他部属在京高校所占比例为 9.48%，民办高校所占比例为 4.31%，样本的采集对象全面，覆盖各个层次。根据受访者的学历分析来看，本科生所占比例为 74.71%，研究生所占比例为 21.26%，专科生和博士生所占比例较小，分别为 2.59%和 1.44%（图 2）。此外，本次问卷对受访者的政治面貌也进行了调查，其中共青团员所占比例为 69.54%，共产党员所占比例为 22.99%，群众所占比例为 6.9%，民主党派所占比例为 0.57%（图 3）。从以上问题及结果可以看出，本次调查问卷的受访者个人状况显示出他们符合本调查问卷的受访群体的特征，能够满足本调查问卷的要求，可以充分体现出当代大学生的基本状况，符合该调查的目的。

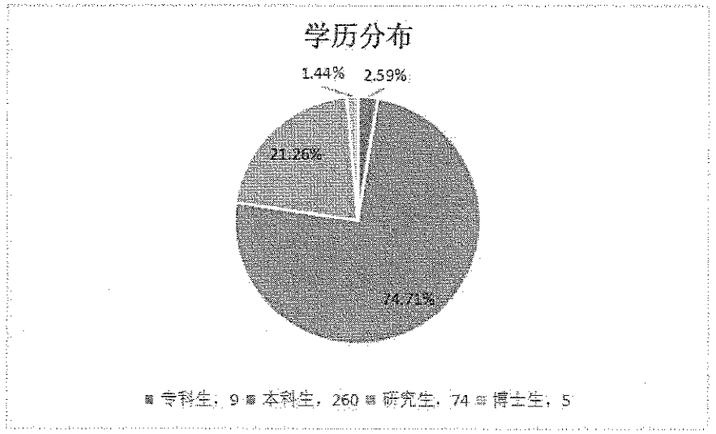


图 2

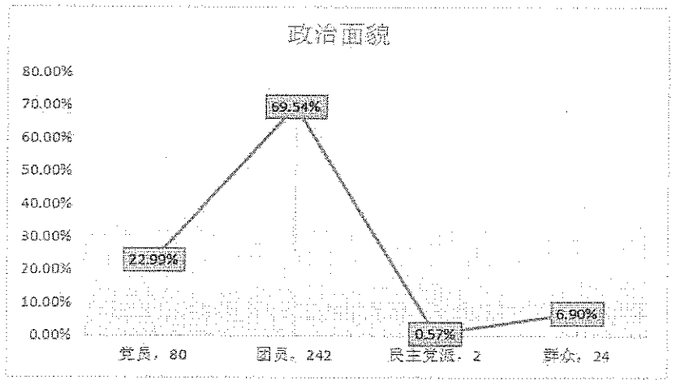


图 3

（二）北京市高校大学生宪法意识现状分析

第二部分是有关大学生宪法意识的调查，本节涉及的题目都是宪法中的基础知识，包括国家的政治制度、公民的基本权利义务等。本节调查的主要目的是通过问卷中设计的问题对当代大学生的宪法意识和认知程度进行了解。通过本节的问题，可以看出当代大学生对于基本的宪法常识了解程度还有很多不足之处，尚不能明确自己作为当代社会主义现代化建设的中坚力量的社会责任和应履行的义务。以下通过分析几个具体的问题加以说明：

在有关现行宪法颁布时间的问题中，明确知道的大学生只占受调查者的 62.07%，有 26.44%的受访者选择了错误的选项（注：1949 年颁布的《中国人民政治协商会议共同纲领》具有临时宪法的作用），更有 11.49%的同学并不清楚宪法的颁布时间（图 4），表明目前大学生对于作为根本法的宪法关注度一般。

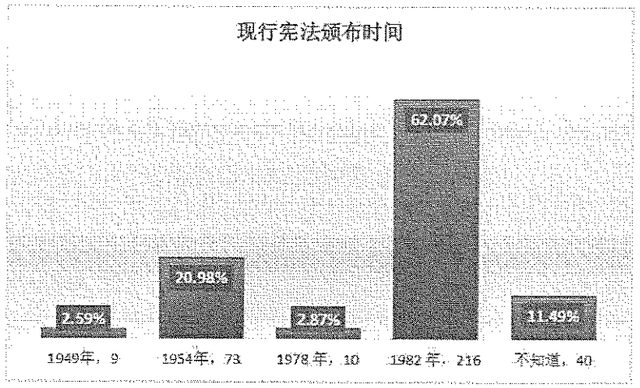


图 4

2014 年 11 月 1 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过设立国家宪法日为 12 月 4 日，本调研问卷发放正值第四个宪法日宣传期间，但是仍有将近 44%的学生不能够清楚的知道国家宪法日的日期（图 5）。由此可见，大学生对于宪法的这一基本知识认知度还不是很高，宪法日的活动仍然存在宣传不到位，覆盖面不广的现象，现状实在堪忧。

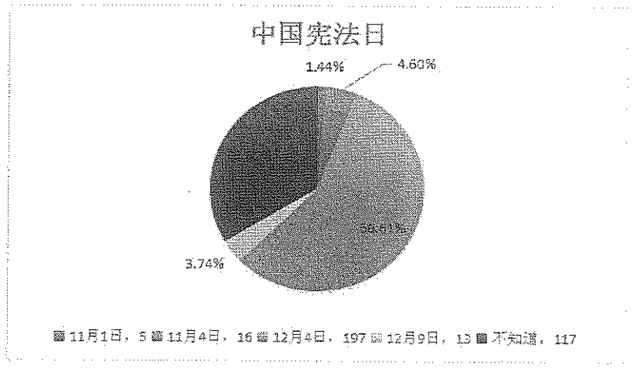


图 5

另外，受访者对于诸如国家的根本政治制度、公民的基本权利以及选举与被选举的年龄等问题都具有较为明确的认识，回答准确率较高，说明大学生的政治常识教育达到了相对满意的效果，反映出整个学生群体具有一定程度上的主人翁意识和权利意识（图 6、图 7、图 8）。

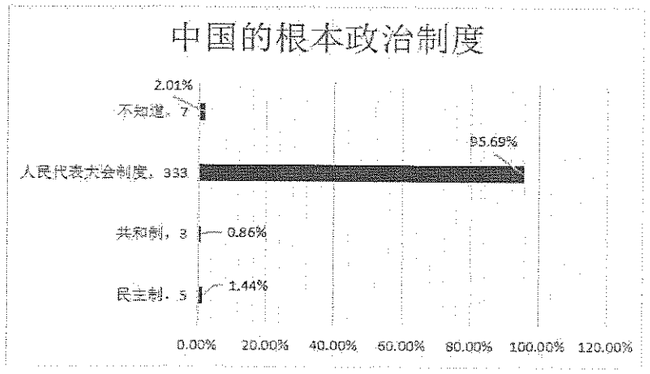


图 6

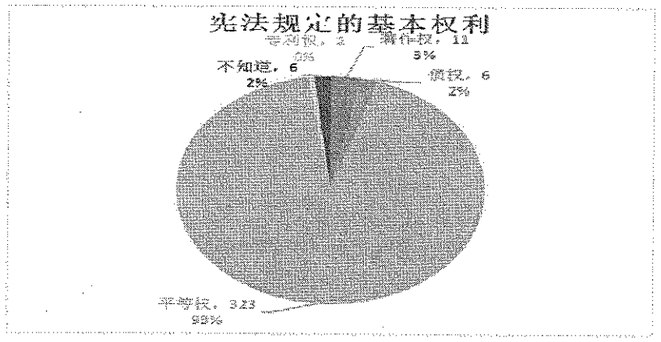


图 7

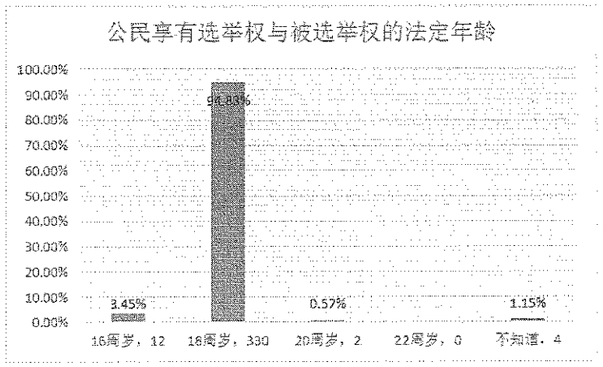


图 8

虽然大学生的基本政治素质水平较高，但是公民的责任意识还是很欠缺，很多同学并不清楚事关党执政兴国、人民幸福安康、国家治理现代化的依法治国方略是何时写进宪法的，能作出正确选择的受访者只占 15.23%（图 9）。

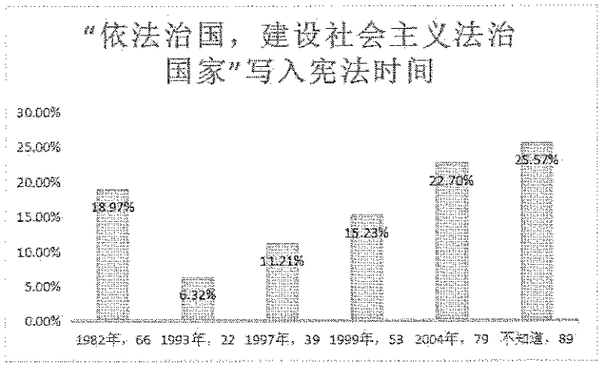


图 9

通过对上述数据的分析可以看出，当代大学生作为实现建设社会主义法治国家的中流砥柱，尚未完全具备相应的公民意识。而确立宪法意识，遵守宪法，捍卫宪法的尊严对每个公民来说是责无旁贷的。青年大学生的宪法意识水平的高低，更是影响到宪法的贯彻实施，影响到宪法在当今社会的权威地位。他们宪法意识的树立和培养，又直接决定着我国能否顺利建设社会主义法治国家。所以，我们应该努力探索出一条提高大学生宪法意识的途径，加强大学生的宪法教育，从而发挥青年一代社会主义建设主干力量的作用。

（三）北京市高校宪法教育现状分析

第三部分为相关大学生宪法教育状况的调查，本节调查的目的就是了解学校提供给学生的宪法教育的实际情况。对于大学生而言，了解宪法的最重要途径是在校学习（图 10）。学校作为教育的主流方式，应当加强对于宪法的学校通识教育，使学生形成系统的宪法意识。

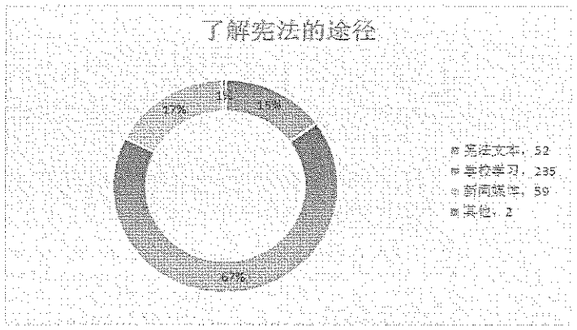


图 10

学校所提供给在校大学生的教育是提升大学生公民意识的关键，那么学校作为最重要的宪法教育途径，实践中究竟起到了怎样的作用呢？本调查选取几个具体问题对此加以分析。根据受访者所在高校是否开设法学通识课的调查结果来看，有 26.44%的学校没有开设法学通识课，没有对宪法进行系统的教育；有 13.22%的同学对此没有清晰的概念，自己也没有选修过这样的课程（图 11）。由此可见，还有一定数量的北京高校未将法学通识课程作为大学阶段的必修课程。

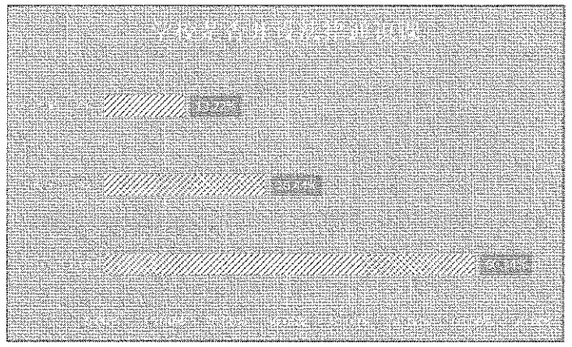


图 11

另外，根据调查显示，就算受访者所在的高校为学生开设了相关的法学通识课，但是一般体现在思政课程组成部分中。学校开设的思政课中所涉及的宪法知识所占比例却较小，有将近一半的大学生表示其所授的思政课中很少或根本未涉及到宪法知识（图 12）。可见，在目前的高校教务中宪法教育并没有得到充分的重视。

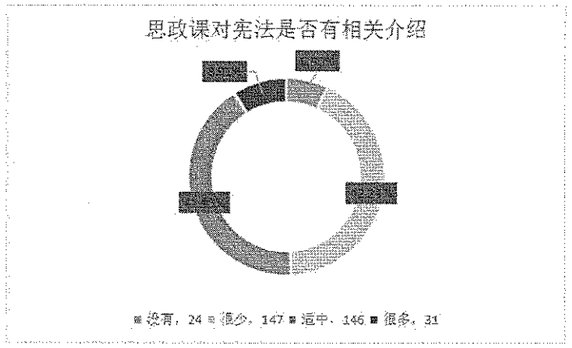


图 12

另外，对于“宪法内容占所了解的法律知识中比例”以及“周围的同学了解宪法的程度”这样的问题，近 50%受访者均持否定的观点。根据调查所了解到的结果，对于高校所提供的公民教育问

题需要引起世人的关注。高校的公民教育是提高大学生公民意识至为重要的一步。大学生的公民意识与高校所能提供的公民教育处于一种成正比的关系。因此，为了响应党中央的治国理念，特别是习近平总书记在2012年12月4日“首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会”上所做的“我们要在全社会加强宪法宣传教育”的重要指示，建设社会主义法治国家，加大青年大学生宪法教育的力度迫在眉睫。

本次调查问卷的最后询问了受访者所希望的可以增强宪法意识的途径，有近40%的学生选择了通过学校教学的传统形式；同时，诸如网络、普法活动等新型的传播方式也得到了大学生的青睐（图13）。

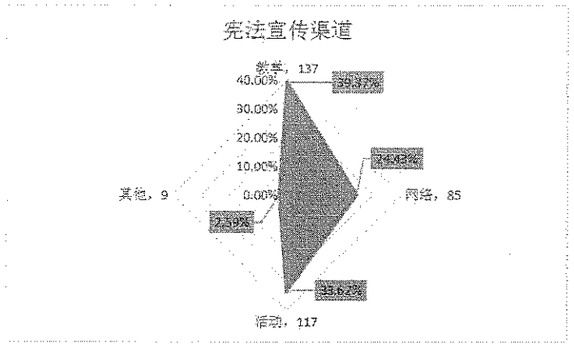


图13

四、欧美国家的公民意识和公民教育

欧美国家（以法治较为完善的国家为代表）在经历不同的历史发展时期之后形成了共和主义、自由主义和社群主义三种政治哲学传统，因此也产生了不同的公民教育理念。

共和主义全称公民共和主义，其对自由的理解超越了传统积极自由与消极自由的对立，是对“共同的善”的追求[1]。自欧洲古典时期以来，公民与国家的关系就与共和主义思想紧密相关。马岭教授认为，公民共和是与平民共和、精英共和相对的一种国体形态，是全体人的共和国[2]。在自由主义中，国家是社会契约论之下公民权利让渡的结果，公民个人的自由和权利被放在首位，个人主义和功利主义的作用之下会造成公民参与不足和道德丢失的困境。社群主义，又称共同体主义，兴起于20世纪80年代对于自由主义的不足的反思中，恢复古典共和主义的对德性的追求并结合自由主义对个人权利的意识的肯定，强调公民在共同体中的角色。社群主义既主张个人的自由和权利，又注重社群对于公民权利的重要保障作用，同时通过公民积极参与政治生活来培养公民的责任意识，在理论上有效地弥补了共和主义重视共同体利益忽视个人利益以及自由主义过度追求个人权力致使公众参与缺失的不足。笔者认为，社群主义理论为指导人民共和国下公民教育提供了一种新思路，社群主义反对自由主义为个人设置的抽象的、超脱的地位，认为只有在共同体中才能正确认识自己，个人、国家、学校、社区都应该参与到公民意识的培养中。我们可以通过社群主义的视角来审视公民教育问题，强化国家、学校等对公民的宪法意识的作用以及通过积极的公民参与对公民进行美德培养。

（一）古典共和主义下的公民意识和公民教育

古典共和主义产生于古希腊城邦时期，是西方政治发展的重要理论之一。基于古希腊城邦的生活而产生的公民思想，奠定了公民身份的基本路向。发展到古罗马，共和主义就逐渐发展成为了一种政治形态，该种制度形态的独特性在于政治必须独立自主、形式为共和体制。古典共和主义注重公共美德的培育，因此在城邦生活中，古希腊和古罗马非常重视对公民的教育，致力于塑造在城邦生活中发挥重要作用的公民。增强公民积极参与公共事务的意愿，培育公民的美德，尽可能大地发

1刘诚：《现代社会中的国家与公民——共和主义宪法理论为视角》，法律出版社2006年版，第26页。
2马岭：《民主与共和》，载《战略与管理》2016年第1期。

挥公民的主人翁作用。

古典共和主义将国家的制度和法律与公民的思想道德素养结合在一起作为公民教育的主体内容[1]，意在培养集国家认同、法律认同、道德认同为一体的合格公民。古典共和主义公民是秉承公共性至上的群体，他们积极参与城邦国家的公共事务，以共同体的整体利益为目标，共同参与、共同治理、实现共同利益。

（二）近代以来欧美国家的公民意识和公民教育

自近代以来，西方关于公民教育的各种思潮纷纷出现，比较有代表性的有：（1）自由主义的公民教育思想，弘扬自由，珍视权利，是在宗教改革和思想启蒙运动之后，以自由、平等、民主为核心，教给学生的是成为自由社会的公民应该具备的能力；（2）社群主义的公民教育思想，增强公民认同，培育社群意识；社群主义又称共同体主义，是20世纪80年代以来在美国兴起的一种思潮，是对传统西方自由主义过于强调个人自由的反思，认为现代公民教育应该是培养具有完整德性人格之公民的教育，使公民成为一个具有自我认同、良好社群意识的健全自律的社会成员；（3）多元文化论的公民教育思想，重视多元差异，关怀弱势群体[2]。总结而言，西方关于公民教育的不同流派内涵由于时代背景不同而大相径庭，但其内涵中所包含的个体主体性，强调个人应当积极参与国家、社会生活的理念，却是以一贯之的精神核心。

现代公民教育理念发家于美国。美国开国元勋之一托马斯·杰弗逊主张：“要使每个公民都懂得自己的权利、利益和职责”。根据美国1991年颁布的公民教育大纲和1994年颁布的《公民学与政府》全国课程标准，美国公民教育所包含的内容大概有：政府及其职能，政治体制的基础，民主在政府的体现，美国与世界事务的关系，公民在政治体制中的地位。[3]美国的宪法日是1787年联邦宪法正式签署的纪念日9月17日。美国宪法日时，联邦政府机构有责任为雇员提供有关宪法的教育和训练材料。接受联邦拨款的教育机构也必须举行有关美国宪法的教育活动。

英国的公民教育发端于18世纪，1990年英国两份文件将公民教育正式列入英国国家课程计划之中。2002年8月起，英国国民教育课程中设立公民学科目，对公民教育的目标、内容、教育方式等做出了明确规定[4]。英国在该课程的统一要求中明确指出，公民教育的目标是培养学生在精神、道德、社会和文化等四个方面健康发展的潜能。

西方公民教育的核心就是通过政治社会化形成公民意识，培养青年一代的公民责任。在教育内容上，公民教育内容中既强调以人类公共理性和共享的价值秩序为基础，也呈现多元的文化。西方国家公民教育的理论和实践为我国增强公民意识教育提供了宝贵的经验，从而提高我国公民意识的整体水平。

五、对高校加强宪法教育的启示与建议

古希腊先贤亚里士多德曾说：城邦的公民是应该接受教育的，以便适合其宪法之需要；而公民教育本身是应该而且必须按照宪法的精神来实施的[5]。亚里士多德所说城邦即政治共同体。加强公民意识教育已成为当代社会扩大人民民主、弘扬法治精神、建设社会主义政治文明的一项重要内容。“依法治国，全面建设法治国家”的治国理念，要求我国公民不断增强法制意识、培养遵纪守法的行为规范、依法维护自己的权利和承担相应的公民义务。习近平总书记在多处场合中提及切实增强宪法意识、推动全面贯彻宪法、加强宪法实施。这其中尤为紧迫的是加强青年一代对于宪法的认同，以此提升对国家的认同和对制度的认同。

实际上，这也是近代以来中国有识之士提倡的“公德”。梁启超在1902年3月开始刊载的《新民说》，所谓培育“新民”，就是有公德心的公民。梁任公提出或阐发的“公德”包含两个主要元素，

1冯建军：《古典共和主义公民身份与公民教育》，载《高等教育研究》2013年第6期。
2刘晓芳：《西方主要公民教育思想流派对我国公民教育的启示》，载《南阳师范学院学报》2014第2期。
3王博、林楠：《美国公民教育对我国思想政治教育的启示》，载《沈阳师范大学学报(社会科学版)》2013年第4期。
4李伟：《英国公民教育的特点及其对我国德育教育的启示》，载《山东广播电视大学学报》2011年第3期。
5江国华：《宪法与公民教育——公民教育与中国宪政的未来》，武汉大学出版社2010年版，第313页。

一是“爱国心”，一是“公共心”或“公益心”[1]。这两个要素结合，正是当今公民教育的主要目标。笔者认为，在社会主义核心价值观的指引下，以“宪法日”的设立和相关活动为契机，通过加强公民，特别是青年一代的大学生的宪法教育，提升全民的宪法意识，从而推动提升全民的公民意识。

通过本文前述的问卷调查实证分析，可以看出目前我国大学生的宪法意识还有待进一步提高，主要表现为认知不全面，缺乏相应的参与意识和行动能力。笔者认为，不仅要提高公民的个人权力意识，同样要注重培养公民的共同体意识、责任意识和公德。培育公民的宪法意识，应当在社群主义（共同体主义）的指导之下，充分发挥国家、学校等社群在宪法教育和公众参与等方面的作用。因此，从不同层面对加强宪法教育提出相关建议：

第一，从国家层面而言，现代公民教育体系中应全程贯彻法治教育，而法治教育的核心就是加强宪法教育。从本调查的结果看，经过“国家宪法日”教育宣传，大学生宪法意识已经有明显提高，但仍有较大提升空间。宪法教育以培养“忠于宪法，尊重人权，崇尚法治，热爱国家”的公民为基本目标[2]。《中华人民共和国宪法》是我国的根本法，宪法教育不仅构成了国家法制教育的核心要素，而且也逐渐成为公民教育的重要课题[3]。所以，应全面加强宪法教育，将宪法常识教育列入国民教育体系，从国家政策角度推行普及宪法教育，加强对宪法的重视程度。在统筹中国公民教育改革规划中，应将宪法教育纳入公民教育的全过程、将公民教育纳入国民教育的全过程、将公民教育纳入依宪治国方略实施的全过程[4]。

第二，从学校层面而言，学校必须积极承担起大学生宪法意识培养的职责，发挥学校教育的主导作用。学校作为专门的教育机构，加强宪法教育的途径是多样和综合的，可以通过显性教育和隐性教育两种方式来进行。显性教育的方式是开设专门的宪法教育课程，从小学至中学开设“道德与法治”课程，大学在开设公共课“思想品德与道德修养”课程之外，开设全校通识课“宪法学”。根据不同的阶段采用不同的教学方法，以分阶段教育的形式将宪法教育贯彻到全过程教育之中。对于义务教育阶段的学生可以通过采用浅显易懂的插画及故事形式将国旗、国歌以及政权常识作为教育的铺垫，接着进一步普及公民权利义务等内容，直至教育内容深化为国家的政治制度、民族。这是公民教育最直接的方式，该种方式的特点是宪法教育的全面性、系统性和深刻性[5]。隐性教育的方式是在学生学习和生活中营造平等、民主的氛围，引导学生树立社会主义民主法治、自由平等、公平正义理念。具体说来，在教学中使用案例教学、课外活动、知识竞赛等方式，通过学生与老师自由讨论的方式营造平等氛围；通过建立健全和严格执行学校规章制度，培养和增强学生的法治意识；开展各类社团活动，引导学生自我教育、自我管理，培养和增强学生的参与意识、责任意识。

第三，从青年学生自身方面而言，青年大学生应提高增强宪法意识的自主性和自觉性，通过积极参与到共同体中以培养其公民意识。首先，在学校层面，大学生可以通过学生社团组织活动和班集体活动的形式参与到社群中，在自我管理、自我学习的过程中提升宪法意识和公民意识。其次，在国家层面，公民有序政治参与，是增强公民教育效果、培养公民意识的最好途径。国家应当提供公民有效政治参与的途径和平台，完善选举、听证、信息公开制度等公民参与政治生活或者监督公权力的重要渠道的相关配套制度。同时，公民也应当自主、自觉参与和管理公共事务，保障其个人权利的行使，同时有利于增强公民当家作主的自豪感和责任感。最后，从个人角度而言，青年大学生应当充分利用高校、国家提供的资源，自主提升自己的政治素养和宪法意识，主动关注宪法新动向，与时俱进。

1参见陈弱水：《中国历史上“公的观念及其现代变形”》，载许纪霖主编：《公共性与公民观》，江苏人民出版社 2006 年版，第 3-40 页。
2Callan, Eamonn. Creating Citizens: Political Education and Liberal Democracy, Virtue, Dialogue, and the Common School, (Oxford; New York: Clarendon Press). 202.
3陈光辉、詹栋梁：《各国公民教育》，台湾水牛出版社 1998 年版，第 24 页。
4江国华：《宪法与公民教育——公民教育与中国宪政的未来》，武汉大学出版社 2010 年版，第 462 页。
5徐志远、崔蕤：《当代大学生公民教育的途径与方法》，载《学校党建与思想教育》2011 年第 4 期。

结语

在国家法治建设的大背景下，现代公民须对我国的社会主义法治体系有深刻的认同感[1]。“依法治国”所依据的就是国家制定的法律法规，这其中最根本的法律就是宪法。公民对于宪法的认知和认同是现代公民应当具备的基本社会意识，而青年大学生正是担负振兴中华重任的一代，是祖国的未来，如果高校教育体系疏于对青年人的宪法教育，会导致公民的宪法意识止步不前，宪法就不能很好的发挥其根本法的效用。社群主义的公众意识培育模式在保障公民的个人权利的同时强调公民责任和美德培育的重要性，通过共同体的宪法培育和在共同体中的积极参与等方式能有效地改善我国公民宪法意识的现状。因此，无论是从国家教育政策、高校教学，还是大学生层面，都应该将增强对宪法的认知作为一项重要目标，不断提升公民宪法意识，培育符合中国特色社会主义法治建设的现代公民。

基金项目：
本文系郭殊主持的北京市教育科学“十二五”规划课题《大学生公民意识与公民教育状况实证研究》（编号：CFA12089）的阶段性成果。

作者联系方式：
郭殊
通讯地址：北京市海淀区 新街口外大街 19 号，北京师范大学法学院，
后主楼 1920 办公室。
邮编：100875
电话：13126799979
邮箱：guoshu79@163.com

1莫纪宏：《论“法治中国”的价值目标》，载《北京联合大学学报(人文社会科学版)》2013 年第 3 期。

我国宪法国民教育的宗旨和必要性

范电勤* 邹志翔*

摘 要：宪法是国家的根本大法，为全体国民普及宪法教育是一个现代化法治国家的普遍做法。随着设立国家宪法日、完善宪法宣誓制度等一系列措施的出台，我国的宪法国民教育迈向了新的阶段。要想让宪法国民教育规范化、有效化，必须先解决两个问题，即宪法国民教育的宗旨和必要性问题。前者提供了宪法国民教育的方向，后者为宪法国民教育的迫切性和合理性提供理论支撑。只有先解决好这两个问题，才能让接下来的宪法国民教育有序、有效展开。宪法国民教育的宗旨主要包括宪法文本教育、宪法信仰教育和宪法意识的养成教育；宪法国民教育的必要性包括全面依法治国的需要、现代公民意识的需要、国民经济健康发展的需要、爱国主义教育的需要等。

关键词：宪法；宪法教育；宗旨；必要性

在刚闭幕的第十三届全国人民代表大会上，全国人大常委会委员长张德江明确提出：“健全保证宪法实施的法律制度。设立国家宪法日，加强宪法宣传教育，大力弘扬宪法精神。”[1]其中再一次谈到了宪法宣传教育问题。宪法教育是谈论已久的话题。已故的著名学者李慎之曾在其撰写的文章中感叹道：“如果一个人真的有下辈子的话，那么，我的最大愿望就是能在下辈子当一辈子的中学公民教员，传授宪法知识。因为千差距、万差距，缺乏公民意识和宪法意识，是中国与先进国家最大的差距。”[2]一个国家的宪法国民教育程度，可以很直观地反映一个国家的法治水平。宪法是国家的根本大法，是国家法律体系的核心，开展法治教育的头一件事，就是要做好宪法宣传教育工作。正是出于对此的清晰认识，我国相关部门陆陆续续地开展了很多宪法教育活动，如将每年的 12 月 4 日设立国家宪法日，国家公职人员就职前必须履行宪法宣誓程序等等。但相关活动开展已久，我们不难发现，很多时候，这些活动往往“形式多于实质”。宪法教育不能只满足于让国民死记硬背那些抽象的条文，或者盲目地参加那些程序化活动。众所周知，宪法是全体公民或公民中大多数共同意志的集中体现，是社会共同体的价值认同的“最大公约数”。[3]弘扬宪法精神、培育国民的宪法意识，宣传宪法价值等，才是宪法国民教育的重点。对于这一问题，我国很多学者都提出过自己对宪法国民教育的观点和方法论，但大多集中在宪法国民教育的含义、具体内容和实现途径等方面，宪法国民教育的宗旨和必要性问题，几乎很少有学者涉及。

一、我国宪法国民教育的宗旨和必要性的基本含义与我国宪法国民教育的发展历程

（一）宪法国民教育的宗旨和必要性的含义

宪法国民教育是任何法治国家进行法治教育的起点和基础。一个国家的法治水平，往往与该国的法治教育息息相关，而法治教育的根本还是宪法教育。美国著名人类学家霍贝尔曾谈到：“一个探索者在任何领域中的工作总是从创造该领域中有用的语言和概念开始的。语言和我们的思想是不可分割地交织在一起的，在某种意义上，二者是同一的。”[4]我们在探索、研究任何领域之前，相关术语的概念和含义一定要有所了解。同样的，我们在分析宪法国民教育的宗旨和必要性时，什么是宪法教育、什么是国民教育甚至什么是教育等等相关术语的概念和含义，我们都得分清楚，并应该有明确的意识。

当然，对于宪法教育这个概念，不同领域或专业背景，甚至同一领域和具有同样专业背景的学者，他们的观点也不尽相同。对于宪法教育这一概念，有多种不同的表述，如有的学者认为“宪法教育就是指教育者通过有目的地传递与宪法相关联的社会生活经验而对受教育者产生特定的影响，以使之适应宪政社会发展需要的实践活动。”[5]有的学者认为“宪法教育是宪法知识和宪法精神的教

* 贵州大学法学院副教授，硕士生导师。
* 贵州大学法学院 2016 级硕士研究生。

[1] 张德江：《全国人民代表大会常务委员会工作报告》，载《理论学习》2018 年第 2 期。
[2] 李慎之：《修改宪法与公民教育》，载《战略与管理》1999 年第 3 期。
[3] 刘丹：《宪法认同教育：公民教育的一种可能进路》（全国教育科学“十二五”规划 2011 年教育部重点项目“宪法认同与公民教育实践模式研究”成果）。
[4] [美]E·霍贝尔：《原始人的法》，严存生等译，贵州人民出版社 1992 年版，第 17 页。
[5] 李德龙：《宪法教育简论》，武汉大学 2004 届硕士学位论文，第 4 页。

化和传承过程。”[1]还有学者认为“公民宪法教育是通过宪法知识的传授，培育公民宪法意识、孕育公民宪法精神、坚定公民宪法信仰、培养公民遵守宪法、维护宪法、监督宪法实施的教育实践活动。”[2]从各位学者给出的宪法教育的定义中可以看出，大家都认为宪法教育不仅包括单纯的客观宪法条文知识的传授，而且还包括宪法精神、宪法价值、宪法信仰等主观意识的培育。这种对宪法教育的观念有一定的道理，毕竟单纯地记忆宪法条文，很容易使宪法教育活动流于形式，而宪法教育的精髓在于弘扬宪法精神、培育国民的宪法意识、宣传宪法价值等。除了宪法教育外，这里我们还需要了解国民教育。国民教育，也称为公民教育，是指“通过适当的教育手段促使公民养成对自身主体身份的正确认识，从而塑造公民的政治态度，使之能准确地把握自己同国家之间的关系，调整自己的心态和行为。”[3]其中，“公民”是法律上的概念，一般指具有一个国家的国籍、并依照宪法或法律规定享有权利和承担义务的人；而“国民”从政治学的角度来说的话，一般多指拥有国籍的国家主权构成者，即生活在同一宪法下作为立法代议机构主权代表的人们共同体。从二者的含义出发，我们发现并没有很大的区别，因此，可以说“国民教育”就是指“公民教育”。谈完了宪法教育和国民教育（公民教育）之后，就只剩下“宗旨”和“必要性”二者的含义了。“宗旨”在《现代汉语词典》中解释为“主要的思想、意图或主意”；而“必要性”在《现代汉语词典》中则被解释为“相对于选择性而言的一种事物倾向，是达到一定目标所需要的条件、因素”。[4]这样从词语学的角度，宪法国民教育的宗旨和必要性就是在讨论对国民进行宪法教育过程中所应具备的主导思想以及进行宪法国民教育的原因和理由。

（二）我国宪法国民教育的发展历程

宪法国民教育这个话题由来已久，中国近代宪法国民教育活动最早可以追溯至清末的“戊戌变法”事件。在那场维新运动中，近代中国知识分子第一次大规模地思想觉醒，第一次主动去了解什么是宪法、什么是公民权利、什么是选举等等。但近代中国的宪法国民教育过程是十分坎坷的，宪法国民教育进程也是十分缓慢的。西方式的宪法文本、宪法观念、宪法价值等都无法被生活在拥有几千年文明土地上的中华儿女们所接受。近代曾经颁布施行的宪法或宪法性文件不可谓不多，如晚清政府颁布的《钦定宪法大纲》、《重大信条十九条》，辛亥革命后颁布的《中华民国临时约法》，以及之后的“天坛宪草”，袁世凯的“袁记约法”，曹锟的“贿选宪法”，蒋介石的“训政时期约法”、“五五宪草”、《中华民国宪法》等等。一部又一部的宪法文本登上历史舞台，与之而来的是宪法国民教育的一次又一次开展，但最终的结果几乎都是失败的。上一届全国人大委员长张德江就曾指出：“1840 年鸦片战争以后，各种版本的宪法文件先后推出，但究其本质，他们都不过是想用宪法的形式装点门面，维护旧势力的反动统治，最终都逃脱不了失败的命运，为中国人民所唾弃。历史证明，在中国，照搬西方宪政制度的模式是一条走不通的路。”[5]不仅制宪是失败的，宪法国民教育同样是失败的。

虽说近代我国的宪法国民教育活动没有起到很好的效果，但其中很多很好的经验还是可以借鉴的。近代宪法国民教育活动是内忧外患的产物。甲午海战北洋水师的失利大大地刺激了当时的知识分子，许多维新思想家们开始对国民性进行探讨。如晚晴重臣张之洞就曾提出：“长期以来，以血缘和地缘为基础的中国社会为家族和地域分割，而使中国人呈一盘散沙的局面。”学部尚书荣庆也曾在奏请教育宗旨的奏折上指出：“中国正处于列强环视之中，必须通过培养新国民的方式。救亡图存，实现富国强民。”[6]正是出于各种反思，当时的政府曾提出“尚公教育”的概念，即不要只注重私德私利，多为他人考虑，多为国家着想。但当时的“尚公教育”也有缺陷，如“尚公教育”的“公”，还是强调封建伦理道德那一块。封建传统思想受到冲击最大的时期应该是“五四运动”爆发的那段时期。新引进的西方民主思想大大地影响了当时的那一批热血青年，从而奠定了近代民国政府进行宪法国民教育的基础。如蔡元培提出的“军国民教育、实利主义教育、公民道德教育、世界观教育、美感教育”五育并举；方浏生撰写《公民读本》，传授公民基本常识；1920 年杜威访华后民国政府颁布的“壬戌学制”等等。无论是近代晚清政府还是民国政府，他们在进行宪法国民教育过程中所采取的举措，很多还是值得借鉴的。

同样，中国共产党成立之后，在革命根据地和抗战敌后武装斗争时期，也颁布了一系列宪法性

[1] 邓海娟：《刍议当代大学生的宪法教育》，载《道德与法研究》2010 年第 9 期。
[2] 徐继超：《论我国公民宪法教育存在的问题与对策》，载《佛山科学技术学院学报（社会科学版）》2011 年第 1 期。
[3] 林珣：《论宪法教育与公民教育》，载《肇庆学院学报》2013 年第 6 期。
[4] 《现代汉语词典》，商务印书馆 2012 年 6 月版，第 70 页、第 1731 页。
[5] 张德江：《深入开展宪法宣传教育 牢固树立宪法法律权威》，载《求是》2014 年第 24 期。
[6] 林杰：《民国时期的公民教育》，载《博览群书》2012 年第 5 期。

文件，开展了很多类似宪法教育的活动。如颁布了《中华苏维埃共和国宪法大纲》、《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》等，并在根据地或敌后地区开展了民主选举、民主评议、民主讨论等活动，大大促进了人民的民主意识和宪法观念。新中国成立以后，中国共产党领导和制定了《中国人民政治协商会议共同纲领》，并在第一届全国人大一次会议上表决通过了《中华人民共和国宪法》，我国的宪法国民教育进入了新的阶段。

新中国成立以来，我们总共颁布过四部宪法，分别是“五四宪法”、“七五宪法”、“七八宪法”以及现行的“八二宪法”。“八二宪法”截止目前共修改了五次，形成了五部宪法修正案。虽然建国以来我们颁布了很多宪法及宪法性文件，但对国民的宪法教育却存在诸多问题。“五四宪法”刚颁布不久，国民对宪法的态度十分漠视，如国家主席刘少奇手拿着宪法被红卫兵押去批斗会进行批斗。“七五宪法”带有明显的“文革”色彩，其所宣传的思想意识与现代宪法观念相差太远。“七八宪法”由于受当时历史条件的限制，未能彻底清除“文革”期间“左”的思想影响。“八二”宪法颁布至今，已有三十六年，大多数国民却不知宪法为何物。回首近代及现代中国的宪法发展历程，中国的宪法国民教育还有太长的路要走。

二、外国宪法国民教育的状况

世界各国的宪法都不尽相同，各国的宪法国民教育状况也有所差别。美国是世界上最重视宪法的国家，也是宪法国民教育做的最好的国家，这方面的许多经验值得我们借鉴。德国是大陆法系的代表国，设有专门的宪法法院，国民的宪法教育方面也做的很好。澳大利亚是在宪法国民教育方面短期内取得巨大成就的国家，这一点可以给予我们很多启示。

（一）美国

美国是个有着浓厚民主色彩的国家，其对待宪法的国民教育问题历来十分重视。作为新大陆的北美洲，其社会自始至终没有形成等级化的社会结构，人们天生就有极其强烈的平等意识。美国的宪法国民教育始于18世纪70年代，也就是说自美国1787宪法颁布以来，宪法的设计者，同时也是参与美利坚合众国建立的那些社会精英们，就一直在致力于宪法知识、宪法价值观念的宣传和教育，美国的宪法教育理念贯穿美国各阶段国民教育的始终。如美国著名学者塞缪尔·诺克斯就认为：“‘我们的快乐的幸福的宪法’，所以宪法应该形成一个能被学生很好消化的、简明的道德教义的整体。”[1]他第一次明确指出学校应该讲授“宪法的结构和政府的权利”。19世纪美国著名学者霍勒斯曼指出：“美国的宪法，即我们自己国家的宪法，公立学校应该学习。”随后美国教育系统开始如火如荼地进行宪法课程的建设活动。美国的宪法教育主要分为两个阶段：美国建国至第一次世界大战期间，美国宪法的教授主要倾向于爱国主义意识的培育；20世纪30年代以后，美国的宪法教育开始向个人经济权利倾斜。

由于美国是联邦制国家，所以美国各州规定的宪法教育内容都不尽相同，但不可否认的是，美国各个州都十分重视宪法教育。如纽约州规定，从四年级开始一直到十二年级，每一年级都要安排宪法类课程；格鲁吉亚州规定学生要取得学士学位或大专文凭的话，必须通过格鲁吉亚州宪法考试等等。美国联邦政府还明确要求16至18岁的学生必须学习《独立宣言》、《1787年宪法》等一系列宪法性文件。所以大多数美国公民基本都会接受比较系统的宪法教育。长期的宪法教育背景，使得美国国民拥有很强的宪法意识和宪法观念，有着极强的爱国热忱、公民意识。

美国的宪法国民教育宗旨主要集中在爱国主义教育、公民权利意识培育等方面，这与美国的具体国情有关，由于美国是联邦制国家，历史上“南北战争”的惨痛教训让美国政府十分重视对公民爱国主义情感的培养。美国国民与生俱来的平等意识也使得他们极其强调公民权利的保护。宪法有利于国民之间产生共识、提高凝聚力。在美国，正是通过一部宪法，使得各个地区、不同肤色、不同信仰的人们团结在一起。因此，对国民进行宪法教育，在美国是十分必要的。

（二）德国

德国和美国一样，都是联邦制国家，各个邦实行的宪法教育方式都不尽相同，但普遍做法是将宪法教育融入在历史、地理、政治学或社会学等学科中去。例如黑森邦的初中生的社会教育科目中，就有一个单元是“民主与政治参与”，学生要认识社区问题、政治参与的机会以及如何平衡不同利益等议题。在巴符邦的高中社会教育科目中也有一个单元，名为“德意志联邦的政治制度、过程与发展”，内容包括联邦制、政治参与、民主和权力制衡等概念。在课程之外，宪法教育还存在于学生的

[1] 参见陈正桂、玛格丽特·史密斯·克罗科：《宪法教育：美国公民教育的重点与核心》，载《学校党建与思想教育》总第364期。

日常校园生活中的课外实践中。比如根据1973年《学生与学校关系》的部长决议，学校教育一定要在民主自由和包容尊重的精神下进行，学生的权利一定要受到保护。现在很多邦中的中学都有学生代表参与校务委员会，参与讨论和决策校政。在德国首都柏林更是把三分之一的校务委员会委员的职位交由学生担任。除此之外，为了加强学生对《德国基本法》的认同，每一个中学毕业生，都会在毕业典礼上收到一本学校赠送的《德国基本法》作为礼物。

除了在学生阶段的宪法教育之外，在公务员培养中，德国也有一套成体系的宪法教育过程。如为了切实保障公务员遵守宪法义务的履行，德国建立了警示制度。德国宪法明确规定公务员对国家和宪法负有忠诚的义务，为了督促公务员履行此项忠诚义务，德国宪法法院通过判决的形式警示公务员在工作中要恪尽职守、尊重宪法。[1]同时，德国和其他很多国家一样，规定了公职人员在履行职务前必须向宪法宣誓这一项法律程序，以此来培养公务员的宪法情感和宪法责任。

从上述介绍可以看出，德国的宪法国民教育宗旨主要集中在现代公民意识的培育、宪法情感培养方面。通过将校务委员会的职位交由学生担任可以看出，学校的教育很重视对孩子的责任意识、权利意识的培养。同时，毕业典礼上赠送学生《德国基本法》这一行为也是为了提高孩子们对《德国基本法》的认知和情感。德国进行宪法国民教育是十分有必要的。两次世界大战的战败，让德国全体国民深刻意识到政府权力制约、公民权利保障的重要性。

（三）澳大利亚

澳大利亚以前是英国众多殖民地中的一块自治领土，1850年《澳大利亚殖民地政府法案》的出台，标志着英国政府正式将权力转移给澳大利亚殖民地。该法案确立了立法委员会，规定立法机构的特权和资格，并赋予了立法委员会规定地方立法机构的权力。随着1900年9月17日英国女王正式宣布澳大利亚联邦于1901年1月1日成立，澳大利亚联邦独立，原先澳洲的六个英国殖民地作为澳大利亚联邦最早的州。现行的澳大利亚宪法是1900年通过的《澳大利亚联邦法案》，该法在后来进行了一定修改。

一直以来，宪法教育并不是澳大利亚的教育重点，直至1994年澳大利亚政府《公民专家小组》报告出炉后，才开始重视宪法教育。该报告并不建议把宪法教育列为必修科目，只建议把宪法教育融入中小学历史、社会教育和经济等科目里。为了进一步加强公民教育，澳大利亚政府在1997年开始实行《探索民主计划》，拨款为中小学制作一套宪法教育课程和教材，目的是让学生认识澳大利亚的政治社会情况和民主制度，培养有效地参与公共事务的技能和价值。除了一般的公民教育课题例如公民权利和职责外，这套教材也有一些国民教育的课题，例如国旗国歌的意义，但课程没有要求学生认同它们。反而鼓励学生讨论和评价它们的好坏。一些具有争议性的议题，如澳大利亚是否应该由君主立宪制改变成共和国等，也有纳入课程之内供师生探讨。同样，在对公务员宪法教育方面，澳大利亚联邦政府指定有专门的国家培训机构，统一所有行业的培训工作标准，并制定教学大纲和具体培训形式。[2]通过系统化的教育课程，来增加公务员对宪法的认知和信仰。

从澳大利亚政府的具体做法可以看出，澳大利亚的宪法国民教育宗旨主要在于努力提高国民的现代公民意识，增加国民的宪法认知和宪法信仰。澳大利亚进行宪法国民教育的必要性主要在于其长期受到英国法律传统的影响，对待宪法教育一直较为忽视，而宪法国民教育对现代公民的培育又必不可少。随着现代化进程的不断推进，宪法国民教育逐渐被澳大利亚政府提上日程，其在宪法国民教育方面的具体做法也颇具成效。

三、我国宪法国民教育的宗旨

如上文所述，所谓的“宗旨”，是指某一事物的主要思想或主要意图。所以，我国宪法国民教育的宗旨，指的便是我们在实行宪法国民教育活动中，所应持有的主要思想或主要意图。宪法的国民教育，是个涉及范围很广的论题，但却是我们全面实行依法治国、推行依法治国战略不得不实施的内容。世界上不同的国家宪法国民教育的做法并不相同，也许“他山之石，可以攻玉”，但还是应该坚持“以我为主，为我所用”的理念。针对宪法的国民教育的宗旨，我们必须坚持以下几个主要思想：

（一）重视宪法文本教育

宪法虽然与一般的法律有区别，是一个国家的根本大法，但其毕竟还是一部法律，同样具有法律的一般特征，即抽象性、一般性、规范性和强制性，任何宪法价值、宪法理论都离不开其中具体

[1] 韩大元：《论公务员的宪法教育》，载《当代法学》2015年第1期。

[2] 前引13，韩大元文章。

宪法条文的支撑。德国著名法学家卡尔·拉伦茨指出："每一个法秩序都包含一些——要求受其规整之人，应依其规定而为行为的——规则。"[1]同样，由宪法构建的宪法秩序，也必须由具体的宪法规则来进行搭建。宪法文本是掌握宪法知识的基础和前提，普及宪法知识、开展宪法国民教育，都应首先围绕这一点来进行。如果一个国民连宪法条文都没读过，说他接受过宪法教育，那肯定是空谈。就宪法的文本教育来看，这一点目前在我国存在着很大的欠缺。我国的教育阶段和类型主要分为学前教育、基础教育、普通高等教育、职业教育、成人教育。学前教育由于年龄过小，对孩子们进行宪法教育无太大意义。基础教育阶段即包括现在的九年义务教育阶段和普通高中教育阶段，是人生的起步阶段，也是一个人形成思想品德和掌握科学文化知识的基础阶段。这一阶段的教化，对于公民个人思想品德和科学文化素质涵养的形成起着决定性作用，对于个体未来的发展具有至关重要的基础性作用。[2]基础教育阶段的宪法教育主要安排在小学低年级《品德与生活》和高年级的《品德与社会》、初中的《思想品德》、高中政治学科中的《政治与生活》课程中，这三个阶段的教育中，没有一个阶段让学生们系统地阅读过宪法条文，其中如果高中生选择理科的话，那更是没有看过。不仅如此，甚至许多初中、高中担任该项任务的教师，也大多数没有系统地阅读过宪法条文。依据一份资料显示，参加"国培"计划江苏师范大学培训点的来自广东、浙江、安徽、河北、陕西、四川六个省份的49名中小学思想品德课教师中，法学专业毕业的教师占比为零；工作后参加过法治教育专门培训的不足一半，参加过宪法教育培训的为零；其学校专门设置法治教师的不足一半。[3]这个阶段连很多授课老师都没有系统读过宪法条文，更别说学生了。再看后面三个阶段，由于后面三个阶段一般处于同时期，只是侧重点不同，所以放在一起了解。在这三个阶段中，真正接受过系统的宪法文本教育的只有学习法学专业有关的学生，因此，这三个阶段接受宪法文本教育的学生也不多，而等到学生进入社会，就更不会静下心来接受宪法文本教育了。所以总的来说，几乎整个宪法教育体系内，都没有重视宪法文本的阅读，这一点应该加强重视，尽早采取措施。

（二）加强宪法信仰教育

习近平总书记曾说过："法治权威能不能树立起来，首要看宪法有没有权威。"[4]教育部副部长朱之文在接受《法制日报》的记者采访时也曾指出："宪法教育应全面融入学生生活，确保宪法精神入脑入心。"[5]的确，只让我们国民了解宪法知识是远远不够的，还要让我们国民尊重宪法、信仰宪法。

在进行宪法信仰教育时，首先，要让国民养成坚信"党的领导"这一观念。对于这一观念的养成，笔者认为可以从以下三个方面展开：第一，回顾近代以来中国共产党领导人民长期奋斗的光辉历程。在积贫积弱的近代中国，是中国共产党带领穷苦的中国人民推翻了旧社会的"三座大山"，赶跑了帝国主义侵略者，推翻了封建主义和官僚资本主义的剥削统治。第二，结合现今在中国共产党领导下取得的巨大成就。新中国成立仅仅不到70年，我们取得的成就是让世界瞩目的。经济、军事和科技实力已经大幅增长，中国的国际地位已不可同日而语。可我们不能忽视的是，我们的这些成就，正是在中国共产党的领导下取得的。第三，中国共产党自身也应长期坚持依法执政、依宪执政。我们一直强调依法治国战略，那么我们自身就先应该守法用法，按照法律规范办事、依据宪法的相应规定做出行为。这要求我们所有党员干部应该提高自身的法律意识，认真遵守党纪法规，同时对于违法党纪法规的党员和干部一律踢出党员队伍，加大对违法党员干部的处罚力度，这样才能为广大国民树立好的榜样。

其次，要增强国民的国家认同感。这一点我们可以借鉴其他一些国家的做法，如将爱国主义教育充分内容化、具体化。我国在培养国民的国家认同感时，有个先天的优势，就是我们长期的统一的、多民族的现状。在历史发展中，我国一直是统一的时间多于分裂的时间，民族认同感先天地存在于每个中国人的血液中，一旦出现民族危机、民族困难时，中华民族的凝聚力都是空前的。弘扬民族英雄的爱国情感，将爱国教育落实到具体生活实践中，有利于国民增强国家认同感。同时，加大对分裂主义的打击力度，对侮辱国旗、国歌等损害民众爱国情感的行为坚决予以法律的制裁，将维护国家认同感落到实处。

最后，在进行宪法信仰教育的过程中，我们还应注重公民参与问题，要将抽象的宪法知识具体到国民的生活实践中去。现实生活中，很多公民对宪法很陌生，主要是因为他们接触的宪法知识与他们的生活离得太远。对于公民自身来说，他们可能觉得民法、刑法还更实用一些。所以，推进宪法的具体化是十分有必要的。我们可以多开展和宪法相关的活动，比如在社区、居民集中度高的场所多宣传选举知识，给予积极参加选举的居民一些物质奖励；组织一些高校法学专业的学生为居民讲解什么是公民宪法权利、什么是公民宪法义务等等。让公民亲身体验宪法，知道什么是宪法、怎么用宪法。只有这样才能加深民众对宪法的认同、提高民众对宪法的信仰。

（三）推进宪法意识养成教育

宪法意识或宪法观念，是指人们在分析问题过程中认可并运用宪法进行理解、思考的思维方式。要形成宪法意识或宪法观念，首先要对宪法知识有一定了解，如上文所述，起码成体系地阅读过宪法文本。养成宪法意识或宪法观念，需要一段长期的时间积累，世界各国国民的宪法意识都是经过时间的沉淀的。各国公民中对宪法认同度最高的当属美国公民，但即使像美国那样没有受到任何传统束缚、有着强烈的契约精神的国家，人们宪法意识的养成也经历了很长一段时期。美国最著名的宪法事件当属"马伯里诉麦迪逊"案，正是通过这件名垂千古的审判，美国公民甚至全世界公民开始重新审视宪法，重温启蒙思想的理性光辉，重拾契约精神的优良传统。

我国的国民要形成近代意义上的宪法意识或宪法观念要比其他很多国家艰难得多。我国是一个拥有五千多年历史传统的国家，在这段历史长河中，历代著名思想家们都没有形成像西方那样的民主、共和思想。就如同法国著名思想家在《论法的精神》中说的那样："人类受多种事务的支配，就是：气候、宗教、法律、施政的准则、先例、风俗、习惯。结果就在这里形成了一种一般的精神，这就是'法的精神'。"[1]中国有其特殊的历史、气候、风俗习惯等，这一点注定了我国国民形成的宪法观念或宪法意识会和其他国家不同。比如谈宪法信仰教育时，要坚持党的领导，这一点其他国家的国民肯定无法理解。在他们看来，现代的宪政思想中绝对不可能容许一个党派长期作为执政党存在，这一点和他们无法理解我国的历史传统有关。纵观华夏民族的历史长河，只要是国家权力没有集中，那么一定导致国家分裂、地方割据、战乱频起，遭受创伤的无一例外都是那些无辜的民众。正是出于这种对我们民族特点的把握、地理环境的思考，我们的思想家才不断总结出"修身齐家治国平天下"的精英治国理念，"外儒内法"的国家治理传统。因此，现今我国形成的中国特色政党制度，即中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，是符合当今中国国情和贴近中国历史传统的。

当然，完全"走自己的路"是肯定不行的，我们要注意"眼观六路，耳听八方"，要坚持"以我为主、为我所用"。我们不能忽视近代启蒙思想为人类历史进程推进做出的巨大的贡献，互相借鉴、互相吸收是当今世界各国普遍采取的做法。英国有着符合自己历史传统的"君主立宪政体"，美国有着符合自己地理环境、人口特征的"三权分立模式"，而法国等很多欧洲传统内陆国家形成了符合各自要求的"民主共和政体"等等。"民主"、"自由"、"科学"、"理性"等启蒙思想家们留给我们的丰厚遗产我们不能随意抛弃，但如何阐释"民主"、"自由"等等，我们需要用最符合自己要求的方式。

对于宪法意识养成教育的具体做法，首先应该提高教师的宪法意识，让他们先理解、先掌握，然后再将宪法教育贯穿到学生教育的各个阶段，利用时间的积累，形成符合我国特征的"宪法文化"，发挥文化"潜移默化、深远持久"的特点，促进我国国民宪法意识、宪法观念的养成。

四、我国宪法国民教育的必要性

在全面依法治国战略的推进下，宪法国民教育的紧迫性已经刻不容缓。中国政法大学校长黄进就曾指出："宪法教育是法治教育的基础和重点，是培养公民意识、国家意识的重要途径，对弘扬宪法精神、维护宪法权威，将宪法理论与宪法认知付诸实践，意义重大。"[2]对于我国宪法国民教育的必要性问题，主要有以下几点值得注意：

（一）全面依法治国战略背景下，宪法国民教育必须提上日程。

宪法是国家根本大法，涉及国家和社会生活的方方面面。宪法所规定的内容都属于重大制度和重大事项，是国家各种制度和法律法规的总依据、总源头，在国家制度体系中具有统领性和最高法源性。[3]我们开展任何形式的法治教育，都绕不开宪法教育。法治的核心在于宪治，评判一个国家是否是法治国家，首先要评价的标准就是国家以及国民对待宪法的态度。比如我们之所以说美国是一个法治国家，是因为广大美国民众对待美国宪法像对待圣经一样无比虔诚。许多美国民众都十分熟悉美国宪法规定的内容，公民的那些权利宪法会予以保护、那些义务公民必须履行，他们都一清二楚。不管是民主党执政，还是共和党执政，谁都不敢轻易挑战宪法的权威。我们要实行依法治国，

[1] [德]卡尔·拉伦茨：《法学方法论》，陈爱娥译，商务印书馆2015版，第132页。
[2] 王晓君：《基础教育阶段的宪法教育研究》，载《教育探索》2016年第10期。
[3] 前引16，王晓君文章。
[4] 前引⑧，张德江文章。
[5] 朱之文：《把宪法法律教育纳入国民教育体系》，载《法制日报》2018年4月3日第009版。

[1] [法]孟德斯鸠：《论法的精神》，张雁深译，商务印书馆2009版，第56页。
[2] 黄进：《高校是宪法教育的主阵地》，载《法制日报》2017年12月6日。
[3] 前引⑧，张德江文章。

成为现代法治国家，那对全体国民进行宪法教育必不可少。

（二）多数国民欠缺现代公民意识、宪法认同感不强这一残酷现实，要求我们必须尽早推进宪法国民教育。

近些年来中国经济发展如此迅速，然而在中国大街上随便问一位中国公民，很多都表示自己没有参加过人大代表选举，甚至一些人对选举为何物都不清楚。这与我国身为联合国五大常任理事国之一、GDP 位居世界第二的国际地位十分不相符。虽然我国有自己的国情，不可能完全照搬西方模式，但我们不能忽略的是，在对公民的现代政治理念的培养方面，我们还是有所欠缺的。只有让国民清楚自己有那些政治权利、必须履行那些政治义务，养成良好的公民意识时，才能更好地培养我国公民的爱国情感、增强民族凝聚力。而国民现代公民意识的养成，很多都来自宪法教育，所以对国民进行宪法教育是十分有必要的。

（三）国民经济的持续健康发展，离不开宪法教育、法治教育。

随着国家治理体系的科学化、合理化，国民经济的发展趋势不断迈向法治经济。法治经济的前提条件在于国民的守法意识。中国传统文化在年轻一辈身上的印记已经越来越浅，随着义务教育的普及，当代年轻人接受的都是现代西方式教育，很少有小孩接受的是传统的国学文化教育。也就是说，几千年流传下来的中国传统文化在逐渐解构中，并慢慢在市场经济的发展期间与资本主义文明理念不断交融。中国的经济已经摆脱了前几十年的高速增长阶段，开始回落向稳。这一经济转型的间歇期，我们一定要努力构建中国式的法治经济秩序。我国现行宪法是符合我国国情的一部好宪法，宪法是治国理政的总章程，涵盖了一个国家的方方面面，其中就包括经济领域。大力推进宪法国民教育，有利于民众了解宪法、了解中国的基本经济制度，从而更好地构建中国式的法治经济秩序、更好地推进国民经济的持续健康发展。

（四）国家分裂主义的盛行、爱国主义教育的危机，迫切要求我们推进国民宪法教育。

不管是去年港独分子侮辱国歌的极端猖狂行为，还是近期台独势力的不断兴起，其背后都暗示我们，我国国民的国家认同感很低。比如许多香港人、台湾人认为他们只是香港人、台湾人，不是中国人。这一点需要我们警惕。为什么会产生这种现象？到底是什么导致香港和台湾对中国大陆认同度如此之低？按道理，近几十年来中国大陆发展得如此迅速，且中国大陆对这两个地方极尽优惠政策，为何换来的却是中国大陆和香港、台湾的渐行渐远？其背后恐怕离不开香港和台湾居民国家主义的缺失。在他们看来，中国是中国，香港是香港，台湾是台湾，可能内心里就不存在“一个中国”的观念，而这背后折射的就是国民的宪法教育问题，宪法教育首先解决的就是国家领土和主权问题，这一现象充分反映了我国国民宪法教育的缺陷。

我国宪法的国民教育已提了一百多年，如今正遇到了推进宪法国民教育的最好时机，不管是经济实力，还是国家政策层面，我们都具备了相应条件。宪法国民教育不是一朝一夕就能完成的任务，美国国民能拥有现在这样的宪法观念和宪法信仰，经历了几百年宪法教育的积淀，德国的宪法国民教育，也开展了上百年。而中国的宪法国民教育刚刚起步，宪法国民教育的许多思路和原则都尚未明晰。宪法国民教育的宗旨和必要性问题，本质上是一种观念和思想层面上的问题。就如哈耶克所说：“观念的转变和人类意志的力量，塑造了今天这个世界。”[1]现在我们的不竭求索，将会产生深远持久的影响。

Abstract: The constitution is the fundamental law of the country. It is a common practice of a modern country under the rule of law to popularize the constitution for all its citizens. With the establishment of the national constitution day and the introduction of a series of measures to improve the system of constitutional oath, China's constitutional citizens education has entered a new stage. In order to make education standardized and effective, we must first solve two problems, namely, the purpose and necessity of education. The former provides the direction of education, while the latter provides theoretical support for the urgency and rationality of education. Only by solving these two problems can the following constitutional citizens education be carried out in an orderly and effective way. The purposes of education include education, education and education. The necessity of education includes the need for the comprehensive rule of law, the need for modern citizenship consciousness, the need for the healthy development of national economy and the need for patriotism education.

[1] [奥]弗里德里希·奥古斯特·冯·哈耶克：《通往奴役之路》，王明毅、冯兴元译，中国社会科学出版社 1997 版，第 1 页。

宪法国民教育的宗旨与必要性

冯子轩　刘捷鸣*
（西南政法大学，重庆，40120）

摘　要：近日，“港独分子”大闹《国歌法》公听会，再次将香港青少年国家认同缺失和宪法意识匮乏的问题被摆上台面，亟待在社会主义核心价值观的指导下积极推进宪法国民教育，促进青少年国家认同意识的强化，弘扬宪法国民教育的宗旨，为依法治国战略的实施奠定社会土壤。

关键词：宪法国民教育；国家认同；社会主义核心价值观

Abstract : In recent days, the "Hong Kong Independence " uproar the "National Anthem Law" public hearings once again highlighted that the lack of national identity in China has become a difficult problem to be solved, and under the guidance of the socialist core values, we must actively advance the constitutional national education, promote the strengthening of national youth awareness, promote the purpose of constitutional national education, and lay a social soil for the implementation of the strategy of administering the country by law.

Key Words: The constitutional domestic education; National identity; The core values of socialism;

一、 缘起

2018 年 5 月 5 日，香港立法会就《国歌法》本地立法举行公听会，其间多次遭到“港独”分子的扰乱，乃至于有香港所谓“学联”主席张倩盈在会上狂言“一听到国歌就想呕”的言论，而更有所谓代表高呼“香港独立、以死相搏”口号，企图冲上前展示写有“Hong Kong is not China”(“香港不是中国”)的“港独”旗帜，随后被会议主席驱逐出场。就香港《大公报》报道，此前自张倩盈 3 月出任“学联”主席，其后受访时即宣称会就《国歌法》抗争，包括以身试法嘘国歌，甚至不惜负上刑责。国歌作为国家的象征，集中体现着国民对于国家的认同与民族凝聚力，“港独”分子此番作为可谓是在践踏十三亿国人的底线。而此前更有“占领中环”、侯任立法会议员就职宣誓仪式上公开宣扬港独等闹剧，后者更是直接引发全国人大常委会对香港特别行政区基本法第一百零四条[1]做出解释。一系列“港独”事件已让社会各界意识到，国家意识与民族凝聚力的强化于当前刻不容缓。

2017 年乃香港特别行政区《基本法》实施 20 周年，体现了高度国家认同的《基本法》不仅是党和国家“一国两制”政策的集中体现，更是我国宪法相关规范的具体实施，我国宪法第 31 条明确授权设立特别行政区，通过《基本法》的合宪性将国家认同注入其政治架构中，成为香港特别行政区稳定的基础。宪法是我国的根本大法，香港特别行政区 20 年的实践表明，“一国两制”与特别行政区基本法良好实施的前提是维护宪法尊严、强化宪法意识，突出宪法中所体现的国家认同[1]；与此同时，西部边疆少数民族分裂势力亦是阻碍中华民族伟大复兴的绊脚石，同样的，我国宪法之中亦设计出民族区域自治制度为当前遏制西部边疆少数民族地区分裂势力提供了一条行之有效的路径，强化西部少数民族地区群众对于民族区域自治制度的认同同样亟待提高宪法认同和宪法信仰。

然即便于我国大陆地区，虽宪法宣誓等制度已颁布实施三年有余，不知宪法为何者尚大有人在，《中国青年报》对 52 007 名网友进行的有关宪法了解情况的调查结果显示，仅 13.3%的人知道何为“宪法日”以及具体日期，仅有 12.7%的受访者

*作者简介：冯子轩（1984-），法学博士，西南政法大学应用法学院，副教授；刘捷鸣（1996-），西南政法大学应用法学院硕士研究生。

[1]《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百零四条规定“香港特别行政区行政长官、主要官员、行政会议成员、立法会议员、各级法院法官和其他司法人员在就职时必须依法宣誓拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法，效忠中华人民共和国香港特别行政。.”

表示对宪法所规定之公民基本权利有了解。且在所有受访者其中，仅 8.8%的受访者表示完整读过我国现行宪法文本，而 73.3%的受访者表示不了解宪法，也不知道宪法其具体内容为何[2]。

究其原因，在于当前我国宪法教育在层次上与内容上已无法满足我国当前法治社会发展的需要。在层次上，宪法系统性教育的教授范围局限于高等教育，其中主要是法学专业，尚没有成为高等教育通识课程中的核心课程，而在中等教育与初等教育两个教育层次中更是所设甚少，当前宪法教育层次片面性凸显；而在内容上，即是对于法学专业必修课程中的宪法学课程，教授的内容亦局限于单纯的宪法规范性内容，重点强调学生对于宪法规范的机械记忆及运用，而对于宪法精神和价值方面的内容往往一带而过。习近平总书记为此曾强调,宪法教育要坚持从青少年抓起,把宪法法律教育纳入国民教育体系，亦有“普及宪法知识、增强宪法意识、弘扬宪法精神、推动宪法实施”的精辟论断[3]。由此可见，宪法国民教育已是提高宪法意识、强化宪法认同与宪法信仰的题中应有之义，这也是强化国家认同与民族凝聚力的必要举措。

二、宪法国民教育的宗旨

（一）树立宪法信仰、弘扬宪法精神

1.宪法信仰的缺失与树立。

习近平总书记指出，宪法的根基在于人民发自内心的拥护，宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。文明社会的一个重要特征就是国民对法律的信仰。宪法信仰是国民普遍主动地遵从宪法、有意识地认识到宪法赋予自身权利并正确运用的积极主动性，这并非完全排除国家强制力在社会运行中的运用，整体上宪法信仰能够形成一种国民依宪法行事的社会秩序[1]；宪法信仰是社会主义法治理念的核心内容，与依法治国战略相辅相成、互相促进，是依法治国战略得以顺利实施的精神支柱与稳定支撑，社会主义核心价值观的弘扬也有赖于国民对宪法的信仰。

国民之所以宪法意识淡薄，在于缺乏国民意识，且宗法余毒残余严重，法律能解决的事却不付诸法律，除非有所谓“关系”所谓后台支撑方敢法院走一遭，乃至于请律师均要问之是否与法官相熟，手握权利不知所用，万事仰仗他人“关系”，行政机关有法不依、执法不严、违法不究的现象亦非常突出，这是宪法信仰缺失的典型表现，该现象在当今中国广大农村地区尤为突出。造成这一现象的原因是多方面的，固然有我国有种种客观因素，但我国宪法国民教育流于形式，没有明显效果，所涉范围较窄，所授内容较为宽泛，从而使得国民普遍对宪法规范与精神知之甚少，也是这一现象的重要原因。

要深入贯彻习近平总书记关于将宪法教育纳入国民教育体系的要求，推行宪法国民教育，要将宪法信仰的培养摆在突出位置，这就要求宪法教育并非仅仅在教授范围上拓展，也不仅仅是单纯教授宪法规范性内容，其目的更是要培养国民对宪法所蕴含的精神与价值的信仰，是对党中央所倡导的法治社会的信仰。其所面向的教授对象也并非仅仅是高校法学专业的学生，而是应当普及包括初等、中等、高等三个教学层次以及广大普罗大众在内的普通宪法主体，同时对于国家机关及其工作人员等行使国家权力的特殊宪法主体更要加强宪法教育，树立其宪法信仰，真正做到有法必依、执法必严、违法必究！

2.宪法精神的弘扬。

宪法精神即宪法的指导思想，一般认为是国家占统治地位的意识形态以及特定时代精神的反映。故宪法精神于不同意识形态及不同时代中内涵有所差别。于我国而言，因中国共产党的性质及其于国家中的地位，使得宪法精神与党在不同历史时期的基本路线具有十分密切的联系，宪法是党的主张和人民意志高度统一的体现，党的基本路线往往直接表现为宪法精神即宪法的指导思想。

在 2018 年宪法修正案序言中，宪法指导思想确定为“在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想指引下”，同时强调“国家倡导社会主义核心价值观”，故当前时代背景下我国的宪法精神理应包括两个方面，其一为在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中

[1]刘茂林教授提出宪法秩序论，认为宪法秩序是为共同体内部成员共同福祉为终极关怀的社会秩序，具有相对稳定性。

国特色社会主义思想的指引下坚持中国共产党的领导与中国特色社会主义道路；其二为社会主义核心价值观。习近平新时代中国特色社会主义思想与社会主义核心价值观理应成为我国新时代宪法精神的一部分。党的领导是中国宪法与其他资本主义国家宪法的本质区别，也是我国社会主义事业稳定发展的根本保证，历史和实践已经证明，只有在中国共产党的领导下，坚持依法治国战略方针，始终厉行法治，人民当家做主才能得到充分的实现，中国法治化的进程才能稳定有序地推进。而在中国特色社会主义进入新时代的背景下，习近平新时代中国特色社会主义思想是迎合时代发展的马克思主义中国化的最新理论成果，其对于依法治国和中国特色社会主义法治建设既具有战略性又具有基础性、既具有现实针对性又具有未来前瞻性的指导意义，而这多重意义的指导必将引领新时代全面依法治国新征程，开创法治中国建设新局面[4]。而社会主义核心价值观既是对中华民族优秀传统文化的继承，亦是对改革开放以来所形成的时代精神的反映与发展。社会主义核心价值观成为新时代宪法精神的一部分，既是党和人民事业发展的要求，亦是对宪法发展规律的遵循。

以弘扬宪法精神作为宪法国民教育的宗旨的一个方面，正是对社会主义核心价值观的进一步强调的举措，正是对习近平新时代社会主义思想的于国民中发扬光大的举措。故在宪法国民教育的推行中，需贯彻宪法精神，将习近平新时代中国特色社会主义思想与社会主义核心价值观融入宪法国民教育的全过程，通过学习宪法、传播宪法，使包括习近平新时代中国特色社会主义思想与社会主义核心价值观的宪法精神内化于心，外化于行，使全体国民人人参与、人人践行，如此，宪法精神方有活的灵魂。

（二）强化国家认同与民族凝聚力

国家认同与中华民族的国家凝聚力是我国在历史长河中得以维系并延续至今的内在力量源泉，古代中国幅员辽阔、辟野万里，然总体呈现大一统之势，乃至于外来文化及其统治势力最终亦不得不向中华文化靠拢并被同化，华夏文明延绵千年而不绝，正是因为中华民族拥有强大的民族凝聚力。党中央所提出的“中国梦”，其本质内涵在于国家富强、民族复兴、人民幸福，则其内在要求即是于国家意识形态中的文化心理层面上强调国家认同和中华民族凝聚。在今后相当长的时期，作为一体两面的国家认同与中华民族凝聚是国家文化发展战略的基础性要求，也是中华民族屹立于世界民族之林的基本保证[5]。宪法作为国家的根本大法，是治国安邦的总章程，是维系国家运行架构的根本准则，自然也是维护国家稳定，强化国家认同与民族凝聚力的重要工具，当前形势下“港独”、“藏独”等国家分裂势力来势汹汹，将强化国家认同与民族凝聚力作为宪法国民教育的宗旨将之摆在突出位置，最大程度上发挥宪法在维系国家统一上的功能，便显得尤为重要。

1.国家认同的内涵与功能。

国家认同即是“国家”的合法性[6]，为国家整合维系的基石，国家认同的失去即意味着国家失去合法性，其稳定和发展无法保障，结局只能是分崩离析。关于国家认同的内涵，可从“认同”与“国家”两个角度分析。“认同”是指对某件事物的赞同与认可，由个体发自内心地对于某客体的肯定和承认，其具有极强的主体性与主观性，当这一客体为共同体时，则很大程度上为共同体成员对共同体的身份归属感。而认同的对象为“国家”，此处的“国家”应指政治国家而非民族国家[7]。盖因现代国家概念的发展，其内涵亦发生变化，作为多民族国家的我国而言，过度强调民族国家概念，对于汉族其外的非主体性民族并不友好，概念输出不当，可能反而会加深国家认同的危机，不利于当前对于国家统一与民族团结的要求，而政治国家则强调共同体内部成员置于同一共同体运行架构即制度之中，是共同体成员对制度的认同，强调的是政治性而非文化性，纵然民族与文化的认同亦是构建国家统合中不可或缺的资源要素，然而到底无法成为国家认同的纽带，故政治国家淡化了文化民族等因素，而对国家进行最大程度的抽象，通过抽象而建构的这一制度体系其间能够做到包容不同民族不同文化的存在，一定程度上有利于共同体内部不同民族的融合与发展，对维护国家统一具有重要意义。则国家认同的内涵可以概括为共同体成员对于现代政治国家这个共同体的赞同、认可与心理依附。

国家认同具有意识形态的功能，于当前的中国，国家认同能够引导国民提高对党关于国家运行的各项政策、方针及发展道路的认识与奉行的自觉性，有利于党各项改革措施的顺利出台与有效实施，国家认同的提升亦是共同体成员个体对于参与共同体运行的意识提升，最大程度上保证各项方针政策的科学性与民主性，消解改革阻力，推动改革步调稳定前进。国家认同作为国家统一的纽带与基石，同时亦是中华民族凝聚的催化剂，中国自古代经历了由部落到汉族再到中华民族的民族演进过程，民族大融合促使中华民族的产生，此时的中国，一个国家、一个民族、一个政党已成为国民必须坚持的信念，这种信念也是维系一国长盛不衰、兴旺发达的动力，国家认同作为一种心理情感，能够增强全国各族人民对于中华民族的归属感，使各族人民从内心深处拥护中华民族，民族凝

聚力借由国家认同得到进一步的提高。亦有学者认为，国家认同是一个国家其国家权威的最终意味上的来源，其构成了国家存在的理由，国家认同淡薄的直接后果即是“用脚投票移民他国”[8]。

2.作为宪法国民教育宗旨的国家认同与民族凝聚力。

将强化国家认同与民族凝聚力作为宪法国民教育的宗旨是对当前我国乃至于全球国家认同危机的回应，港台地区国家认同感近年来走低趋势较为明显，上文“港独”分子大闹国歌法公听会即是一例。而在西部边疆地区，“藏独、“疆独”等势力气焰汹汹，无故制造事端，煽动当地少数民族群众接受极端宗教思想，妄图分裂国家，使得国家认同与中华民族凝聚难度陡然增加，此于西部地区本就脆弱的国家认同无疑是雪上加霜。国际社会亦不安稳，英国苏格兰独立公投、西班牙加泰罗尼亚独立公投等事件均凸显国家认同已是全球性危机，而对于我国不可不引以为戒。

以强化国家认同与民族凝聚力为宪法国民教育的宗旨，将强化国家认同与民族凝聚力放在相对重要的位置，最大限度引起宪法内容教授者与学习者的重视，在宪法国民教育中充分发挥宪法对于维护国家统一与稳定的作用，将对国家认同的培养当作宪法教育的重中之重贯穿于宪法国民教育的全过程，在其育化中最大程度地普及国家认同意识，促进统一国家的发展。既为宗旨，宪法教育其内容中必然需要加大强化国家意识与民族凝聚力的内容，针对港澳台地区需加大对宪法确立的一国两制制度与特别行政区基本法相关内容的普及与内容灌输，尤其应当于特区学校教育中引入宪法教育，这也是宪法国民教育的范围要求；针对西部少数民族边疆地区则需要将增强民族凝聚放在宪法教育的重点，对宪法所确立的民族区域自治制度进行解读与诠释，对西部少数民族群众灌输“中华民族”及其相关概念的内容，提高少数民族群众的中华民族意识，强化民族凝聚力，以防止少数民族极端分子分裂国家的行径。

综上所述，笔者认为宪法国民教育的宗旨应当包括宪法信仰的树立与宪法精神的弘扬以及强化国家认同与民族凝聚力两个方面。宗旨即使命，将上述两方面作为宪法国民教育的宗旨正是为了强调二者在我国当前法治社会发展中的重要地位及其所出现问题的迫在眉睫，故将之作为我国宪法国民教育的使命性任务，这也是新形势下加强宪法宣传教育、维护宪法法律权威、全面贯彻实施宪法、更好发挥宪法作用的必要举措，务必要深刻认识宪法国民教育宗旨的重大意义，于宪法国民教育的推进过程中予以全面贯彻落实，不能仅仅当作口号呼之舞之，最终无济于事。

三、宪法国民教育的必要性

（一）加强国家统合和认同的需要

中国的宪法在我国独特文化土壤的培育下，与其运作推行中，杂糅我国基本国情及其与之而生的特殊政治实践而产生不同于西方宪法文化的个性与价值观，即中国宪法具有集体主义的品格[9]。其集体主义，溯源而上，归因于古代中国小农经济的生产方式，在无工业化大机器生产作用下，生产力底下自然要求必须整个家族集体劳作方能保存家族内部成员，渐次演化，家族随即成为中国古代社会的基本社会构成单位，家族内部成员依附于家族，服从家族族长之工作安排，于外无个人身份及权利可言，硬要称呼，用“国人”指代尚有几分道理[10]。故家族本位的观念早已扎根于国人思维方式之中。而于宏观而言，国家即是一个更大的家族，相对于具体的小家族或村落，国家这个大家族起到保障小家族生产活动延续的作用，水灾治水，旱灾治旱，无粮放粮，保障供需平衡。这些对于小农经济其极其脆弱性而言重要程度不言而喻。故个人的生存与生活保障离不开小家族的繁荣更离不开大家族即国家的昌盛。故曰国人有家国情怀，国人与家族国家相连，休戚与共，此可为见。其即为国人集体主义价值观之源头。及至当前，社会主义思想中本身即蕴含集体主义原则之处事方式[1]，马克思即有言称：“只有在集体中，个人才能获得全面发展其才能的手段，也就是说只有在集体中才可能有个人自由。”[11]我国作为社会主义国家，自历史条件与现实理论条件交融之际选择集体主义原则作为宪法的价值观亦是顺应时势之举。

集体主义要求国家保障个人利益，个人利于服从国家利益，当二者冲突时，国家利益高于个人利益。这一点在我国宪法中多有体现，常表现为“为公共利益的需要”等[2]。国家为根本，个人依附归属于国家，由此可见，我国宪法其蕴含的集体主义价值观本身即带有明显的国家认同意识，故提高我国宪法认同，基于宪法集体主义价值观的国家认同意识以提高国民国家认同感，是当前加强国

[1]社会主义思想中的集体主义原则应当是“真正的集体主义”，强调国家、集体以及个人的利益相结合，而不是西方强调个人主义的虚假集体主义。

[2]比较明显的就是宪法对征收的规定。我国《宪法》第 10 条第 3 款规定，国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。

家统合与认同的重要举措。

尤其在当前形势下，我国改革开放步入深水区，各种思潮激荡，“港独”、“台独”及各种西部边疆分离运动可谓愈演愈烈，虽全国人大常委会针对此种行为必要时能够采取必要措施[1]，然仅靠解释基本法等举措到底不是长远之计，于相关地区群众亦无思想上的启发与认同。而宪法认同蕴含制度认同，“一国两制”与民族区域自治制度作为遏制祖国分裂活动的基本保障，其合宪性决定实现宪法认同是一国两制与民族区域自治制度的基础，也是二者的基本要求，于港澳台及西部少数民族地区民众而言，对于我国宪法认同即是对于一国两制及民族区域自治制度的认同。宪法认同其本质并非利益权衡，而是价值选择及其认同[12]，故失去宪法认同即是失去一国两制与民族区域自治制度的价值基础，也即是失去了国家统合与国家认同的价值基础，国家必然支离破碎，正如殷啸虎教授所言：“特别行政区制度是由宪法规定的，‘一国两制’原则也是由宪法所确认的。因此，维护宪法权威，保证宪法在特别行政区的适用，实现宪法认同，是实行‘一国两制’的基础，也是‘一国两制’的基本要求。而保证宪法在特别行政区适用的基本意义，就是在宪法认同的基础上形成国家共识，并通过宪法认同确立国家认同。”[13]

而推进宪法国民教育是加强宪法认同的必要举措。我国当前宪法认同尚存在诸多问题，如国民宪法意识不高，缺乏对于宪法的信任，如前文所见，不知宪法为何物者自不必谈所谓精神，更不必谈对其的认同，而现实中“拉关系”、“走后门”等现象亦是对于宪法认同缺乏的表现。联系前文所提之“港独”“台独”等现象，可见当前我国国民对于宪法认同，上至制度及国家认同，下至守宪行为认同均存在问题。很重要的原因即是宪法教育的缺失，于当前国民教育体系中宪法并未得到应有的重视，宪法系统学习及至高等教育阶段方才出现，然而仅仅涉及法学院学生而已。加之政府对于宪法宣传不够，宪法意识与宪法认同缺失自然在所难免。但尚可挽回，宪法国民教育即是当前所需之举，国家对此亦有认识，教育部副部长朱之文既反复强调习主席“把宪法法律教育纳入国民教育体系”的要求[14]。亦有学者针对高等教育中宪法教育所涉范围较窄的问题提出“宪法应成为大学生通识教育的核心课程[15]”的观点。可见，宪法国民教育已有成为各界共识之大势。

（二）中国法治社会建设的需要

1999 年依法治国入宪，2014 年 10 月十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，习近平总书记强调，依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障。从党中央的三令五申中我们可以看到，我国社会主义法治建设的进程明显加快，对于各方面配套设施的完善也就相应提上日程。就当前而言，我国依法治国的推进过程中相关硬件设施以取得长足进步，然软件方面的设施则失之甚矣。

依法治国，首先是依宪治国。依宪治国的基础是宪法的权威性，其权威性即是宪法作为国家根本大法应当是国民生活行为的最高准则，不得违背。要保证宪法在国民生活中的权威地位，就需要国民宪法意识的提高，从而使国民于日常生活中自发自觉地遵守宪法要求，国民对于宪法普遍而心甘情愿地服从即是宪法权威性的体现。宪法意识与依宪治国相辅相成，宪法意识提高推动依宪治国的进程，依宪治国进程加快亦能够提高国民宪法意识。在当前依法治国大背景下，我国国民的宪法意识与依宪治国的方针要求是不相匹配的，这不仅使依宪治国推进缓慢，根本上说更是在很大程度上拖慢了依法治国的进程，忽视不管，极有可能使得党中央的依法治国战略仅仅停留于纸面而不能内化于国民的行动之中成为“活的”政策。

提高宪法意识不仅仅是对于普通国民，对于特殊宪法主体即国家公职人员，宪法意识的提高更是刻不容缓。依法治国要求依法行政，依法行政，关键是依宪行政。宪法是国家的根本大法，其他部门法由其授权，经其产生，中国特色社会主义法律体系其所围绕的中心点即是宪法，其不仅为中国特色社会主义法律体系之下各个部门法提供了统一的思想与价值基础，且为部门法冲突与完善提供了基本解决规则与依据[16]，而政府权力来源与宪法，法无授权不可为，关乎行政机关的权力行使的合法性要求，宪法对于行政机关的的重要性自然不言而喻。故依法行政首先要做到依宪行政，重在提高国家公职人员的宪法意识，不能单单重视部门法而忽视作为根本法与母法的宪法。

故当前依法治国深入推进的大背景下，宪法国民教育是依法治国相关软件配套设施完善的应然之举。通过宪法教育，最大范围内提高国民宪法意识，树立宪法权威，为依法治国战略的推进打下良好的群众基础与智力源泉。另一方面，行政机关权力的行使会直接影响到国民所拥有的权利，运作不当可能造成极大的损害。故有学者指出：“宪法教育的重点对象应该是政府及行政官员[17]”。宪法国民教育所涵盖的范围不应当仅仅关乎普通国民，国家机关及其工作人员理应包含在内，且应当

[1]如前文所提的全国人大常委会对于《基本法》的解释，且该解释具有溯及力。

置于显要位置。所谓群众之事无小事，宪法教育足够深刻，可使国家机关及其工作人员认识到其权力之来源，来源于宪法，我国的宪法是人民的宪法，故归根结底来源于人民群众的赋予，以此促使公职人员更加合法且合理地行使权力、履行人民赋予的职责。宪法的限权法功能亦能推进党中央所提之“服务型政府”与“有限政府”的工作目标。

这一切的起点，当从宪法国民教育开始谈起，亦由宪法国民教育而得以深入，依法治国战略最终能否顺利达到目标，宪法国民教育必不可少。

（三）弘扬社会主义核心价值观的要求

人民有信仰，国家有力量，民族有希望。以“富强、民主、文明、和谐，自由、平等、公正、法治，爱国、敬业、诚信、友善”24 字为内容的社会主义核心价值观，是当代改革开放以来中国精神的集中体现，其中凝结着全体人民共同的价值追求。一方面，人无德不立，国无德不兴，十三届全国人大一次会议通过宪法修正案，正式将社会主义核心价值观纳入我国宪法，响应了党中央提出的依法治国与以德治国相结合的要求，体现了道德对法律的支撑作用，同时亦是法律对道德的促进作用，将代表中国古代传统道德观其精华与当代改革创新精神相关的道德观作为宪法重要的充实部门以使我国宪法更能反映时代的精神需求，为中国特色社会主义发展提供源源不断的精神动力、智力支持与力量源泉，但同时也要看到社会主义核心价值观融入宪法并不能代表道德直接可以直接改变法律，法律尤其是宪法这种国家个根本大法如果能够被概念界定较为模糊的道德随意改变，法律的权威性也就荡然无存，反倒对社会主义核心价值观的弘扬、对中国传统道德精华的拯救带来消极的影响，故于国家治理现代化过渡过程中需分清法律与道德的主次关系。而在另一方面，社会主义核心价值观的弘扬亦是对当前改革开放各种涌入的思想的一次整合，淘汰不适宜中国特色社会主义建设与国家统合的思想，继承借鉴符合当前中国发展道路的思想，通过整合思想，最大程度凝聚各方共识，在减缓改革阻力的同时，亦是抵制民族与地区分离主义思想、维护国家统一与提高民族凝聚力与国家向心力的手段。故弘扬社会主义核心价值观意义重大。

而将社会主义核心价值观写入宪法，更大的意义在于其是对社会主义核心价值观合宪性判定的一种宣示[18]，此即意味着社会主义核心价值观已成为宪法精神的一部分，二者相融相通，不分彼此，对于社会主义核心价值观的践行也就是对于宪法精神的践行，对于宪法精神的宣扬亦是对社会主义核心价值观的宣扬，社会主义核心价值观融入宪法精神，以宪法的权威性为基础保障社会主义核心价值观的行之有效，通过社会主义核心价值观，宪法才能契合国民道德意愿，契合公序良俗，成为良法，实现善治，二者相辅相成，相得益彰。

故宪法国民教育的必要性即显示出来。社会主义核心价值观既然已成为宪法精神的一部分，则弘扬社会主义核心价值观要求国民知晓并践行宪法精神，推行宪法国民教育即为题中应有之义。在宪法国民教育中通过分析与诠释宪法精神中的社会主义核心价值观，将之与宪法基本规范结合起来，在宏观与微观层面、理论与实践层面入手，启发国民心悦诚服地了解与认识社会主义核心价值观，并通过运用法律思维将其践行于社会具体事物中，真正做到内化于心，外化于行。这对于社会主义核心价值观的弘扬可谓大有裨益。

综上，宪法国民教育的推行对于强化国家认同与整合、推进依法治国战略的进程以及弘扬社会主义核心价值观方面具有重要意义，理应成为我国向法治国家与现代化治理模式迈进的重要一步。

四、结语

总之，基于宪法的国家认同为保障国家核心利益提供宪法基础与合法性的正当理由，无论是一国两制抑或是民族区域自治制度均仰赖宪法所规定的具体规则的大框架，通过宪法将国家主权观念与认同意识融入特别行政区与民族自治区的政治框架建构之中，维护了祖国统一与各民族团结共荣。而基于宪法的国家认同迫切需要寻求全中国各族同胞包括港澳台同胞在内的普遍与高度的共识。

同时在依法治国的战略推进过程中，宪法作为根本大法以及母法，居于最核心位置，绝不能忽视，而国民宪法意识的提高也将为社会主义法治建设提供良好的环境，其与依法治国战略的推进相辅相成，一荣俱荣，而社会主义核心价值观的贯彻落实同样仰赖于宪法的高度普及！

参考文献：

[1]韩大元.维护宪法和基本法权威,大力增强国家认同[J].中国人大大,2017(11):20-21.

[2]邢婷，向楠. 重视宪法不能只在宪法日这一天[N].中国青年报，2014-12-05.

[3]朱之文.把宪法法律教育纳入国民教育体系[N].法制日报,2018-04-03(009).

[4]张文显.新思想引领法治新征程——习近平新时代中国特色社会主义思想对依法治国和法治建设的指导意义[J].法学研究,2017,39(06):3-20

[5]王震中. 强化国家认同与民族凝聚[N]. 人民日报,2015-10-15(007).

[6]陈明辉. 转型期国家治理与宪法学的应对[D].中南财经政法大学,2017.

[7]陈驰,康宇杰.国家认同的宪法学解读[J].四川师范大学学报(社会科学版),2014,41(03):33-41.

[8]陈明辉. 转型期国家治理与宪法学的应对[D].中南财经政法大学,2017.

[9]陈明辉.中国宪法的集体主义品格[J].法律科学(西北政法大学学报),2017,35(02):34-43.

[10]苏力.公民权利论的迷思:历史中国的国人、村民和分配正义[J].环球法律评论 2017,39(05):5-26.

[11]马克思恩格斯全集(第 2 卷)[M]. 北京:人民出版社 2002.

[12]刘丹.宪法认同教育:公民教育的一种可能进路[J].思想政治课教学,2016(12):9-13.

[13]殷啸虎.以宪法认同引领和推进特别行政区的国家认同[N].社会科学报,2017-06-29(001)

[14]朱之文.把宪法法律教育纳入国民教育体系[N].法制日报，2018-04-03（009）.

[15]戴激涛.宪法学应成为大学通识教育的核心课程——从“国家宪法日”的设立说起[J].江汉大学学报(社会科学版),2017,34(05):102-108+128.

[16]刘茂林,杨春磊.依宪治国:法治中国崛起的必由之路[J].法学杂志，2013,34(07):1-9.

[17]徐继超.论我国依法行政与宪法教育之关系[J].法学评论，2009，27（01）：3-8.

[18]刘振宇.宪法视域中的社会主义核心价值观[J].学习与探索，2017（08）：89-100.

宪法如何培养好公

陈明辉*

按照政治学者
他能够发挥影
胜任他们的
能使任
见、

摘　要：公民能力就是指普通公民主动参与公共事务的治理，并能够与他人展开政治合作的意识、素质和才能。公民能力与政
的重要组成部分。根据能力的主观条件与客观条件二分法，公民
动能力。从实证调研的情况来看，当前我国公民能力不容乐观。在政治输入和政治输出的认知、情感和评价不高。与公民意识相比，低。在法治国家建设的背景下，应以宪法确立的价值目标明确公民培育健全的公民意识，并通过宪法实践训练公民行动能力。

关键词：公民；公民能力；国家治理能力；宪法

美国学者德隆·阿西莫格鲁和詹姆斯·A. 罗宾逊在《国家为什么会失败》一书中，通过历史比较的方法论证了制度是决定国家的繁荣富强最重要的因素。[1]然而，这并不是说有了良好的治理制度就一定能够产生好的治理效果。帕特南及其合作伙伴对意大利长达二十五年的研究显示，同样的制度在不同地区的效果可能完全不同，其背后的原因就是因为人的差异。[2]正如密尔在《代议制政府》中试图论证的那样，制度必须与人民相匹配，越是优秀的制度越需要优秀的人民。人民的智慧和美德是好政府的第一要素，并且，“任何政府形式所能具有的最重要的优点就是促进人民本身的美德和智慧。”[3]

可见，治理绩效既受制度的影响，也受人的影响。国家治理的现代化既离不开治理体系的现代化，也离不开治理能力的现代化。如果说国家治理体系建设是国家治理能力发挥和提升的基础，那么，国家治理能力就是国家治理体系建立并运行的前提。因为，现代化的治理体系需要具有现代化治理能力的人来创造。即便能够从治理成熟的国家移植现代化的制度体系，也需要相应治理能力的治理主体来运行、维护和更新。说到底，现代化的本质是人的现代化。[4]强大的治理能力能够充分发挥治理体系的优势，克服治理体系的缺陷，从而降低治理成本，提升治理质量。转型期中国国家治理面临的种种问题，很大程度上是国家治理能力低下的结果。这种低下不仅体现在政府治理思维和治理方法的滞后，更体现在公民自治和参与治理能力的欠缺。

一、国家治理能力中的公民能力

能力是人意志和力量的体现，是人为实现特定的目标所具备的主客观条件。从这个意义上说，我们可以将国家治理能力的内容划分为作为主观条件的治理思维以及作为客观条件的治理方法。再根据国家治理结构中政府与公民的地位差异，将国家治理能力划分为政府能力和公民能力（如图 1 所示）。[5]

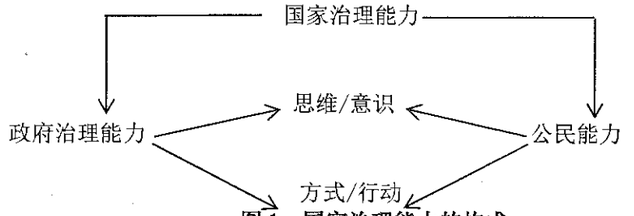


图 1　国家治理能力的构成

作者简介：陈明辉（1988-），中南财经政法大学法学院讲师。

[1] 参见[美]德隆·阿西莫格鲁、詹姆斯·A. 罗宾逊：《国家为什么会失败》，李增刚译，徐彬校，湖南科学技术出版社 2015 年版。

[2] [美]加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、西德尼·维巴：《公民文化——五个国家的政治态度和民主制度》，张明澍译，商务印书馆 2014 年版。

[3] [英]J. S. 密尔：《代议制政府》，汪瑄译，商务印书馆 1982 年版，第 22-23 页。

[4] 参见田芝健：《现代化的核心是人的现代化》，载《光明日报》2013 年 01 月 28 日，第 07 版。

[5] 部分学者将国家治理能力等同于政府治理能力，这显然是不恰当的。正如国家不等同于政府，国家治理也不等同于政府治理。国家至少包括了政府和公民这两类主体，因而，国家治理能力可以据此分解为政府治理能力与公民能力。

参考文献：

[1]韩大元.维持的理解："公民是指能够参与管理他所在政治体系的人。对政治体系中做出的决策，

[2]邢婷，响。"[1]而公民能力（citizen competence），有人将其理解为"公民能够很好地满足或

[3]朱为指定角色。"[2]公民的角色就是能够形成政治意见并在不同方案中作出抉择。这种抉择不

[4]意的、非理性化的表达，而必须建立在尽可能真实有效的信息之上，并通过与他人的交换意建设理性辩论去实现公共利益。简单来说，公民能力就是指普通公民主动参与公共事务的治理，积极表达自己或公众的利益诉求，并能够与他人展开政治合作的意识、素质和才能。[3]

民主理论家往往将公民能力与公民参与视为民主制度有效运作的构成性要件。[4]阿尔蒙德甚至严格区分了公民能力与臣民能力。公民能力就是参与规则制定的能力，又称之为政治能力，而臣民能力是指参与规制执行的能力，又称为行政能力。公民与臣民的划分，可以追溯到卢梭：作为主权者而行动的个体就是公民，作为法律的服从者就是臣民。[5]政治与行政的划分，最经典的阐述要数古德诺："政治是政策或国家意志的表达，行政则是对这些政策的执行。"[6]阿尔蒙德将这两组分析框架对应起来，组成了他在《公民文化》一书中的"公民能力"与"臣民能力"、"政治能力"与"行政能力"的理论框架。在他看来：

"臣民能力与公民能力还是不同的。有能力的公民可以在制定政策时扮演一个角色，而且，他在决策过程中扮演的是有影响力的角色。他参与的时候，带着一种明示的或者暗示的威胁：如果政府官员不满足他的要求，就会遭到某种形式的剥夺。臣民不参与制定规则，他的参与也不涉及运用政治影响力。他的参与是在政策业已确定并进入执行阶段的时候。臣民能力大多只是了解在既定规则下他有什么权利，而不是参与制定这些规则。虽然臣民也可能努力使政府官员有所反应，但他提出的是请求而不是要求。他可能请求政府官员遵守指导其行为的一整套行政规则，他也可能请求政府官员体察民情。如果政府官员有所反应，是因为他遵守了这些规定，或是因为他体察了民情——而不是因为他受到了影响。"[7]

概括起来，阿尔蒙德所认为的公民能力的核心内涵在于公民如何运用政治权利影响规则的制定，而不是按照法律的规则去行动。不过这种延续了政治与行政二分法而产生的概念范畴，在当代社会的解释力并不大。因为在二战以后，积极行政理念兴起，政府承担越来越多的公共服务职能。对于诸如经济贸易、医疗卫生、环境保护等领域的问题，立法机关越来越多地倾向于授权行政机关立法。政治与行政的划界开始模糊，行政过程的政治化日趋明显，政策和法律的制定不再仅限于代议机关的权限范围。[8]因此，将公民能力按照立法和行政的领域划分，无疑会走入死胡同。

能力是指主体达成目标的主客观条件。能力的主观条件是指主体具备的知识、情感、意愿和思维方式。能力的客观条件也不是指主体之外的客观，而是指主体自身具备的达成目标的手段和方法。基于这种理解，我们可以从主客观两个方面来分析公民能力，将公民能力分解为公民意识和公民行动能力。

（一）公民意识

公民能力的主观方面或称公民意识，阿尔蒙德将公民的主观能力称之为公民相信自己能够对政治系统发挥影响力的主观判断。"如果个人能够发挥这样的影响力，就表示他有政治能力（politically competent）；或者，如果他相信自己能够发挥这种影响力，我们就认为他在主观上有能力。"[9]公民意识又再次划分为认知、情感和评价这三个方面的层次。

[1] [美]加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、西德尼·维巴：《公民文化——五个国家的政治态度和民主制度》，张明澍译，商务印书馆 2014 年版，第 210 页。

[2] James N. Druckman, The Implications of Framing Effects for Citizen Competence, Political Behavior. Vol. 23 Issue 3, Sep. 2001, p.232.

[3] 由于单个的公民不构成国家治理的主体，而仅仅是国家治理的参与者，所以本文没有采用"公民治理能力"的说法。在宪法学界，也有学者将公民能力理解为公民"依照宪法或法律参与法律关系的条件或资格。"参见秦前红：《新宪法学》，武汉大学出版社 2009 年版，第 91 页。

[4] 参见[美]罗伯特·A. 达尔：《论民主》，李柏光等译，中国人民大学出版社 1999 年版。当然，精英民主论者则反对这一点，他们认为普通公民在民主制度中的作用不过就是选举出精英统治者。参见[美]约瑟夫·熊彼特：《资本主义、社会主义与民主》，吴良健译，商务印书馆 1999 年版。

[5] 参见[法]卢梭：《社会契约论》，李平沤译，商务印书馆 2011 年版，第 20 页。

[6] [美]古德诺：《政治与行政》，丰俊功译，北京大学出版社 2012 年版，第 15 页。

[7] [美]加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、西德尼·维巴：《公民文化——五个国家的政治态度和民主制度》，张明澍译，商务印书馆 2014 年版，第 174-175 页。

[8] 参见[美]理查德·B. 斯图尔特：《美国行政法的重构》，沈岿译，商务印书馆 2011 年版。

[9] [美]加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、西德尼·维巴：《公民文化——五个国家的政治态度和民主制度》，张明澍译，商务印

	政治体系	政治输入	政治输出	自我认知	
公民意识	认知 情感 评价				

表 1　公民意识评估指标

如表 1 所示，公民意识可以划分为认知、情感和评价这三个层次。认知取向是指公民对政治系统和公共事务的基本知识的了解。情感取向是指公民对政治事务的兴趣、喜好等等。评价取向是指公民对政治事务是否有自己的看法，包括评价、意见和建议等等。

公民意识的对象又可分为政治体系、政治输入、政治输出和自我认知四项基本内容。由此，可以形成一个评判公民意识的基本指标体系。根据这个体系，一个人的公民能力可以被系统地记录下来：

（1）一个人对于国家的基本概况、政治体制、政府形式等知识的有无清晰地了解？一个人对于国家的基本概况、政治体制、政府形式等持一种什么样的情感和态度？一个人对于国家的基本概况、政治体制、政府形式等有什么样的判断和意见？

（2）一个人对中央和地方政策、法律的形成以及中央和地方官员的选任懂得哪些知识？他对于这种政策和法律的制定过程以及官员的选任机制持一种什么样的情感和态度？他对于这些事项有着怎样的看法？

（3）一个人对于政策和法律的执行、官僚体系的运行有哪些知识？他对于这些执行制度持什么样的情感和态度？对于政府的日常运行，他有怎样的看法和意见？

（4）一个人对于自己是全体公民的一员，尤其是作为公民的权利和义务有着怎样的认知？他对自己的能力有何感受？他如何评价自己的公民能力？

（二）公民行动

灌输政治知识和培养公民意识是提升公民能力的必要条件，但并不是公民能力的充分条件。因为治理是个实践性的活动，唯有通过日常的经验实践才能提升公民自治和参与国家治理的能力。公民行动即是指公民在日常生活中主动关注和参与公共事务的一系列行为。美国政治学家罗伯特·D. 帕特南对意大利长达二十年的实证研究发现，一个有效政府从根本上依赖公民长期的公共实践。帕特南提出的衡量公民精神的四项指标均指向公民的日常政治行为习惯：（1）"社团生活的活跃程度"，尤指体育文化方面的社团组织；（2）"读报的概率"，即了解公共事务的习惯；（3）"参选的积极性"；（4）"全民公投的投票率"。[1]前两项检测的是公民社会性，即非政治性的公共参与状况，后两项检测的是公民正式的政治参与状况。

帕特南的这组评估指标对于我们分析公民行动具有重要的启发意义。不过，由于帕特南的研究针对的是上个世纪七十年代的意大利，而不是信息技术普及后的当下中国。因此，本文在帕特南的基础上进行适当改造，形成公民行动的评估指标体系（如表 2 所示）。

公民行动	公民的社会性：（1）社团活跃度；（2）关注时事的习惯
	公民政治参与：（3）选举积极性；（4）参政议政的积极性

表 2　公民行动评估指标

根据这套评估指标，一个人的公民行动能力可以通过以下四个方面的问题记录下来：（1）有无参加经济、文化、社会等方面社会组织的经历；（2）是否通过电视、广播、报刊、网络等渠道了解国家大事和地方性事务；（2）有无积极参与基层自治组织选举和人大代表选举的经历；（3）有无通

书馆 2014 年版，第 142 页。

[1] [美]帕特南：《使民主运行起来——现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，中国人民大学出版社 2015 年版，第 107-109 页。

过正式的或非正式的渠道对于国家事务发表过自己的意见。

二、当前我国公民能力存在的问题

公民能力是国家能力的支撑。从根本上讲，公民能力决定了国家治理能力的高低。既有的国家治理能力和国家能力的研究中，基本上都是在讨论政府能力，而忽视了更为根本的公民能力。在共和国里，如果所有的公民都缺乏起码的参与治理和自我治理的意愿和能力，国家治理的体系再完善也没有发挥的空间。所以，在国家治理现代化的建设过程中，应当重视最基本的公民能力的培养。公民美德和公民能力一直是共和主义传统的一条主线，自古罗马共和国以来所有崇尚共和精神的思想家都强调公民精神之于共和国的基石地位。[1]对于现代民主国家，公共精神和公民能力的重要性更是不言而喻。像达尔所说的，“从亚里士多德到布赖斯，这些民主理论大师都强调，维持一个民主制度需要公民积极地参与公共事务，需要有关公共事务充分的信息，需要普遍的公民责任感。”[2]

那么，这些理论家在强调公民能力的时候，其背后担心的真正问题是什么呢？那就是公民腐败（也可说成人民的腐败或腐化）。公民腐败是指政治共同体的成员丧失了基本的公民素养，在达成和维护共同利益、参与公共事务的治理、建立共同体成员之间的互助与合作关系等各方面缺乏积极的意愿和客观的能力。公民腐败动摇的是国家的根本。任何一个现代国家，如果公民全面腐败，国家治理同样面临失败的危险。在政治领域，公民腐败意味着公民失去起码的政治热情，对一切政治行为的目的、过程和结果抱着狭隘的自我利益最大化的态度。政府公信力几乎为零，无论是否担任任何公职，所有的公民的一切活动均将公共利益视为可窃取的对象。在经济和社会领域，公民与公民之间丧失基本的社会诚信，私人的经济行为完全以短期收益最大化为出发点，各种假冒、伪劣产品充斥市场，个体与个体之间、行业与行业之间互不信任，相互利用信息不对称获取非法利益。[3]在文化领域，正直、善良、奉献等美德不再成为人们追求的可贵品质。总而言之，公民腐败意味着人民从文明状态的退化，意味着共同体的逐步解体，意味着国家治理的最重要的主体的丧失。

人并非天生就是公民。人性中时刻隐藏着作恶的危险。所以，将人民抬上神坛的卢梭从来就不认为人民集合在一起就必然产生公意，既然个人会腐化、政府会腐化，那么人民同样可能腐化。公民的腐败意味着人们放弃作为政治共同体主人的权利。但是，这种权利的放弃更多的情况是由于制度的封闭性被迫放弃的。同样是卢梭， 他说道：“在一个治理得很好的城邦里，大家都争先恐后地去参加集会，而在坏政府的治理下，谁也不愿意挪动身子去参加。”[4]一个治理得很好的共和国，公民能力既是因也是果。国家体制完善，制度健全，公民拥有充分培养和发挥参与国家治理的机会，国家也在众多公民的参与之下更加繁荣稳定，国家治理处于一种良性循环之下。然而，一旦公民腐化，人们会想尽办法窃取公共利益而不是增进公共利益，国家治理的各项制度将因为人们的私利行为被掏空，最终沦为部分人的统治工具，政治的不信任和政治冷漠使得人们又无力去改变体制的家产化。

公民腐败是国家治理能力低下的根源，毕竟所有的政府官员都来自于普通公民。当普通公民能力不足时，又怎能指望从中选拔出治理能力出众的公职人员呢？即便是有，当普通公民陷入腐化，这些选拔出来的治理能力出众的公职人员又如何会按照整体利益的要求行事而不腐化呢？为调查当前中国公民能力的现状，本文设计了一套评估公民能力的指标体系（参见表 1 和表 2），再根据这套指标体系设计出调查问卷，在武汉、广州、长沙、衡阳、株洲等地散发调查问卷 500 份，取得第一手实证材料，以此作为评估当前中国公民能力现状的基本依据。

（一）公民意识存在的问题

根据公民能力分析框架，公民能力可以从主客观两个方面划分为公民意识和公民行动。其中，公民意识包括公民对政治体系、政治输入、政治输入的认知、情感和评价，以及公民对自身能力的

[1] 共和主义作为一种政治哲学传统，其核心要素有三：公共利益、理性统治、公民美德。公共利益针对的是国家目的和国家正当性而言，按照西塞罗的说法，唯有以追求公共利益为目的的国家才能称之为国家，不以公共利益至上为目的的国家根本就不是国家。理性统治针对的是国家权力的行使而言，唯有具备理性的人才适合行使国家权力进行统治。公民美德针对的是一般民众的素质而言，共和主义者十分注重公民品性之于政府的决定作用，认为有什么样的人民就有什么样的政府，公民美德是共和国的根本所在。

[2] [美]加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、西德尼·维巴：《公民文化——五个国家的政治态度和民主制度》，张明澍译，商务印书馆 2014 年版，第 9 页。

[3] 私人领域的不信任导致社会资本的增加，而这又给国家治理带来整体性的困境。参见[美]弗朗西斯·福山：《信任：社会美德与创造经济繁荣》，郭华译，广西师范大学出版社 2016 年版。

[4] [法]卢梭：《社会契约论》，李平沤译，商务印书馆 2011 年版，第 105 页。

自我认知。与此相对应，本套问卷设计了“认知模块”、“情感模块”和“评价模块”这三大模块共 12 道题。具体的统计结果如下：

（1）认知层面

在一般政治体系方面，调查问卷设计的问题是——“您对我国的人大代表制度、基层群众自治制度等国家制度了解吗？”8%的人表示对政治体制非常了解，39.2%的人比较了解，46.7%的人表示不大了解，还有 5%的人表示完全不知道。

在政治输入方面，问卷设计的问题是——“您知道我国的基本选举制度和选举程序吗？” 5%的人表示对政治输入非常了解，33.6%的人比较了解，53.3%的人表示不大了解，还有 7%的人表示完全不知道。

在政治输出方面，问卷设计的问题是——“您了解我国法律制定、官员选任的基本流程吗？”3%的人表示对这些非常了解，25.2%的人比较了解，57.1%的人表示不大了解，还有 13.1%的人表示完全不知道。

从调查结果来看，中国公民对政治制度的认知程度较为一般，三项指标的了解程度没有一项超过 50%。其中，在法律制度、官员选人等政治输出的实际运作方面，公民的认知更是远低于政治体系和政治输入。这一方面反映了当前中国的政治制度和政治实践的民主程度还不够，以至于一般公民对于国家的政治制度缺乏充分的了解；另一方面，这也说明当前我国公民所具备的政治知识和技能还很匮乏，没有了解也无所谓参与，没有参与自然没法深入了解。所以，从这个模块的调查结果来看，当下中国公民的公民意识在认知这块是较为薄弱的。

（2）情感层面

情感模块同样针对政治系统和公共事务的三个方面设置了三个问题。第一个是“您对我国的基本政治制度持什么态度？”4%的人觉得非常自豪，53.2%比较认可，42.1%表示不大在意，2%的人明确表示不认可。第二个是“您认为参加公共事务与自己的切身利益有无关联？”51.4%关系很大，35.5%没什么关系，10.3%的人表示参与公共事务完全是浪费时间。第三个是“您认为普通公民能够影响公共事务的管理和决策吗？”9%的人表示完全不可能，而认为能的人不到 6%，34.5%的人表示有可能，而超过 47.7%的人则表示不大可能。

至于用来测试公民对自我能力认知的一道题：“您认为自己有能力参与公共事务的治理吗？”14%的人认为自己当然有能力，34.6%的人表示应该有能力参与公共事务，而 47.6%的人表示自己的能力有欠缺，另外还有 9.3%的人表示自己能力完全不够。

情感模块的调查结果比认知模块的情况要好些，过半的人数对中国的基本政治制度怀有自豪感，也承认参与公共事务管理与自己的切身利益紧密相关。但是，认为普通公民能否影响公共事务的管理和决策（即政治输出）问题上，9%的人表示完全不可能，另外还有超过 47.7%的人表示不大可能。这就意味着接近 60%的人并不认为普通公民能够影响到政治输出。

（3）评价层面

在对政治体制、政治输入和政治输出的评价问题上，调查问卷同样分别设计了问题。首先是对政治体制的一般评价问题上，认为中国基本政治制度相对完善的约占一小半，认为存在问题的则占了一大半。[1]对公民参与国家和地方公共事务的各项制度的评价则相对差一些，仅有 2%的人对政治输入制度表示满意，34.6%的人表示比较满意，34.6%的人漠不关心，表示无所谓，但却有 37.4%的人明确表示不大满意。在政治输出的评价问题上，调查结果更是不容乐观。不到 2%的人表示对当前的政治输入方式和结果非常满意，近 29%的人表示比较满意，但却有 40.2%的人持冷漠态度，认为这些东西无关紧要不值得关注，37.4%的人表示不大满意。

（二）公民行动存在的问题

（1）公民社会性

公民社会性是指公民平时对时事的关注度以及对公共活动的参与度。具体包括了社会团体活跃程度和关注时事的习惯这两项指标。社团活跃程度是指公民平时参与政治、经济、文化、社会、体育等领域的社会组织活动的活跃程度。针对此项指标，调查问卷设计的题目是“您参加过经济、文化、社会等方面的社团活动吗？（比如政党、工会、行业型会、体育活动组织等等）”而调查结果显示，只有不到 1%的人表示自己经常参加社团活动，48.6%的人表示偶尔有参加，43%的人则没参加过任何社团活动，而 5.6%的人连此类活动都没听说过。

[1] 具体的统计结果为：5%的人表示非常完善，38%的人表示比较完善，40.2%的人表示存在问题，另外还有 2%的人表示问题严重。

关注时事的习惯反映的是一个人对于公共事务的兴趣和习惯，这决定了公民有无主观意愿去关注进而参与公共事务的治理。对此，问卷设计的题目是“您有通过电视、广播、报刊、网络或其他方式关注时事新闻吗？”而调查结果显示，只有42.1%的人经常关注时事新闻，36.5%的人偶尔关注时事新闻，14%的人很少关注，3%的人则毫不关注。

（2）公民政治参与度

公民政治参与是指公民在政治事务方面的活动。包括正式的政治选举活动和其他形式的参政议政活动。前者的调查问题是“您有参与过基层选举或人大代表选举吗？” 6.5%的人表示经常参与，36.4%的人表示偶尔参与，30.8%的人则很少参与，30.8%的人表示几乎没有参与过政治选举活动。

在其他参政议政活动方面，问卷设计了两道题目，首先是调查公民发表政治意见的问题——“您有通过正式的或非正式的渠道对国家事务发表过自己的意见？”调查的结果显示，不到2%的人经常参与政治选举，22.4%的人表示偶尔参加，37.4%的人很少参加，38.3%的人表示几乎没有参加过。其次是一道调查公民直接参与公共事务治理的多选题——“您直接参与过哪些公共事务的治理吗？”竟然有高达 39.3%的人表示从来没有参加过任何公共事务，23.3%的人表示参加过基层群众自治组织，15.9%的表示参加过小区业主委员会的管理活动。

综合以上的调查数据，我们大致可以得出以下几点基本结论：

第一，整体而言，当前中国公民能力不容乐观。公民能力的各项指数得分均不高，反映出当前我国公民在公民意识和公民行动能力上存在一定的问题。

第二，在公民意识方面，公民对政治体系、政治输入和政治输出的认知、情感和评价不高。并且，较为显著的一点是，中国公民在对政治体系、政治输入和政治输出的认知和评价较低的情况下，却对其怀有远高于认知和评价的情感认可度。这说明这种认可更多的是基于历史文化和宣传教育的感性认同，而非是建立在理性化的制度性认同基础上。除此之外，公民自身的参与公共事务的意愿不强，对自身的能力也不自信。虽然大部分人都认识到了参与公共事务与自己的切身利益紧密相关，但既不认为制度上提供了相应的影响决策的途径，也不认为自己具有影响决策的能力。

第三，在公民行动方面，情况更加不容乐观。与公民意识相比，当前中国公民的公民行动能力更低。一方面是公民的社会性不强，在平时的生活中对时事的关注以及参加社团活动的频率较低，而这在很大程度上决定了公民能力的培养。另一方面，公民通过正式和非正式的渠道参与选举、参政议政等政治事务的比例相当之低。这反映了当前我国公民行动较之于公民意识更为滞后。

三、宪法如何培养好公民

程度较低的公民意识，更为低下的公民行动能力，实证调查所显示出来的中国公民能力状况令人担忧。也正是这样一种公民土壤，导致了2013年的“衡阳贿选”案和2016年的“辽宁贿选”案。这两大贿选案件极大地冲击了我国的人大制度和民主政治建设，究其原因，除了人大制度在设计和运行方面存在的问题之外，公民能力的问题更为根本。正是普通民众的政治冷漠给了贿选者可乘之机，如果大部分公民关心政治、参与政治，每一位人大代表身后都伫立着选举他的公民群体，那么此种情况下贿选的成本是相当之高的。

公民腐败、政治冷漠以及随之而来的政治腐败，既需要国家自上而下的制度建构，也需要自下而上的公民能力建设。达尔等人曾在分析公民参与公共事务冷漠的原因时指出，人们不愿意参与公共事务管理大体上出于以下考虑：一是机会成本。如果人们认为他们可以预期的从政治介入中得到的报酬比从其他活动中得到的报酬要低，那么他们就不大可能介入政治。二是议程设置。如果人们认为摆在面前的选项没有重大的差异，因此其所作为无所轻重，那么他们就不不大可能介入政治。三是对个体影响力的信心。如果人们认为其所作所为无足轻重，因为他们不能有效地改变结果，那么他们就不大可能介入政治。四是对政治体系的信心。如果人们相信没有他们的介入，结局也会相当令人满意，那么他们就不大可能介入政治。五是个体认知的匮乏。如果人们感到他们的知识太有限以致于不能有所作为，那么他们就不大可能介入政治。六是参与的客观障碍。某个人遇到的障碍越大，这个人介入政治的可能性就越低。七是组织与动员。如果没有人或组织进行参与“动员”，人们就不大可能介入政治。[1]

由此可见，公民参与公共事务的意愿是需要国家两个方面的努力：一是自上而下的制度建设，包括政治体系建设、政治议程设置、政治参与的便利等各项制度的不断完善；二是自下而上的公民

[1] 参见[美]罗伯特·A. 达尔、布鲁斯·斯泰恩布里克纳：《现代政治分析》，吴勇译，中国人民大学出版社2012年版，第136-140页。

培育，包括对公民认知、公民情感、公民行动能力等各个方面的训练。公民是自然人的政治身份。而这个政治身份的取得，从宪法的历史维度看，是宪法赋予自然人的主体资格，公民因此具有了某一国家的政治身份，从宪法的逻辑维度看，公民通过宪法组织政治共同体，宪法是公民意志的汇聚与表达。正是因为公民与宪法之间的内在关联性，所以公民教育和公民能力的培养离不开宪法。宪法承载着国家对每个公民的期望，同时也承载着每个公民对国家的期望。公民唯有了解宪法、爱护宪法并不断运用宪法才能更好地保护自己的权利、实现自己的价值。至于宪法如何能够给予公民足够的教育和训练使其成为一位合格的公民，遵循前文确立的公民能力框架，可从以下三个方面着手：

第一，以宪法确立的价值目标明确公民定位，弄清楚我们的国家、我们的宪法所预设的理想公民是何种形态。虽说国家的义务在于保障每个公民自由而全面发展人格的自由，不应当过多干预个体人格的形成，但是，人总是生活在特定的共同体之中，总是要受到共同体价值目标的型塑。所谓的秉持国家的价值中立立场，任凭个性的自由发展不过是自由主义的一种托词。自由主义预设的价值体系以及符合该价值体系的自由平等的个体只不过是近现代西方文明的产物，并不能够代表世界文明的普遍性标准。中国过去是历史悠久的文明古国，现在是奋进中的社会主义国家，现行宪法序言用一种宏大的历史叙事描绘了中国人民追求的理想图景。社会主义国家的好公民究竟是何种样貌，应当胸怀何种理想抱负，具备何种素养和能力，是我们在着手公民能力建设之前首先要考虑好的问题。对此，可根据对现行宪法序言中国家目标的规定以及宪法第24条精神文明建设条款的内容，勾勒出中国现行宪法中的“社会主义公民”。

第二，将宪法文化融入公民教育，[1]以此培育健全的公民意识。从本文对公民意识的调查结果来看，当前中国公民对国家的政治体系、政治输入和政治输出的认知、情感和评价都不高，而这些基本的政治制度都是由成文宪法确立下来的基本制度。这种情形反映了中国现行宪法并没有被人们所普遍了解，中国公民的宪法意识尚处于较低水平。并且，中国公民在对政治体系、政治输入和政治输出的认知和评价较低的情况下，却对其怀有远高于认知和评价的情感认可度，这更加反映了当前我国公民对于国家制度体系的认同更多地是建立在历史文化认同的基础之上，而不是对现行制度的准确认知和理性认可之上。要想扭转公民意识的结构性失衡，必须在公民教育中加大宪法教育的力度，通过宪法知识的教育培育健全的公民意识。这正如江国华教授所说的，宪法知识是现代公民的基本常识，宪法意识是公民意识的重要内容，宪法技能是公民能力的核心要素，因而必须“将宪法教育纳入公民教育的全过程”。[2]

第三，通过宪法制度导引宪法实践，通过宪法实践训练公民行动能力。正所谓实践出真知，再多的宪法教育也抵不上宪法实践所带来的收益。中国公民行动与公民意识的差距凸显出中国宪法实践的滞后。培养公民意识，培育公民能力的最好场所就是宪法所确立的各项制度的实践。政治制度所提供的民主参与国家治理的各项途径，能够为公民正确表达政治诉求、科学进行政治审议和决策提供了训练舞台。经济制度提供多元化的社会主义市场经济体制，使得公民参与国有企业、集体经济组织、私营和合营公司以及其他经济组织，锻炼组织意识和组织能力，培养公民社会性。其他的诸如科学、教育、文化、卫生、社会服务等制度是各类社会组织赖以生存的制度土壤，这些制度的正常有效运行能够为公民参与各类社会团体活动，是训练公民行动能力的良机。因此，宪法要想培养真正意义上的社会主义公民，必须强化宪法的实践维度，推动文本宪法向现实宪法的转换。在此过程中，制度实践会不断吸纳公民进入，并锻造出具有良好行动能力的合格公民。

[1] 公民教育曾是民国时期国家建设的一项重要内容，它是地方层面的自治建设和国家层面的民主建设的基础性工程。民国学者认为，公民教育“乃是以完成现社会制度下，维持这个社会秩序所必要的所谓社会生活与公共生活，养成自治的产业的知识道德，使有贡献于国家社会的发展为目的……”参见王小庆编：《如何培养好公民》，清华大学出版社2013年版，第17页。

[2] 江国华：《宪法与公民教育：公民教育与中国宪政的未来》，武汉大学出版社2010年版，第462页。

附：

公民能力调查问卷

一、基本信息

1. 您的年龄： A. 18-28 岁　　B. 28-50 岁　　C. 50 岁以上

2. 您的性别： A. 男　　B. 女

3. 您的学历： A. 中小学以下　　B. 大学　　C. 硕士及以上

4. 您的职业： A. 农民　B. 工人　C. 公司职员　D. 公务员　E. 个体户/企业主　F. 其他

二、公民意识

（一）认知模块

5. 您对我国的人大代表制度、基层群众自治制度等国家制度了解吗？
A. 非常了解　B. 比较了解　C. 不大了解　D. 完全不知道

6. 您知道我国的基本选举制度和选举程序吗？
A. 非常清楚　B. 比较清楚　C. 不大清楚　D. 完全不知道

7. 您了解我国法律制定、官员选任的基本流程吗？
A. 非常了解　B. 比较了解　C. 不大了解　D. 完全不知道

（二）情感模块

8. 您对我国的基本政治制度持什么态度？
A. 非常自豪　B. 比较认可　C. 不大在意　D. 不认可

9. 您认为参加公共事务与自己的切身利益有无关联？
A. 关系很大　B. 没什么关系　C. 浪费时间

10. 您认为普通公民能够影响公共事务的管理和决策吗？
A. 能　B. 有可能　C. 不大可能　D. 完全不可能

11. 您认为自己有能力参与公共事务的治理吗？
A. 当然有　B. 应该可以　C. 能力有欠缺　D. 能力完全不够

（三）评价模块

12. 您对我国的社会主义制度持何种看法？
A. 非常完善　B. 比较完善　C. 存在问题　D. 问题严重

13. 您对公民参与国家和地方公共事务的制度满意吗？
A. 非常满意　B. 比较满意　C. 无所谓　D. 不大满意

14. 您对当前的法律制定、官员选任制度满意吗？
A. 非常满意　B. 比较满意　C. 无所谓　D. 不大满意

15 您最关心哪一级的公共事务？（可多选）
A. 村委会/居委会的自治事务　B. 县、镇（乡）政府事务

C. 省、市政府事务　D. 全国性事务

16. 您最关心哪一方面的公共事务？（可多选）
A. 官员人事任免　B. 经济政策　C. 医疗社保　D. 法治建设
E. 环境保护　F. 廉政反腐　G. 文化教育

三、公民行动

（一）公民社会性

17. 您参加过经济、文化、社会等方面的社团活动吗？（比如政党、工会、行业型会、体育活动组织等等）
A. 经常参加　B. 偶尔参加　C. 没参加过　D. 没听说过

18. 您有通过电视、广播、报刊、网络或其他方式关注时事新闻吗？
A. 经常　B. 偶尔　C. 很少　D. 毫不关注

（二）公民政治参与

19. 您有参与过基层选举或人大代表选举吗？
A. 经常　B. 偶尔　C. 很少　D. 几乎没有

20. 您有通过正式的或非正式的渠道对国家事务发表过自己的意见？
A. 经常　B. 偶尔　C. 很少　D. 几乎没有

21. 您直接参与过哪些公共事务的治理吗？（可多选）
A. 村民委员会/居民委员会自治　B. 小区业主委员会
C. 环保、绿化、基础设施建设等地方性事务　D. 全国性事务　E. 从来没有

四、公民意见

24. 您认为提高公民能力的举措有哪些（可另填答案）
A. 加强相关知识的普及和宣传　B. 提供公民参与的便利渠道
C. 加大政府信息公开力度　D. 改善选举制度

公民意识：我国宪法国民教育的宗旨

向 超[1]
（西南大学教育立法研究基地；西南大学农业经济管理博士后流动站）

摘　要：宪法国民教育宗旨的探讨有利于提升教育的质量和效率。例证可知，宪法性事例中始终孕育着公民意识的培育、表达及实现。公民意识作为宪法国民教育宗旨的讨论理论层面准备不足，实践层面亦乏善可陈。公民意识本质上是一种主体性观念，宪法公民教育的宗旨即为培养公民意识可以从人民主权原则、我国普法宣传现实以及现代化进程等理论、实践和历史维度得以证成。职是之故，从权利教育、规范教育、价值教育三个层面来实现宪法国民教育之宗旨。

关键词：宪法国民教育；公民意识；宗旨；教育体制

“宪法法律教育纳入国民教育体系”是党在决胜全面建成小康社会的重要一环。宪法教育的普遍化是建设法治中国需要补足和强化的关键。当前而言，是宪法修正与宪法性事例频发的特殊时期。这一时期的宪法教育是形成、修正、强化宪法理念的黄金时期。

一定意义上而言，宪法是一套看得见的规范体系，它具备“法”的本质属性和一般特性，具有约束力、执行力和客观力；同时它又是一套看不见的价值和原则体系，其直接作用于人的精神世界，并因此而成为塑造人之政治品格、政治态度和政治行为的真正持久力量。[2]作为国民教育的宪法，看得见宪法是基础，看不见的宪法是归宿。因此，讨论宪法国民教育的宗旨就势必要将“两类”宪法联系起来，并明确：宪法国民教育的宗旨应当是意识形态的价值观念，落到人的身上，即为公民意识。职是之故，基于宪法性事例的归结性探讨，论证公民意识作为宪法国民教育宗旨的应然逻辑，并试图提出宪法国民教育宗旨实现的优化路径。

一、问题的提出

（一）宪法性事例与公民意识

国内而言，对宪法学的非难主要来自于宪法实践性的缺失及宪法实践性推进的不足。自 06 年以来，学界试图通过对典型宪法性案例的呈现以前瞻性的研究实践中的宪法学问题。以 2016 年十大宪法事例为分析对象，可知，当前实践中的宪法问题可归结为公民意识培育问题、公民意识表达问题及公民意识实现问题。（如下图所示）

案　例	相关内容	问题归结
辽宁贿选案	筹备组合宪性、合法性问题； 民营企业家进入人大常委会的真实目的问题；	公民意识培育问题
聂树斌案	审判机关法律实施的进步与公民权利实现的成本；媒体和民众对冤假错案的正面推动力量。	公民意识实现问题 公民意识表达问题
人大常委会对香港基本法第 104 条的解释	“依法宣誓”的法释及有效执行； 解释基本法的立法技术问题；	公民意识培育问题 公民意识表达问题
国家监察体制改革制度	监察体制改革实现的方式选择； 监察委员会权力实现与约束的问题；	公民意识实现问题
全面二孩政策	公民生育权利与义务一致性的解读；生育权的权利主体与计划生育义务的主体工具感的落差平衡问题；个体权利的精准关怀问题。	公民意识表达问题 公民意识实现问题
宅基地使用权争议	宅基地的取得、行驶及转让问题； 宅基地使用权法律缺失的补救选择问题；	公民意识实现问题
同性恋申请婚姻登记第一案	新型公民权利的表达及实现；《同居伴侣法》合理合法性基础问题；	公民意识表达问题 公民意识实现问题
快播案	言论自由的范围、法律边界问题； 《提审电子数据规定》类公权力对公民私权利侵犯问题；	公民意识表达问题 公民意识实现问题
中央地方财政事权与支出责任划分改革	政策式改革推进的阻力与社会普适性问题； 改革法治化实现问题。	公民意识培育问题
网约车新政	新型权利的规范化问题；	公民意识实现问题

十大宪法性案例是对社会共识的凝聚，在个案中能够体现出民众对宪法的认识程度，对宪法的期待以及当前宪法发展理应回应的诸多面向。然而，公民意识作为关键的核心要素，在上述案例中亦呈现出普遍的培育不足、表达缺失和实现失范。由此也致使法治建设与法治效果、立法数量与法律实效形成较大反差，并进而制约法律秩序的建立。[1]因此，在加大全面普法力度，建设社会主义法治文化的进程中，必须改变公民意识薄弱、实现受阻的窘境。将公民意识的培育置于宪法教育、法律教育体系的核心位置，引导民众树立宪法精神和宪法意识，充分实现宪法国民教育的功能和初衷。

（二）公民意识的内涵及要素结构

1.文本解读

最近影响公民教育的“公民意识”定义首先来自于 2007 年 10 月的中共十七大报告，报告强调要“加强公民意识教育，树立社会主义民主法治、自由平等、公平正义理念。”[2]这一表述后来正式写入了 2010 年 7 月由中共中央、国务院颁布实施的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》，具体表述为：“加强公民意识教育，树立社会主义民主法治、自由平等、公平正义理念，培养社会主义合格公民”。2012 年 11 月，中共十八大报告明确提出了“社会主义核心价值观”，强调要“倡导富强、民主、文明、和谐，倡导自由、平等、公正、法治，倡导爱国、敬业、诚 信、友善，积极培育社会主义核心价值观。”虽然没有再用“公民意识”概念而使用了“核心价值观”这样的表述，但从公民教育的角度看，十八大报告的这一最新表述仍然可以理解为对十七大报告有关“公民意识”表述的继承与创新。党的十九大报告指出，加大全面普法力度，建设社会主义法治文化，树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。再次明确了宪法、法律实现的形式和目标，以宪法、法律普及教育为方式，建设社会主义法治文化，树立宪法法律法律至上、法律面前人人平等的法治理念和公民意识。

当然，公民意识的文本解读一定程度上存在时间局限性，但系统检视后我们依然发现，各阶段下对公民意识的认定的核心要素却是经久不变的：宪法法律基础上，公民权利义务的自我意识和自我认同。

2.要素结构

虽然“公民意识”一词频繁出现在政策文件中，也形成了相对稳定的内涵和外延。但针对要素结构的阐释，学界观点纷呈，莫衷一是。综述来看，主要形成了以“三结构说”[3]、“四结构说”[4]、“五结构说”[5]、“七结构说”[6]及“多层次论”[1]等为主的学说。多标准的解构模式引致了当前“百花齐放”的公民

[1] 作者简介：向超（1989-），男，重庆万州人，法学博士，农业经济管理博士后流动站研究生人员，主要从事农村经济法治研究。

[2] 江国华：《宪法哲学导论》，北京：商务印书管，第 2007 年版，第 21 页。

[1] 马长山：“公民意识：中国法治进程的内驱力”，《法学研究》，第 6 期，第 5 页。

[2] 胡锦涛：《高举中国特设社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，《人民日报》，2007 年 10 月 16 日。

[3] 参见马长山：“公民意识：中国法治进程的内驱力”，《法学研究》，1996 年第 6 期，第 3-12 页；叶飞：“公民意识的内涵及其养成”，《政治研究动态》，2007 年第 21 期，

[4] 参见童怀宇：”论公民和公民意识“，《唯实》，2000 年第 3 期

[5] 张积家、刘国华、王慧萍：”论公民意识的结构及形成“，《烟台师范学院学报》，1994 年第 4 期，第 19-25 页。

[6] 姜涌：”公民意识的自觉“，《理论月刊》，2003 年第 5 期，第 122-124 页。

意识结构。同样应当承认，上述观点虽然在各自角度上能自圆其说，然距离规范化、统一化的要求和标准尚存差距，这也一定程度分化了公民意识作为观念性理念所应实现的社会影响、社会认同及社会传承。因此，当我们秉持社会观念传承、法治理念实现的角度，就应当明确“公民意识”最具核心、最能体现社会主义核心价值的要素成分。公民意识是一国公民关于自身权利、义务的自我意识和自我认同的总称。其包括了人们对自身的社会地位、社会权利、社会责任和社会基本规范的感知、情绪、信念、看法、观点和思想以及由此而来的自觉、自律、自我体验或自我把握；还包括人们对社会政治生活和人们行为的合法性、合理性进行自我价值、自我人格、自我道德的批判，对实现自身应有的权利和义务所取手段的理解，以及由此产生的对社会群体的情感、依恋、感应和对自然与社会的审美心理的意向。公民意识是一个复杂且抽象的观念形态系统，其自身存在周延的逻辑联系和互动关系。[2]但其核心层面理应回归到权利、义务的意识和认同层面，这是社会主义公民意识实现的要素基础。

二、宪法国民教育宗旨的基本认识及不足

正如凯姆利卡指出：“我们似乎不能依靠公民社会中的市场、家庭或社团来传授公民美德。学校就必须教给孩子们如何从事界定公共理性的评论性推理和道德判断。”[3]可见，学校教育作为国民意识培育的基础工程，其目标必须体现社会特定制度和发展阶段的要求。[4]习近平总书记在中央政治局第四次集体学习“宪法和推进全面依法治国”专题时指出，要运用宪法的宣传教育，弘扬宪法精神；把宪法法律教育纳入国民教育体系，树立宪法法律意识；又正值《宪法修正案》通过之际，宪法修正的基本内容和精神需要得到尊崇。因此，宪法国民教育理应成为此阶段国民教育的关键环节。然而，从既有的文献研究及实践情况来看，对于宪法国民教育的目标仍存争议。

诸多学者对宪法国民教育的初衷亦或是宗旨贡献了智识，基本观点呈现出唯法律意识以及多目标形式的分野。刘寿堂学者以教育部在部署第一个国家宪法日的通知中所明确的“培育尊重宪法、维护宪法尊严的意识是树立全社会法治意识的核心要求”为契机，指出宪法教育最终最终服务于树立社会主义法治意识，服务于法治国家建设的大局。[5]江国华教授将宪法教育类型化为宪法规范教育、宪法认同教育与宪法价值教育并以此来实现公民规范素养、公民国家认同及公民宪政信仰的教育目标。[6]韩大元教授以公务员培养为角度，认为公务员的宪法教育基于其双重身份和特殊地位应注重对行政权源的明确及通过培育宪法观念和精神对行政权力的遏制。[7]王晓君教授阶段性的阐释了基础教育阶段宪法国民教育的宗旨，即宪法的人权精神教育、宪法的民主精神教育、宪法的权利制约精神教育及宪法的法治精神教育。[8]

诚然，学界对于宪法教育宗旨的探讨既有鸿篇巨制式的系统化分析，又有阶段性式的针对性分析，更有类型化式的专门化分析。但整体而言，均主要局限在法律功能化实现的范畴，一定程度弱化了宪法作为根本法对社会关系的统筹和确认作用。公民意识作为人类自由自主活动内在精神的自觉反应和要求，与宪法国民教育宗旨的社会性、全局性和根本性的相契合。而教育作为观念性范畴的主要培育方式，也当仁不让的成为公民意识培育的首选模式。

三、公民意识作为宪法国民教育宗旨的证成

前文提到公民意识是一国公民关于自身权利、义务的自我意识和自我认同的总称。无论是“自我意识”还是“自我认同”都是主体性观念的具体体现，故而我们可以认为公民意识是一种主体性观念。宪法公民教育的宗旨即为培养公民意识的原因可以分为理论、实践与历史三个维度。

（一）理论维度：人民主权原则的必然要求

一般认为人民主权原则是我国宪法的基本原则之一，有学者甚至认为其是“宪法学之逻辑起点”[9]。

[1] 张加昇：”论公民意识的培养“，《牡丹江师范学院学报》，2007 年第 1 期，第 132-134 页。
[2] 姜涌：“中国的公民意识问题思考”，《山东大学学报》，2001 年第 4 期，第 86 页。
[3] [加拿大] 威尔·凯姆利卡：“论公民教育”，载马德普《中西政治文化论丛：第 3 辑》，天津人民出版社 2003 年版，第 287 页。
[4] 章秀英：《公民意识评价与培育机制》，北京：中国社会科学出版社，2012 年版，第 274 页。
[5] 刘寿堂：“范畴、目标、模式及指出系统：宪法教育中的几个问题”，《教育理论与实践》，2017 年第 30 期，第 22-25 页。
[6] 江国华：《宪法教育与公民教育》，湖北：武汉大学出版社，2010 年版，第 315-420 页。
[7] 韩大元：“论公务员的宪法教育”，《当代法学》，2015 年第 1 期，第 14-19 页。
[8] 王晓君：“基础教育阶段的宪法教育研究”，《教育探索》，2016 年第 10 期，第 114-115 页。
[9] 周叶中、周佑勇：“宪法学理论体系的反思与重构”，《法学研究》，2001 年第 1 期，第 23 页。

人民主权又被称为主权在民，当今社会无论实行法治与宪制还是实际上实行专制的国家几乎都在本国宪法或者宪法性文件中明确宣布人民主权的原则。人民主权是对于主权归属的一种界定，据相关学者的考证“人民主权作为一种政治理念，萌芽于古希腊时期”[1]。古希腊人对于城邦政治的热情是同时代以及历史上大多数时期的人们所无法比拟的，古希腊先哲们在研究城邦政治和讨论如何构建一个完美的政体之时就曾提到过共和政治（有时也称平民政治），有人将其作为人民主权原则最早的表述形式。但是现在所讲的人民主权原则与古希腊时期所讲的平民政治具有本质上的不同，因为现代意义上的人民主权主要是解决国家最高权力的归属性问题而古希腊时期的平民政治则重点在于政体问题。正是因为如此，有学者认为现代意义上的“人民主权观念萌芽于 14 世纪的意大利”[2]，著名的思想家马赛流提出了“全权”的概念用以概括说明国家对内对外的最高权力，进而认为这种“全权”是只能为人民以全体的名义来行使的。在马赛流那里人民主权还仅仅停留在观念上，而洛克通过对其进行具体的论述使得其实现了理论化和系统化，而对于人民主权贡献最大也是影响最为深远的当属法国著名思想家卢梭。虽然洛克和卢梭在理论假设上有着具体的分歧，但是在共同的目的上却具有高度的一致性，那就是政府的权力来至于人民的授予，这主要由于他们的理论来自一个共同的历史大背景——西方社会早在数百年前其公民意识就已经觉醒并不但加强，在此过程中人民主权原则得到不断的强化。

我国在宪法第二条第一款就明确规定了“中华人民共和国的一切权力属于人民”，这是“‘人民主权’原则的宣示，也是我国政权本质和政权组织形式的根本原则”[3]。人民主权从根本上讲是明确了国家权力的来源性问题，根据人民主权的要求，国家的公权力来自于人民的授予，即权利是第一性而权力是第二性的，那么国家的公权力就必须接受人民的监督。而根据我国宪法的第二条第二款的规定“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”，这一规定表明在我国政治运行的实践中，我国公民是通过人民代表大会实现对国家事务的管理的。由此可见无论是从人民主权原则的基本理论，还是基于我国宪法的相关规定，都可以看出人民主权原则的实质内涵在于树立现代公民的主体性观念，而主体性观念则正是公民意识的内核。所以，公民意识作为宪法国民教育宗旨是人民主权原则的必然要求。

（二）实践维度：普法宣传的价值追求

我国截止目前为止并没有形成专门和系统的宪法国民教育，而与之具有密切关系的实践便是普法宣传。我国普法宣传始于 1986 年，而其规范渊源来源于从 1985 年其全国人民代表大会常务委员会先后通过的有关在全民中普及法律知识的五个决定。普法宣传已经实行了三十多年，“无论是规模、形式和内容上都堪称中外法制史上的创举”[4]。一般认为我国普法宣传可以分为“一五”普法到“二五”普法的法治秩序的重建时期、“三五”普法的以经济建设为中心时期、“四五”普法至今的社会治理转型时期。[5]然而对于普法的实际效果的评价却存在肯定说和否定说两种截然不同的态度。[6]实际上，完全对普法宣传的实际效果持肯定或者否定的态度都是与事实不相符合的。我国是属于后发展国家，即美国著名学者禹贞恩所言的发展型国家。发展型国家无论是在经济还是法治状况上都处于相对比较落后的状态，所以我国经济建设和法治架构并非如西方国家的社会推进型而是具有强烈国家主导色彩的政府推进型。[7]所以，对于我国这样一个政府推进型法治，为了调试舶来的法治与我国传统文化、民间习俗的差异，为了体现社会精英、政府与人民愿望之间的可能存在的不协调，都需要通过普法宣传来得以实现。故而，普法宣传在实践中对于我国法治建设以及公民意识的培养具有极其重要的作用。

然而承认普法宣传正面的积极作用，并非忽视其存在的不足。美国著名法理学家富勒曾经说过“试图通过教育使每一位公民都能够充分理解可能会使用到他头上的每一部法律的全部含义实际上是十分愚蠢的。”[8]我国普法宣传作为最为重要的不足就是功利化、工具化，即并非将培养公民意识作为普法宣传的宗旨。在普法宣传中存在普法主体和普法受体两个主体，实践中普法主体往往具有强势的主导地位，而普法受体往往沦为客体而失去或者部分失去主体性。具体表现为普法宣传往往

[1] 肖君拥、黄宝印：“人民主权宪法原则简论”，《河北大学学报》（哲学社会科学版），2013 年第 1 期，第 62 页。
[2] 邓成明：“论人民主权与公民的民主权利”，《广东社会科学》，2005 年第 4 期，第 80 页。
[3] 蔡定剑：《宪法精解》，北京：法律出版社，2006 年版，第 167 页。
[4] 张富森：“努力开创普法依法治理的新局面”，《人民日报》，2011 年 11 月 7 日，第 7 版。
[5] 参见卢刚：“新时期中国普法问题研究”，吉林大学博士学位论文，2014 年，第 25-31 页
[6] 赵天宝：“中国普法三十年（1986-2016）的困顿与超越”，《环球法律评论》，2017 年第 4 期，第 60-61 页。
[7] 参见付子堂：《发展中法治论》，北京大学出版社，2013 年版，第 19 页。
[8] [美]富勒：《法律的道德性》，郑戈译，商务印书馆，2005 年版，第 59 页。

是一个自上而下的运动，在这一个过程中往往使得普法宣传变为政府意志的灌输甚至是某些社会精英的意志的反映，从而与普法宣传本身的目的追求相悖。同时目前的普法宣传多以送法下乡、送法进社区、送法下基层的方式进行，从而使得普法宣传的实质不再是公民权利意识的培养而成果国家权力渗透的形式。[1]无论是政府意志的灌输还是国家权力的渗透还是后发国家普及法律意识的做法都带有强烈的国家主义色彩，将作为普法受体的公民视为客体。所以，为了基于我国普法宣传的时间，应当将公民意识作为宪法国民教育的宗旨。唯有如此，才能建设法治中国。

（三）历史维度：现代化的重要突破点

长期致力于中国文明现代化研究的当代著名哲学家、香港中文大学原校长金耀基先生认为国家的现代化分为三个层次："器物技能层次的现代化"、"制度层次的现代化"、"思想行为层次的现代化"。[2]可以简要归纳为器物的现代化、制度的现代化以及人的现代化，其中人的现代化是关键同时也是最为困难的。我国现代化的历程始于清末，而百年以来现代化的艰难以及宪制的百年之殇，在很大程度上都是源于过于注重器具的现代化以及制度的现代化，而忽视了人的现代化，即忽视了公民意识的培养。自 1906 年前清政府颁布"预备立宪"上谕宣布"仿行宪政"开始，我国宪制已经走过了一百多年的历史。在这一百多年中，宪制实行的结果与人们预期的目标相差太多太多以至于学界很多人将其称为宪制的百年之殇。综合学界的研究成果，总体而言导致我国宪制百年之殇的原因主要有以下四个：民族主义、激进主义、政治权威的衰败和认知因素。[3]其实仔细分析宪制在我国这一百年的发展历程我们就会发现宪制百年之殇的主要原因在于：我国百年来都是围绕着富国强民这一目标来理解和实行宪制的，而不是围绕着宪制本身的路径要推行宪制的——以培养公民意识最为突破点。人博教授认为"西方宪政文化自始至终都是类似于中国文化中属于'道'的那种东西，主要不是预期所设用来解决国家、民族生存发展的一种工具"[4]。然而宪制在中国的早期境遇总是与民族独立富强这一工具性价值紧密相连的，并且在实施过程中处处受到民族主义的制约，工具性的制度建构并没有考虑到公民意识的基础性作用。

由于宪制在舶来中国的时候就被赋予了使得国家富强和民族独立的工具价值，所以宪制必须要为这一目的服务。自然而然使得后来很多政治家对于宪制做了符合这一目的的重新解读，最为明显的一点就是如果要实现国家富强和民族独立就必须有一个强大的政府甚至是一个强大的政党和强权的政党领导人，如孙中山在早期的革命失败之后要求国民党员必须向其本人宣誓效忠以及提出的"先知先觉"、"后知后觉"、"不知不觉"和基于此认识划分的"军政"、"训政"和"宪政"三阶段。为了国家富强和民族独立而建立起来的强大政府、政党以及强权政党领导人与西方宪制本身所主张的权力制约出现了难以调和的内在张力。另一方面，在内忧外患所迫之下基于国家富强和民族独立的目标而建立起来的宪制制度没有能够抓住西方宪制的核心——权力制约、人权保障，同时也没有抓住西方宪制制度建设的突破点——公民意识。由于我国清末以来的现代化历程中基于民族主义而忽视了公民意识的培养和树立，所以百年以来我国的宪制制度举步维艰最终成为了宪制的百年之殇。综上所述，基于我国近代化历程以及宪制的百年之殇，公民意识理应成为宪法国民教育的宗旨。

四、公民意识作为宪法教育宗旨的制度实现

（一）宪法权利教育：公民意识实现的逻辑起点

宪法权利教育是以宪法性权利、法律权利的设立、行使及保障为核心的规范化教育。宪法权利教育的主要内容体现为明确宪法所涉权利主体的权利观念以及基于他人权利行驶范围所必须承担的权利克制义务。宪法权利教育是公民意识实现的逻辑起点，而公民意识的价值体现也很大程度上表征为权利的正常行使。因此，宪法权利教育从其终极意义上讲是为了解放人，为了"人的权利行使自由"而实施的教育，本质上是关于人权或权利的教育。

然而，现阶段的宪法教育还尚处于"社会需要"、"政权需要"的角度去开展的，强调的较多是政治认同、价值认同的义务以及相应的责任与风险，整体呈现出"义务本位"的教育。[5]再者，当前国内针对宪法权利理论研究的不足，也一定程度制约了宪法权利教育的发展。[6]

[1] 参见宋晓："普法的悖论"，《法制与社会发展》，2009 年第 2 期，第 25-33 页。
[2] 金耀基：《中国文明的现代转型》，广州：广东人民出版社，2016 年版，第 5 页。
[3] 陈锋：《中国宪政史研究纲要》，贵阳：贵州人民出版社，2003 年版，第 258-283 页。
[4] 王人博：《宪政的中国之道》，济南：山东人民出版社，2003 年版，第 1-2 页。
[5] 张会峰："思想政治教育视阈下法律基础教育的侧重"，《思想教育研究》，2012 年第 8 期，第 46-47 页。
[6] 刘茂林指出，当前宪法权利理论研究的困境主要体现在五个方面：其一，权利理论中宪法学哲学理论的范畴缺失；

如上所述，宪法规范是权利本位的，这也就决定了宪法实践和法律教育更多体现为公民权利，体现为政治民主。此外，我国这张写着"人民权利的纸"在结构安排上同样也体现为权利本位思想。[1]从公民意识的角度而言，权利意识是公民意识的最核心的价值理念，为公民意识的生成与发展提供了合法性支撑。权利意识通过对个人基本权利的吁求，运用契约的方式和法律制度的手段体现人的平等，从而达致个人自由和平等的最大实现。[2]因此，在宪法国民教育过程中，应注重、贯彻权利教育，以更为有效的实现公民意识的教育宗旨。

（二）宪法规范教育：公民意识实现的重要保障

宪法规范教育指宪法规范的传播、传输和教化的理论与实践。在其现实意义上，宪法乃是由一系列原则、规范所构成；正是这些规范，造就了宪法特有的规范属性，决定了规范教育在宪法教育乃至公民教育体系中的地位。故此，考虑宪法规范教育之必要性，明确宪法规范教育之内容，探求宪法规范教育之途径，乃是公民教育研究理应解决的课题。[3]在规范教育的体系中，主要呈现出三个层面的教育类型：其一，人权规范教育；其二，权力规范教育；组织规范教育。

18 世纪末伊始，人权从道义性本原开始向具备规范性意涵的法律制度转型，其标志即是《人权宣言》的诞生。此种具有规范效力原则和标准体现为人权制度的明细化和法制化。而人权规范教育即是以此为基础的。当然，人权规范教育亦并非就文本而论文本，而是在于让当下公民更为清楚的识别人权这个权利、人权现象乃至人权学。因为，人权规范的存在并不意味着人权观念的普及，也并不直接导致人权观念的提升。

权力规范教育是以权利秩序为基础和指向的教育模式。其内容包括政府权力来源、政府权力行使原则以及政府与公民关系等。一般来讲，良好的宪法规范教育应当引导社会民众深刻认识到，政府所行使的权力是人民赋予的，政府的权力既不是固有的，更不是无限的；政府权力行使必须遵照宪法法律的预设。在权力规范教育过程中，需要对权力设立、权力行使、权力救济等关涉权力秩序的内容加以明确、解释及宣传。以形成对权力行使者的规范和权力作用者的准确预判，防止公私权的冲突以及由此引起的其他社会隐患。

组织规范教育是对规范教育宏观层面的把握，其包含了对政府目的、政府构造以及政府权能的教育。如洛克所言："开始组织并实际组成任何政治社会的，不过是一些能够服从大多数进行结合并组成这种社会的自由人的同意。这样，而且只有这样，人曾或才能创立世界上任何合法的政府"。[4]作为宪法规范教育的一个基本层面，其核心问题即是在于让公民明确其在政府建构中的主体地位和作用。进而，让公民树立在政府组织中的参与意识、权力监督意识、权利伸张意识，并促进政府组织对人权保障功能、公益维护功能的发挥。

（三）宪法价值教育：公民意识实现的最终归属

价值教育理应存在两个层面的理解：一是作为有目的、有组织的意义建构，主观强调教育价值；二是作为一种广义的文化累积和传承，体现为价值教育的自发性和自为性。[5]然而，无论是"刻意建构"亦或是"自发自为"，都诠释出一种人类及其个体所特有的价值取向，价值教育也从"人的存在"中获得了自身的存在根据和本元性。宪法价值教育基于宪法的根本性表征出更为统领性的教育价值，是对宪法辖域核心价值观的诠释，是确立一个主导全社会思想和行为的核心意识形态和价值观念。但无论"刻意建构"还是"自发自为"，教育价值的传承与形成总是存在消减，这种消减一定程度体现为国民素质与价值教育的落差。究其原因，人民的利益需求源自多方面、不同时代、不同阶段及阶层，由此造就了对价值教育差异化的吸收和反馈。[6]但整体而论，公民意识作为宪法价值教育的最终归属应是在宪法价值教育主流意识形态下形成的，其能根据社会发展变化而调适，并最终在主流意识形态下展现应有的理论魅力。

应当说，宪法价值教育的实施途径与方法不能完全摆脱传统的教育手段和方式，但同时亦可以

其二，对中国宪法特色价值系统的漠视；其三，宪法权利体系构建的目标定位偏差；其四，宪法解释层面的研究尚存诸多问题；其五，对国家人权公约的吸收不足。参见刘茂林：《中国宪法权利体系的完善——以国际人权公约为参照》，北京：北京大学出版社，2013 年版，第 5-9 页。
[1] 在我国宪法的结构顺序上，将"公民的基本权利和义务"作为仅次于总纲的第二章排列：在"权利和义务"的排列顺序上，先为"权利"后为"义务"；在条文设立的多寡上，宪法以 18 个条文规定公民在经济、政治、文化、家庭、社会生活中的广泛的基本权利和自由，而只以 5 个条文规定公民的基本义务。
[2] 傅慧芳："公民意识的要素结构探新"，《福建师范大学学报》，2012 年第 2 期，第 12 页。
[3] 江国华：《宪法教育与公民教育》，湖北：武汉大学出版社，2010 年版，第 316 页。
[4] [英]约翰·洛克：《政府论》（下），叶启芳、瞿菊农译，北京：商务印书馆，1964 年版，第 61 页。
[5] 王葎："价值教育的存在论基础"，《教育研究》，2014 年第 3 期，第 19 页。
[6] 胡建："和谐社会视阈下的政治认同建设探析"，《西南民族大学学报》，2012 年第 2 期，第 195 页。

创新出新的教育手段和方法。[1]例如在当前的教育改革中，强化学生价值判断与选择的塑造，及时发现学生价值教育中可能出现的偏向并进行纠正。以此为基础，在各学科、各事项的积累中形成权利义务观念，最最终实现公民意识的回归。

五、结语

社会变迁中，公民意识是社会秩序形成的内在精神力量，它本身即是推动社会变迁，尤其是重塑社会规范性判断与价值基础的“软实力”。同时，稳定、成熟的公民意识也是确保社会变迁、发展良性运行的基础。因此，在国家日臻完善的社会法治进程中，公民意识始终是国民教育最深层次的内涵。宪法作为国家根本大法，对公民意识的培育更是肩负更为直接、原则性的任务。同时，还应看到，宪法国民教育对公民意识的实现仍然不具唯一性。公民意识的实现还很大程度取决于社会发展阶段、经济水平、生活环境等众多因素。因而，宪法国民教育的初衷是对公民意识权利、规范、价值等方面开展针对性教育，切忌面面俱到而失关键。

[1] 王坤庆：“论价值、教育价值与价值教育”，《华中师范大学学报》，2003 年第 4 期，第 132 页。

国民宪法教

摘　要：国民宪法教育体系是成的新型教育服务系统。国民宪法庭多元参与的宪法教育网络；受识为基础，重视对宪法意识的培面。基于多年的探索实践，我国事例教育四类宪法教育模式。针宪法教育方式方法等方面存在的学习，并探索构建“互联网＋

关键词：国民宪法教育体系

段法制教育任务，提出了“以课程教学为主要渠教育的网络和体系”，“与学校其他教育有机结为标志，学校法制教育体系初步形成。值得一，“中小学法制教育要帮助学生树立宪想政治课中进行妥善安排”；其二，“年的“‘三步走’发展规划”[2]，以逐国宪法和基本法律的主要精神和内容，成规模适当、结构合理的高等教育了解宪法是民主制度的产物，帮助学生学校宪法教育在全国范围内广泛开展，教育类型分别部署，但宪法教育仍然2007 年《中小学法制教育的内容为：其一，小学阶段的法制教育，就其形式而言，是法律效力，初步建立法治观念；其二，初中阶段的法制教育，就其实质而言，是治由权、姓名权、隐私权等人格权，因此，当然有增强权利意识、法治发展中学生应当掌握的基本法律知识，雅的过程，国家机关、系统，经济、效的利”的范

习近平总书记在中共中央育纳入国民教育体系，引导青少“青少年是法治中国建设的未来法教育体系是立足青少年、面向方针，实现我国宪法教育制度化转型，即由“运动式宣传”举措。研究国民宪法教育体系不仅有助于创新宪法教学实践以形成比较完善的现代宪法教育体系，更有益于落实全社会普遍开展宪法教育以深度培养公民的宪法意识。

一、青少年宪法教育的发展与国民教育宪法教育体系的概念

（一）青少年宪法教育的发展

宪法教育从青少年抓起，在我国由来已久。早在新中国成立之初，中学就曾经开设过以《中国人民政治协商会议共同纲领》为主要内容的法律课。五四宪法颁布以后，中学随即开设宪法教育课，培养青少年的法制观念和守法自觉性。[2]至八二宪法实施时，小学阶段的法制教育也已在一些地方探索实施。1985 年，为了在认识上提升小学生法制教育的重要性和必要性，明确教育目的、要求和具体做法，当时的国家教育委员会和司法部发布了《关于加强小学法制教育的意见》，首次对小学生的宪法教育作出规定，“初步了解宪法和法律规定的公民权利和义务与小学生有关的内容”成为小学法制教育的基本要求。1987 年，为了提升知识分子队伍的思想道德素质，中共中央发布《关于改进和加强高等学校思想政治工作的决定》，要求高等学校把发扬民主与加强法制纪律教育结合起来，“要教育学生树立宪法神圣不可侵犯的观念”，通过宪法教育认清社会主义民主与资产阶级民主的本质区别。

1988 年，包括宪法教育在内的中小学德育工作已经取得了一定的成绩，为了帮助中小学生在思想上适应改革开放和发展社会主义商品经济的社会环境，这一时期的宪法教育侧重于社会主义民主和遵纪守法教育，《中共中央关于改革和加强中小学德育工作的通知》要求教育学生“懂得必须维护宪法的尊严，了解公民的基本权利和义务”，“培养学生具有民主意识和社会主人翁的精神，养成少数服从多数和尊重他人的人格等民主习惯，树立在真理、法律面前人人平等的观念”。1994 年，我国改革开放和社会主义现代化建设事业进入了一个新的发展阶段，为适应深化改革，扩大开放和加快社会主义现代化建设步伐的新形势的要求，中共中央在《关于进一步加强和改进学校德育工作的若干意见》中特别强调了宪法教育的重要性，提出“大力加强法制教育特别是宪法的教育”。1995 年，当时的国家教委、中央社会治安综合治理委员会办公室、司法部发布了《关于加强学校法制教育的意见》的通知，首次将法制教育定位为德育工作的重要内容，明确了法制教育总体目标和各阶

*作者简介：曾心良，西南政法大学行政法学院博士生。

[1]习近平：《更加注重发挥宪法重要作用把实施宪法提高到新的水平》，载《党建》2018 年第 3 期。

[2]参见金声：《青少年要争做遵守宪法的模范》，载《法学杂志》1982 年第 2 期。

创新出新的教育手段和方法。[1]例如在当前的教育改革中，强化学生价值判断与选择的塑造，及时发现学生价值教育中可能出现的偏向并进行纠正。以此为基础，在各学科、各事项的积累中形成权利义务观念，最最终实现公民意识的回归。

五、结语

社会变迁中，公民意识是社会秩序形成的内在精神力量，它本身即是推动社会变迁，尤其是重塑社会规范性判断与价值基础的“软实力”。同时，稳定、成熟的公民意识也是确保社会变迁、发展良性运行的基础。因此，在国家日臻完善的社会法治进程中，公民意识始终是国民教育最深层次的内涵。宪法作为国家根本大法，对公民意识的培育更是肩负更为直接、原则性的任务。同时，还应看到，宪法国民教育对公民意识的实现仍然不具唯一性。公民意识的实现还很大程度取决于社会发展阶段、经济水平、生活环境等众多因素。因而，宪法国民教育的初衷是对公民意识权利、规范、价值等方面开展针对性教育，切忌面面俱到而失关键。

[1] 王坤庆：“论价值、教育价值与价值教育”，《华中师范大学学报》，2003 年第 4 期，第 132 页。

国民宪法教育体系：概念、模式及完善

曾心良*

摘　要：国民宪法教育体系是全面贯彻党的宪法教育方针，把宪法教育纳入国民教育体系而形成的新型教育服务系统。国民宪法教育体系中的教育者是以政府为主导，以学校为主体，社会、家庭多元参与的宪法教育网络；受教育者是以青少年为代表的全体社会成员；教育内容以传授宪法知识为基础，重视对宪法意识的培养；保障体系涵盖组织与制度、师资、教育质量、资源经费四个方面。基于多年的探索实践，我国已经形成了宪法普及教育、宪法认同教育、多学科协同教育和宪法事例教育四类宪法教育模式。针对当前大中小学宪法教育在师资队伍建设、法治课程教材以及大学宪法教育方式方法等方面存在的问题，可考虑在加强落实现有制度的基础上，重视开展对宪法文本的学习，并探索构建“互联网＋”宪法教育模式。

关键词：国民宪法教育体系；青少年宪法教育；宪法意识

习近平总书记在中共中央政治局第四次集体学习时指出：“要坚持从青少年抓起，把宪法法律教育纳入国民教育体系，引导青少年从小掌握宪法法律知识、树立宪法法律意识、养成遵法守法习惯。”[1]青少年是法治中国建设的未来和希望，青少年宪法意识决定了未来的宪法实施和监督水平。国民宪法教育体系是立足青少年、面向全体社会成员的宪法教育，其建构和完善是全面贯彻党的宪法教育方针，实现我国宪法教育制度化转型，即由“运动式普法宣传”向“贯穿每个育人环节”的关键性举措。研究国民宪法教育体系不仅有助于创新宪法教学实践以形成比较完善的现代国民教育体系，更有益于落实全社会普遍开展宪法教育以深度培养公民的宪法意识。

一、青少年宪法教育的发展与国民教育宪法教育体系的概念

（一）青少年宪法教育的发展

宪法教育从青少年抓起，在我国由来已久。早在新中国成立之初，中学就曾经开设过以《中国人民政治协商会议共同纲领》为主要内容的法律课。五四宪法颁布以后，中学随即开设宪法教育课，培养青少年的法制观念和守法自觉性。[2]至八二宪法实施时，小学阶段的法制教育也已在一些地方探索实施。1985 年，为了在认识上提升小学生法制教育的重要性和必要性，明确教育目的、要求和具体做法，当时的国家教育委员会和司法部发布了《关于加强小学法制教育的意见》，首次对小学生的宪法教育作出规定，“初步了解宪法和法律规定的公民权利和义务与小学生有关的内容”成为小学法制教育的基本要求。1987 年，为了提升知识分子队伍的思想道德素质，中共中央发布《关于改进和加强高等学校思想政治工作的决定》，要求高等学校把发扬民主与加强法制纪律教育结合起来，“要教育学生树立宪法神圣不可侵犯的观念”，通过宪法教育认清社会主义民主与资产阶级民主的本质区别。

1988 年，包括宪法教育在内的中小学德育工作已经取得了一定的成绩，为了帮助中小学生在思想上适应改革开放和发展社会主义商品经济的社会环境，这一时期的宪法教育侧重于社会主义民主和遵纪守法教育，《中共中央关于改革和加强中小学德育工作的通知》要求教育学生“懂得必须维护宪法的尊严，了解公民的基本权利和义务”，“培养学生具有民主意识和社会主人翁的精神，养成少数服从多数和尊重他人的人格等民主习惯，树立在真理、法律面前人人平等的观念”。1994 年，我国改革开放和社会主义现代化建设事业进入了一个新的发展阶段，为适应深化改革，扩大开放和加快社会主义现代化建设步伐的新形势的要求，中共中央在《关于进一步加强和改进学校德育工作的若干意见》中特别强调了宪法教育的重要性，提出“大力加强法制教育特别是宪法的教育”。1995 年，当时的国家教委、中央社会治安综合治理委员会办公室、司法部发布了《关于加强学校法制教育的意见》的通知，首次将法制教育定位为德育工作的重要内容，明确了法制教育总体目标和各阶

*作者简介：曾心良，西南政法大学行政法学院博士生。

[1]习近平：《更加注重发挥宪法重要作用把实施宪法提高到新的水平》，载《党建》2018 年第 3 期。

[2]参见金声：《青少年要争做遵守宪法的模范》，载《法学杂志》1982 年第 2 期。

段法制教育任务，提出了“以课程教学为主要渠道，形成课内课外、校内校外紧密结合的学校法制教育的网络和体系”，“与学校其他教育有机结合”，“校内外相结合”等法制教育的基本方法。以此为标志，学校法制教育体系初步形成。值得注意的是，该《意见》对宪法教育提出了三点要求：其一，“中小学法制教育要帮助学生树立宪法权威的观念”，“《宪法》《国旗法》、《国徽法》等均要在思想政治课中进行妥善安排”；其二，“高等学校的学生，要懂得马克思主义法学的基本观点，了解我国宪法和基本法律的主要精神和内容”；其三，高等学校法制教育“要通过讲解和介绍宪法，使学生了解宪法是民主制度的产物，帮助学生树立正确的权利义务观念，树立国家主人翁意识。”可以看出，学校宪法教育在全国范围内已经全面铺开，工作重心开始转入学校法制教育体系化建设，表现为依教育类型分别部署，但宪法教育在学校法制教育体系中的核心和基础地位仍没有被突显出来。

2007 年《中小学法制教育指导纲要》开始对中小学法制教育分阶段提出要求，与宪法教育相关的内容为：其一，小学生应当“了解宪法是国家的根本大法，是制定其他法律的依据，具有最高的法律效力，初步建立宪法意识。”“了解宪法规定的公民基本权利的内容，知道生命健康权、人身自由权、姓名权、受监护权、休息权、隐私权、财产权、继承权、受教育权等基本权利应当受到保护，增强权利意识。”其二，初中生应当“进一步学习宪法的基本知识，增强宪法意识。”其三，普通高中学生应当“了解规范我国政治、经济和文化生活方面的主要法律。理解宪法关于我国国体、政体、国家机构的设置和职权的相关规定，了解与公民参与政治生活相关的法律。理解宪法关于我国基本经济制度和基本分配制度的规定，了解发展社会主义市场经济的相关法律法规。了解我国加强教育、科学、文化等社会主义精神文明建设的相关法律。”中小学宪法教育内容在数量上明显增加且愈加细化。

2014 年，党的十八届四中全会召开，《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决议》明确提出：“将法治教育纳入国民教育体系，从青少年抓起，在中小学设立法治知识课程”。党中央充分认识到宪法教育对推动宪法实施的重要作用，加强青少年宪法教育是全面依法治国战略的基础性工作。为贯彻落实党的宪法教育方针，推动法治教育纳入国民教育体系，提高法治教育的系统化、科学化水平，教育部、司法部、全国普法办于 2016 年发布了《青少年法治教育大纲》，首次明确提出开展青少年法治教育应“以宪法教育为核心”，还对国民教育体系中宪法教育的指导思想、工作要求、目标、内容及实施途径做出了一系列具体规定。

综上，我国青少年宪法教育的发展历程呈现出以下几个特点：其一，党中央、国务院在不同历史时期、不同历史阶段，都非常重视对青少年开展宪法教育，并有步骤地对大、中、小学阶段的宪法教育工作进行了针对性部署并制定了相应的实施方案。其二，历次宪法教育实施方案中关于宪法教育任务、内容的设置，都注意与不同阶段学生的生理心理特征、认知水平、生活经验和成长需求相结合，能够做到循序渐进、螺旋上升地推进宪法教育实践。其三，伴随着青少年宪法教育重要性的突显和法治教育的精细化发展，国民教育体系中的宪法教育有从学生法治教育工作中独立、自成一体的趋势。

（二）国民宪法教育体系的概念

作为一个逻辑术语，内涵是“概念所反映的事物的特有属性”[1]。国民宪法教育体系这一概念是由“国民教育体系”和“宪法教育”两个上位概念交叉组合而成，概言之，即国民教育体系中的宪法教育。可运用形式逻辑分析方法，在逐次推演国民教育体系概念和宪法教育概念的基础上，整合得出国民宪法教育体系的概念。

“国民教育体系”是一个专属概念，不能简单通过词语的拆分、整合进行解读，与发端于古希腊的“国民教育思想”[2]，成型于 19 世纪初的“国民教育理论”[3]也并无源流上的联系。首先，从词源来看，“国民教育体系”一词首次出现于 2002 年的中共十六大报告中，是作为“全面建设小康社会目标”之一的“形成比较完善的现代国民教育体系”[4]正式提出的，用以指代整个国家教育事业。其次，从结构来看，一般认为，现代国民教育体系是由“五个方面教育和三项保障机制”[5]构成，前

[1]金岳霖：《形式逻辑》，人民出版社 2006 年 6 月版，第 22 页。
[2]韩素玲：《论柏拉图的国民教育理念》，载《山东社会科学》2007 年第 9 期
[3]李丹花：《费希特的国民教育思想》，载《郑州航空工业管理学院学报（社会科学版）》2008 年第 4 期。
[4]江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，载《人民日报》2002 年 11 月 18 日。
[5]本书编写组：《〈中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定〉辅导读本》，人民出版

者分别为义务教育、基础教育、高等教育、职业教育和成人教育，后者分别为国民教育经费保障机制、国民教育教师保障机制和国民享受教育权利保障机制。再次，相比于之前的国民教育体系，现代国民教育体系在强调体系完整、结构合理、机会公平的基础上，更加注重普通教育、职业教育与成人教育以及教育类别各阶段之间的衔接、沟通，构建终身学习系统，促进人的全面发展。[1]最后，为实现国民教育体系的现代化，教育部制定了 2003 年至 2020 年的“‘三步走’发展规划”[2]，以逐步实现高质量地普及九年义务教育，基本普及高中阶段教育，形成规模适当、结构合理的高等教育和职业教育体系，最终形成全民学习、终身学习的学习型社会。综合来看，“国民教育体系”是指我国为促进人的全面发展，通过制度或法律的形式，对本国公民提供的一种以青少年学校教育为主体，多类型、分阶段的终身教育服务系统。作为一项国家目标，它承载着保障公民受教育权，不断满足公民日益增长的受教育需求的使命。

宪法教育作为一个概念，由“宪法”和“教育”两个要素构成。我国宪法，就其形式而言，是国家的根本法，具有最高的法律效力，是国家各种制度和法律法规的总依据；就其实质而言，是治国安邦的总章程，是党和人民意志的集中体现，是一切组织和个人活动的根本准则。因此，当然有必要对全体社会成员尤其是青少年群体普及宪法的原则、精神和规定，以推动宪法实施、法治发展和社会进步。也因此，宪法教育在法治教育中居于核心和基础地位。教育是一个缓慢而优雅的过程，相比于普法宣传中对特定宪法知识的传播和典型宪法事例的颂扬，宪法教育则显得更为全面、系统，这就要求宪法教育必须具备更长的周期，必须以一定的体制作为依托，必须采取一整套行之有效的方法。更重要的是，教育的意义不仅在于对知识、经验的传承，更在于对人格的培养。在全社会范围内弘扬宪法精神，增强全体社会成员的宪法观念并塑造其在行动上的宪法自觉，才能从根本上保证中国特色社会主义宪法文化的形成和发展，使人民发自内心地拥护宪法、出自真诚地信仰宪法，宪法权威才能真正树立，中国特色社会主义法治事业才能不断向前。基于此，宪法教育的最高目标应当着眼于对“宪法人”，即“真心诚意地信仰宪法，具有宪法意识，并时刻按照宪法的基本精神生活和工作的人”[3]的培养，而面向公众的宪法教育应当围绕“国家认同教育、制度认同教育、全民共识教育、公民品格教育、权自法出教育和权利保障教育”[4]等六个具体的方面开展。

综上所述，国民宪法教育体系是党的宪法教育方针指导下新形成的教育系统，是把宪法教育纳入国民教育体系的结果。将“国民教育体系”和“宪法教育”的概念整合可以得出，国民宪法教育体系是指我国为培养公民宪法意识、推进宪法实施，通过制度或法律的形式，以国民教育体系为载体，以宪法原则、精神及规定为内容的终身教育服务系统。

二、国民宪法教育体系的构成要件

所谓国民教育体系的构成要件，是指我国宪法法律法规及其他规范性文件所规定的、构成国民教育体系所必须具备的要素。具体到一个教育服务系统中，应当包含教育者、受教育者、教育内容以及保障体系等四个方面。

（一）教育者

国民宪法教育体系中的教育者不仅限于学校，还包括与教育实施过程密切联系的政府、社会和家庭，四类主体各自实施中扮演着不同的角色，发挥不同的作用。具体来看，其一，教育行政部门是宏观教育目标的制定者。政府教育行政部门在党的领导下，在党的宪法教育方针指引下，制定国民宪法教育体系的总体目标和阶段目标，并提出整体工作要求和基本教育内容，统筹安排、协调各方，确保各项任务的落实。其二，学校教师是教学任务的执行者。《中华人民共和国义务教育法》第 35 条第 2 款规定：“学校和教师按照确定的教育教学内容和课程设置开展教育教学活动，保证达到国家规定的基本质量要求。”学校是宪法教育的主阵地，教师是知识的主要传播者，课堂是教学的主渠道。学校和教师在完成教学任务的同时，应当不断更新课程内容，创新方式方法，提高教学质量。其三，社会力量是课外教育的推动者。课外教育是国民教育体系的重要组成部分，是培养学生综合素质、提升实践能力的重要途径。课外教育主要包括社会教育和家庭教育，其有效实施必须得到社会力量的支持和配合。宪法教育所涉及的社会力量是十分广泛的，不仅包括法院、检察院等司法机

社 2003 年 10 月第 1 版，第 488 页。
[1]参见秦虹：《现代国民教育体系的本质特征与构建策略》，载《当代教育科学》2004 年第 23 期。
[2]李伦：《陈至立提出：分三步走建立现代国民教育体系》，载《人民教育》2003 年第 2 期。
[3]上官丕亮：《宪法教学应重视“宪法人”培养》，载《江苏警官学院学报》2011 年第 1 期。
[4]沈桥林：《宪法教育教育什么》，载《中国法学教育研究》2016 年第 1 期。

关，而且包括公安、教育、宣传、文化、广电、网信等有关行政部门，还包括律师协会、专业化教育机构等社会组织，以及广大法律工作者和研究人员。法治教育是全社会的责任，党员干部和国家机关工作人员必须以身作则，相关组织和个人都应当尽力配合。其四，家庭是教育质量的监督者。习近平总书记在第一届全国文明家庭表彰大会上强调："家庭是人生的第一课堂，父母是孩子的第一任老师。"[1]家庭是国家的最小单位，家长是子女学法、守法、用法的榜样，家庭环境对未成年人宪法观念的形成和行为习惯的养成至关重要。家庭教育是国民宪法教育体系中的重要环节，家长一方面应督促学生认真完成宪法学习任务并检验学习成果，另一方面应代表学生监督学校、社会的教育服务情况，发现问题及时反馈。上述主体的作用并不是单一、绝对的，教育目标的最终实现有赖于政府、学校、社会、家庭相互协调、合作，形成以政府为主导，以学校为主体，社会、家庭多元参与的宪法教育网络。

（二）受教育者

国民宪法教育体系中的受教育者是指国民教育体系中宪法教育实施的对象，即应当接受宪法教育的学生。五个方面教育中，义务教育的对象是年满六周岁的儿童和少年，基础教育的对象包括幼儿、儿童和少年，高等教育和成人教育的对象主要是年满十八周岁的青年，职业教育的对象已由其他教育形式涵盖，可以看出，国民教育体系涉及的学生群体年龄跨度很大，其认知水平、社会经历和接受能力存在显著差异，如何针对多样化的学生群体制定可行的教育方案是宪法教育面临的一个难题。为此，自 1985 年开始，中共中央、共青团中央、中央社会治安综合治理委员会办公室、司法部、教育部等分别就小学、中小学、高等学校、青少年等群体的法制教育、思想政治工作、德育工作、法治教育分别发布了一系列意见和通知，最终将青少年确立为我国法治教育的主要对象，将"从青少年抓起"确立为我国法治教育的一项原则。2016 年的《青少年法治教育大纲》明确提出加强青少年法治教育是"全面依法治国、加快建设社会主义法治国家的基础工程"，"要高度重视青少年法治教育工作"，开展青少年法治教育要"以宪法教育为核心"，并对小学、中学、高中以及高等教育阶段的宪法教育目标及内容作出了细致规定。青少年是社会中最具活力的群体，开展青少年宪法教育能够带动和反哺社会中其他群体，随着基础教育的全面覆盖，从长远的角度看，青少年宪法教育事实上就是对全体社会成员的宪法教育，青少年时期宪法知识的积累和宪法观念的养成会使其终身受益。

（三）教育内容

国民教育体系中的宪法教育内容应当结合不同教育类型、阶段学生的身心特点和成长需求，在教育大纲的指导下，有针对性地进行编排，做到全面覆盖、贯穿始终、结构合理、逐渐深入。知识形态的宪法主要包括宪法的概念与地位、宪法的产生与发展、国家性质与国家形式、公民基本权利与基本义务、国家权力与国家机构五类，依据《青少年法治教育大纲》，不同阶段青少年宪法教育内容分别为：小学阶段，认知国家象征及标志，初步认知宪法的法律地位和权威，初步建立国家观念和守法意识，初步了解公民基本权利与基本义务；初中阶段，了解国家基本制度、重要国家机构及其职权，深入了解公民基本权利与基本义务，认知国家尊重和保障人权，认识到公民的权利与义务相统一；高中阶段，了解选举制度和宪法实施及其监督的程序与机制，加深对宪法的地位、功能、价值和原则以及公民基本权利与基本义务的认识，深入理解宪法所确立的国家基本制度；高等教育阶段，了解宪法背后的政治、经济、文化、社会和国情基础，掌握宪法基本知识，增加法治实践，提高运用宪法知识分析、解决实际问题的意识和能力。此外，职业教育和成人教育中的宪法教育，应更偏重实践性、更加贴近生活，在巩固宪法基本知识的基础上，注重社会主义核心价值观的培养，引导其运用宪法思维有序参与国家政治生活和公共生活。

（四）保障体系

保障体系是为保证国民宪法教育体系的顺利实施和目标实现而采取的一系列机制和措施，建立健全保障体系是国民宪法教育体系成败的关键。国民宪法教育保障体系是否到位，反映出党和国家对宪法教育的重视程度，体现着全社会对国民宪法教育体系的支持力度。之所以要"保障"而不是"监督"，一方面是因为国民教育宪法体系本质上是一个自上而下政策落实的过程，宪法教育工作既是一项具体的政治任务，又是各主体明确的职责或义务，他们有必要在各自工作中保质保量地完成，因此最好的办法莫过于在政策落实的每个部分、环节都增设一些保护措施，促进主体间的协作配合，就能够达致最佳效果。另一方面原因是国民教育体系牵涉的主体太过广泛，现实中难以确定一个有

[1]习近平：《动员社会各界广泛参与家庭文明建设推动形成社会主义家庭文明新风尚》，载《人民日报》2016 年 12 月 13 日。

权的第三方组织或机构进行全方位、全过程的监控。完善的保障体系至少应当包含以下四方面内容：一是组织与制度保障，各地要在党委、政府的统一领导下，建立由教育部门牵头，司法部门、共青团和有关部门、学校、组织等共同参与的青少年宪法教育工作机制，联合制定工作规划，明确责任分工，协同推进落实。二是师资保障，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》提出："教育大计，教师为本。有好的教师，才有好的教育。"2013 年《教育部办公厅关于全面加强教师法制教育工作的通知》要求各级各类学校加强对法制教育教师培养，广泛开展教师法制培训，完善教师法制教育工作考核机制。三是教育质量保障，要建立健全青少年法治教育评价机制，不断充实和细化评价标准，把宪法教育纳入法治教育评价指标，在考试中适当加入宪法知识。四是资源经费保障，宪法教育不是无本之木、无源之水，教育投入和资源供给是教育事业的物质基础，这就不仅需要中央和地方各级教育部门增加相关教育经费，更需要动员社会力量开发教育产品和建设法治教育实践基地。

三、国民教育体系中宪法教育的主要模式及其功能

我国基于多年的探索实践，已经形成了一些代表性的青少年宪法教育模式，各种模式的在功能上既相对独立又相互作用，以下分述之。

（一）宪法普及教育

宪法普及教育是基于全国人民代表大会常务委员会的普法决议和中共中央宣传部、司法部的全民普法五年规划而开展的普法宣传教育活动，旨在对我国公民普及法律常识，使广大人民知法、守法，树立法制观念，学会运用法律武器，同一切违反宪法和法律的行为作斗争，保障公民合法的权利和利益，维护宪法和法律的实施。1985 年，全国人民代表大会常务委员会发布了《关于在公民中基本普及法律常识的决议》，决定"从一九八六年起，争取用五年左右的时间，有计划、有步骤地在一切有接受教育能力的公民中，普遍进行一次普及法律常识的教育，并且逐步做到制度化、经常化。"青少年被确定为普及法律常识的重点对象，"普及法律常识的内容，以《宪法》为主"。由此开始，中共中央宣传部、司法部每五年都会发布在公民中开展法制宣传教育的"五年规划"，对下一阶段的普法工作进行部署。

纵观历次的普法决议和"五年规划"，"宪法普及教育在法制宣传教育中的地位是越来越得到重视和凸显的"[1]，青少年宪法普及教育呈现出如下两个特点：一方面，在内容上，既延续着对宪法核心、统帅地位的强调和对宪法基础知识的普及，又不断与时代精神和国家中心任务相结合。例如，"一五规划"时期注重形成遵守和维护宪法的观念，"二五规划"时期偏重对宪法理论的学习，"四五规划"侧重对公民宪法意识的培养，"五五规划"时期又注入了公民参与治理思想。另一方面，在方式方法上，既要求充分发挥电视、广播、报刊、网络等媒体进行舆论宣传，又注意开展法律知识竞赛、法制演讲、法制宣传日（周、旬、月）等活动，寓法律知识的宣传教育于各种娱乐活动之中。因此，青少年宪法普及教育的功能就在于，在贯穿青少年成长的一个又一个教育阶段中，不断强化对宪法基础知识的灌输，持续营造全社会尊崇、学习宪法的氛围，使宪法的原则、精神、规定留存在脑海中，印刻在生活记忆里，使其熟悉宪法、亲近宪法并逐渐产生情感。

（二）宪法认同教育

一个易被忽略的事实是，青少年心智尚未成熟，单纯地传输宪法知识，并不意味着宪法得以内化于心、外化于行，还需要有目的地加以引导，在掌握和理解宪法基本知识的基础上培养其对宪法的认同。这是因为，"只有在人们对宪法产生真正的认同感和共鸣的时候，宪法才有可能转化为人的内在需求；遵守宪法，按照宪法而生活，宪法方才有可能成为社会的一种自觉和习惯。"[2]习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布实施 30 周年大会上的讲话中指出，"宪法的根基在于人民发自内心的拥护，宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰"[3]。因此，宪法认同教育的功能就在于使青少年从小拥护宪法、信仰宪法，站在国家的立场上看待法律现象和社会问题，逐渐生发政治参与和公共事务管理的热情，成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

宪法是社会共同体最高价值的体现，我国宪法实现了党的主张和人民意志的高度统一，这是宪

[1]曾明：《我国宪法普及教育的历程探析》，载《求索》2013 年第 12 期。

[2]江国华：《宪法与公民教育：公民教育与中国宪政的未来》，武汉大学出版社 2010 年 1 月版，第 354 页。

[3]习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话》，载《人民日报》2012 年 12 月 5 日。

法认同教育的基础。宪法认同教育是现代公民教育的基本内核，美国、德国等西方主要发达国家，都非常重视在公民的成长过程中对宪法认同的培养。例如，“德国宪法认同教育中有一个非常具体的措施，每个初中生毕业时，都会收到相关部门和机构赠送的《基本法》作为礼物，希望他们今后能成为一个遵守和维护宪法的好公民。”[1]在内容上，宪法认同教育包含“主权认同教育、法统认同教育和政府认同教育三个基本侧面。其中主权认同教育关涉国家之合法性，政府认同教育关涉政府之合法性，而法统认同教育则关涉整个国家制度和法律的正当性。”[2]具体到我国国民教育体系中的宪法认同教育，应当在教学过程中有意识地寻找宪法的价值导向与青少年理想、信念、心理特点的契合点，尤其重视将宪法知识同党领导人民进行的国家革命、改革、建设史和新时代治国理政的伟大实践相结合，帮助学生知晓中国宪法的由来，理解中国的宪制选择。

（三）多学科协同教育

宪法的内容是包罗万象的，它规定了国家政治、经济、文化、社会、环境的基本制度。把宪法教育纳入国民教育体系，不只要求在结构上纳入各阶段、贯穿全过程，更高层次的要求是使宪法教育成为国民教育体系的有机组成部分，这就需要在教学实践中实现宪法与不同学科间的融合。例如，语文教学对文学作品的解读中，要提炼出先进人物及其光荣事迹中蕴含的爱国守法思想和公平正义观念；地理教学对自然环境的介绍中，应当讲授《宪法》第 9 条所规定的自然资源属于国家所有，国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物等。既在宪法教育中添入其他学科的知识作为素材，又“在语文、历史、地理等学科中挖掘宪法教育的知识点和切入点，努力做到全学科渗透，多学科协同”[3]，多学科协同教育正是这样的一种模式创新。

多学科协同教育的功能在于建立宪法与主干课程内容和思维上的联系，把宪法由抽象的宣言、理论和法条转化为鲜活生动、形式多样的知识，多渠道吸收，确保宪法精神入脑入心。这种教育模式对教材的修订工作以及教师队伍的宪法素养和教学技能提出了很高的要求，充分利用网络教育资源，加强校际多媒体课件的支援和共享是很好的解决办法。教育部办公厅已于 2014 年和 2016 年两次发布通知，开展青少年学生法制教育优秀多媒体课件资源征集活动，收集了很多优秀的视频课程、课件和教案，并在教育部全国青少年普法网上展示以供学习和借鉴。

（四）宪法事例教育

案例教学是法学教育中普遍应用的教学方法，相比于理论教学，案例教学更具开放性和互动性，侧重于对方法的学习和能力的开发。“从法理内涵看，宪法事例包括宪法案例、存疑案例与涉宪事例，使用‘宪法事例’一词更加符合改进宪法教学的需要。”[4]其中，宪法案例一般指国外违宪审查的经典案例，如“马伯里诉麦迪逊”案、“布朗诉教育委员会”案；存疑案例是指我国司法实践中人民法院援引宪法作出判决的案例，如“洛阳玉米种子”案、“齐玉苓”案；涉宪事例是指所有涉及宪法条款的案件，如“深圳驱逐高危治安人员”事件，“蒋韬诉中国人民银行成都分行”案。专业宪法教学中，宪法事例教育就是通过对这些宪法事例的介绍、分析、讨论、研究来阐述相关宪法原理，培养学生运用宪法理论解决司法实践中违宪审查相关问题的能力。显然，要完成这样的教学任务，学生需要具备完整的宪法知识结构和较为成熟的宪法思维，以青少年为主的非宪法学专业学生难以、也没有必要达到这样的标准。

国民宪法教育体系中宪法事例教育的功能在于让学生在对宪法事例的讨论中加深对知识的理解，同时在此过程中训练其思辨能力、分析问题和解决问题的能力以及语言表达能力以具备基本的宪法素养。除此之外，宪法事例教育还有助于培养学生对我国宪法事例的敏感性，对涉及宪法原则、规定的案件、事件保持关注，认识到宪法离我们的生活并不遥远。例如，“2014 年我国迎来首个宪法日，北京景山学校各年级学生代表在老师的带领下诵读我国宪法中的部分章节，诵读过后，景山学校校长范禄燕、中国法学会副会长张文显、中国宪法学研究会会长韩大元、公益律师佟丽华分别就重视宪法教育、培养法治理念、遵循宪法基本原则、保障学生权利等主题为学生们进行了详细解读，取得了良好的教育效果。”[5]每逢宪法修改，宪法教育都会进入一个新的活跃期，教育系统广大干部师生应当把握历史机遇，使国民宪法教育登上一个新台阶。

[1]刘丹：《宪法认同与公民教育刍议》，载《北京师范大学学报（社会科学版）》2012 年第 5 期。
[2]前引 14，江国华书，第 356 页。
[3]朱之文：《把宪法法律教育纳入国民教育体系》，载《中国农村教育》2018 年第 4 期。
[4]周刚志、肖北庚：《论法学教育中宪法事例教学的原理及其应用》，载《湖南师范大学教育科学学报》2007 年第 3 期。
[5]本报记者：《本市开展宪法教育与普法宣传活动》，载《北京日报》2014 年 12 月 5 日。

四、国民宪法教育体系的完善

（一）国民宪法教育体系完善之必要性

自 2007 年《中小学法制教育指导纲要》发布以来，青少年宪法教育走上体系化发展道路已经十一年了，我国宪法教育工作已经有了长足的进步，青少年宪法意识明显提升。在此基础上，必须认识到宪法教育的长期性与紧迫性之间的张力。一方面，教育是一个潜移默化的过程，需要时间的沉淀和经验的积累，青少年宪法意识的培养是一个缓慢蕴育的过程，国民宪法教育体系的发展更是一个逐步成熟的过程，现有教育条件尚不足以在成就青少年宪法教育在整体上实现质的飞跃，仍有很大的提升空间；另一方面，建设社会主义法治国家的宏伟目标，对加强和改善青少年宪法教育提出了现实而迫切的要求。因此，应当正视现阶段国民宪法教育体系在体制、机制上的不足和实施不到位之处，在实践中不断调整和完善。

与宪法宣传活动在全社会如火如荼开展形成鲜明对比的是，国民宪法教育体系的实践情况并不乐观。宏观来看，《我国青少年法治教育发展报告（2018）》显示，我国青少年法治教育工作的若干不足之处表现为：“青少年对法律常识的掌握水平仍然偏低，青少年法治素养存在多个维度的不平衡，高中阶段法治教育相对不足，中小学法治教育师资配置和教学能力明显不足，中小学法治教育配套资源不到位、不充足，教育行政部门和学校权责配置不清晰”。微观来看，中小学阶段，“一是对普法教育与法治教育认识错位，二是法治教育目标不清晰，三是从事法治教育的教师少、专业化水平低，四是地方课程教材现实性、针对性不强。”[1]高等教育阶段，“对宪法教育的重要性缺乏认识，重形式、轻内容；宪法教育缺乏针对性和系统性，内容上重视对法条的讲解，轻视对思维的培养；宪法教育的方式方法过于陈旧，缺乏新颖性。”[2]综合来看，问题集中于中小学法治教育师资队伍建设、法治课程教材以及大学宪法教育方式方法三个方面。如果配套措施没有跟上，教学方式方法没能得到改进，宪法理论教学便会显得枯燥无味，宪法教育活动也将流于形式，宪法教育难以取得实质性进展。

（二）国民宪法教育体系的完善路径

其一，关于中小学宪法教育中教师数量严重缺乏、法治素养不足等师资队伍建设问题，教育部近年来已经出台了一系列解决措施，关键在于制度落实到位。教育部“为尽快扭转这一局面，采取了培养、培训、引进三管齐下的办法”[3]，在培养上，深化高校法学专业建设，不断健全法学学科体系、学术体系和话语体系；在培训上，依托高水平政法类、师范类院校，抓紧布局培训基地；在引进上，加大力度吸引法学、法律专业毕业生到中小学任教。同时，拓宽渠道，启动实施高等学校与法律实务部门互聘“双千计划”，聘请具有丰富实践经验的法律实务部门专家到高校兼职、挂职任教，选聘高校法学专业骨干教师到法律实务部门兼职、挂职。同时，对于已有措施，例如，鼓励现有的法治课教师参与法律学历教育，各级各类学校在教师全员培训中设立教师法治教育专题，将法治教育专、兼职教师干部纳入师资培训范围，推动和规范法制副校长制度建设，完善聘任、管理、考核机制，分层举办法制副校长骨干培训班等也应继续落实。需要注意的是，在实际的宪法教育课程中，教师不应当对宪法实践中存在争议的内容过多讲授，因为青少年的心智尚未完全成熟，在校学生的社会经验尚浅，容易形成错误的认识。宪法教育不是进行学术探讨，宪法教育课程不是教师个人观点展示和情感宣泄的舞台。

其二，关于课程教材现实性、针对性不强的问题，应当依据宪法文本及宪法修改的内容及时更新。事实上，最好的宪法教学资源就是宪法文本。不难发现，“知道要抓好宪法教育的人很多，或多或少直接或间接受到宪法教育，包括听过讲座、看过文章的人约占 65%，但手头有《宪法》的人不到 20%，真正把宪法认真读一遍的人微乎其微。”[4]宪法文本本身就是宪法的重要内容，可以藉此加强对宪法的直观感受。在教学过程中，应当培养青少年对宪法条文的诵读和实记，因为青少年阶段是记忆的黄金时期，很多中小学时学过的内容，如古诗文，会伴随人的一生，对崇高理想的树立、健全人格的育成和人生选择都会潜移默化地产生影响。然而，宪法条款不是行为模式条款，它只彰示国家的基本制度、大政方针以及公民的基本权利和自由，并不规定具体权利的行使，不像是民法与日常生活息息相关，也不像刑法具有对犯罪行为的威慑力，这种抽象性使得青少年会产生普遍的

[1]徐辉：《中小学法治教育地方课程改革的设计及实施》，载《教育研究》2017 年第 1 期。
[2]程凌：《当代大学生宪法意识的培养》，载《华南理工大学学报（社会科学版）》2006 年第 4 期。
[3]朱之文：《把宪法教育融入国民教育全过程》，载《中国人大》2017 年第 23 期。
[4]薛和：《宪法要“读”》，载《政治与法律》1988 年第 2 期。

阅读和理解障碍。这也导致了宪法课程内容一般化、不生动的问题。早在1957年就有学者对此进行了讨论，其认为“必须首先明确中国宪法课程的目的性，要使同学们在一开头就能领会这个精神，并将这个总精神和总目的象一根红线一样贯穿到课程的每个部分中去”[1]。因此，宪法教材的编排必须开门见山、突出关键词，所有内容都要围绕着关键词、关键条款展开。继而，“为保证教材的科学性、权威性，宜由教育部组织宪法学、部门法学、法律实务部门、学科教学等多方面专家组成中小学法治教育课教材编审委员会编写统一的法治教育课程教材”[2]，教材内容既要体现时代精神，又要增强宪法知识对其他学科的渗透。

其三，关于高等教育阶段宪法教育方式方法创新问题，应当探索构建“互联网＋”宪法教育模式。习近平总书记在北京大学师生座谈会上指出：“随着信息化不断发展，知识获取方式和传授方式、教和学关系都发生了革命性变化。”[3]人类社会已经进入互联网时代，互联网深刻地改变了大学生的学习和生活，以课堂教学、专题讲座、讨论座谈、知识竞赛、法治实践活动为主的传统宪法教育方式已然不能适应这种变化，“于是今天，我们就会面对这样一个窘迫的现实：一方面，大学生已有较为明显的权利意识、宪法意识；另一方面，学校的法治教育未能满足学生的需求，大学生只能诉诸互联网等其他途径来获取相关的知识。”[4]宪法教育不仅要在内容上与时俱进，更要在方式方法上与时俱进。同时，针对宪法教育地区发展不平衡的现状，借助互联网的线上教育功能也能得到有效解决。“互联网教育是一种新型远程教学形式，它依托于计算机通信技术和网络技术，采用远程实时多点交互式多媒体现代化教学手段，实现突破时间和空间限制的教育传递过程。”[5]“互联网＋”宪法教育不仅包括以宪法为内容的网络教育，以及宪法教学资源的网络共享，依目前的情况来看，至少还可能发展出以下以下两种教育形式：其一，当学生检索相关内容时，为学生打包提供标准化的宪法知识，尤其是在发生特定宪法事件时，使学生能够快速实现宪法事例与宪法知识的对接；其二，利用大数据和人工智能的技术对宪法知识进行分类，依学生的检索习惯对其进行后台的画像，并将两者匹配，为学生提供定制服务和成套的宪法教育方案，便于其直接学习和使用。因此，“互联网＋”宪法教育有望成为宪法教育发展的新的增长点。

[1]许崇德：《加强社会主义思想教育，建议修改宪法大纲》，载《法学》1957年第6期。
[2]王晓君：《基础教育阶段的宪法教育研究》，载《教育探索》2016年第10期。
[3]习近平：《在北京大学师生座谈会上的讲话》，载《人民日报》2018年5月3日。
[4]赵宴群：《论我国大学生宪法教育与法治思维的培养》，载《思想教育研究》2015年第12期。
[5]郭建利主编：《“互联网＋”法治思维与法律热点问题探析》，法律出版社2016年11月版，第258页。

公民宪法宣教的审美化价值及路径

马　涛*
（西南大学 法学院　重庆 400715）

摘　要：宣传教育是培养公民宪法意识、树立宪法权威、实现依宪治国战略的基础性路径。然以往宣教之立意、构想、形式等因缺乏美的感受与体验而效果不佳。宣教审美化的构成因素与一般宣教构成因素的不同在于，其所有因素都需按照美的原则包括逻辑美、形式美的过程原则加以审美转换或转化，从而在人性对“美”的执着引领下，再透过“美”的过程沉浸，形成公民知宪、尊宪、守宪、护宪的高度责任感和历史使命感，为依宪治国战略实现夯实根基。

关键词：宪法宣教　审美化价值　审美化路径

2018年3月11日，十三届人大一次会议表决通过了《中华人民共和国宪法修正案》。深入学习宪法知识，树立宪法精神，实践宪法规范不仅仅归属于研习法律和立、执法律等专业人士，在依宪治国理念下的法治国建设更需普通公民宪法知识的掌握与宪法意识的提高。五届人大五次会议，时任人大副委员长的彭真同志在《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中就指出：“宪法通过以后，要采取各种形式广泛的进行宣传，做到家喻户晓”；“十亿人民养成人人遵守宪法、维护宪法的观念和习惯，同违反和破坏宪法的行为进行斗争，这是一个伟大的力量”。从1986年开始的普法教育已有三十二年的持续开展，宪法宣教取得了显著成绩，然经济发展、社会变革和科学技术的快速更新换代，传统意义上的宪法宣教已经无法适应当下及未来公民宪法培育发展的要求，更重要的是如何转公民消极式接受为积极共鸣式内化。基于人性对“美”的执着与热情，可通过宪法内涵美的提炼、宣教形式美的展现，将宪法积极主动根植于公民的内心世界。那么，从宪法宣教的目标、内容、形式及评价如何体现“美”的观感，达到审美层次是值得探讨的问题。

一、传统宪法宣教方式

培养公民宪法意识，形成知宪、尊宪、守宪、护宪的高度责任感和历史使命感之重要途径在于宣传教育，宪法普及推广的全部因素、构想、立意，都主要以这一主渠道得以实现，故以宣传教育为核心的宪法普及推广是法治国建设的核心途径。2014年党的十八届四中全会做出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，将宪法实施提到新的高度。在宪法实施的过程中，宪法教育是促进宪法实施的关键一环。它向社会宣扬宪法知识、理念，形成践行宪法、捍卫宪法尊严的社会氛围，进而推动宪法实施。宪法教育的必要性在近年来国家的重大决定和重要会议中均有涉及。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确规定“社会深入开展宪法教育，弘扬宪法精神”。习近平总书记在“深入开展宪法宣传教育，大力弘扬宪法精神”座谈会中做出指示，“要以设立宪法日为契机，深入开展宪法宣传教育，大力弘扬宪法精神，切实增强宪法意识，推动全面贯彻实施宪法；”会议更具体提到“ 新形势新任务迫切要求我们加强宪法宣传教育，推动宪法宣传教育常态化、长效化，使宪法精神深入人心，以宪法精神凝心聚力。”[1]在此大背景下，宪法宣教活动昌盛，宣教的模式主要有，例如：1.集中宣教模式。主要适用于企事业单位干部职工，在一定时间内组织单位干部组织学习宪法内容，主要由宪法老师讲授；2.宪法材料自主学习宣教模式。由相关机构提供宪法学习材料（包括书面和影视），自主学习后组织心得讨论与交流；3.普法考试宣教模式。也主要在企事业单位，每年有主管机构制作试卷要求单位成员填写并提交批改；4. 分层分级宣教模式。主要是针对党和国家一定级别的干部，因认为他们是宪法普及教育和推广实施的关键，投入不同资源和力量组织各级干部学习宪法；5.单日强化宣教模式。如国家设立的宪法日。在我国首个宪法日2014年12月4日当天，各地掀起学习、宣传宪法的热潮，国家公职人员举行宪法宣誓活动等。同时，对于普通民众的宪法宣教方式方法也曾多样化，如宪法故事编写与演讲（包括文字、图文并茂或漫画等形式）、宪法影视作品展播（包括电影、电视、网络短剧等）、宪法知识展板等。

以上宪法宣教模式或方法的实质在于强化资源投入而非内涵发展。仅仅强调资源投入是一种耗时费力的压浸宣教法，短时间内可能会起到一定效果，但从长远来看，不仅不能达到宣教目标，而

* 西南大学法学院副教授。
[1] 深入开展宪法宣传教育大力弘扬宪法精神座谈会在京举行 [EB/OL]. http: / /www. npc. gov. cn/npc/xinwen/tpbd/2014－12 /04 / content_1888137. htm, 2014－12－04 / 2015－06－20.

且受教对象因被迫感强烈会产生强烈逆反心理，导致宪法宣教流于形式，效果不尽人意。因此，现任司法部部长、全国普法办主任傅政华同志在其《全方位开展宪法学习宣传教育》一文中提出："采取灵活多样的形式和手段推动媒体不断加大宣传力度，形成宪法学习宣传的声势，营造良好的社会舆论氛围；……及时推送通俗易懂、群众易于学习掌握的宪法宣传内容。"[1]

二、宪法宣教审美化之优

提升宪法宣教效果，实现宪法宣教目标是宪法宣教之根本追求，宣教审美化就是本着这一追求的宣教转型。宪法宣教审美化是指将所有的宪法宣传教育因素（如目标、内容、方法、手段、评价、环境等）转化为审美对象，使整个宣传教育过程转化成为美的欣赏、美的表现和美的创造活动，使整个宣传教育成为静态和动态和谐统一、内在逻辑美和外在形式美高度和谐统一的整体，从而大幅度提高宪法宣传教育效果，使宣教授受主体获得充分身心愉悦的一种宣教理论、操作模式和方法。审美化的"化"是一个动词，表明由原来的某种状态转化或变化成一种新的状态，由原来的非审美状态转化成为审美状态，由原来的非审美关系转化为审美关系，使宪法宣教达到整体和谐，富有效力与美感，获得新的面目与生机。[2]宣教审美化最根本的特点是追求宣传教育内在逻辑美与外在形式美的高度和谐统一，实现宣传教育全面的、科学的审美转化，从而达到有效、轻松、愉悦的宣传教育之目标。其强调宪法宣教的科学性与审美性的内在统一，外在形式与内在逻辑的和谐统一。"最终目的就是使二者统一起来、协调起来，同步发展… …"，使得理性和感性、真理和美感相协调，使得宪法宣教活动"既不是通过压抑感性来实现的，也不是通过压抑理性来实现的，而是通过各种特殊手段，使感性具有文明的内容，具有人性的内容，使理性得到滋润而一改其'灰色的'属性，理性因为有了感性的支撑而立足于坚实的根基之上，感性因为有了理性的提携而飞翔在文明的天空。"[3] 这才是宪法宣教审美化的最重要也最独到的价值或品格所在。借鉴美育学者的说法，"正是美育的这一品格，使美育成为健康人格塑造中必不可少的手段"[4]我们可以表述为，正式宣教审美中"美"和"育"兼容的品格，使得宪法宣教成为宪法意识精神培育推广中必不可少的手段，使宣教审美化成为了宪法宣教中不可忽视的一种思想、理论、模式与方法。

宪法宣教审美化注重对宣教对象的区分。不同年龄段的群体往往拥有不同的审美需求：与专业教育倾向于富含哲理的专业性教学及教师潇洒、富有感染力的教学动态相比，普通民众更喜欢生动、形象或表演式的宣教方式，也更喜欢整洁、美丽并富有诙谐艺术感的表现形式，这种区别于专业教育、灵活且赋予美感的宣教内容和形式的更加容易唤起他们的审美体悟。同时，相同年龄段的群体之间因为生活阅历、工作性质及受教育程度等的差异也存在着不同的审美需求与审美特点。宪法宣教审美化着重考察差异，在目标、构想、设计、展现等过程中使宣教对象的审美需求得到最大程度的满足。[5]

三、宪法宣教审美转化

宪法宣教审美转化包括三个方面：一是将宣教的各个因素转化成对于宣教对象来说是具有审美品质或审美价值的对象。由于宪法宣教是通过一定方式方法引导公民获得宪法知识和技能，形成正确宪法情感、态度、价值观的活动。这一活动至少包含四大基本因素：宣教目标，即对宣教对象产生影响的预期；宣教内容，即宪法知识技能；宣教方法，即通过宣教内容达到宣教目标的具体操作行为；宣教评价，即对宣教目标达成度的衡量和调控。因此，宣教因素转化为审美对象也就至少包括了宣教目标、宣教内容、宣教行为、宣教评价的审美转化。转化之后的这四大宣教要素可分别称为四大宣教美的因素，即宣教目标美、宣教内容美、宣教行为美、宣教评价美。二是将宪法宣教过程转化成对于授受主体来说都是审美欣赏、审美表现与审美创造的活动。例如对于宪法宣教授予主体来说，宣教过程是对宣教内容逻辑美的审美表达；是自身宣教言语、体态、行文等言语美、行为美和形式美的审美表现；是对宪法宣教接受主体的受教行为由衷的评价、鉴赏与赞美；是按照理想目标对宪法宣教接受主体产生影响的审美创造活动与过程。对于宪法宣教接受主体来说则是对宣教内容美、宣教授予主体行为美及宣教形式美的欣赏；也可通过沟通交流、直观感受、参与体验等进

[1] 傅政华. 全方位开展宪法学习宣传教育[J]. 中国人大, 2018(4):13.
[2] 赵伶俐. 审美化教学论[J]. 西南师范大学学报（人文社会科学版）, 2000(5):108-114.
[3] 杜卫. 美育学概论[M]. 北京:高等教育出版社, 1997:37.
[4] 张厚粲. 心理与教育统计学[M]. 北京:北京师范大学出版社, 1993:38.
[5] 参见施滋英. 论教育审美化的价值[J]. 中国成人教育, 2015(15):30-32.

行的审美表达或审美表现；是在宪法宣教活动中充分感悟，形成见解和自我提升的审美创造活动与过程。三是将一般宪法宣教生硬呆板的授受关系通过各种形式转化为互为欣赏、共同欣赏、实现和创造宣教(因素、过程、结果)美的审美关系。使宪法宣教授受双方获得充分的宣教美感体验，从宪法宣教因素与活动过程中体验到精神上的愉悦。"美感是一种高级情感，是精神愉悦，是人从对象及活动中观照到自己的本质力量,观照到自己的智慧、人品、情感、个性的卓越而体验到的高级精神愉悦"[1]，宪法宣教美感体验也就是授受主体在宪法宣教活动中看到自己的本质力量，看到自己的智慧、人品、情感、个性以及授受技能等的神奇力量，产生清新感、轻松感、奇异感、惊喜感、神圣感、崇敬感、优雅感、成功感等等体验，从而在精神上获得极大满足和愉快。这第三转化实际上是在前两个转化实现的同时实现的。就是说，宪法宣教因素及过程的审美转化成功了，宪法宣教的审美关系便成立了，宪法宣教美感的产生与体验就有了基础。

同时，宪法宣教审美转化又分为内在转化和外在转化两大方面。内在审美转化最为集中地体现为宪法宣教各因素及其相互关系以及宣教过程逻辑的清晰化，尤其是宪法宣教目标、宪法宣教知识内容、宪法宣教过程和宪法宣教评价之间内在逻辑的清晰化，从而显示出宪法宣教的简洁、缜密、雅致的内在美学特质。简洁,指以最简单、干净的面貌呈现宪法宣教因素及其过程的内在逻辑关系。如宪法知识点集中、定义内涵外延清晰、宣教走向清楚、线索明了等。缜密，指宪法宣教各部分、各因素、各环节、各细节之间关系谨严细腻。如宪法知识点定义中每一个关键词字意义的明确显示及其相互关系的细微解析；宣教形式和内容大小环节相扣，步步层层推进。雅致，指一个相对完整的宪法宣教整体的逻辑构架端庄清新、眉清目秀、从容优雅的状态。如制作精良的宪法系统知识一览图、宪法知识单元或板块的结构、一个或几个相关宪法规范等所呈现出来的精美的整体形象。自由度，是来自于统计学上的一个术语，"指任何变量中可以自由变化的数目"。[2]作为宪法宣教内在逻辑审美化的标志之一的自由度，就是强调宣教各因素以及宣教过程各环节之间在内在逻辑规定性的前提下，宣教授受思维尽可能开阔，如通常所说的思维的逻辑性和开阔度问题。宣教授受主体思维在一定的逻辑轨道上得以向前延展延伸，或几条逻辑轨道综合交叉产生出一条更清晰简洁的逻辑道路。这一内在逻辑的自由度同时也是宪法宣教外在形式审美转化标志中"自由"这一特质的规定性所在。而此点则也是宪法宣教审美转化的最大难度所在。外在审美转化主要指宪法宣教因素及其过程中那些直观可感部分在内在逻辑控制的范围内的尽可能丰富多样，显示出形象、生动、丰富、自由的美学品质，使宪法宣教具有充分的外在感性美。形象，指充分运用视、听方式对有关教学因素及其过程的外部形态轮廓或逻辑形态进行充分描绘，使之形成清晰可感的"象"，以助于宪法宣教对象形成表象在大脑中储存、提取和进行再加工。例如宪法宣教言语的形象描述，表达载体的形象运用，艺术化、现代化的整体构造等。此外，对一些宪法抽象的内在逻辑关系，也可以通过一定方法，使之具有可感的"形象"，这类"形象"往往表现为历史演进图谱、概念框架图谱、言辞的比喻、现场模拟的运用及走向示意等。生动，指有关宪法宣教因素及过程充满动感和趣意，活跃善变，意味无穷，有助于宣教对象保持良好的注意力和信息加工的积极状态。如宣教幽默、宣教内容的动态呈现、宣教手段方式的变化等。丰富，指宣教材料、宣教实例、宣教方法手段等在合乎宪法宣教意图和内在逻辑需要前提下的尽量充分。这种充分是以保证宪法宣教内在逻辑清晰、简洁、恰到好处地说明宪法理念即某概念或原理满足宪法宣教意图需要为限度的充分。任意、无限的充分不是丰富而是浪费。自由，指宪法宣教外在形式的多样化、开放性、变异性等。上述外在形式的形象、生动、丰富已从各个不同角度体现了这一特质。而"自由"性与内在逻辑审美化的"自由度"，互为表里，两者都强调多样、开放、变异，只是侧重不同，内在自由度是基本逻辑规定下的逻辑延展，外在自由性是外部感性的多样开放。外在自由受到内在自由度的控制。在宪法宣教审美化中，高度的自由性与开放性绝不意味着非逻辑性，同时也绝不意味着心智活动的完全松懈。恰恰相反，宪法宣教中一定的心智紧张度与宣教的审美状态和美感体验是密切相关和相生的。知识的逻辑把握，必须要有思维过程和思维方式的逻辑运行等这些心智活动达到一定紧张度，才会有真正深刻的智力活动成效和智慧美感的生成与持续推进。"心智紧张充足，意味着逻辑关系的能动性；心智紧张不足，则意味着逻辑关系的僵硬性"[3]。宪法宣教审美化也正是在强调内在逻辑性及心智活动有充足紧张度中授受主体所能获得的高度的、深刻的美感体验。有审美转化的追求和努力，但未必一定会有审美转化的理想结果。审美转化与宪法宣教构想设计主体的审美素质、宪法知识和思维素质、形式设计与操作

[1] 参见赵伶俐. 论美感增力性的生理和心理基础[J]. 西南师范大学学报, 1999, (4).
[2] 张厚粲. 心理与教育统计学[M]. 北京:北京师范大学出版社, 1993:231.
[3] 钟启泉. 差生心理与教育[M]. 上海:上海教育出版社, 1994：284.

素质等都有着直接关系。

四、宪法宣教审美化步骤

（一）宪法兴趣引导

在和谐的宣教情景中引出形象鲜明的宪法宣教内容，以激发宣教对象对宪法的求知欲望和审美热情，激发宣教对象对宪法的求知热情和审美意识。几乎在所有的宣教活动中，首要工作是向宣教对象展示宣教内容和宣教目标。然而，以往宪法宣教活动，宣教目标的阐示常常以纯粹理论的形式呈现，而审美化的宣教模式要求把抽象、枯燥的宪法宣教内容转化成生动、形象的表现形式，它可以是某一具体的实物、模型、图画和影音等直观的媒体，也可以是直观、生动的语言。好的表现形式作用于宣教对象的感觉器官，能刺激宣教对象提取原有的经验产生丰富的联想。宪法宣教审美化是否有效，关键在于能否顺利地将宣教的各个因素转化成对宣教对象具有审美品质或审美价值的对象。[1]经过精心设计的宪法知识或精神的表现形式在生动的外形中孕育着人类长期积累的知识和经验，是内容美和形式美的统一，它使宪法抽象的理论和知识从此鲜活起来，让宣教对象得到感觉上的享受和精神上的愉悦，并由此产生一种朦胧的兴奋，这种情绪的出现标志宣教对象产生了审美期待。因此，宪法宣教的关键是形式与内容的形象和生动，帮助宣教对象建立发现和欣赏宪法的美的视角，为宣教对象进一步或深入感受宪法奠定良好的心理基础。

（二）宪法美感体验

直感美的冲击使宪法宣教对象的精神从宣教本身的功利中超脱出来进入审美状态，此时，淡化了宪法宣教授受主体的角色意识，排除了被动宣教造成的心理压力，也不会感受到陌生宪法概念规则可能形成的枯燥乏味。宪法宣教对象直接进入审美的感觉和纯粹的情感之中，该过程是宪法宣教对象自我发现、自我确证、自我肯定、自我创造的领会过程。这种领会包括三个方面，其一是渗透在知觉中的领悟，即以一种适合宪法宣教对象的认知方式去重新组合、积累以往的知识经验；其二是一种渗透在想像中的领悟，即在一般的生活经验和心理背景上，进行“仁者见仁，智者见智”的想像；其三是渗透在情感中的领悟，即将自己的情感与宪法宣教内容和情境的情感体验紧紧融为一体。[2]在这一阶段，宪法宣教对象用理想的尺度“观照”宣教内容，情绪处于极度兴奋的“痴迷”状态。根据建构主义的教育观，此时应采用情感感染和心理暗示等方式引导宪法宣教对象在想象中体验，在情景中体验，在实践中体验，在互动中体验。宪法宣教对象在想象、情景、实践和互动中去感受、去比较、去尝试，了解宪法宣教材料和实际生活的联系，了解宪法间接知识和真实生活世界的联系，以此促成宪法宣教对象心理与内容所要表达的本来意思进行“同构”，并在此基础上构建出自己的宪法概念和体会。

（三）宪法审美对话

审美高潮消退之后，审美主体的情绪并不会立即消失，而会处于一种持续的回味状态，这是审美的延续阶段，[3]在审美化的宪法宣教过程中可以叫做回味期或延留期。宪法宣教活动的设计者、组织者和引导者，应该引导宪法宣教对象把宪法宣教审美体验和各种联想的情境说出来，让听者分享自己的快乐。在交流对话的过程中，宪法宣教对象之间，宪法宣教主体与对象之间容易认同、接纳、理解对方的观点，达到心灵的共鸣。宪法宣教主体应该允许存在差异，多以欣赏、肯定、赞扬的态度对待宪法宣教对象，摒弃过去总在潜意识地寻找唯一正确答案的顽固思想。宪法审美对话，有利于宪法宣教对象形成审美心境，使宪法宣教对象各种心理要素围绕审美运转，加深宪法审美体验的幸福感。

（四）宪法审美实践

宪法宣教对象通过审美体验和审美对话，会跃跃欲试，有宪法实践之欲望。此时授予宪法宣教对象一些宪法操作技能时机最佳，即促成由宪法观念形态的审美意识转化为宪法物质形态审美对象的能力。“操作性与体验性有机融合是美育活动最基本的特征”，[4] “是促进受教育者身心协调发展和发展各种能力及学习各种知识与技巧的最基本、最自然、最有效的途径”。[5]此过程宪法宣教主体可以向宪法宣教对象传授一些宪法的基本操作技能，也可以引导宪法宣教对象根据自己的意识和已有技术经验，提出自己的操作技术想象。宪法宣教对象在宪法审美实践过程中再次体验宪法的情感

[1] 参见赵伶俐. 审美化教学论[J]. 西南师范大学学报（人文社会科学版）:2000(5):108-114.
[2] 参见孙俊三. 从经验的积累到生命的体验—论教学过程的审美模式的构建[J]. 教育学, 2001(4):82-86.
[3] 叶朗. 现代美学体系[M]. 北京:北京大学出版社, 2000:162.
[4] 杜卫. 美育论[M]. 北京:教育科学出版社. 2000:275.
[5] 杜卫. 美育论[M]. 北京:教育科学出版社. 2000:273.

和本质意义，宪法宣教对象在宪法操作体验过程中把自己的情感创造性地表现于宪法之中，以此可以提高宣教对象的宪法审美物化能力。同时，作为宣教信息的反馈过程，宪法审美实践也是验证宪法宣教效果的有效途径。

宪法宣教审美化是合乎宣传教育理念的一个新提法，是一个立足使宪法宣教外在形式和内在逻辑全面和谐统一，将原来呆板、枯燥、杂乱、繁复的各种宣教因素与大小过程“美化”为有序、简洁、生动、有趣的对象与活动，使宪法宣教授受主体共同沉浸在宣教欣赏、宣教表现与宣教创造之中，获得充分的美感享受，从而轻松、愉悦、有效地提高宣教的有效性，使公民形成知宪、尊宪、守宪、护宪的高度责任感和历史使命感，为依宪治国战略实现夯实根基。

意识、实践及道路：宪法国民教育的三元功能

陈祥　赵谦*
（西南大学法学院，重庆 400716）

摘　要：厘清宪法国民教育的功能可为宪法普及教育实践提供理论根据与方向性指引，应基于公民宪法意识、全民法治实践及中国特色社会主义民主政治进程的三元视角来具体解析其功能要义。宪法国民教育的意识功能旨在推动确立公民的宪法至上、法律程序及宪法权利意识；宪法国民教育的实践功能旨在促进激励公民的守法、监督及法律参与实践；宪法国民教育的道路功能旨在引导强化人民民主、依法治国及执政权威道路自信。

关键词：宪法国民教育；宪法意识；法治实践；民主政治进程

一、问题的提出

宪法国民教育作为一类相较于高校法学专业开展之宪法专业教育的法治普及教育活动，往往更为凸显区别于课堂专业教学以外的普遍性、实践性与大众传播性。“把宪法法律教育纳入国民教育体系”[1]之宪法宣传教育活动应基于社会本位主义下“国民（国家公民）教育”[2]的立场，强调相关活动与当代中国主流意识形态及社会主义核心价值观相契合，通过推进中国特色社会主义法治理论引领下的宪法规范、宪法基本原则与宪法基本精神普及教育，而积极培育公民宪法意识、改善全民法治实践以及推进中国特色社会主义民主政治进程。“一个城邦应常常教导公民们使能适应本邦的政治体系。同某些目的相符的性格（情操）原来为当初建立政体的动因，亦即为随后维护这个政体的实力。”[3]“宪法教育是宪法内化为心理的重要途径，是宪法思想形成和传播的推动力。宪法教育的本质就是教化、传承、培植和发展宪法知识、宪政精神和宪法文化。”[4]

2014 年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》在“五、增强全民法治观念，推进法治社会建设”之“（一）推动全社会树立法治意识”中规定：“坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作，深入开展法治宣传教育，引导全面自觉守法、遇事找法、解决问题靠法”[5]。习近平总书记在纪念现行宪法公布施行 30 周年讲话中指出：“我们要在全社会加强宪法宣传教育，提高全体人民特别是各级领导干部和国家机关工作人员的宪法意识和法制观念，让宪法家喻户晓。在全社会牢固树立宪法和法律的权威，使广大人民群众认识到宪法不仅是全体公民必须遵循的行为规范，而且是保障公民权利的法律武器。”[6]皆在事实上确证了开展宪法国民教育作为“新时代法治宣传教育”[7]的一项基础性工作，应在全面推进中国特色社会主义法治建设的过程中重点凸显。

近年来学界主要在探讨“宪法权威”[8]、“宪法信仰”[9]、“宪法观念”[10]及“宪法文化”[11]等宪法实效命题过程中就宪法教育问题展开附带性研究，也有部分学者从教育学视角就宪法教育问题展开“基础教育阶段的宪法教育”[1]、“大学生的宪法教育”[2]等应用性研究，然就作为宪法教育基础理论命题之宪法国民教育的功能问题罕有涉及。厘清宪法国民教育的功能可为宪法普及教育实践提供理论根据与方向性指引，并基于此而探究相对科学、契合我国国情之宪法国民教育制度的构建途径。应基于公民宪法意识、全民法治实践及中国特色社会主义民主政治进程的三元视角，就宪法国民教育的功能要义展开“体系思维”[3]之具体解析。

二、意识功能：推动确立宪法至上、法律程序及宪法权利意识

公民宪法意识即指国家中的公民关于宪法的知识认知、观念评价及思维习惯。了解宪法基本内容、明确宪法规范的文本外观是形成宪法意识的前提；熟悉宪法的基本原理、把握宪法的功能导向，是分析宪法文本、评价宪法实施的必要条件；运用宪法指引公民主观意识、进而规范客观行为是培育宪法意识的最终目的。宪法认知、评价、思维属于公民个体宪法意识纵向层面的逐次跃进，而三者共享宪法规范的基本理念内容构成。可将宪法基本理念内容界分为宪法至上意识、法律程序意识及宪法权利意识。

（一）宪法国民教育推动确立公民宪法至上意识

宪法至上，既指宪法在“法律规范效力等级次序上的至上性”[4]，又指相较于社会层面运作的其他道德规范、行为规范、社会权威，宪法处于优越地位且其他社会规范不得与宪法发生抵触。“宪法的至上性是由人民主权决定的——宪法是人民意志的根本性表达。只有宪法，才是人民意识的文字的形式，是主权者意志的外现”[5]，“确立宪法至上不仅仅是解决法律冲突等具体问题的需要，更重要的是，在保证宪法权威和效力的过程中落实人民意志，体现人民主权，防止所有国家机关偏离宪法的方向和要求。”[6]在进行宪法公民教育过程中，一方面要突出强调宪法乃至法治在社会生活中的重要地位，并在与政党权威、魅力权威、宗教权威等社会权威的比较中凸显宪法于社会规则体系中的地位至高性；另一方面也要教育国民逐步树立起法治命运共同体意识、“法律秩序”[7]意识、“公民责任意识”[8]和“人权保障”[9]意识，大力鼓励培育国民以宪法为思维基点重塑自己的道德准则和行为习惯。只要公民真正树立起宪法至上意识，必然能够形成学习宪法知识、利用宪法理论塑造自我主观意识的自觉，进而逐渐养成利用宪法的宏观视角认识、理解、评价社会政治生活现实，基于宪法性法律关系解释生活中某一具体情境的思维习惯，最终激发预期的“公民公共责任意识”[10]以推动形成“公众广泛参与基础上的开放型公共管理”[11]。

（二）宪法国民教育推动确立公民法律程序意识

法律程序意识即指公民能够依据法律规定的行为体系规划、约束自己的社会行为，并在遭遇纠纷或者违法情境时能够遵循法律规定程序寻求救济或者配合调查。宪法国民教育背景下的法律程序意识则面向公民的基本权利行使过程，一方面公民在行使各项宪法权利时应严格遵守法律规定的相关程序，如“言论、出版、集会、结社、游行、示威”等权利的行使应严格遵照法律规范层面更加细致的程序性规定；另一方面，公民在基本权利遭受侵犯时应积极通过诉讼程序途径寻求权利救济，并应积极依照法定程序行使“向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”。程序意识是宪法和法律意识的重要组成内容，公民法律权利的行使和救济都离不开特定程序设定。“法治是通过商谈树

*基金项目：2018 年重庆市社科普及活动重点项目“宪法大家学——《中华人民共和国宪法》及 2018 年修正案宣传普及”（项目批准号：2018DDKH01）。

作者简介：陈祥（1995-），男，江苏连云港人，西南大学法学院硕士生，研究方向：宪法学与行政法学；赵谦（1981-），男，湖北荆州人，西南大学法学院教授、硕士生导师，教育立法研究基地（教育部政策法规司-西南大学共建）研究员，法学博士，研究方向：宪法学与行政法学。

[1]《更加注重发挥宪法重要作用 把实施宪法提高到新的水平》，载《人民日报》2018 年 2 月 26 日，第 1 版。
[2]吴明海：《德国凯兴斯泰纳公民教育思想之研究》，载《郑州大学学报（哲学社会科学版）》2004 年第 3 期。
[3][古希腊]亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆 1965 年版，第 412 页。
[4]李德龙：《论宪法教育对宪政建设的价值构造》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2007 年第 2 期。
[5]《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，载《人民日报》2014 年 10 月 29 日，第 1 版。
[6]习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话》，载《人民日报》2012 年 12 月 5 日，第 2 版。
[7]赵大程：《推动新时代法治宣传教育新发展》，载《学习时报》2018 年 3 月 7 日，第 5 版。
[8]刘嗣元：《论法治条件下的宪法权威》，载《江汉论坛》2001 年第 8 期。
[9]骆孟炎、陈晨：《论法律仪式对宪法信仰的作用》，载《长白学刊》2016 年第 5 期。
[10]魏春明、罗志坚：《增强宪法观念 推进依法治国》，载《求实》2002 年第 1 期。
[11]顾建亚：《论以人为本的宪法文化之构建》，载《深圳大学学报（人文社会科学版）》2005 年第 2 期。

[1]王晓君：《基础教育阶段的宪法教育研究》，载《教育探索》2016 年第 10 期。
[2]刘贵芹：《必须重视对大学生的宪法教育》，载《学校党建与思想教育》2004 年第 11 期。
[3]参见陈金钊：《体系思维的姿态及体系解释方法的运用》，载《山东大学学报（哲学社会科学版）》2018 年第 2 期。
[4]赵娟：《中国宪法的成文性质与司法适用》，法律出版社 2015 年版，第 42 页。
[5]赵娟：《中国宪法的成文性质与司法适用》，法律出版社 2015 年版，第 61 页。
[6]赵娟：《中国宪法的成文性质与司法适用》，法律出版社 2015 年版，第 90 页。
[7]谢晖：《论法律秩序》，载《山东大学学报（哲学社会科学版）》2001 年第 4 期。
[8]蒋传光：《公民社会与社会转型中法治秩序的构建——以公民责任意识为视角》，载《求是学刊》2009 年第 1 期。
[9]李步云、邓成明：《论宪法的人权保障功能》，载《中国法学》2002 年第 3 期。
[10]胡艳蕾：《我国城市公民公共责任意识培育机制的建构——基于中国若干城市问卷调查的研究》，载《东岳论丛》2013 年第 2 期。
[11]罗豪才、宋功德：《公域之治的转型——对公共治理与公法互动关系的一种透视》，载《中国法学》2005 年第 5 期。

立与实施规则系统的整全性实践，商谈的核心要素在于程序，离开程序就无法进行理性的商谈”[1]，“在核心价值空洞化之后，我们不得不通过程序来避免合法性危机，通过程序公正来使不同的利益诉求和价值主张和平共处，通过程序共识来逐步积累实体共识。”[2]在进行宪法教育过程中，要培育公民逐步树立起“规则意识”[3]、养成“守法精神”[4]，帮助国民努力认知宪法规则、熟悉法律规则、运用程序规则，在不断的教育熏陶过程中养成运用法律规则、言行举止“有理有据有节”的生活行为习惯。只要社会中大多数公民确立了规则意识，那么宪法和法律的权威则必然能够逐渐树立起来，公民的实际行为秩序与争议处理模式能够和应然宪法秩序形成最大程度的融贯与耦合。

（三）宪法国民教育推动确立公民宪法权利意识

公民的宪法权利意识，一方面指公民对于宪法文本承载的基本权利规范的认知与评价，另一方面指公民在准确认知宪法文本规定之基本权利基础上，对于权利行使的现实状况、操作难度、客观实效的认知与评价。“保护人权既是立宪的目的也是立宪的动力，公民基本权利的宣告和保护是宪法的主要功能。”[5]“我们要依法保障全体公民享有广泛的权利，保障公民的人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保证公民的经济、文化、社会等各方面权利得到落实，努力维护最广大人民根本利益，保障人民群众对美好生活的向往和追求。”[6]宪法的根本意旨即在于激发公权力对于私权利的正向保障功能、遏制公权力对于私权利的反向侵害情形，一方面公民应在权利合理边界范围内积极行使权利，另一方面公民在基本权利遭受侵犯或无法得到切实保障的情况下应主动寻求宪法和法律救济。“平平淡淡地讲一番道理，即使能使我们对一件事情表示赞同或非难，那也没有用处，只有欲念才能使我们有所行动。”[7]公民权利意识培育不应仅仅借助于法制知识的宣传普及，而应以法治实践为教学场域、以法治案例为教学样本，在教育过程中让国民感受到宪法权利的日常性、真实性和价值性，“宪法信仰更重要的是需要在宪法实施的实践中养成”[8]，让公民在参与法律实践和民主政治实践的过程中树立巩固自身的权利意识。因而在宪法国民教育过程中必须坚持宪法教育与宪治实践改良同步推进原则，尊重公民宪法意识发展状况与宪法制度改革进度的互动规律，注重培育公民关于法治思维和法治实践的自觉自信，以此促进公民权利意识的最终形成、良好宪法治理秩序的健全完善。

三、实践功能：促进激励守法、监督及法律参与实践

全民法治实践意在寻求社会公民实际行为与法律规范行为秩序之间最大程度的连贯性，逐渐让宪法统率的法律规范体系成为社会上占首要和主导地位的运行规则。“宪法在社会和人群中受到最多制约的因素是人的意识，社会大众意识是怎么样的，基本上可以决定宪法行为是怎么样的。”[9]“说到底，宪政就是一种经验，需要在实践中总结、发展和进步。”[10]推进宪法国民教育最主要的目的即在于充实中国特色社会主义法治体系，丰富中国特色社会主义法治实践。可将公民的法治实践界分为公民守法实践、监督实践及法律参与实践。

（一）宪法国民教育促进激励公民的守法实践

公民的守法实践即指公民严格遵照法律规范和法治精神安排自身社会活动，切实遵循法律程序、在合法边界内行使法律权利。“必须使人民认识到法律既是保障自身权利的有力武器，也是必须遵守

[1]雷磊：《法律程序为什么重要？反思现代社会中程序与法治的关系》，载《中外法学》2014 年第 2 期。
[2]季卫东：《大变局下的中国法治》，北京大学出版社 2013 年版，序第 2 页。
[3]吴恒波：《论法治视野下的规则意识》，载《山东警察学院学报》2016 年第 3 期。
[4]曹刚、周蓉：《论守法的精神》，载《广西民族大学学报（哲学社会科学版）》2007 年第 1 期。
[5]朱福惠：《1954 年宪法的观念体系》，载《当代法学》2004 年第 6 期。
[6]习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话》，载《人民日报》2012 年 12 月 5 日第 2 版。
[7][法]卢梭：《爱弥儿：论教育（上卷）》，李平沤译，商务印书馆 1978 年版，第 268 页。
[8]毕可军：《依宪治国的思想教化与行动逻辑》，载《东岳论丛》2015 年第 10 期。
[9]顾建亚：《论以人为本的宪法文化之构建》，载《深圳大学学报（人文社会科学版）》2005 年第 2 期。
[10]赵娟：《中国宪法的成文性质与司法适用》，法律出版社 2015 年版，第 267 页。

的行为规范，增强全社会学法尊法守法用法意识，使法律为人民所掌握、所遵守、所运用。”[1]“全民守法从根本上说是一个塑造法治信仰、革新国民意识的宏大工程。”[2]宪法国民教育的重点内容和中心任务在于培育公民法治理念，逐步引导公民在确立宪法理念的基础上自觉吸收具体法律知识、积极践行法律思维，在日常实际生活中切实掌握、遵守、运用法律方法。“如果人们对国家的根本大法没有一种不可动摇的忠诚的情感，那么重视其他法律可能被认作为公民法律意识的提高，然而这绝不是公民对法治目标的追求，相反却是‘法律工具主义’得到强化。”[3]通过宪法国民教育，一方面可以养成公民真诚遵守宪法和法律规范的习惯，促使公民积极了解宪法和法律关于公民日常生活行为秩序的规定，努力确保自身社会行为不违反法律规定、不因为不懂法而引起法律纠纷或制裁，使得社会逐渐形成守法氛围、以此巩固我国正在进行的政治体制改革和法治体系完善的秩序保证；另一方面公民也应通过宪法国民教育养成以诉讼途径维权的习惯，当自身私权利遭受公权力侵犯时应寻求法律救济手段，积极捍卫自身法律权利而非畏畏缩缩、担惊受怕，真正认知并实践“抵抗不法是义务，是权利人对自己的义务，是权利人对集体的义务”[4]这一权利准则，以此促进自身权益的保障和法治实效的提升。

（二）宪法国民教育促进激励公民的监督实践

公民的监督实践即指公民对于国家权力行使过程、国家工作人员履职表现、政府职责职权履行绩效等公权力运行状况所做出的认知、评价和对策。公民权利相对于国家机器始终处于弱势地位，而近代以来我国的公权力始终处于由私有到公益面向的转轨进程中，所有的政制设计都处于公权发挥积极绩效与权力遭受消极滥用的龃龉之中。所有公权力皆由宪法所设定的国家机构予以具体行使，所有国家机构设计应重点考量三项基本规则，即效力规则、功能规则和监督规则。其中，效力规则源自于一般法理、宪法和法律规定[5]、现行法律秩序的实效稳定性[6]等因素；功能规则即该机构的预期功能定位和实际功能绩效，并据此配置保障条件、运作章程及人员填补等所需运作资源；监督规则即公众为确保该机构运作尽可能摆脱自利属性而面向公益所设置的制度程序，如选举程序、投票表决程序、机构人财物公开、绩效考核公开、接受询问质询等制度。基于我国的现实国情，加之我国正处于政治体制的深化改革期与制度定型期，公民法律参与能力和参与习惯需要长期培养，而以公共机构财物公开、政府绩效评估、公务员问责追责为主要内容的法律监督则可能经受短期宪法教育即可取得立竿见影的公民自觉。效力规则、功能规则可由我国执政党一并领导，而监督规则必定是公民面向与社会面向的公众权利和义务，唯有克持权力监督以保障公权力正确航向是维持宪法秩序不可或缺的底线。由此，公民利益与国家机器的利益平衡机制可借助于公众监督实践的延展得以确立，基于“舆论的权力”[7]监督行权过程而最终实现“把正义的原则实际贯彻到现实的生活关系之中”[8]。宪法国民教育过程中，要重点讲授公民的宪法监督权利、监督途径及方式方法，鼓励公民在监督实践中培育起宪法思维、厚实我国法治体系建设的社会实践基础。

（三）宪法国民教育促进激励公民的法律参与实践

公民法律参与实践即指公民通过法定途径方式参与公共立法和行政决策的过程。公民个人总是身处两种社会情境之中，一是由伦理道德规范调整的个人私域，二是由法律规范所调整的社会公域。法律所调整的社会关系即具有社会公共性、长期稳定性、可施加强制的利益关系，在公共场域中以宪法为效力渊源的法律规范体系即成为治理活动基准。社会关系宏观样态在任何国家或政治实体中总是恒定的，宪法必然确立以公民、人民代表大会、政府为基本组成要素的社会利益平衡关系。其中，公民是权力的起点和归宿，人民代表大会是民意集聚基础上所生之权力的妥协与集中，政府则

[1]《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，载《人民日报》2014 年 10 月 29 日第 1 版。
[2]胡玉鸿：《全民守法何以可能？》，载《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2015 年第 1 期。
[3]胡弘弘：《论宪法信仰》，载《社会科学》2001 年第 3 期。
[4][德]鲁道夫·冯·耶林：《为权利而斗争》，郑永流译，法律出版社 2012 年版，第 12 页。
[5]参见[奥]凯尔森：《法与国家的一般理论》，沈宗灵译，商务印书馆 2013 年版，第 175 页。
[6]参见[奥]凯尔森：《法与国家的一般理论》，沈宗灵译，商务印书馆 2013 年版，第 80 页。
[7][英]伯特兰·罗素：《权力论》，吴友三译，商务印书馆 2012 年版，第 110-116 页。
[8][德]鲁道夫·冯·耶林：《为权利而斗争》，郑永流译，法律出版社 2012 年版，第 40 页。

是以专业与技术属性为保障完成权力的效能传输。如何保证民意集中的客观性与科学性？如何确保政府行权的正当性与合法性？关键即在于公民的法律参与，使得权力以权利为价值内核，促进民意最大限度体现于权力产生与运行的过程之中。“实现政府权力有限的基本方式是由人民主权来对抗政府权力，并通过宪法这个媒介来落实。只有这样，政府权力才有可能在根本上得到控制。”[1]“宪法以及宪政，是社会多元的制度结晶，是通过不同社会势力相互之间的政治对抗与阶级妥协为基础而产生，并作为一种利益平衡机制而存在。因此，多元社会的对抗是产生宪政的前提和基础。”[2]故而在宪法国民教育过程中要重点教育公民政治民主与法律参与的关联性、条件性、方法性，阐明立法参与、行政参与的法律依据和具体途径步骤，鼓励实现个人化参与和“组织化参与”[3]相结合的参与模式，法律参与前、中、后三个阶段都要注意“培养公民对宪法现象进行独立思考和评价的能力”[4]，并且教育公民“民主是以妥协为必要条件的，在没有妥协精神的国家想要建设宪政社会其实就是一句空话”[5]。所有的法律参与行为皆应以宪法和法律作为标准和底线，以此保护公民的参与积极性、并为公民参与提供法律和社会秩序保障。

四、道路功能：引导强化人民民主、依法治国及执政权威道路自信

中国特色社会主义法治、宪治体系建设活动的中国特色社会主义民主政治进程必须牢牢贴合中国国情实际，必须按部就班、依据党中央的部署环环展开。“党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践。”[6]“中国道路来源于实践，实践也证明了中国道路的优越性。”[7]中国特色社会主义民主政治进程与推进宪法国民教育之间存在着因果联系，宪法国民教育可切实引导强化人民民主、依法治国及执政权威道路自信。

（一）宪法国民教育引导强化人民民主道路自信

推进宪法国民教育有助于“实现人民在国家中的统治地位，让人民在国家生活中掌握国家权力、决定自己的事务”[8]，有效强化人民民主道路自信。“我们要坚持国家一切权力属于人民的宪法理念，最广泛地动员和组织人民依照宪法和法律规定，通过各级人民代表大会行使国家权力，通过各种途径和形式管理国家和社会事务、管理经济和文化事业，共同建设，共同享有，共同发展，成为国家、社会和自己命运的主人。”[9]实现人民民主，一方面要确保党的领导和公共权力运作的根本目的在于切实发展人民利益、满足“人民日益增长的美好生活需要”，做到“大力提升发展质量和效益，更好满足人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要，更好推动人的全面发展、社会全面进步”[10]；另一方面要积极拓展和做实民主实践形式，依托宪法和法律关于人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度等相关民主政治制度设定，“充分保障群众的知情权、参与权、表达权、监督权和投票权”[11]，着力避免“人民当家作主仅停留在口号上”[12]情形。“我国的宪法和法律、法规都应当是，也必须是体现人民共同意志、

[1]赵娟：《中国宪法的成文性质与司法适用》，法律出版社 2015 年版，第 68 页。
[2]袁兵喜：《近代宪法虚置的成因探析》，载《求索》2008 年第 2 期。
[3]赵秉志主编：《现代法治理念》，北京师范大学出版社 2012 年版，第 92-96 页。
[4]叶海波：《论公民宪法意识的培养》，载《湖北社会科学》2008 年第 5 期。
[5]袁兵喜：《近代宪法虚置的成因探析》，载《求索》2008 年第 2 期。
[6]习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》2017 年 10 月 28 日第 1 版。
[7]刘志明：《坚定不移走中国特色社会主义道路——学习和理解习近平关于坚定道路自信的论述》，载《党的文献》2016 年第 3 期。
[8]林尚立：《人民、政党与国家：人民民主发展的政治学分析》，《复旦学报（社会科学版）》2011 年第 5 期。
[9]习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话》，载《人民日报》2012 年 12 月 5 日第 2 版。
[10]习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》2017 年 10 月 28 日第 1 版。
[11]张传鹤：《论坚持党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一的内在逻辑》，载《理论学刊》2014 年第 9 期。
[12]王文余：《论坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一》，载《中国高等教育》2014 年第 Z1 篇。

维护人民根本利益、保障人民当家作主的。”[1]宪法和法律的本质即在于维护人民的根本利益，并赋予人民广泛的民主政治权利和政治参与空间，基于实质和形式两个面向保障了人民当家作主。通过宪法国民教育有助于国民充分认识并积极行使自身的民主权利，感受到社会主义民主的真实性和广泛性，推动人民切实树立起“道路自信、理论自信、制度自信、文化自信”[2]，积极投身到社会主义民主政治的实践中来。

（二）宪法国民教育引导强化依法治国道路自信

全面推进依法治国，一方面在于“形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系”，另一方面在于“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”。宪法国民教育的主要教育对象即为普通民众，作为法律规范和社会秩序的主体构成，“公民的宪法意识直接关系到宪法文化的形成，而在一个国家公民中占主导地位的宪法文化往往决定一个国家的宪政命运。”[3]“当公民真正认识到宪法是自己权利的保障书时，不仅不会违反宪法，相反还会积极推动宪法的实施。只有解决好公民的认识问题，才能建立和维护公民与宪法权威的正常关系。”[4]可基于宪法国民教育有效提升公民的法治意识和法律素养，由此培育人们的守法习惯、促进法治社会的逐步形成，并积极引导公民依照法定程序提出自己的权利主张和利益诉求，在立法、执法过程中让“人民的公共的共同的意志”[5]能够充分表达，最终在社会层面有效强化依法治国道路自信。人与制度之间是相互规定的，随着法治素养的提升人们对社会治理能力和治理水平必然产生更高要求，由此必然促进我国社会治理体系的完善、增强我国法律规范体系的实施效力。公民在持续的权利诉求、权力评价等法律权利与权力博弈过程中，必然能够逐渐达致一种公权力与私权利之间的理想平衡状态，由此最终形成一个合理的、可循环的、宪法框架下的法律秩序。

（三）宪法国民教育引导强化执政权威道路自信

推进宪法国民教育有助于巩固党的执政权威。“办好中国的事情，关键在党。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。坚持和完善党的领导，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所在、幸福所在。”[6]“以人民的根本利益为本是中国共产党取得执政地位的合法性基础”[7]，“中国需要一个有权威的强有力的政党领导的政府进行自上而下的推动政治经济文化的改革”[8]，同时“坚持依法执政，是共产党执政性质和目的的必然要求。”[9]“法治化是国家治理现代化的必由之路”[10]早已成为共识，党的领导必然不能再绝对依托于政治政策管理路径，而应将党的权威与宪法权威充分结合起来，将党的领导贯穿于社会主义法治进程全过程和各方面、依托于法治体系完成社会的方略治理。“要维护党的权威，必须尊崇宪法，从宪法权威中寻求党的权威的依据，并通过宪法权威获得对执政行为的认同。”[11]随着“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”这一宪法修正案的生效，有效推进宪法国民教育的直接目的即在于巩固坚持党的执政权威、强化“宪法的内在说服力和外在强制力”[12]，号召

[1]白钢、潘迎春：《论坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一》，载《政治学研究》2010 年第 1 期。
[2]习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》2017 年 10 月 28 日第 1 版。
[3]张晓琴：《论国家权力对公民权利的保障》，载《宁夏大学学报（人文社会科学版）》2009 年第 2 期。
[4]周叶中：《论宪法权威》，载《学习与探索》1993 年第 2 期。
[5]胡弘弘：《论宪法信仰》，载《社会科学》2001 年第 3 期。
[6]习近平：《在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上的讲话》，载《人民日报》2016 年 7 月 2 日第 2 版。
[7]王淑荣、于延晓：《中国共产党执政的合法性基础——以马克思主义利益观为视角的分析》，载《马克思主义研究》2010 年第 11 期。
[8]李龙、周雪峰：《论“党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一”》，载《湘潭大学学报（哲学社会科学版）》2009 年第 3 期。
[9]石泰峰、张恒山：《论中国共产党依法执政》，载《中国社会科学》2003 年第 1 期。
[10]张文显：《法治与国家治理现代化》，载《中国法学》2014 年第 4 期。
[11]韩大元：《论宪法权威》，载《法学》2013 年第 5 期。
[12]胡弘弘：《论宪法信仰》，载《社会科学》2001 年第 3 期。

全面推进宪法学习宣传教育也充分体现了执政党推行全面依法治国的魄力、决心和执政自信，同时可依凭公民进步的宪法意识加速我国宪治实践进程、巩固强化执政权威道路自信，形成党的领导、宪治实践、人民宪法意识的相互促进和有益循环。

五、结语

推进宪法国民教育可有效巩固坚持中国特色社会主义道路自信，可基于宪法意识、法治实践、政治发展道路三元视角就宪法国民教育功能予以具体论述。宪法国民教育的意识功能主要表现为推动公民确立起宪法至上意识、法律程序意识及宪法权利意识，宪法国民教育的实践功能主要表现为激励公民守法实践、促进公民监督实践及法律参与实践，宪法国民教育的道路功能主要表现为强化人民民主道路自信、依法治国道路自信及执政权威道路自信。厘清宪法国民教育的功能可为宪法宣传教育实践提供理论根据和方向性指引，通过具体阐述宪法国民教育的三元功能可为宪法国民教育的教育目标定位、制度路径设计、教育实效评测提供科学的准据指引和理论渊源，从而助益于实现全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的宏伟目标。

公民意识的转变——宪法国民教育目的与方法探讨

黄丽云[1]

摘　要：公民意识的转变与国家政策的引导密切相关。宪法国民教育旨在通过对国民进行关于宪法及相关精神的普及，从而进一步提高国民法治意识，保障法治国家的顺利运行。法治与宪法国民教育的关系是法学理论与思想教育的交叉问题。公民意识研究开始将公民意识与法治相联系，认识公民意识之于社会主义法治建设的推进作用，亦即公民意识本身所蕴含的法治价值。通过分析公民意识的转变，阐释宪法教育之目的与手段，探寻宪法国民教育的价值与实践意义。

关键词：公民意识；宪法国民教育；目的；方法

一、引言

随着依法治国方略在我国的确立和法治建设进程的逐步深入，法治与公民意识的关系逐渐受到学者们的关注。宪法国民教育是将宪法法律教育纳入国民教育体系，进而引导青少年从小掌握宪法法律知识、树立宪法意识、养成遵守宪法的习惯等一种公民意识教育。宪法国民教育对于全面推进依法治国，提高公民的法治意识、保障国家长治久安有着重要意义。

党的十七大报告中要求："加强公民意识教育，树立民主法治、自由平等、公平正义理念。"这是明确开展我国公民意识教育的党的文件。当时公民意识教育未能进入我国的国民教育体系，在学校开展公民意识教育还存在困难。2018 年 2 月 24 日，习近平在中共中央政治局第四次集体学习时强调："要坚持从青少年抓起，把宪法法律教育纳入国民教育体系，引导青少年从小掌握宪法法律知识、树立宪法法律意识、养成遵法守法习惯。要完善国家工作人员学习宪法法律的制度，推动领导干部加强宪法学习，增强宪法意识，带头尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法，做尊法学法守法用法的模范。"首次强调了要把宪法法律教育纳入国民教育体系。

从现有研究来看，学界多立足于公民意识教育的"基本内涵研究"[2]、"理论前提研究"[3]"价值研究"[4]、"与政治思想教育的关系研究"[5]、"实效性研究"[6]等，从法治教育较为大的方向对其进行研究，并未从宪法教育这一具体角度进行探讨。因此急需加强对于宪法国民教育的关注。从历史角度来窥察我国公民意识的转变与宪法教育的关系，通过目的论与手段论两个维度对宪法国民教育进行分析，从而明晰宪法国民教育的推行可能性及其实践意义。

二、公民意识的教育方向转变

法治国家发展到一定阶段，应当有发展程度相适应的公民意识，从而使得法治国家得以稳步向前。在每个社会经济文化生活快速发展的时期，公民容易对多元的价值产生徘徊、难以取舍。我国从儒家思想文化到社会主义核心价值观的出现，皆成为推动与政治社会发展条件相符合、与大众需求相适应的价值观，均对公民意识的形成有所影响。就我国而言，宪法对国家、社会、公民各层面均有较为宏观的指引，同时也契合社会主义核心价值观所倡导的内涵与精神。可将宪法作为社会主义核心价值观的载体，推行宪法教育，促进公民意识的提升。

（一）公民意识与法治国家

"公民"是从西方国家传入我国的概念，并随着各国社会民主化进程以及公民社会的成熟而逐渐发展和完善，公民教育的理论以及实践也随之在各国兴起。公民是法治国家的构成基本单位，公民意识是法治国家的心理基础和社会人文背景。对于公民意识的引导与教育是法治国家健康发展的必要手段。"'公民意识'主要是指公民对于自己的国家主人地位、应享受的权利和应履行的义务的自觉意识。公民意识教育，就是一种通过学校的、社会的和家庭的各种教育渠道，培育、培养社会

---

[1] 黄丽云（1994-），女，四川达州人，西南大学法学院 2016 级硕士研究生。

[2]郑杭生：《从政治学、社会学视角看公民意识教育的基本内涵》，载《学术研究》2008 年第 8 期。

[3]蔡晓良、吴智灵：《论公民意识教育的几个基本理论问题——基于政治哲学的思考》，载《思想理论教育》2010 年第 17 期。

[4]李升元：《法治实践的公民意识教育价值研究》，东北师范大学马克思主义学院，博士学位论文 2012 年，第 1-103 页。

[5]程德慧：《当代中国学校公民意识教育研究》，华东师范大学人文社会科学学院，博士学位论文 2012 年，第 1-227 页。

[6]敖洁、孙俊三：《我国大学生公民教育实效性研究》，载《高等教育研究》2017 年第 5 期。

成员具有上述公民意识的过程，这实际上也是社会学意义上的社会化和继续社会化的过程。”[1]在两千多年前亚里士多德就认识到“邦国如果忽视教育，其政制必将毁损。同某些目的相符的全邦公众的政治性格（情操）原来为当初建立政体的动因，亦即为随后维护这个政体的实力。”[2]并提出“应该培养公民的言行，使他们在其中生活的政体，不论是平民政体或者寡头政体，都能因为这类言行普及于全邦而收到长治久安的效果。”[3]因而，在一个有秩序的法治国家，培养公民规则意识、权利意识等法治国家应有的内涵，并促进相应教育。一旦养成良好的习惯，就会使得公民意识与法治国家的内涵相一致，使得国家实现长治久安的目的。“法治国家的实质是人民通过自己的权力对国家实行有效监督，国家强权在根本上是属于人民的，国家依法管理社会。”[4]公民意识作为现代化进程中的产物，无疑成为中国政治现代化的驱动力。公民参与作为政治文明的标志，已被国内外实践有所证明。“法治的功能，不仅仅在于实现某种社会秩序，还具有公民意识教育的价值。”[5]即在深层次上通过研究法治实践的价值探究法治建设的源动力。追寻法治的源头，亚里士多德中《政治学》中指出“邦国虽有良法，要是人们不能全部遵循，仍然不能实现法治。法治应该包含两重含义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该是本身制定良好的法律。”[6]结合当前中国法治较为健全的现状，应当转向公民意识的培养，从而形成良性的互动。法治国家为公民提供良好的法律思想土壤，而公民法治意识的提升又促进法治国家的发展。

（二）从儒家伦理秩序到社会主义核心价值观

儒家思想并不单纯是封建的社会意识形态或历代现实社会政治制度的附属品，它是在中国社会历史发展的代与代之间，中华民族的文化创造，也是在中国土地上具有社会行为规范作用和道德感召力的一种文化力量。“儒家所提倡的基本人格精神表现在，注重个体人格的完善，但是把个体人格发展目标定位在社会群体生存发展的需要上，认为个人的一切努力最终都是为了实现天下的大同、社会的美好理想，这就是它所提倡的基本人格精神。”[7]孔子的仁学以维持社会安定、建立协调的社会秩序为目标的理论构想和将个人与社会统一起来的价值目标、社会理论导向，对于治理当代中国仍有借鉴作用。

从历史来看，我国公民意识有其固定的对应体，即与臣民意识相对应。在汉武帝时期，董仲舒提出的“罢黜百家、独尊儒术”，教育人民遵守“君君臣臣父父子子”等儒家思想。“公民”一词是舶来品。在我国经过了一系列内涵的演变，作为个人与国家之间政治联系之“公民”身份并不是一开始就得到宪法规范的明确肯定，期间经历了从“臣民”到“国民”，从“国民”到“人民”，从“人民”到“公民”的历史发展过程。[8]“公民意识以独立性、主体性、权力性为归依，臣民意识以依附性、客体性、义务性为归宿。”[9]故在研究公民意识的时候，不应脱离与臣民意识的对应性而泛化地探讨与公民有关的意识。从该视角来看，主体意识、民主意识、权利意识等都是公民意识的典型表现，而文明意识、交通意识、生态意识等一般不纳入公民意识讨论范畴。故臣民意识不但构成公民意识的对应体，其实也是公民意识的外延。法律意义上的公民能够对自身的法律主体地位有清晰认知并能以主体身份参与国家和社会生活。“即明确地认识到自己是一个公民，而不是一个臣民；是社会政治生活和公共生活的主体，而不是无足轻重的客体；自己是作为一个有独立意识和独立地位的政治权利主体加入社会关系和政治秩序的。”[10]

仁学思想即是对个体生存权利和生命价值的肯定，也是对群体社会关系的规定。“对个体而言，是培养具有完善人格、高尚品德的仁人（君子）；对群体来说，则是建立体现‘仁政’的既是充满生机而又和谐有序的大同社会。”[11]而构建中国特色社会主义核心价值观是加强主流意识形态的需要。从价值观自身的状况来看，确立社会主义核心价值观，是思想活跃、观念碰撞、文化交融的时代背景下提出来的，是与价值观在整个思想道德和文化建设中的重要地位以及我们当前价值观方面存在的问题相联系的。“目前，我国已经进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶

[1] 郑杭生：《从政治学、社会学视角看公民意识教育的基本内涵》，载《学术研究》2008 年第 8 期。
[2] [古希腊]亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆 1965 年 8 月版，第 406 页。
[3] [古希腊]亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆 1965 年 8 月版，第 275 页。
[4] 高兆明：《道德失范研究 基于制度正义视角》， 商务印书馆 2016 年 6 月版，第 226 页。
[5] 李升元：《公民意识教育：法治实践的附加价值研究》，中国人民公安大学出版社 2015 年 5 月版，第 18 页。
[6] [古希腊]亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆 1965 年 8 月版，第 199 页。
[7] 刘宗贤：《儒家伦理——秩序与活力》，齐鲁书社 2002 年 9 月版，第 144 页。
[8] 参见莫纪宏：《“公民”概念在中国宪法文本中的发展》，载《人权》2010 年第 4 期。
[9] 李升元：《公民意识教育：法治实践的附加价值研究》，中国人民公安大学出版社 2015 年 5 月版，第 42 页。
[10] 张文显：《法理学（第二版）》，高等教育出版社 2003 年 11 月版，第 12 页。
[11] 刘宗贤：《儒家伦理——秩序与活力》，齐鲁书社 2002 年 9 月版，第 79 页。

段，经济体制深刻变革、社会结构深刻变革、利益关系和分配方式的日益多样化，人们思想活动的独立性、选择性、多变性和差异性进一步增强。在价值领域，出现了一些不容忽视的问题。”[1]因而这一时期更加应当注重公民意识的演变，宣扬正确的价值观，维护社会稳定发展。因此，构建中国特色社会主义核心价值观不仅是历史的呼唤，也是人民群众自身生存和发展的需要，是人民群众的选择。

价值观是人们对物质世界和精神世界的判断、评价和取向与选择。“在深层次上表现为人生处世哲学，包括理性信念和人生目的、意义、使命、态度，而在表层上表现为对利弊、得失、真假、善恶、美丑等的权衡和取舍。”[2]在当前中国价值观多元的现状下，也应当有一套正确的价值观来影响，匡正一些不合时宜的价值观。社会主义核心价值观的出现正好契合了这一需要，分别从国家、社会以及个人层面，凝练出 24 字核心价值观。“富强、民主、文明、和谐”是国家层面的价值目标。“自由、平等、公正、法治”是社会层面的价值取向，“爱国、敬业、诚信、友善”是公民个人层面的价值准则。这是当代中国精神的集中体现，凝结着全体人民的共同价值追求。推动这一核心价值需要寻求一个可靠载体，唯有宪法可承担这一使命。“宪法是经人民同意而制定并具有根本法效力的国家‘共识’，这种共识，遵循了普遍同意的形式要求，以人民的普遍利益为基础，关照国家整体的持续发展和社会的持续进步。”[3]“法治国家的法律是人民意志的集中体现和人民主权的产物。”[4]现行宪法在序言中将“富强、民主、文明”指定为宪法在经济建设、政治建设和精神文明建设领域的基本目标与追求，并在全文中早已将社会核心价值有机融合进入宪法条文。“宪法对社会核心价值的确认，实际上是依据本国传统与现实生活审慎构建宪法价值体系，并由此进入宪法所调整的公共领域，进而推衍出宪法体制和宪法权利体系的过程。在此过程中，宪法的‘形成共识’得以升华为宪法的‘实质共识’。”[5]故在推行社会主义核心价值观的同时，不应抽象地进行宣传，应当将其融入宪法这一具体的真实的载体进行宣传。一方面体现出宪法与社会发展的适应性，另一方面，也能让宪法指引社会发展、维持社会稳定。

（三）公民意识培养的导向

宪法的根基在于人民发自内心的拥护，因而宪法国民教育显得尤为重要。人是国家的核心、制度是国家的构架、文化是国家的精神。公民意识教育是促进依法治国基本方略实施的一项基础工程。广大人们群众是依法治国的主体，依法治国就是广大人民群众在党的领导下依照宪法法律管理国家和社会事务，管理经济和文化事业。广大人民群众依法管理国家事务、经济文化事业以及社会事务的能力高不高，直接关系到依法治国方略贯彻的好不好。故加强公民意识教育显然是依法治国基本方略实施的一项基础工程。推行宪法国民教育旨在培养广大人民群众对其治国理政的主体地位有明确而清晰的认知，并形成积极践行的价值取向。每一个公民民主政治素质的好坏、自由平等意识的多少、法治正义理念的强弱、公民道德水平的高低，都会直接影响到依法治国的进程，决定着法治国家建设的成败。

推行宪法国民教育，表面看似守法教育或者法治教育，深层次看实际是公民意识教育。而这种教育在相当程度上是依靠法律来完成的。法所具有的这种公民意识教育价值，既可以从法学教育的目标和功能中初见端倪，正所谓“作为一种特殊的素质教育，法学教育的目标和功能归结起来，可以说有两项，一是把学生培养成为高素质的优秀公民，二是把学生培养成为高素质的法律职业工作者。”[6]这更是作为法的最高目标的全面发展的应有内涵。宪法国民教育也旨在使得公民增强权利意识与责任意识。

三、宪法国民教育的目的

国家以设立宪法日为契机积极推动宪法宣传教育，弘扬宪法精神。宪法国民教育旨在增强宪法意识，尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法，提升公民意识，做学法守法用法的好公民。公民意识的基本内涵是国家主人意识，每个公民都是国家的主人，要有民主自豪感和爱国

[1] 田海舰、邹卫：《社会主义核心价值观论纲》，人民出版社 2010 年 4 月版，第 191 页。
[2] 王琴：《筑牢中华民族精神支柱——建设社会主义核心价值体系研究》，人民出版社 2010 年 11 月版，第 20 页。
[3] 秦小建：《价值困境、核心价值与宪法价值共识——宪法回应价值困境的一个视角》，载《法律科学(西北政法大学学报)》2014 年第 5 期。
[4] 吕世伦：《理论法学课堂》，西安交通大学出版社 2016 年 2 月版，第 24 页。
[5] 秦小建：《价值困境、核心价值与宪法价值共识——宪法回应价值困境的一个视角》，载《法律科学(西北政法大学学报)》2014 年第 5 期。
[6] 张文显：《法理学（第二版）》，高等教育出版社 2003 年 11 月版，第 11 页。

精神，因而国民教育应以培养国家主人意识，增强爱国主义与民族精神为基本任务和宗旨。对于权利和义务教育应当作为一个核心任务来完成，这是因为公民意识的核心内涵是责任意识和权利意识；同样，民主与法治也应当作为公民意识教育的一个主要内容，树立民主法治的基本理念，这是由民主与法治作为公民意识的基础所决定的；另外，道德和文明也是公民意识不可或缺的一部分，公民意识也应当注重将道德和文明作为主要部分，培养公民良好的社会习惯，推进社会主义文明社会的发展。

（一）培养爱国精神和民族精神

教育一方面是文化传承和再生产的过程，另一方面也是培养和产生现代公民的过程。公民并非生来便是公民，需通过公民教育来实现。与他种类型教育相比较，公民教育的内涵更加丰富，偏重社会公共事物及公共生活，尤其是国家政治制度和社会组织形式。由于我国多元文化与族群的普遍存在，对国家认同提出挑战。特别是从民族主义视角来理解国家认同，国家认同与族群认同易出现不合拍。如何在尊重族群认同尤其是少数族群认同的前提下，维持国家认同的同一性便成为如今国家认同问题的核心问题。“传统的民族主义所能提供的要么是文化与族群的压制乃至灭绝政策，要么是少数族群的分离与独立要求，其结果无非是今日到处上演的战争与流血冲突。”[1]针对这一困境，少数民族唯有形成对现代国家的认同，在参与中分享国家的公共价值，才能将对国家的认同内化为道德品质，进而维护国家公共规则与民族和谐。因此，公民教育扮演着不可或缺的角色，“培养公民的共同体认同的情感和态度就成为公民教育的首要任务，如果没有公民对于共同体的认同，很难谈到去参与社会公共事物和公共生活。”现代民族国家的核心原则即为主权在民，《中华人民共和国宪法》在总纲第 1 条便规定“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”第 2 条“中华人民共和国的一切权力属于人民。”不再是以前的臣民依附关系，而是国家与国民之间的关系。从国民角度来看，即为公民身份的法律构建，表现为选举权和政治参与权、基本权利的保护等。“公民身份不仅意味着法律上的权利和义务，还意味着公民伦理的建构，这一点对现代民族国家尤为重要。”[2]公民伦理简而言之即是表现为对公共自由和公共福祉的追求和维护，以及对应法律制度的尊重。对于一个国家法律制度而言，首当其冲的便是对宪法的尊重。

爱国主义精神要求每个公民以国家主人的姿态自觉维护国家利益、荣誉以及尊严，贡献全部力量建设国家。爱国精神是中华民族几千年以来的沉淀凝聚，是对自己祖国最深沉、最纯洁、最神圣的价值情感。是作为一个国家的人民在数千年的社会实践中形成的对自己祖国极其忠诚和热爱的浓烈情感，是鼓舞祖国人民为自己祖国生存发展奋斗拼搏的一面旗帜，推动国家发展不断向前的精神动力。“民族精神是一个民族在长期的共同生活和共同的社会实践的基础上形成的，在该民族生存和发展的历史长河之中发展的，为该民族大多数成员所认同和接受的思想意识、价值取向、道德规范、品格风范与文化传统的总和。”[3]中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家，这一点宪法在序言中也有所强调，国家层面也会尽一切努力，促进全国各民族共同繁荣。宪法从诞生之日起便是作为国家富强、繁荣复兴的有力制度保障，统领其他法律制度。公民唯有明晰自己作为国家主人的国民身份和权利，方能在日常生活中提升爱国责任感，处处以“爱国无小事”的观念规范自身行为。故公民意识的培养上，首先学会尊重宪法、了解宪法，便是对爱国主义与民族精神的最直接的回馈。

（二）增强公民权利意识和责任意识

公民权利意识是指“政治社会生活中公民对自身权利和义务的自我意识，是培养现代公民的前提。”[4]每个公民都应当知道自己所拥有的宪法和法律保障的权利和基本自由，要有参与到国家政治生活的热情与监督意识。公民的权利有很多，在《中华人民共和国宪法》第二章便是规定公民的基本权利和义务，如生命权、健康权、受教育权等，还有选举权与被选举权、参与权等政治民主方面的权利。在公民享受权利的同时，很大程度上就具备了公民意识。义务意识便是责任意识，权利与义务并存。公民在享受权利的时候，也必须承担宪法、法律规定的政治、法律上的义务。

宪法作为国家的根本大法，是公民权利的保障书。宪法的核心功能便是确定国家权力与公民权利的关系，构建公民权利体系。1982 年宪法是我国迄今为止最好的一部宪法，标志着国家政治生活的正常化、法治化。这一部宪法改变了前三部宪法把公民基本权利和义务置于国家机构之后作为第三章的旧制，把其作为第二章提升到国家机构之前。并充分规定公民基本权利和自由。包括“平等

[1] 翟志勇：《中华民族与中国认同——论宪法爱国主义》，载《政法论坛》2010 年第 2 期。
[2] 翟志勇：《中华民族与中国认同——论宪法爱国主义》，载《政法论坛》2010 年第 2 期。
[3] 王琴：《筑牢中华民族精神支柱——建设社会主义核心价值体系研究》，人民出版社 2010 年 11 月版，第 72 页。
[4] 周书焕：《中国公民权利意识成长历程》，载《河北师范大学学报（哲学社会科学版）》2014 年第 4 期。

权，选举权和被选举权，言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由，宗教信仰自由，人身自由，人格尊严不受侵犯，住宅不受侵犯，通信自由和通信秘密，批评建议权，申诉控告检举权以及取得国家赔偿权，劳动权，休息权，退休生活保障权，物质帮助权，受教育权，进行科研、创作等文化活动的自由，妇女的平等权，婚姻、家庭、母亲和儿童的权利，华侨、归侨和侨眷的权利等。”八二宪法有关公民基本权利的规定涵盖了当今世界各国人权保障的主要方面，使得我国公民的权利体系较以往更为完善。在充分赋予权利的同时，该部宪法还专门规定了一条公民权利行使的基本原则。即第 51 条规定“中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。”这一规定，对于我国公民权利的正确实践与健康发展具有重大意义。

建国以来公民权利意识也在逐步增强。特别是改革开放和实施市场经济后，这一时期我国公民权利意识空前发展，呈现出“权利认知的自觉化、权利主张的普遍化以及权利要求的纵深化。”[1]即指作为权利主体的个人开始自觉意识到自己作为权利主体的地位，并在特定社会关系中，考虑自己拥有何种权利或该如何正确行使自己的权利。且随着权利意识的深入，能够对自己所享有的权利予以主动确认和维护，依法保障自己的合法权利不受侵害。随着社会文化的不断发展，对于权利的多样性提出了新的请求，社会成员根据这一发展主动向政府提出要求更多权利得到保护。这是公民意识发展进入更高阶段的表现。故在宪法国民教育中，核心内涵是对公民的权利与责任的教育。从小开始培养公民的权利意识与责任意识，才能在往后的社会生活中，使得自己充分行使自己应有的权利，学会保障自己的权利不受侵害，并主动承担起相应的社会责任，进而对国家整体的法治文明与精神文明有所促进。

（三）培养民主意识与法治意识

良好的民主意识与法治意识是国家制度顺利运行的保障。“民主是法治国家必备的政治基础，完善的民主是法治国家的重要标志。法治国家就是以完善的民主作为基础和目标的。”[2]民主意识就是人们当家做主，法治就是依据国家法律治理国家。民主法治就是人民当家做主，每个公民都有参与国事或者对国事有自由发表意见的权利。民主与法治有着内在的必然联系，民主离不开法治，法治规范着民主，二者相辅相成。一方面，强调着加强社会主义民主建设，建立有效的利益表达机制，扩大公民社会管理的空间，形成广泛的社会共识，另一方面又要积极推进法治进程，用新的法律去凝聚社会多数成员的共识。

在法律制度上，较能体现民主性的是在《立法法》中。民主立法作为《立法法》所确立的一项基本原则，不仅是提高立法质量的有效方式，同时也是深入开展公民意识教育的重要途径。是公民参与政治生活的重要体现。对于民主的规定在宪法第 1 条已清晰指出“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”长期以来坚持着社会主义民主并不断发展。习近平同志曾经指出，“要扩大人民民主，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。”社会主义民主政治建设也正需要让不同群体通过广泛的途径参与到整个国家的政治建设进程中。因而在民主政治建设上对于公民民主意识、法治意识的培养，应当从法治意识、首先从宪法教育入手。应当在公民意识教育中融入宪法教育，同样宪法精神的实施也需要兼具民主意识与法律意识的人才。

（四）深化公民文明与道德教育

公民意识的内涵较为丰富，还包括道德意识、文明意识等，这些均是组成公民意识不可或缺的内容。公民意识教育是面对全体公民的教育，既包含公民个体道德素养问题也包含社会整体文明程度问题，二者相辅相成。

在当今时代的中国，正处在社会转型的重要时期。从经济体制上来看，计划经济正向着市场经济转变；从社会结构上来看，农村正向着城镇转变；从社会发展进程来看，工业社会正向着信息化社会转变、贫困社会正向着富裕社会转变。在社会转变的进程中，社会经济和社会生活会发生重大变化，社会问题和各种类型的矛盾会更加突出，而法治社会的建设、社会体制管理都需要一个漫长的完善过程，尖锐的社会问题和矛盾会使得公民的道德、社会责任感和社会荣誉感等都会异常失落。要落实公民道德教育，就要以社会群体道德的教育为前提，努力提升公民个人的道德和社会整体的道德标准。做好公民道德教育，就要把公民个人的道德作为核心进行培养，公民自身也需要将作为一个好公民的意识随时铭记在心；但同时也需要将社会整体的道德提升到一个较高的水准，通过社

[1] 周叶中、司久贵：《中国公民权利发展的回顾与展望》，载《武汉大学学报（社会科学版）》2001 年第 3 期。
[2] 卓泽渊：《法治国家论》，法律出版社 2003 年版，第 42 页。

会整体道德提升而带动公民个人的道德水准，而公民个体的道德标准又反过来影响社会群体道德，决定着社会群体道德的上限。值得我们注意的是，在当今社会中，最突出的道德问题通常都是体现在社会群体道德的缺失，且这种道德缺失的影响是巨大的，远远超出了公民个人的道德缺失，公民个人的道德缺失仅仅体现在公民一个人身上，纠正起来相对容易，而社会群体的道德缺失想要纠正回来就不那么容易。例如：生产假冒伪劣产品、污染环境、浪费资源等不道德的现象都远远超出了公民个体道德缺失造成的损害。因而对于公民文明与道德教育十分关键，在各类文明活动宣传中虽对此有所涉猎，但需要提升至宪法教育中以加深对此的理解。

四、实现宪法国民教育的手段

实现宪法教育最直接的是将其纳入国民教育体系，从而得以最大程度地普及宪法教育。在电子信息技术发达的今天，通过网络媒体的宣传可以加强教育的传播与提升。在此基础上，还可以借鉴古今中外较为优秀的激励手段，以巩固宪法国民教育的效果，促进宪法国民教育的质量不断提升。

（一）宪法教育纳入国民教育体系

宪法教育易理解为对法的教育，其实应作为更深层次的公民意识教育。自觉守法的同时学会用法，遇到问题敢于拿起法律武器。在具体的实践中有更为详细的部门法为依托，但宪法作为根本大法，对于公民最为重要的基本权利与义务有明确规定。因而公民本身也应当学会认识并了解自己权利的保障书。宪法国民教育作为一个较新的提法，对于宪法国民教育的具体实践还较为少，因而需要不断的从理论与实践来丰富宪法国民教育的形式与内容。习近平同志对于宪法学习宣传教育作出了一系列重要指示，强调法治宣传教育是法治建设一项基础性工作，强调坚持从青少年抓起，把宪法教育纳入国民教育体系，引导青少年从小掌握宪法知识、树立宪法法律意识、养成遵法守法习惯。此处的国民教育应当为广义的国民教育，而非狭义的普通高等教育、成人教育范畴。旨在普及宪法知识，为加强宪法实施和监督营造良好氛围。

（二）宪法国民教育的教育机制

宪法国民教育应当在多方面实现，可通过法治宣传、完善相关法律制度以及校园课程安排进行宪法教育。宪法教育并非仅仅对宪法文本进行教育普及。应当以宪法文本为依托，对相关人权、核心价值观等的教育共同推动。我国积极参加“联合国人权教育十年”等相关活动，通过法治宣传教育、公民道德建设等形式开展人权教育，并在法治教育中渗透、贯穿了人权教育的内容与精神，极大地提升了全社会的公民意识水平。

在宪法国民教育问题上，应形成法治宣传与法制定、法实施联动的公民意识教育机制。“从宣传的角度看，就是法治宣传主体的法治宣传行为应当与法制定主体的立法行为、法实施主体的法实施行为相结合，最大限度地发挥法治宣传的公民意识教育功能；从法制定的角度看，就是法制定主体在立法的同时应当积极吸收法治宣传主体的法治宣传参与，让立法自启动伊始就开始最大限度地发挥其公民意识的教育功能；从法事实的角度看，就是法实施主体在实施法的同时应当积极吸收法治宣传过程。”[1]该机制的构建，需要法制定、法实施主体转变各自的职权行使观念，需要强有力的制度保障。因为在法制定主体、法实施主体切实转变法治观念。并从制度与机制上敞开大门，将自身的法治宣传和媒体的法治宣传于一次次具体的法制定活动、法实施实践之中。法制定、法实施的公民意识教育方能得到最大限度地彰显。法治宣传的公民意识教育也能更加有具体实践相依托。在这方面，“我国法制定主体不妨可适当借鉴英美法等国家直播法案公开辩论的经验，法实施主体尤其是执法主体不妨可学习我们的邻国——韩国执法录像的经验。”[2]法治宣传主体更应勇于承担开展公民意识教育的社会责任，对于公民意识进行正面引导。

如今电子信息发展迅速，在法治宣传上：一方面，可通过电视电影等在节目中宣传法治，但在节目中应注重是公民意识教育，而非仅仅对法律事实本身进行叙述。另一方面，在媒体网站上，积极进行公民意识教育，如人民网、新华网、中国日报网、中国国际广播电台网等媒传统媒体，以及东方网这一类多家媒体资源整合后的大型媒体网站。这些早已成为公民意识教育的重要力量，因而对于这一类媒体应当继续鼓励支持，并做到以点带面的示范效应，让其他网站也做到正确引导公民意识教育，严格管理内容发布。网络媒体的便捷使得网络公开课也为全国人民提供了较为良好的学习平台，优质的宪法国民教育课程不仅仅在一个地方进行讲授，而且可以通过这样广泛传播的形式让全国各地的人都能感受到宪法国民教育真正是什么，同时也减少了地区之间对于宪法教育、公民意识教育的差距。通过电视电影以及网络媒体对公民意识进行引导，以及在课堂中对这些事件的关注并结合宪法法律进行讲授，在学习生活中逐渐融入宪法教育，提升权利意识与责任意识，让公民在国家政治生活中增强参与感。

（三）宪法国民教育的激励机制

激励教育基于心理学与管理学中的激励理论。认为激励的本质是一种强化，通过刺激物的出现引起客体心理的变化，从而达致对客体某种行为的强化和养成。在中国历史上有很多关于激励教育的运用，能够引起全面学习积极性高涨的事情，有一件即为科举。虽说以现在的眼光来看科举存在一定的弊端，但在当时以权贵推荐制的时代，相对来说科举制还是有其先进性。不仅体现了民主平等性，还体现了选拔人才的合理性。通过科举普通人民也能获得更好的生活，同时国家也能达到选拔人才的目的。由于其带来的积极效应，国家与民间的办学热情也随之高涨，实现了人才选拔与培养的标准化、规模化，极大调动了全民进取的积极性。但由于后来封建专制的严苛使得内容异化，科举制度也就此没落。

宪法国民教育内涵的丰富性在其目的中已有所体现，培养爱国精神和民族精神、增强公民权利意识和责任意识、培养民主意识与法治意识、深化公民文明与道德教育。不仅仅是培养公民对于法律的遵守，在日常生活中以及法律之外，对于自身道德修养的提升。人的全面发展的一个重要标志是主体意识的形成，通过教育促进人的社会化赋予人主体意识。通过宪法国民教育，能够促进公民意识的增强。现阶段不仅可以结合一些过去适用得较好的激励方法，例如通过在一些竞赛、考试中加入这些内容，增强公民对于宪法学习的积极性，还可以继续不断开拓新的激励手段，以强化宪法国民教育的氛围。

[1] 李升元：《公民意识教育：法治实践的附加价值研究》，中国人民公安大学出版社 2015 年 5 月版，第 176 页。

[2] 参见李升元：《公民意识教育：法治实践的附加价值研究》，中国人民公安大学出版社 2015 年 5 月版，第 176 页。

论我国宪法与社会主义核心价值体系建设
——寻找当代中国的共识基础

谭川
（西南大学马克思主义学院，重庆 400715）

摘　要：社会主义核心价值体系建设是当代中国的一项重要时代课题，其目的即在全社会中构建起一种全新的时代共识。而要构建起这种共识，则需要通过宪法之实施加以实现。宪法中所体现的共识是社会价值的基础，我国现行宪法中的大量规范本身也与社会主义核心价值相互重合，更重要的是，唯有实现宪法中所体现的诸多价值，社会主义核心价值体系才会具有牢固的基础。因此，宪法实施是社会主义核心价值体系建设的必由之路。

关键词：社会主义核心价值体系；宪法共识；宪法价值；宪法实施

从中共十六届六中全会首次提出建设社会主义核心价值体系的重大命题，到中共十七届六中全会强调“用社会主义核心价值体系引领社会思潮”、“巩固全党全国各族人民团结奋斗的共同思想道德基础”，努力构建以共同价值观为基础的广泛“共识”，就成为新时期我国全面深化改革过程中的重要任务。尽管社会主义核心价值体系建设事关重大、意义深远，但如何建设社会主义核心价值体系，迄今为止的讨论还主要停留于以政治话语空泛地进行解读。对此，本文试图换一种思路，探讨作为我国社会成员重要共识的宪法，对于建设社会主义核心价值体系的重要作用。

一、宪法共识：社会价值的基础

为了在当代中国社会构建共识，社会主义核心价值体系建设明确提出了以马克思主义指导思想、中国特色社会主义共同理想、以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神以及社会主义荣辱观等为主要内容的一系列价值，并以之为共识的基础，力图在广大人民中树立这些价值的主导地位。那么，到底应该怎样才能达成这一目标呢？在传统中国，儒家文化中的核心价值往往以说教、灌输的方式加以传承。以灌输方式宣扬道德，在社会道德环境不佳的背景下，当被教育者将社会现实与口头上的道德训条两相印证时，可能会得出道德虚假的结论，从而使教育的效果适得其反。因此，单纯凭借说教、灌输的方式来培育社会主义核心价值观是远远不够的。而以意识形态的宣传方式来推动社会主义核心价值体系建设也面临着同样的问题。中共十一届三中全会确立的“实事求是”的思想路线，是使国家使命从神圣化转向世俗化的一种契机。从此以后，无论是执政党还是政府的威信，都建立在了世俗的基础之上———公众对党和政府的信任，不仅源于对党和政府政治承诺和意识形态的认同，更是源于一个非常简单的事实，即党和政府能在多大程度上解决人民面临的各种问题。尽管在改革开放初的 10 年，由于以经济体制改革为核心的改革措施在相当大程度上符合帕累托改进原则，并使大部分人受益，因而社会对改革具有高度共识，[1] 但在改革进入深水区后，随着利益分化趋势的日渐明显，一部分人受益而另一部分人受损的现象逐渐明朗化，贫富差距日益加大。更为严重的是，一些既得利益群体常常坐拥政治、经济、文化资源，形成所谓“总体性精英”，[2] 使社会弱势群体难以通过正常的社会流通渠道进入社会上层，从而造成社会的断裂与凝固化。[3] 在这种情势下，来自精英集团高调的政治宣传，势必难以引发中下层社会的兴趣。在社会分裂和碎片化的背景中，任何来源单一的强势话语，都面临着广泛的信任危机。

因此，我们需要在政治宣传之外，寻找另一种能为人们广泛接受的共识，并以此作为社会价值的基础，以赢得全国人民的广泛遵行。我们认为，这一共识就是宪法。以宪法共识为基础，方能在全社会构建起多数人予以认可的核心价值体系。宪法共识包含两重含义：其一，宪法本身即是人们关于社会价值所形成的社会共识的载体；其二，社会中的多数人对宪法具有相同或相似的价值判断，即认识到宪法的作用，对宪法具有积极评价，并依据宪法保障权利，自觉维护宪法权威。前者可称为宪法所表达的共识，后者则可称为关于宪法的共识。在建设社会主义核心价值体系过程中，这两种共识都十分重要。

首先，宪法所表达的共识是社会最低限度的共识，因而是社会共同价值的基本表述方式，自然应成为社会主义核心价值体系的基础。如果按照施密特的说法，将宪法看成政治共同体的政治决断，[4] 那么宪法所具备的共识特征自然不证自明。当然，这种宪法观并非人人认同。比尔德对美国宪法及其制宪史的研究，使之得出一个近似于马克思主义的结论：宪法是经济力量进行博弈的产物。[5] 桑斯坦认为美国宪法之制定体现了审议民主的特征：“这个过程不仅是要去保护某一特定类别

的权利，过程中所涉及的那些人还要始终保有‘一种屈从和包容’的姿态”，“如果表明是为了‘整个社群的普遍福祉’的话，他们就应做好放弃自己原初见解的准备。”[6] 阿克曼则认为宪法是人民的产物。[7] 凡此种种，虽然意见殊异，但是其后的道理是一致的：宪法即便没有代表全体人民的共识，至少也代表了大部分人或大部分主流利益集团的共识。《中华人民共和国宪法》的制定背景，同样说明了宪法作为社会共识的基本特征。新中国第一部真正意义上的宪法性文件《共同纲领》体现了包括共产党在内的各党派的政治共识，[8] 其后为人们所推崇的“五四宪法”和现行《宪法》，也都具有广泛的社会基础。可以说，宪法集中体现了一个国家、一个社会的核心价值共识，其中包括我们耳熟能详的民主、法治、人权保障等。循此路径，如果要在当代中国构建社会主义核心价值体系，便不能不回归宪法。

其次，宪法不仅将社会中普遍信奉的基本价值囊括其中，而且为人们达成新的价值共识提供了条件。一般说来，社会中所普遍尊奉的价值包括两类：其一为实体价值，其二为程序价值。当然，某些价值也可能既包括实体层面，也包括程序层面，如公正价值。在现代社会，由于思想的多元化趋势已无可遏制，人们在实体价值方面所达成的共识虽仍旧广泛，但已不像以前那样单一化。例如，在社会主义荣辱观中，遵纪守法乃是一项基本要求，然而，当代中国人早已不满足于机械地遵纪守法，而常常会追问纪与法本身的合法性。再如，传统道德强调父慈子孝，但在当代中国，未成年人不遵守父母之训导而擅自作出决定的行为，既为一部分传统道德的拥护者所贬抑，也为一部分宣扬个性解放的自由主义者所褒扬。在思想多元化的时代，要对某些实体价值达成一致已越来越困难。不仅中国如此，西方诸国亦然。因此，简单的道德教育已面临挑战。在这种情况下，唯有保障各种观点、各种价值的相互交锋和碰撞，在冲突中寻找和谐以达到求同存异的目的，才是建设社会主义核心价值体系的正确选择。为此，需要构建起相应的程序，以达成保障表达自由、构建观点与价值交锋之平台，并在分歧之基础上形成共识之目的。而宪法所预设的人权保障程序、民主程序、法治程序，则是实现这一目的的根本保障。如果没有这些程序价值的存在，实体价值的可信度势必大打折扣。没有一种道德是万古不易的，也没有一种政治观点是放之四海而皆准的，只有观点的碰撞和冲突才是永恒的。唯有以程序保障价值博弈的生存空间，才能让共识真正产生并深入人心。

再次，价值共识之构建需要宪法精神之指引。在价值纷乱、歧见无穷的时代中，社会共识之形成殊为难能，然也因之可贵。因为要形成和实现共识，就必须允许不同意见的存在。唯有通过充分讨论、辩难和质疑的共识，才是真正的共识，才可能深入人心，而在此过程中的反对意见，恰恰是增强共识之说服力和可接受性的必要条件。[9] 而对不同意见的容忍，乃是宪政的基本精神之一。然而，在百年来的中国历史中，非此即彼、非黑即白的斗争哲学主宰过相当长的历史阶段，以致近现代中国乱象迭出。[10] 究其原因，实因缺乏一种宽容精神使然。因此，要在当代中国建设一种人人尊奉的核心价值体系，自然应以宪法的宽容精神为指导。这种宽容精神不仅为宪法所蕴含，亦为宪法所保障。因此，我们认为，在意识形态宣传、道德说教的说服力日趋下降的情势下，世俗化的宪法将为构建社会主义核心价值体系提供可行方案。对此，我们不妨再进行更加深入的探讨。

二、我国宪法与社会主义核心价值体系的一致性

众所周知，一个社会的核心价值体系包括各个方面，其中既有思想方面的价值，亦有道德方面的价值，更有政治方面的价值。而一部优良的宪法自然不可能对所有这些问题都面面俱到地加以规定，因此，我国宪法与社会主义核心价值体系不可能完全重合。但是，由于宪法所蕴含的共识与社会主义核心价值体系建设的目标具有一致性，因而，实施宪法便与社会主义核心价值体系建设有着极为紧密的联系。

（一）宪法文本与社会主义核心价值体系的耦合

我国宪法与社会主义核心价值体系向度相同的最直观表现，便是宪法规范与社会主义核心价值体系之耦合。2006 年，中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》将社会主义核心价值体系概括为四个方面：“马克思主义指导思想，中国特色社会主义共同理想，以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神，社会主义荣辱观”。而这四个方面的内容在宪法中均有体现，这显然不是一种偶然。进而言之，上述社会主义核心价值体系的四个方面乃是总纲性内容，其下的诸多价值同样可以在宪法文本中得以体现。如我们可以将社会主义荣辱观进行分解，寻找其与宪法文本之间的契合点。社会主义荣辱观与现行宪法文本之间具有大量的重合之处，尽管并非完全重合。而不能完全重合的原因在于，宪法毕竟不是道德训条，不可能对道德问题巨细无遗地以规定，如“以诚实守信为荣，以见利忘义为耻”，便不可能在宪法文本中得以完整体现。但是，这样一个细节化的道德要求，实际上已经为“道德教育”（《宪法》第 24

条)、“社会公德”(《宪法》第53条)等概念所包容。尽管在严肃的规范宪法学者看来，在宪法条文中规定如此众多的道德条款、宣示性条款，对宪法的规范性是一种损伤，但我们认为，宪法中的宣示性条款并不是没有意义的。相反，这些看似难以执行的条款，在实际中起到了凝聚社会共识的作用。由于宪法典是自成一体的，不论是可执行的条款，还是无法执行的条款，都具有最高法律效力。而蕴含于宪法文本中的价值判断(包括道德规范)，更是具有举足轻重的指引作用。可以说，宪法文本与社会主义核心价值体系的耦合，为通过宪法构建社会主义核心价值体系提供了最为坚实的基础。

而且，由于宪法文本在相当程度上体现了社会主义核心价值体系的主要内容，因此，努力实施宪法、使宪法成为公民心目中的一种信仰，是建设社会主义核心价值体系的重要途径。同时，由于宪法本身具有最高法律效力，且必须为全体人民所遵守，因而通过实施宪法建设社会主义核心价值体系，远比通过意识形态和道德说教更加有效。

(二)宪法价值之实现与社会主义核心价值体系建设的对接

正是由于宪法文本中存在大量与社会主义核心价值体系相关或相同的内容，而在当代条件下，仅仅通过道德说教、意识形态宣传等形式构建社会主义核心价值体系和重塑社会共识已面临严峻挑战，我们才会设想，是否可以通过宪法路径实现这一目的。而且事实上，宪法所包含的众多价值与精神，是建设社会主义核心价值体系最有效的保障，唯有实现这些价值，方能在真正意义上构建社会主义核心价值体系。

1、个人自由、社群利益与社会主义核心价值体系中的道德共识。由于道德在本质上是个人对自我行为的一种自我约束机制，因而只有在道德价值完全为个人所了解、认知和认同的基础上，道德才可能真正发挥其作用。传统中国历来强调道德教育，今日之中国同样如此。然而，这种道德教育常常因其对个性的压抑和对社会环境的背离而收效甚微。许多中国人常常习惯于到处以道德大棒追打他人，而对自己的要求却并不严格，这无疑是对“君子必慎其独”、“己所不欲，勿施于人”等道德训条的反讽。一言以蔽之，当个人无法通过其自我意识而对道德规范产生认同时，道德教育的失败几乎确定无疑。因此，只有建立在个人自由基础上的道德才可能稳固。同时，中国人历来强调私德，忽视公德。这与中国的传统社会结构密不可分。概而言之，在差序格局之下，由于个人与其所属共同体之命运休戚与共，个人对私德的重视，实际上即是对个人利益的重视。如果个人违背共同体内的道德共识，其自身利益也将受到损害。反之，当个人与共同体的关联被切断时，道德的约束力将会大打折扣。因此，若要构建个人对公共道德的认同，就必须使个人能够在其个人行为与集体行为中，充分认识到个人利益与他人利益和集体利益的共同之处。事实上，从长远来看，遵守公德对每一个人都是有利的。正如休谟所言，公共的效用是道德的规定性中最为重要的因素。[11]但问题是，在个人自由被束缚、公共事务被少数人所把持的情况下，由于大多数人被排除在公共生活之外，根本无将个人利益与公共利益相勾连，从而很难得出公共利益与个人利益相一致的结论，也就不可能产生遵守公德的自觉。此时，如果试图自上而下进行道德灌输，即便在表面上为人们所接受，亦会在实质上为人们所抵制。反之，在个人自由得以保障的情况下，个人则可以在广泛的公共生活中真切体会到社群利益之所在。唯此，方能创造出良性社会资本，[12]195人们也会由此生发出对彼此的信任，接受彼此之间的互惠规范，道德共识和公民精神即能因之而生长。帕特南曾将好政府的基础定位为合唱团和足球俱乐部等集体行动组织。[12]206其实，好政府的基础在于此，公共道德的基础更在于此。对于个人自由与道德之间的关系问题，鲍曼指出：“自由社会道德生命力之关键是该社会所确保和促进的自由，自行确定并自负责任地建立合作关系的自由是培养具有‘社会性格’的个人及道德完整的关键基础，我们可以期待这些人自愿遵循社会规范并积极投身社会、宪法和其他机构。”[13]此论无疑发人深省。在个人自由得以张扬的前提下，个人对公共道德、公共利益的认知，会促使个人意识到保护社群利益的必要性。美国社会之所以具有高度自发的社群倾向，[14]其秘密也正在于此。

反观中国，传统中国人之缺乏公德，正是因个人自由难以得到保障、个人与公共事务的相互隔离使然。当代中国人在公德方面的进步，与个人自由和个性解放息息相关。而这种进步之所以显得不足，也正是因为个人之自由并不完满使然。因此，要倡导以爱国主义、集体主义为核心的社会主义道德共识，就必须以保障个人之个性自由、表达自由、结社自由等为前提，而这一任务，显然主要应当由宪法完成。

2、民主政治、法治政府与社会主义核心价值体系中的政治共识。政治共识是人们对政治共同体之政治向度和政治形态的一种共同看法。在当代中国，社会主义制度、人民代表大会制度、马克思主义指导思想、中国共产党的领导等都是人们的政治共识，同时也是社会主义核心价值体系的重要

组成部分。如前所述，这些政治共识实际上也是宪法所确定的内容，因此，宪法文本本身就是政治共识最重要的表现形式。然而，如同宪法本身的实施不太理想一样，在当代中国，人们对政治共识的理解，同样也存在“表达与实践的背离”问题。[15]这也即是说，尽管我们党和政府十分强调上述政治共识的重要性，但这些共识在现实中的确受到多方挑战。排除来自国际上的压力和“示范效应”的影响，上述政治共识在国内也受到一些民众的质疑。

质疑的原因是多方面的。自改革开放以来，中国共产党和中国政府将合法性建立在政绩基础之上，取得良好政绩将会巩固合法性基础，反之则会削弱合法性基础。邓小平指出：“中国解决所有问题的关键是要靠自己的发展”，[16]便是深刻认识到了这一问题。然而，由于经济不可能永远保持高速增长，且片面强调经济发展必然会带来一系列社会问题———贫富分化、社会断裂、利益集团化和制度性腐败，等等，因而政绩迟早会出现问题。在西方国家，由于政体与政府相互分开，在政府绩效出现问题时，公民通常只会对某一届政府产生怀疑，却不会怀疑政体的有效性，相反，公民可以通过政体所确定的程序组成新的政府。[17]但在当代中国，在政体、政府和执政党三者联系如此紧密的情况下，对政府绩效的怀疑势必延及对政体和执政党的怀疑。以往建立在意识形态共识基础之上的政治共识，也由此面临着挑战。尽管走出这一困局的方式很多，比如，中国共产党大力倡导反腐败，提出构建和谐社会的理论，在政策上强调民生至上，以及通过建设社会主义核心价值体系引领社会思潮，唤起民众对马克思主义指导思想、社会主义制度和党的领导的认同和支持等等，均是有效的手段，但这些手段并没有触及众多根本问题，因而只能是权宜之计。

根本问题主要在如下几方面：第一，中国共产党无疑是领导者，但中国共产党同样也是最“有资格犯大错误”的主体，[18]那么如何监督和防止中国共产党犯大错误？若不能防止其犯错误，又如何保障全社会对党的领导的认同？第二，政府工作中出现的腐败，乃因权力难以受到控制使然，如果不从根本上实现有限政府的理念，不仅腐败难以避免，政府的公信力也势必持续下滑，由此导致的对政体本身的怀疑就难以消除；第三，政府的民主基础不够，自然易于为人民所质疑和批评，个别政府官员更常常因个人道德和腐败犯罪问题而受到人民抨击，等等。这些问题，均是国家宪政体制中的重大问题，它们分别涉及中国共产党的权力边界和对中国共产党权力之监督机制、政府内的权力制衡机制、社会主义民主政治、法治政府和责任政府等经常为宪法学人所探讨的理论课题，而蕴含其中的民主政治、法治政府、有限政府等理念，早已为人们所接受。因此，问题一目了然：若不能从根本上践行上述宪法理念，就不可能在公民意识日渐增强的当代中国构筑起政治共识；我们党主导建设的社会主义核心价值体系，也将因理想与现实之间的差距扩大而失去在公民中的认同基础。因此，建设社会主义核心价值体系，巩固中国共产党和政府的合法性基础，重塑以党的领导为核心的政治共识，在目前固然可以通过努力实现社会公正的途径来推进，但就长远来看，则非实行民主政治和宪法政治不可。[19]

3、社会公正、程序正义与社会主义核心价值体系中的社会共识。在社会主义核心价值体系中，“中国特色社会主义共同理想”从总体而言当属社会共识范畴。这一共同理想意味着，大多数中国人都以实现中国特色社会主义为目标。理想本身是非常个人化的事物，要在全社会形成某种人人皆认同的理想，乃是非常困难的事情。但在历史上，大多数人所认同的某种共同理想仍是存在的。例如，在传统中国，儒家经典《礼记·礼运》倡导：“人不独亲其亲，不独子其子。使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者，皆有所养”的大同世界理想，便为不少中国人所接受。近代中国之“救亡压倒启蒙”，[20]也体现了中国人对国家富强的共同理想。在当代中国，现行宪法所规定的“富强、民主、文明的社会主义国家”，也是共同理想的一种表现。

事实上，人类对自由、幸福等终极目标的追求一以贯之，从古至今未曾变化。而且在中国，社会主义有着深厚的基础。儒家经典《论语·季氏》的：“不患寡而患不均”，以及上述大同思想，与社会主义的若干理念不谋而合。不仅社会主义理想如此，在近现代中国出现的“三民主义”亦如此，孙中山所言：“民生主义就是社会主义，又名共产主义，即是大同主义”，[21]就说明了这一问题。在资本主义世界兴起的福利国家理念，以及传统自由主义知识分子在自由主义立场上的左倾态度，大多说明，自由其实与社群福祉无法截然分开。这种观念实际上已与社会主义立场有所重合。

问题并不在于共同理想本身，而在于实现共同理想的手段。社会主义共同理想包括了“共同富裕”等目标，但是，当今中国的贫富差距却到了一个颇为危险的境地，这种状况与社会主义理想显然南辕北辙。事实上，社会主义所强调的公平公正，乃是全人类的共同价值，既往的社会主义实践将实现平等的权力赋予国家和集体。然而，在国家权力不能得到有效控制的情况下，国家、集体利益异化为少数利益集团利益的情况并不鲜见，总体性精英的形成、权力寻租、贫富差距的扩大均与此相关。恰如秦晖先生所言，中国的经济奇迹是以个人自由为代价的，[1]中国的福利本质上乃是

一种偏向于强势群体的“负福利”。[22] 这实际上在某种程度上背离了社会主义共同理想所预设的实体价值。在这种背景下，中国特色社会主义的优越性，反而在人们与资本主义、民主社会主义等模式的对比中成为一种劣势。如此状况，何以令社会主义共同理想成为社会主义核心价值?

福利并不是一种错误，社会资源的再分配也为社会主义所必需。问题在于，如何保障分配者的权力是为人民利益而行使的，而不是为自己利益行使的。这是一个十分典型的程序正义问题。哲学家们曾对此有过无数种诠释方式，但有几个要点是人们共同认可的: 第一，事先存在一种关于正义的原则; 第二，事先存在一种关于正义实现方式的程序规则; 第三，分配者的权力受到约束; 第四，分配程序必须公开和透明; 第五，允许对分配结果进行质疑，并设置相应的矫正程序。程序正义并不必然导致结果正义，但是程序正义的诸项要求，如戴维·米勒所言，即平等、准确、公开、尊严，[23] 是获致结果正义的保障。正因为如此，能够推动社会公平和社会正义的政府，也必须是遵循法治程序的政府，故而保障社会正义的社会结构系由“正义宪法调节”，“良心自由和思想自由亦被视作理所当然的，而且政治自由的公平价值得到保证。”[24] 无疑，社会主义共同理想包含了一种对正义的实体判断，此即“人的自由”和“共同富裕”，而要实现这种正义，就必须以宪法方式对公权力进行限制，以程序正义保障实质正义之实现。也就是说，如果要在全社会牢固树立社会主义共同理想，就必须通过实施宪法、践行程序正义来保障社会公正。公平公正是社会主义最为珍视的价值之一，缺乏此价值，社会主义共同理想势必失去其内在吸引力。

综上可见，宪法所包含的若干价值是建设社会主义核心价值体系的基础，没有上述价值的实现，社会主义核心价值体系以及内蕴于其中的道德共识、政治共识和社会共识便不可能真正在社会中得以构建。

（三） 作为社会主义核心价值体系基础的宪法共识

从宪法理论来说，由于宪法具有抽象性、稳定性、概括性等基本特征，因而宪法只能对存乎人民之中的某些最低限度的共识加以规定。而社会主义核心价值体系以及隐含于其中的诸多共识，其涵盖范围却极其广泛，远非作为法律的宪法所能包容。从这个意义上来说，作为共识的宪法只能说是社会主义核心价值体系的基础，社会主义核心价值体系虽与宪法共识相吻合，但却高于宪法共识。其实，正如上文所论，宪法包含的某些价值之实现，是社会主义核心价值体系得以建设的前提条件，诸如个人自由、民主、法治等均属此类。尊重个人自由，即预设了多元价值的共存与碰撞;在民主与法治程序下，宪法为多元价值的交锋提供适当平台。无疑，宪法不可能消弭社会中的广泛分歧，只能为消弭分歧提供价值基础和对话平台。只有在保障宪法价值得以实现的基础之上，方能进一步发展出新的共识，保障社会主义核心价值体系之最终确立。罗尔斯所谓“重叠共识”，便是这样一种高层次共识。依罗尔斯所言，重叠共识是建立在多元主义理性基础之上的共识，这种共识应当独立于所有宗教学说、形而上学说和认识论学说，[25] 153 是人们通过理性讨论而产生的妥协。而宪法共识则是为此种讨论和妥协提供条件的基础性共识和程序性共识，是政治集团进行政治讨论以开掘共识之深度、全体公民参与政治生活和社会生活以拓展共识之广度的前提和基础。[25] 175 － 177 虽然社会主义核心价值体系预设了某些价值的必要性，但这些价值是否能被广泛接受，以及如何为人们所接受，则需要经历复杂的程序。而宪法中包含的诸多价值共识，则是这一程序得以顺利完成的保障。

三、宪法实施: 社会主义核心价值体系建设的必由之路

既然宪法本身即是一种社会共识，其与社会主义核心价值体系具有内在统一性，更为重要的是，宪法包含的个人自由、民主政治、法治程序等价值的实现，是使社会主义核心价值体系能为人们自觉接受和认同的前提条件，那么实施宪法、实现宪法政治则是建设社会主义核心价值体系最为可行的路径。

在当代中国，宪法包含了社会主义核心价值体系中的大部分内容，这是两者之间的共通之处。严格说来，这种共通之处实际上是由中国共产党的性质决定的。我国现行《宪法》体现了中国共产党的主导性意志，而社会主义核心价值体系建设则是中国共产党应对现实社会挑战提出的对策，两者在指导思想、具体方案等方面具有高度一致性并不奇怪。问题在于，如果说宪法已经将社会主义核心价值体系的主要内容表述完毕，那么再提出建设社会主义核心价值体系的意义何在?这种表达方式的重复一方面说明，社会主义核心价值体系毕竟存在一些不同于宪法所规定的价值之处; 另一方面也反映了一个令宪法学人感到无奈的事实，即我国宪法并没有得到严格执行。诚然，社会主义核心价值体系中的不少内容是宪法无从涵盖的，但正如前文所述，也有相当一部分内容是重合的，而且这些内容在社会主义核心价值体系中居于十分重要的地位。

因此，如果宪法得以实施，那么这些价值将会实现，社会主义核心价值体系建设将会大大向前推进。然而我国现行《宪法》的实施状况并不令人乐观，不少宪法规范在现实中落空是一个司空见惯的问题。如果连宪法中的重要规则都无法严格执行，那么隐含在宪法文本中的非规则性道德规范、政治原则、国家政策等内容的实现，更是一个无法保障的目标。与此相联系的是，在没有宪法规范和宪法制度作为保障机制的情况下，如果仅仅依靠执政党的政策宣传和政治教育，那么社会主义核心价值体系建设又何以能够完成?因此，要在当代中国建设社会主义核心价值体系，需要分步骤完成如下目标: 第一，将宪法的规则性内容予以完全落实，建立完善的宪法保障机制以维护宪法权威; 其二，在确保宪法规则不被违背的前提下，通过长期的宪政实践，逐步探索建立保障宪法中的价值、原则、政策等内容得以实现的机制; 其三，在宪法日益完善、宪法价值逐步深入人心的前提下，按照宪法所设定的正当程序，在全党和全国人民中广泛开展关于社会主义核心价值观的讨论，在宪法共识的基础上发展出更高水平的共识。而无论从哪一方面来看，宪法的实施都是必不可少的条件。宪法实施不仅意味着作为共识的宪法价值的实现，更是保障社会主义核心价值体系中的其他价值得以实现的基础性条件。惟因如此，我们才可以说，宪法实施是社会主义核心价值体系建设的必由之路。

参考文献:

[1] 秦晖.“中国奇迹”的形成与未来 [N]. 南方周末，2008 － 02 － 21.

[2] 孙立平. 总体性资本与转型期精英形成 [J]. 浙江学刊，2002，(3) .

[3] 孙立平. 断裂: 20 世纪 90 年代以来的中国社会 [M]. 北京: 社会科学文献出版社，2003.

[4] [德] 卡尔·施密特. 宪法学说 [M]. 刘锋，译. 上海: 上海世纪出版集团，上海人民出版社，2005: 26.

[5] [美] 查尔斯·A·比尔德. 美国宪法的经济观 [M]. 何希齐，译. 北京: 商务印书馆，1984:227.

[6] [美] 凯斯·R·桑斯坦. 偏颇的宪法 [M]. 宋华琳，毕竞悦，译. 北京: 北京大学出版 社，2005: 26.

[7] [美] 布鲁斯·阿克曼. 我们人民: 宪法的根基 [M]. 孙力，张朝霞，译. 北京: 法律出版社，2004.

[8] 陈端洪. 宪法学的知识界碑————一个政治学者和一个宪法学者关于制宪权的对话 [J]. 开放时代，2010，(3) .

[9] [英] 约翰·斯图亚特·密尔. 论自由 [M]. 于庆生，译. 北京: 中国法制出版社，2009: 80.

[10] 邹谠. 二十世纪中国政治: 从宏观历史与微观行动的角度看 [M]. 香港: 香港牛津大学出版社，1994: 198 － 199.

[11] [英] 大卫·休谟. 道德原则研究 [M]. 曾晓平，译. 北京: 商务印书馆，2009: 32.

[12] [美] 罗伯特·D·帕特南. 使民主运转起来————现代意大利的公民传统 [M]. 王列，赖海榕，译. 南昌: 江西人民出版社，2001: 206.

[13] [德] 米歇尔·鲍曼. 道德的市场 [M]. 肖君，黄承 业，译. 北 京: 中 国 社 会 科 学 出 版 社，2003: 594.

[14] [美] 福山. 信任: 社会美德与创造经济繁荣 [M]. 彭志华，译. 海口: 海南出版社，2001:286.

[15] 强世功. 中国宪法中的不成文宪法————理解中国宪法的新视角 [J]. 开放时代，2009，(12) .

[16] 邓小平文选(第 3 卷) [M]. 北京: 人民出版社，1993: 265.

[17] [美] 塞缪尔·亨廷顿. 第三波————20 世纪后期民主化浪潮 [M]. 刘军宁，译. 上海: 上海三联书店，1998: 59.

[18] 邓小平文选(第 1 卷) [M]. 北京: 人民出版社，1994: 270.

[19] 康晓光. 经济增长、社会公正、民主法治与合法性基础————1978 年以来的变化与今后的选择 [J]. 战略与管理，1999，(4) .

[20] 李泽厚. 中国现代思想史论 [M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店，2008: 21.

[21] 孙中山选集 [M]. 北京: 人民出版社，1981:802.
[22] 秦晖. 中国模式特点是官自由和穷人负福利 [EB /OL]. 财新网 http: //www. caijing. com. cn /2010 — 09 — 25 /110529684. html，2011 — 11— 21 访问.
[23] [英] 戴维·米勒. 社会正义原则 [M]. 应奇，译. 南京: 江苏人民出版社，2001: 108 — 111.
[24] [美] 约翰·罗尔斯. 正义论 [M]. 何怀宏，等译. 北京: 中国社会科学出版社，1988: 266.
[25] [美] 约翰·罗尔斯. 政治自由主义 [M]. 万俊人，译. 南京: 译林出版社，2000: 153.

作者简介及联系方式：谭川，女，西南大学马克思主义学院硕士研究生，主要从事思想政治教育理论与实践研究。联系电话：18883761171。邮箱：979207253@qq.com。通讯地址：重庆市北碚区天生路 2 号西南大学马克思主义学院。邮编：400715。

理念、支持与教学：美国宪法国民教育的特点及启示

于仁鹏*
（西南大学法学院，重庆 400716）

摘 要：作为公民教育重要组成部分，宪法国民教育贯穿美国学校教育课程的始终，历经半个多世纪的发展，成效显著。美国宪法国民教育表现出“自上而下”的发起模式、完备的政策支持、科学的教学体制等特点。我国系统化宪法普及教育起步较晚，存在一些不足，通过借鉴美国宪法国民教育的发展优势，反思我国宪法国民教育的不足，为宪法国民教育体系在参与理念、政策支持、教学体制等方面提供相应完善路径。

关键词：美国；宪法国民教育；理念与模式；政策支持

国民教育是指纳入国家教育计划里的教育系列，根据《中华人民共和国教育法》规定，我国国民教育包括：“学前教育、初等教育、中等教育、高等教育的学校教育制度。”宪法国民教育即指在国民教育体系内进行的以国家观念和公民意识培养为核心内容的宪法普及教育。在国民教育体系内展开宪法教育，弘扬宪法精神，树立宪法权威，是深入开展法治宣传教育的重要举措。习近平同志在中共中央政治局第四次集体学习会议上指出要把“宪法法律教育纳入国民教育体系”[1]。《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法治宣传教育的第七个五年规划》中指出要“坚持把学习宣传宪法摆在首要位置”。区别于高等教育中法学专业的宪法课程，宪法公民教育的内容在涉及宪法基础知识的基础上应当注重宪法意识以及宪法信仰的培养，“既要强调政治层面的宪法，又要重视生活层面的宪法”[2]。就目前而言我国宪法国民教育的实施仍然存在一系列问题，在参与理念上，学校内的宪法教育采用“根据上级法治宣传教育文件制定相应文件”[3]的“自上而下”普及模式，缺少学校、社会主体的主动参与；在授课模式与教材设计上“注重法律知识传授、忽视法治理念教育”[4]以及“教材内容过于陈旧，缺少系统成套教材”[5]导致学生对“思想道德修养与法律基础”相关的课程认可度不高[6]。区别于专门的法学教育，国民教育中的法学教育应当在普及法律知识的同时更加注重法律理念与法律信仰的培养，然而在实践课堂教学中，照本宣科、缺乏互动与创新是普法质量大打折扣的原因之一。宪法的普及在形式上应该更加多元化，在传统宪法普及教育形式基础上推动创新，让公民深切体会宪法、理解宪法、信仰宪法、运用宪法。美国宪法国民教育以法治教育与公民课的形式呈现，表现出发起主体多元化、配套政策完备、教育模式创新等特点，通过分析其特点可以为我国宪法国民教育提供一定的借鉴与启示。

一、美国宪法国民教育特点

美国宪法国民教育的主要特点是传播美国的民主价值观，“政治性是美国公民教育的本质规定”[7]同时也是美国宪法国民教育的本质属性。美国的法治教育（Law-Related Education）起步于 20 世纪 50 年代，麦卡锡主义与冷战的爆发使得美国国内加强民主的呼声日渐强烈，1957 年美国政府开始调整包括公民教育在内的国内教育体系。经过半个世纪的发展，美国宪法教育不断朝着制度化方向发展。根据美国公民学习和参与信息研究中心的调查显示，自 1972 年至 2000 年美国青年的大选投

*作者简介：于仁鹏（1994-），男，河北廊坊人，西南大学法学院 2017 级硕士研究生。
1 新华社：《习近平强调：更加注重发挥宪法重要作用把实施宪法提高到新的水平》，《中国人大》2018 年第 5 期。
2 袁祥、曹建文、周叶中：《宪法的生命在于融入公民生活》，《浙江人大》2005 年第 9 期。
3 参见董翼：《大学生法治教育存在的主要问题及对策思考》，《思想理论教育》2016 年第 3 期。
4 李婧：《高校加强社会主义法治理念教育的思考与建议》，《思想理论教育导刊》2011 年第 12 期。
5 贾静：《中小学法治教育的实施路径及存在的问题》，《河南教育学院学报（哲学社会科学版）》，2015 年第 5 期。
6 参见王开琼：《当代大学生法律意识教育调查研究》，《黑龙江高教研究》2012 年第 7 期。
7 吴艳东：《论美国公民教育的政治性本质及启示》，《思想教育研究》2018 年第 1 期。

票率一直处于不断下降的发展态势，至 2000 年青年人的投票率已经下降至 16%[1]。进入新世纪之后，美国专门对学校公民教育课程体系进行了修订和完善，以此来强化公民教育中宪法教育内容的比例。《公民学与政府国家标准》（National Standards for Civics and Government）、《国家社会科课程标准：卓越的期望》(Expectations of Excellence Curriculum Standards for Social Studies)等国家课程标准的出台，使得美国宪法普及教育的内容、形式都得到了规范与完善。据统计 2004 年参加总统大选投票的青年人比率已经占到 47% [2]。根据 2010 年美国教育进展评估组织所做的全美公民教育评估显示，美国 4 年级公民课中的内容主要包括了总统与国家领导人、公民的权利与义务、政府规章与法律、政府运作与选举投票。在接受调查的 8 年级学生中，有 82%的学生学习过《美国宪法》，超过 70%的学生学习过国会、政党、选举投票、州及地方政府等宪法相关的知识。在对 12 年级的学生进行调查中，有 68%的学生表示在学校中学习过政党、选举和投票、以及州和地方政府等宪法性知识。[3]宪法教育的普及率在美国国民教育体系中已达到较高水平，其成功推行应归结于多元化的推动模式、完备的政策支持与不断创新的课程设置等原因。

（一）“自下而上”的推动理念

美国的宪法国民教育表现出参与主体的多元化，除有关政府职能部门外个人与非政府组织也是推动宪法教育发展的重要动力，形成了以政府为主导，社会力量持续推动的格局。

1. 代表性人物

伊西多·斯坦（Isidore Starr）被称为美国法治教育之父，他从 20 世纪 30 年代开始从事公众法律教育，多年来一直致力于将案例教学引入高中课堂。1962 年，他同明娜·波斯特·佩舍（Minna Post Peyser）在马萨诸塞州的威廉姆敦共同组织召开会议，旨在增强高中生对于人权法案的了解。会议制定了《威廉姆敦报告》，以向学生传达自由、公正、平等的宪政民主理念。1962 年美国最高法院法官威廉姆·J·布伦南（William J. Brennan）在全国社会研究委员会第 42 届年会上发表讲话呼吁教育者将《权利法案》带进课堂，宣扬宪法与法律的权威，反思教育体系。布伦南的讲话同时推动了全国范围教师培训机构的发展。

2. 代表性组织

部分非政府组织也开始从事教材编写、课程开发等活动，对全国法治教育的发展产生了推动与影响。其中具有代表性的包括公民教育中心（Center for Civic Education）、美国律师协会青少年公民教育特别委员会（American Bar Association Special Committee on Youth Education for Citizenship）、宪法权利基金会（Constitutional Rights Foundation）和国家法律公民教育研究所（National Institute for Citizen Education in the Law）等。

1963 年薇薇安门罗（Vivian Monroe）在加利福尼亚州创办宪法权利基金会（Constitutional Rights Foundation），该基金会推动了加利福尼亚州教育委员会制定“权利法案教学计划”（Bill of Rights Project）并且编写中学、大学均适用的《权利法案——教师用书》(The Bill of Rights A Source Book for Teachers）[4]，旨在增进学生与宪法的距离，增强宪法信仰。

1964 年成立于加州大学洛杉矶分校的公民教育委员会是美国公民教育中心的前身，委员会从当时陈旧乏味且脱离现实的公民教育教材入手，试图“根据社会现状开发学生感兴趣的课程，不仅教给学生公民知识，培养学生的公民态度，更注重提升学生的公民技能，以帮助他们理解美国民主过程的基本原则。”[5]1965 年，委员会启动了“法律程序正义”项目，围绕《权利法案》中与法律程序相关的知识体系设计出“法律程序正义”课程。此后由查尔斯·奎格力（Charles Quigley）牵头委员

[1] The Center for Information and Research on Civic Learning and Engagement, “Youth Voting”, [EB/OL].https://civicyouth.org/quick-facts/youth-voting/. 2018-5-23.
[2] The Center for Information and Research on Civic Learning and Engagement, “Youth Voting”, [EB/OL].https://civicyouth.org/quick-facts/youth-voting/. 2018-5-23.
[3] The National Assessment of Educational Progress, “The Nations Report Card”, [EB/OL]. https://www.nationsreportcard.gov/civics_2010/context_2.asp?tab_id=tab1&subtab_id=Tab_1. 2018-5-23.
[4] Starr I, “The Law Studies Movement: A Memoir”, Peabody Journal of Education, Vol. 55, No. 1 (October 1997), pp.6-11.
[5] The Committee on Civic Education of the University of California at Los Angeles, “Past, Present and Future Activities” [EB/OL]. http://eric.ed.gov/?id=ED092460. 2018-6-8

会围绕《权利法案》中的宗教自由、法律平等、言论自由等，开发出相应课程，将模拟庭审、国会听证等实践活动引入课堂。[1]最终出版教材《你作为美国公民的权利与责任》。教材深受加州师生欢迎，出版后 9 个月，就有 2 万多名学生使用。[2]

1971 年美国律师协会（American Bar Association）成立青少年公民教育特别委员会（Special Committee on Youth Education for Citizenship）旨在培养青少年的法律意识与法律思维，并为以中小学为主的教育机构提供专业的法律知识指导，推动律师等其他法律职业人员参与教学活动，向学生传达自由、公正、平等的法治理念。美国律师协会作为专业法律机构投身法治教育，增强了各州、各地区律师协会对于法治教育的重视。1977 年美国法治教育掀起“草根行动”，公民教育中心、美国律师协会、宪法权利基金会等组织联名向国会提交了《法律相关教育法案》草案，呼吁联邦政府支持与法律相关的教育项目。1978 年，草案作为《美国中小学教育法案》（Elementary and Secondary Education Act）中的重要内容获得通过，并强调“政府应支持多样化的法律相关项目和教材的研发。联邦教育部门应同其他联邦机构密切合作，继续支持法律教育项目。”[3]

个人与非政府组织在美国宪法国民教育中扮演者智库的角色，在宪法国民教育的全国性推动、教材的研发、法律专业人士的参与等诸多方面起到了重要作用。政府与社会力量在协同推动中达成良性互动，更加广泛的调动了公民对于宪法普及教育的参与，也强化了教育效果。

（二）政策支持

除了上文提到的个人及非政府组织的推动，相关政府职能部门也采取了一系列措施从制度层面构建了宪法普及教育的实施路径，主要可以体现在相关法律规范的出台以及国家课程标准的制定。

1. 法律法规的制定与完善

1968 年国会通过了《犯罪控制及街头安全综合法案》（Omnibus Crime Control and Safe Street Act），1971 年修订时着重强调了预防、控制和减少青少年犯罪，以加强对青少年的法治教育，联邦政府对于青少年法治教育的投入也逐渐加大。1965 年国会通过了《中小学教育法》，1978 年国会通过了该法的修正案，强调了学校实施法治教育的重要性。同年《法治教育法案》（Law-related Education Act）通过，以法律形式确立了法治教育在国民教育体系中的地位。

1991 年时任美国总统布什发布《美国 2000 年教育战略》（America 2000 Education Strategy），《战略》中规定了六个必要目标，其中目标一和五规定，学生需要了解公民享有的特定权利和自由，这些权利由美国宪法和人权法案保证。他们需要了解司法体系及其运作方式。学生必须了解法律的目的和公民的责任。必须促进对平等机会的理解并理解个人在这方面的责任。[4]1994 年国会通过《2000 年目标：美国教育法》（Goals 2000-Educate America Act），该法明确规定，将与民主相关的政治文化传递给青少年尤为重要，公民学与政府课程应成为学生满足毕业条件的必修科目。

2. 国家课程标准的制定

1992 年，美国社会科指导委员会组成了一个社会科课程标准工作小组，其目的就在于在“标准时代”，形成一个综合社会科学、行为科学、人类学等学科、能够体现学术水准的和能够促进学生能力培养的课程标准，以便指导美国 K-12 年级的社会科的决策者。在课程标准小组的研究成果《美国国家社会科课程标准－卓越的期望》(Expectations of Excellence Curriculum Standards for Social Studies)一书，罗列了课程学习的框架性结构，以指导各州公民教育课程教学。政府要求制定全国课程标准的学科中包含公民学、政府等共计七门课程。其中的公民学与政府授课内容主要包括与政府和国家相关的知识、与宪法和宪政相关的知识、与公民相关的知识以及与价值观、原则、信仰和品性相关的知识。美国中小学课程中设置有社会科课程，其内容主要包括历史、地理、公民学与政府。1975 年法治教育被正式列入社会科，此后超过半数的州都把法治教育增加到社会科课程当中。但由于各

[1] Henning J F, “Law-Related Education in America: Guidelines for the Future”, Report of the American Bar Association Special Committee on Youth Education for Citizenship, (January 1975). pp. 262.
[2] The Committee on Civic Education of the University of California at Los Angeles, “Past, Present and Future Activities” [EB/OL]. http://eric.ed.gov/?id=ED092460. 2018-6-8
[3] Feinstein, Sherry, and R. W. Wood, “History of Law-Related Education”, Citizen Role (May 1995). pp. 45.
[4] Association A B, “A More Perfect Union: An Introduction to Law-Related Education”, Presenter’s Guide，(1992) .pp.16.

州课程标准不统一，导致教学效果差异性很大。

1994 年受美国教育部委托公民教育中心颁布《公民学与政府国家标准》(National Standards for Civics and Government)，这是美国历史上第一部公民学课程指导性文件。《标准》详细地列举了从幼儿园到高中各个年级要达到的公民教育内容标准，尤其是分别对幼儿园至 4 年级、5-8 年级、9-12 年级三个阶段的“公民学与政府”的内容标准作了详细地具体规定。[1]《公民与政府国家标准》的制定与颁布实施，使得以宪法教育为核心的公民教育在国民教育体系中不断推进。以公民学为代表的宪法教育以单独课程的形式出现在国民教育体系中，不但体现了宪法教育的专门性，也体现了国家对于宪法教育的重视。

（三）教学模式的渗透性

1. 教材创新与学科的渗透

其一，20 世纪 50、60 年代美国宪法国民教育的教材向案例教学发展。1951-1963 年间，斯坦选取联邦最高法院具有争议性的判决编写《最高法院近期判决》(Recent Supreme Court Decisions) 作为教学材料，推动了案例教学的发展。20 世纪 60 年代美国法治教育的内容主要集中在《权利法案》上，这一阶段的主要成果包括加强了教育机构与法律体系的对接，同时在教育内容中引入案例教学。

其二，80 年代，美国宪法国民教育教材与学科设置体现出一种渗透性，开始向其他社会科课程拓展与延伸。为了将法律与权利法案教育融入学校日常教学内容中，宪法权利基金会在 1983 至 1986 年期间相继开发《社会科中的法律丛书》(Law in Social Studies Series)。此套课程旨在借助学科渗透的模式，将法律制度的各项主题融入历史、地理、公民与政府等社会科课程之中。[2]通过历史课程培养学生深厚的爱国情感、强烈的民族自尊心与自信心；通过政府学课程，向学生灌输美国政治制度是最先进的，美国的政府是世界上最好的政府，美国的经济制度是最有生命力的。[3]

其三，虽然 1975 年后法治教育被列入社会科，但是国民宪法教育的内容却不仅局限于社会科中的必修课，除了开设《公民学》、《政府》等具有宪法性质的法治课程外，宪法教育还渗透到其他学科中。宪法教育的模式由选修课模式逐渐转变为浸入式，由单独开设选修课转变为渗透、整合进已有课程中，教授的内容主要包括正义、平等、责任、自由、多样性、隐私等，并教授诸如正当程序，平等保护和公民参与等概念。[4]在中小学阶段，美国宪法教育主要通过社会科实现，其根本目的是帮助学生在相互依存的世界中成长为在西方民主、多元社会，具备为公众利益做出合理决策能力的合格公民。

2. 宪法教育的社区渗透

除了课堂教学的渗透，美国的公民教育还以各种形态渗透到公民日常生活中，如家庭和社区生活、学校课堂教学和课外活动、大众传播媒体、教会活动等。在美国中小学的法治教育中，“社区”是指可以为学生提供现实的学习和社会行动机会的学习情境，社区资源一般包括当地法律协会的志愿者、法官以及从事法律相关工作的学生家长。美国的社区和社团是开展公民教育不可缺少的领域，“强调社区联系的观点要求把好公民视为积极参与公民事务及地方、州和国家层面的社区活动。”[5]《美国 2000 年教育目标》提出，要把社区变成大课堂，每个学生都要参加社会服务活动。在社会服务活动中融入公民知识、公民技能、公民品性等公民教育内容，通过社会服务活动帮助青少年了解社会，增强责任感、道德感和服务意识。

美国有大约 21 个州的律师协会或相关的法治教育机构，组织律师或法律执行官深入学校法治教育课堂协助教师指导学生学习法律、在民主社会中做一个负责任公民。[6] 例如犹他州美国律师协会

[1] 杜海坤：《美国“主动”公民教育理念和实践及启示研究》，《湖北社会科学》2014 年第 6 期。
[2] 闻凌晨：《美国法治课程的四种取向——如何破解“一英里宽，一英寸深”？》，《中国德育》，2017 年第 22 期。
[3] 陈正桂：《美国公民教育的特征及对我国思想政治教育的启示》，《思想政治教育研究》2010 年第 3 期。
[4] Butts R F, “The Civic Mission in Educational Reform, Perspectives for the Public and the Profession”, Education and Society Series, vol.30. no 2, (February 1978), p.269.
[5] Joel Westheimer Joseph Kahne, “Educating the ‘Good’ citizen: Political Choices and Pedagogical Goals”, Political Science and Politics, no.2, (2004), p.243.
[6] Hanson R L, “The Case for Law-Related Education”, Educational Leadership, vol. 59, no. 4, (December 2001), pp. 61-64.

有关青少年公民教育委员会中的成员，会到公立中小学协助教师对青少年实施法治教育，为学生提供在职期间的资料、案例等。

二、我国宪法国民教育存在的问题

就普及模式来看，我国宪法普及教育采取上令下达的的普及模式，相较于美国多元化的参与主体，推动主体过于单一。就相关规范性文件内容而言，涉及宪法普及教育内容的规定均过于笼统，没有更为细化的内容指导，缺乏可操作性。就教育模式与教材编排而言，缺乏创新性与趣味性，宪法普及教育内容的渗透性较弱。

（一）单一“自上而下”的普及模式

1985 年中央宣传部和司法部决定，争取用五年左右时间，在全体公民中基本普及法律常识，拉开了“一五”普法的大幕。在 33 年的普法历程中，宪法普及教育一直沿着全国人大常委会“决议”和中宣部、司法部“规划”的总体路径框架展开，自上而下的形成了全国宪法普及教育的大网。

但在普法过程中，宪法普及在很长一段时间内都未能得到应有的重视。2011 年《全国人大常委会关于进一步加强法制宣传教育的决议》要求“要突出抓好宪法的学习宣传，深入学习宣传宪法确立的国体政体、根本制度、根本任务、公民的权利和义务等主要内容和精神，进一步增强公民的宪法意识和社会主义民主法治观念，形成崇尚宪法、遵守宪法、维护宪法权威的良好氛围。”《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第六个五年规划（2011—2015 年）》要求“突出抓好宪法的学习宣传教育，大力宣传公民的基本权利和义务以及国家生活的基本原则等内容。”这是《决议》和《规划》第一次明确的提出宪法普及教育的具体内容。

在这张普及教育的规划网中，宪法普及教育通过规划的执行、监督、考核层层推进。但在这样的一种自上而下的普及教育路径中，受众只能被动接受，缺乏一个必要的主动参与平台和过程。一味地依赖自上而下、官方授权式的发展路径，不足以促使民间活力的充分释放，也不足以驱动法治课程的长远发展。在宪法普及教育的过程中个人与非政府组织的参与较少，不利于激发受众参与积极性。随着宪法普及教育的深入推进，这些形式无力帮助人们实践宪法规则，理解宪法精神，体验宪法权威，感知宪法神圣。教育并不是上传下达的单方向的内容灌输，而是主体与客体的互动参与，彼此增进的一种动态过程。因此只有探索出自上而下推进与自下而上参与相结合的路径，创新宪法普及教育的形式机制，才能对宪法普及教育的深入推进产生推动作用。

（二）原则性规定过于笼统

2007 年中宣部、教育部、司法部、全国普及法律常识办公室发布《中小学法制教育指导纲要》，《纲要》对于小学、初中、高中阶段宪法教育的内容规定十分概括。小学阶段学生应“了解宪法是国家的根本大法，是制定其他法律的依据，具有最高的法律效力，初步建立宪法意识”；初中阶段“进一步学习宪法的基本知识，增强宪法意识”；高中阶段“理解宪法关于我国国体、政体、国家机构的设置和职权的相关规定，了解与公民参与政治生活相关的法律。理解宪法关于我国基本经济制度和基本分配制度的规定，了解发展社会主义市场经济的相关法律法规”。作为宪法普及教育的内容，《纲要》规定过于笼统，可操作性不强。

2013 年教育部、司法部、中央综治办、共青团中央、全国普法办再次发布《关于进一步加强青少年学生法制教育的若干意见》，提出“把社会主义法治理念贯穿于大中小学法制教育全过程。”在此基础上，还明确提出了大中小学各阶段法制教育的具体要求。小学阶段要“让学生初步了解宪法”；初中阶段要让学生“进一步学习宪法的基本知识，了解法治的精神”。高中阶段要让学生“形成法律意识和法治观念，懂得法治是治国理政的基本方式”；高等学校要“进一步培养学生法律意识，使学生了解现代法学的基本理论和中国特色社会主义法律体系”。《意见》关于小学、初中阶段的宪法教育内容都是总括式的，缺乏具体的指导能力。对于高中、高等学校甚至没有专门提到宪法教育。

2016 年教育部、司法部、全国普法办关于印发《青少年法治教育大纲》的通知。相较于之前的两个文件，《通知》在宪法教育内容上较为具体，小学阶段要“认知国家象征及标志”、“建立对宪法

的法律地位和权威的初步认知”；初中阶段“进一步深化宪法教育。了解国家基本制度，强化国家认同。初步了解政府依法行政的基本原则，了解重要国家机构的职权。认知国家尊重和保障人权的意义。加深对公民基本权利和义务的认识”；高中阶段“加深对宪法的地位、功能和价值的认识，明晰宪法原则，深入理解宪法所确立的国家基本制度，加深对公民基本权利与基本义务的认知，加深对重要法治原则的理解，了解选举制度和重要法律规定，认知法治与民主的关系。了解宪法实施及其监督的程序与机制”高等教育阶段“掌握宪法基本知识”。总体来说，关于青少年法治教育的三个文件均为部门规章，且规定的内容都较为宽泛，仅从原则上进行规定，缺乏具体的可操作性。

（三）教学体制不完善

1. 以应试为主的教育方式

教学模式不合理主要体现在照本宣科式的应试教育方法。我国宪法普及教育体现在教育体系中主要以“思想政治”类课程为主要载体，以应试为主要目的的课程设置模式使得教育形式过于单一，导致学生兴趣低下。整个教学过程以记忆应试为主，缺少案例、参观、调研等实践环节。对于学校开展的法制教育仅有两成学生认为非常有用，有近四成学生认为几乎无用[1]。除了政治课外，学校其他法治普及形式收效也不容乐观，“对于学校目前开展的法制教育，13%的学生认为教育内容老套，不符合社会发展和学生成长的现实需求，31%的学生认为教育形式太死板，引不起自己的兴趣，19%的学生选择教育领域具有狭隘性，有待拓宽，还有 29%的学生选择教育课时比重较少，甚至被视为无关紧要的‘副科’，课时被其他科目占用。”[2]应当让宪法普及以同学喜闻乐见的形式出现，让宪法普及教育融入学生学习、生活。

2. 课程设置独立、课程内容乏渗透性

以高中阶段为例，“思想政治课”独立设置成为宪法教育的主要载体。高中阶段《思想政治》共有必修四册、选修六册，合计十册。其中仅有必修二《政治生活》与选修五《生活中的法律常识》涉及宪法、法律知识。必修二《政治生活》主要介绍了我国的国体、政体、政党制度、人民代表大会制度、民族区域自治制度以及公民的政治参与，从课程编排来看其内容总是过多关注于宪法的文本知识和宪法序言中对政权合法性确认，重点篇幅都放在执政党地位的合法性、国家制度、国家结构等基本知识和党的事业上。而对于公民私权利的保障与实施、国家公权力的限制等其他宪法理念则有所忽略。选修五《生活中的法律常识》主要介绍了部分民事权利、合同法、劳动法、婚姻家庭法等内容，很少涉及宪法知识。宪法教育零星散落于“思想政治”课中，未能与其他科目有机结合。虽然 2007 年《中小学法制教育指导纲要》与 2016 年《青少年法治教育大纲》中都曾提到要向相关学科渗透，但都描述的较为空泛，未能落实在具体教材编写与实施上，使得教师在授课过程中缺乏统一的课程标准指导。另外其他科目的老师缺少法律相关专业知识背景，在教学中很难将其课堂知识与法律、宪法相联系，成为宪法教育渗透的一个阻碍因素。

三、美国宪法普及对我国的借鉴

美国半个多世纪的宪法普及活动成果显著，其多元化主体参与的理念与完备的政策支持、先进的教学模式等特点可以为我国宪法普及教育提供一定借鉴。

（一）“自上而下”与“自下而上”道路相结合

在法治教育领域，我国长期奉行“自上而下的缔造（受控的）公民”[3]的传统模式。然而法治教育的现代转型不仅需要国家自上而下的制度设计，而且离不开自下而上的民间活力。

其一，应当在有关职能部门的指导下发挥法律专业人士、法律组织的积极参与能力，参与课程研发、教材编写与教师培训。在实践领域，我国的法治教育尚且停留在邀请法学专家审核中小学教

[1] 杨春芳、汪莉：《中学生法制教育现状的反思——基于天津市 200 名中学生的调查》，《教学与管理》2013 年第 16 期。

[2] 杨春芳、汪莉：《中学生法制教育现状的反思——基于天津市 200 名中学生的调查》，《教学与管理》2013 年第 16 期。

[3] [德]托马斯·海贝勒、宾建成：《自上而下建立公民社会结构？》，《经济社会体制比较》2010 年第 6 期。

材，学校邀请公安、法院人士进行法治讲座，这些专业人士始终充当＂客人＂的角色，未能有效地融入学校的课程之中。而美国自法治教育兴起之初，高校法律系师生、律师、法官等专业人士为主体，他们不仅介入课堂的教学，更是参与到课程的设计、教材的编写、师资的培训。无论是理论的建构还是实践的需要，都离不开自下而上的力量。因此，在我国法治课程建设不应忽视法治教育组织、法律资源人士的作用，他们是促成法治教育蓬勃发展的一股重要力量，也是法治教育制度化不可或缺的一环。法学学者、高校法学专业学生、警察、法官及律师团体应当更多的参与到法治教育之中，深入一线授课、组织教师培训、介入课程开发等。

其二，发挥社会力量，推动宪法普及教育资金来源多样化。相关政府职能部门是宪法普及教育的主要资金来源，与此同时应该鼓励社会资本进入以宪法为核心的法治教育普及全过程。在加强学校与司法机关对接的同时，注重社会法律团体与法律人才的交流与互动，对优秀宪法普及个人、团体进行表彰。

（二）完善配套规范设置

以规范性文件的形式指导全国进行宪法教育，培育学生宪法信仰与宪法理念。2007 年的《中小学法制教育指导纲要》与 2016 年《青少年法治教育大纲》都强调了宪法教育在青少年法治教育中的重要地位，但有关宪法国民教育内容的规定都过于原则化。因此应该完善宪法教育相关规范设定，规划确定国民教育体系各个阶段宪法普及的内容及形式，以更加细化的方式增加规定的可执行性

其一，所涉宪法普及教育有关政府职能部门可将小学、中学、高中、高等教育各个阶段所涉及的宪法教育内容、建议参加的活动形式以列举的方式予以确定。明确全国统一的教学大纲与课程实施标准，做到精细化、规范化，以提高执行性与操作性。在必要的情况下也可以考虑设立青少年法治教育法，以法律形式规范以宪法普及为核心的青少年法治教育体系。

其二，还应当注意，宪法普及教育不能只做政治宣传，还应当注重公民权利、义务意识的培养，引导公民关注宪法的价值，增强公民对于党和政府对信任，强化以宪法为指引的爱国主义精神。在宪法的框架内，规范国家权力的运行，切实保障公民权利得到维护。“宣传宪法，就是要找到宪法的灵魂所在，通过宣传宪法的契约精神，重新发现人们的权利和义务，”[1]

（三）完善教学模式、创新课程与教材设计

美国的法治教育渗透到社会学、历史、经济学等多门学科之中。政府、社会人士、法律相关机构、学校都重视法治教学的开展和落实。在我国宪法普及教育的过程中应注重宪法教育向其他学科的渗透。除了在课堂上学习宪法、了解宪法，还应扩大学生的学习空间，发挥社区、社会的宪法普及作用，增加学生的实践参与活动，以培养学习宪法的兴趣。

1. 增设专门法治课程，增加宪法教育内容比重

在课程设置方面，我国国民教育体系内的法治教育课程主要体现在小学阶段的《品德与社会》、初中阶段的《思想品德》、高中阶段的《思想政治》必修、选修系列，以及大学阶段的《思想道德修养与法律基础》，相较美国而言国内缺少专门的法治教育课程。因此可以在小学、初中、高中前两年以及高等教育阶段增设专门法治教育课程。另外也可以在不改变原有课程的基础上调整课程内容，在思想品德或政治课中增加法律知识尤其是宪法知识所占比重。在法治教育效果评估上，不能仅把眼光局限在学生分数的增加上，要帮助学生懂得社会生活的规则、认识宪法、用法律处理日常可能遇到的纠纷。可以组织学生学习具有典型性的宪法性案件、学习宪法仪式，组织开展模拟法庭、参观司法审判机关等，将类似活动参与效果计入综合素质评定标准，以增进学生参与积极性。

2. 丰富课堂形式

美国的法治教育课堂通常采用案例教学、情景教学、模拟法庭等形式丰富课堂教学。相比于文本教学，互动式教学不但能激发学生学习的积极性、主动性，同时也有助于增强学习效果。对低年级学生的教学应当主要以培养秩序、规则意识为主，逐渐形成法律意识、宪法意识，增加游戏、绘画、观影等趣味性活动；对于中高年级学生则应以宪法知识、宪法理念为主，学习宪法知识、培育

[1] 乔新生：《我们该如何宣传宪法》，《检察日报》2009 年第 3 期。

爱国主义精神与民族自豪感。学校还应该增加《国歌法》、《国旗法》、《国徽法》等宪法性法律的学习，增加学生对国家标志的仪式感，将宪法融入生活。

3. 优化师资队伍

美国的法治教育项目中，教师一般都受过系统的法治教育培训。这就保证了法治教育有一支专业化、学术化、高质量的师资队伍。我国在宪法教育普及过程中不仅应当在学校中增加专职法治老师的数量，与此同时还应加强兼职教师比如律师、社会志愿者等的加入，充分保证教师结构的多元化。应该积极探索多元化师资模式，定期举办由法律专业人员组成的宣讲团入校宣传讲座，让“优秀法律人才进校园”、“学生实践走出去”成为学校宪法教育的常态。此外，应当定期召开专职法治老师与其他任课老师的交流座谈会，共同探索宪法教育与其他学科的融合与渗透，促进学生对宪法的深入理解。

四、结语

宪法普及教育是法治教育的重中之重也是社会主义法治社会建设的重要环节。通过借鉴美国宪法普及的经验，可以从三个方面加强我国宪法普及工作。其一，开展“自上而下”与“自下而上”相结合的普法道路，增强社会力量参与的能动性，同时鼓励社会资本对宪法普及教育的投入。其二，完善宪法普及相关规范设定，制定统一的课程实施标准，必要时出台“青少年法治教育法”。其三，完善教学体制，不断完善课程设置、教材编排、师资力量等，加强学生对于宪法的体验与参与，增加法律专业人士与团体的参与以弥补师生法律知识不足的缺陷。

通过完善宪法普及教育的理念、政策支持、教学体制，在一定程度上改变师生对法律乃至司法系统的认知、态度，增进公民宪法参与的意识与能力。政府力量与社会自发力量的良性互动、协同推进，配合学校开展宪法教育课程，应该成为宪法普及教育的应有之义。

【论文提纲】

宪法话语的有效载体：宪法故事刍议

石东坡 尹学铭[1]
（浙江工业大学文化与法制研究中心，浙江 杭州 310014）

摘 要：就形态而言，既存在有纸面上的宪法，又存在生活中的宪法，还存在心境中的宪法。心境中的宪法来自社会主体对纸面上的宪法和生活中的宪法的认知和反映，其中，宪法话语言说是纸面上的宪法和生活中的宪法抵达社会主体主观世界的基本方式和必然途径。宪法话语载体中，宪法故事是宪法实践活动的叙事内容及其表达行为，是宪法话语作为活化宪法文本、纳入现实生活、生成宪法文化的实践截取与故事呈现；也是宪法价值、宪法制度和宪法思维在现实生活中的折射和应用的生动写照与形象承载。宪法故事来自立宪、修宪、释宪以及护宪、行宪中的合宪性审查等的真实史实与实际展开。依宪执政、依宪治国的进程中必然孕育和产出宪法故事，宪法故事又反过来以其真实性、本源性、整体性和示范性将宪法价值、宪法实施及其监督保障的理念、思维与体制机制灌输和感召社会公众，并直接发挥对公权力主体的警示作用。对典型宪法故事的征集、发现、提炼与展现、转播，是营造宪法文化、确立宪法传统的重要渠道。克服宪法故事匮乏、激活宪法故事传播，是全面促进宪法在受众中的有效认同、健全宪法国民教育、树立全民宪法权威和夯实法治中国形象的必由之路和紧迫任务。

关键词：宪法话语；宪法文化；宪法形态；宪法故事；宪法权威

引言：宪法故事的缺失与缺憾

一、宪法故事的界定与意义

（一）宪法故事的含义与特点

1. 宪法故事的含义辨析
2. 宪法故事的主要特点
   （1）真实性
   （2）本源性
   （3）整体性
   （4）示范性
3. 宪法故事与其它宪法文化的关系
   （1）宪法故事与宪法文本
   （2）宪法故事与宪法制度
   （3）宪法故事与宪法案例

（二）宪法故事的要素与类型

1. 宪法故事的构成要素
   （1）故事的一般构成要素

[1] 石东坡，法学博士、教授、硕士生导师，浙江工业大学文化与法制研究中心主任，学术期刊社主任，主要研究立法学、文化法学。尹学铭，浙江工业大学文化与法制研究中心主任助理，《中国文化法学评论》编辑、浙江工业大学法学院硕士生。

(2) 宪法故事的特有构成

2. 宪法故事的主要类型

(1) 按照立宪到行宪全过程划分

(2) 按照宪法调整对象范围划分

(3) 按照宪法若干价值理念划分

(4) 按照宪法历史发展时段划分

(5) 按照宪法遵守实施主体划分

3. 宪法故事的艺术表现

(1) 宪法故事记述

(2) 宪法故事口述

(3) 宪法故事文学（报告文学、历史小说、诗歌）

(4) 宪法故事艺术（绘画、电影、动漫）

（三）宪法故事的意义与功能

1. 宪法故事的意义

(1) 宪法实践中的宪法故事

(2) 宪法文化中的宪法故事

(3) 宪法话语中的宪法故事

2. 宪法故事的功能

(1) 宪法故事的记述功能

(2) 宪法故事的教育功能

(3) 宪法故事的传播功能

(4) 宪法故事的裁判功能

二、宪法故事的来源与发现

（一）宪法故事的来源

1. 宪法故事的根本来源

2. 宪法故事的直接来源

3. 宪法故事的域外来源

（二）宪法故事的发现

1. 宪法故事的发现视角

2. 宪法故事的发现媒介

3. 宪法故事的发现途径

（三）宪法故事的塑造

1. 宪法故事的塑造意识

2. 宪法故事的塑造原则

3. 宪法故事的塑造策略（以美国立宪故事经典化为例）

三、宪法故事的叙述与传播

(一) 宪法故事的叙述

1. 宪法故事叙述的立场

2. 宪法故事叙述的方式

3. 宪法故事叙述的技术（技巧）

（二）宪法故事的传播

1. 宪法故事传播的挑战

2. 宪法故事传播的自觉

3. 宪法故事传播的进路

结语：讲好中国宪法故事

宪法国民教育、宪法故事与宪法自信

谭波*
（河南工业大学 法学院，河南 郑州 450001）

摘　要：宪法国民教育可以在广义和狭义上有不同的理解，可涵盖宪法知识、宪法意识等多个层面。宪法故事对宪法国民教育具有非同寻常的教益，宪法故事的生成有其独特的必要性，宪法事件需要在纠偏后才能成为宪法故事的素材，这也是宪法国民教育不同于宪法专业教育的关键点所在。我国宪法的修改也带来了对宪法国民教育的新要求，宪法故事背景下的宪法国民教育理当成为未来的新风向。通过宪法国民教育及其宪法故事手段、宪法表彰机制的建构，达到确立宪法自信的最终结果。

关键词：国民教育　宪法故事　宪法自信

改革开放 40 年以降，法治建设事业尤其是宪法实践发展日新月异，宪法教育也与时俱进，作为 20 多年法学教育的亲身经历者，[1]在被教育和教育别人的过程中，多有感怀，尤其对于宪法国民教育的发展，更是感触良多。

一、宪法国民教育的登台

宪法国民教育，相对于宪法专业教育而言，是亟待加强的领域。自 1954 年宪法颁布以来，我国真正意义上的宪法国民教育经历了 60 多年的时间，其间有过波折，甚至走过弯路。为了实现所谓的“妇孺皆知”，1975 年宪法被缩减至 30 条，这种类型的“宪法国民教育”虽然能够造就公众对宪法内容的熟知，但实不可采。好在时隔七年之后，1982 年宪法又回复到了正常的规模与状态，良性的宪法国民教育也重回公众视野。

2014 年党的十八届四中全会提出，“在全社会普遍开展宪法教育，弘扬宪法精神。建立宪法宣誓制度，凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓”。同时提出，“把宪法法律列入党委(党组)中心组学习内容，列为党校、行政学院、干部学院、社会主义学院必修课。把法治教育纳入国民教育体系，从青少年抓起，在中小学设立法治知识课程”。2017 年党的十九大报告指出，加大全民普法力度，建设社会主义法治文化，树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。2018 年 2 月，中央政治局在第四次集体学习时，习近平总书记提出，“要加强**宪法学习宣传教育**，弘扬**宪法精神**、普及**宪法知识**，为加强宪法实施和监督营造良好氛围。宪法法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰，加强**宪法学习宣传教育**是实施宪法的重要基础。要在全社会广泛开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的宣传教育，弘扬**宪法精神**，弘扬社会主义法治意识，增强广大干部群众的**宪法意识**，使全体人民成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。要坚持从青少年抓起，把**宪法法律教育**纳入国民教育体系，引导青少年从小掌握**宪法法律知识**、树立**宪法法律意识**、养成遵法守法习惯。要完善国家工作人员学习宪法法律的制度，推动领导干部加强宪法学习，增强宪法意识，带头尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法，做尊法学法守法用法的模范”。

至此，宪法国民教育的体系基本定型，广义的宪法国民教育应该包括国家工作人员的宪法国民教育和群众的宪法国民教育，狭义的宪法国民教育则仅指对普通国民的宪法教育。宪法国民教育涉及众多的元素，分布于不同层面，包括宪法精神、宪法知识、宪法意识，正如当年学者对宪法秩序中宪法观念或观念宪法的研究。[2]而要达致不同层面直至最终形成完整有效的宪法国民教育体系，其中的宪法知识传授、宪法意识培养、宪法精神弘扬都不可或缺。而这些也都联系或依托于相应的宪法实践（如宪法宣誓、由公民或相应国家机关启动的合宪性审查程序等）。

二、宪法故事之于宪法国民教育的教益

（一）故事的当代意义

讲好中国故事，传播好中国声音，不仅是习近平总书记对外宣工作的要求，同时，他对中华文化的弘扬也是一贯持此标准。并且，他本人也成为讲好中国故事的身体力行者。《习近平讲故事》2017 年经人民出版社出版，其内容主要分为对内篇的廉政故事、品格故事、励志故事和治理故事以及对外篇的人民友好故事、国家交往故事、文化融通故事、历史情感故事和其亲历的故事，从内容看，涉及国家外交、国家治理、文化等领域，尤其是对内篇的故事里，包含了当下中国共产党力推的廉政反腐的大手笔，从大的角度来看又是国家治理体系改革的组成部分，这些也都为上述故事所包含。由此可见，我们并不需要所谓的“言必称西方”，在制度生成和制度建设的道路上，只要我们自己心存信心，秉持自己的国情和文化来看问题，一切难题有可能顺其自然，得到迎刃而解。

（二）宪法故事生成的必要性

宪法故事，其实是宪法国民教育的另一种形式。[1]我们都知道“塞罕坝”，这是一个源于沙漠治理的真实版本，积聚了几代人的努力，勾起了当代人的环保意识，中国塞罕坝林场建设者也成为联合国环境领域的最高荣誉，集体获得地球卫士奖中的激励与行动奖，成为环保国民教育的最佳版本。宪法故事，相比我国古代的寓言故事和上面的“塞罕坝”环保故事来说，成为我国当下国民教育和法治教育中的薄弱环节。在判例作为宪法渊源的一些国家，宪法判例成为宪法故事的绝佳素材。其中既有关于人身保护令、法院权限和反恐战争的权力限制与秩序维护的问题，又有关于效忠宣誓和思想自由的权利叙事。[2]而在不以宪法判例作为渊源的我国，如何构造宪法故事的来源，成为我们需要解决的中国特色问题。在国内，其实目前也已经出现所谓的“宪法精神学习读本”或曰相应的宪法故事书籍，援引国外的相应素材与国内的制度进行相应的制度对比，图文并茂，基本达到了灵活务实的宪法宣传效果。

表 1　美国版与中国版宪法故事的对比

美国版“宪法故事”[3]	中国版“法治与宪法故事”[4]
1 马伯里诉麦迪逊案的故事:让失败看起来像是胜利 迈克尔·w·麦康奈尔	1 人类历史为什么会有周期律
2 麦考洛克案的故事—信任中央权力 丹尼尔·a·法伯尔	2 为什么历史上总是“政怠宦成”
3 维克特诉费尔本的故事:农业、整体性与贸易 吉姆·陈	3 为什么许多人“求荣”反倒“取辱”
4 布什诉戈尔案:司法能动主义的悖论 迈克尔·j·格哈特	4 为什么历史上的改革总是“人亡政息”
5 德雷克·斯科特案的故事:原意主义被遗忘的过去 克里斯托弗·l·艾斯格鲁伯	5 为什么历史上的王朝总是“兴也勃，亡也忽”
6 普莱西诉弗格森案的故事:种族形式主义的死亡与复活 谢丽尔·i·哈里斯	6 良宪及实施:制止互相伤害的伟大发明
7 是松诉合众国案的故事:日裔美国人案件 尼尔·哥坦达	7“人”的本性决定需要对权力实施某种约束
8 贝克诉卡尔案的故事 斯蒂芬·安索拉伯赫 萨缪尔·认萨迦沃夫	8 良宪是什么
9 洛克纳诉纽约州案的故事:规制国家成长道路上的障碍 大卫·e·伯恩斯坦	9 宪法的产生与发展
10 角逐的阵地:罗伊诉韦德的故事及其对美国社会的影响 露辛达·m·芬利	10 中国宪法的产生与发展
11 惠特尼诉加利福尼亚州的故事:思想	

---

*作者简介：谭波，男，1979 年 7 月生，河南商丘人，河南工业大学法学院教授，硕士生导师，副院长，主要研究宪法学与行政法学。

[1]笔者自 1997 年入读中南政法学院以来，历经四年的法学本科和三年的法学硕研学习，2004 年开始从事法学教育，2007 年又入读中国政法大学，接受法学博士教育，专业方向均为宪法学与行政法学，毕业后两年再入中国社会科学院从事宪法学与行政法学法学博士后研究，直至 2015 年出站，2016 年获博士后证书。可谓是中国法学教育尤其是宪法学与行政法学专业教育的全盘经历者与践行者。

[2]参见刘茂林：《中国宪法导论（第 2 版）》，北京大学出版社 2009 年版，第一章第五节“宪法秩序”；周叶中主编：《宪法（第四版）》，高等教育出版社 2016 年版，第二十三章“宪法秩序”。

[1]俞连明，程燎，王永翔：《与时俱进讲好宪法故事 多措并举弘扬宪法精神》，《杭州日报》2018 年 4 月 15 日。

[2][美]迈克尔·C·道夫：《宪法故事（第二版）》，李志强、牟效波译，中国人民大学出版社 2012 年版。

[3]摘自[美]迈克尔·C·道夫：《宪法故事（第二版）》，李志强、牟效波译，中国人民大学出版社 2012 年版。

[4]李勇：《宪法精神学习读本：看得见的法治 摸得着的幸福》，红旗出版社 2017 年版。

的力量 阿素托什·a·巴瓦 12 西弗吉尼亚州教育委员会诉巴内特的故事:效忠宣誓与思想自由 文森特·布拉西 西娜·v·谢弗林 13 阿尔·史密斯的故事:当第一修正案遇上始祖佩奥特掌 加勒特·埃普斯 14 波尔尼市诉弗洛雷斯的故事:联邦主义、权利与司法至上 马克·图施耐特 15 关塔那摩系列案的故事:人身保护令、法院权限和反恐战争 本杰明·惠斯 汉娜·尼普拉施	11 中国人从来就不笨，法治没有那么难 12 法治是什么？法治就是各行其道 13 法治是依靠科学的制度来解决问题的思维习惯和行为方式 14 法治是既不任性也不任命的思维习惯和行为方式 15 法治是系统化的思维习惯和行为方式 16 法治看得见，幸福就能摸得着

从上表不难看出，在实行司法审查模式的美国，很多的宪法故事是以判例的形式出现，而相比之下，我们的宪法故事宣传则适宜于统合中国传统和现实国情，做成融法治与宪法精神于一体的总体配置。2015 年，中国社会科学院法学研究所莫纪宏研究院撰文提出“总体法治宣传教育观”，指出根据党的十八大、十八届四中全会提出的“全民守法、建设法治社会”的总体要求，由一切国家机关、社会组织和公民个人依法采取各种有效的宣传教育形式，全面和系统地学习、领会和贯彻中国特色社会主义法治体系的内涵，形成尊法、知法、懂法、守法、用法的良好法律意识。[1]宪法作为中国特色社会主义法律体系的核心，其实施同时也是中国特色社会主义法治体系的重要环节。这就决定了宪法宣传或宪法国民教育在整个社会主义法治国家建设中的地位与作用，而把我国的宪法教育与法治文化结合起来，其实就是宪法故事“编剧”或“制片人”的任务。

与此同时，国内市面上还出现了一些域外华裔学者以“宪法故事”为名编著的一些著作，如陶龙生编写的《弱者的抗争—美国宪法的故事》，内含八章内容，分别为司法至上、排华法案、异族通婚、忠贞誓词、清晰而立即的危险、收集黄色书刊的女孩、毒树的果实和史考兹勃洛的孩子们。金成波撰写的《宪法的故事》直接用“中国宪法”和“世界宪法”来进行了分类，涉及 11 个中国版宪法故事，分别为《清帝逊位诏书》——中国版的光荣革命、从《钦定宪法大纲》到《十九信条》——君主立宪的最后努力、《临时约法》——中国第一次将权力关进牢笼的尝试、“五四宪法”的制定——中国民主立法的开端、“三十而立”的“八二宪法”、我国非公经济的宪法之路、人权入宪——让生命更有尊严、《物权法(草案)》该如何通过宪法之门、立此存照——孙志刚案引发的中国违宪审查思考、“中国宪法司法化第一案”———齐玉苓案始末、“四大护法”与港澳基本法，此外还有 10 个来自其他国家的“世界宪法故事”《大宪章》的母国，为何没有成文宪法?、希特勒修改《魏玛宪法》的真相———一意孤行制造历史惨剧、重读《航空器法》违宪案——德国《基本法》“人的尊严”条款阐释、凯尔森与奥地利宪法法院、落选诺奖的日本《和平宪法》、杰斐逊与汉密尔顿之争——美国宪法与两党制的起源、马布里诉麦迪逊案——让胜利看起来好像是失败、1918《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宪法》——人民的选举权与第一部社会主义宪法、瑞士宪法与福利权、《欧盟宪法条约》——夭折的欧盟首部宪法。这些宪法故事囊括内容更为广阔，涵盖宪法史、修宪背景、宪法实施保障机构设置、宪法解释等等，是广义的宪法故事的表征。相比之下，这些中国版宪法故事围绕立宪为主线，其中涉及一些推进国家制度进步的重要宪法事件，世界版宪法故事则略显多远，涵盖国家较多、宪法概念元素较多，除了资本主义宪法，还有社会主义宪法，以及欧盟宪法等特殊类型。

（三）宪法事件之纠偏与宪法故事之正解

笔者曾在 2014 年致力于宪法事件的统计与剖析，并通过分类定位得到一些非典型的规律性结论：

表 2 2007 年-2011 年的中国典型宪法权利事例[2]

涉及宪法权利	宪法事件名称	材料出处
公民财产权的宪法保护	重庆“最牛钉子户”事件	《2007 年中国典型宪法事例评析》（胡锦光主编）
劳工权利的宪法保护	山西“黑砖窑”事件	
选举权平等原则的宪法保护	山东淄博淄川区按城乡相同人口比例原则选举人大代表事件	
公众参与的宪法保护	福建厦门 PX 项目事件	
营业自由的宪法保护	广东东莞“禁猪”风波	
突发事件应对、利益与表达途径	贵州瓮安等地爆发群体性突发事件	《2008 年十大宪法事例评析》（胡锦光主编）
生命权、健康权、新闻自由、知情权宪法保护	“三鹿奶粉”事件	
罢工自由、劳动者权利保障	重庆等地出租车集体停运事件	
宪法财产权	成都自焚抗拆事件	《2009 年十大宪法事例评析》（胡锦光主编）
人身权利	“躲猫猫”事件	
私人财产权	山西煤矿整合事件	
网络时代中的宪法基本权利	广电总局大规模关闭视听网站事件	
行政领域合作治理框架下宪法权利的保护	北京“安元鼎”截访事件	《2010 年十大宪法事例评析》（胡锦光主编）
公民人身自由的宪法保护	赵作海冤案	
公民检举权、国考与平等权以及公民人身自由的保护	王鹏举报公务员考试作弊遭刑事拘留事件	
公民出版自由的保护	谢朝平出版作品被刑事拘留案	
公民人身自由的宪法保护	深圳“驱逐高危治安人员”事件	《2011 年十大宪法事例评析》（胡锦光主编）
公民如何实现被选举权	李承鹏等人在人大直接选举中自荐参选	
如何保障公民的知情权	清华女生起诉国土资源部等部委要求信息公开	
对法人的商业性言论自由、广播电视自由的限制	广电总局禁止电视剧插播广告	
宪法财产权保护与法治行政	上海和重庆实行房产税改革试点	
人格尊严的宪法保护	居民身份证添加指纹信息	
前卫艺术表达与言论自由	成力因裸体“行为艺术”被劳动教养	
村民自治与游行示威权	乌坎村民因土地问题向政府抗议	

纵观上述事例，不难发现有些事实上并非典型的宪法领域事例，而有些虽是宪法领域所独有，但无法从目前的宪法救济的视角来完全展开。[1]宪法事件不同于宪法故事，事件具有很明确的主体意志性，同时又有一定的偶发性，相比之下，故事的宣传功能明显，否则也无法成其为故事，故事的形成可能是客观运行的结果，可能是历史的书写，同时很多带有明显的正能量性和一定的“正剧”色彩，有些宪法事件经过当时的历史情境下的人为改观与后期的事件走向及定型的结合，最终成为富有故事性的经典叙事。这种带有故事味的经典款宪法事件，实际上恰恰是在某些方面具有宪法宣传意韵或效果的淘沙之作。

（四）宪法国民教育区别于宪法专业教育

宪法国民教育对应一种公共宣传导向与话语权，宪法专业教育则更多倾向于一种专业式的科班教育，如果说大学法学课堂的宪法教育可以从权利义务关系分析的角度来展开的话，那么宪法

[1]莫纪宏等著：《“总体法治宣传教育观”的理论与实践》，中国社会科学出版社 2016 年版，第 5-6 页。

[2]谭波：《中国宪法实施与法治思维——来自宪法事例的声音》，《广州大学学报（社会科学版）》2014 年第 1 期，第 38 页。

[1]谭波：《宪法学在线课程建设的实践与探索——以河南工业大学为例》，载《中国法学会宪法学研究会“法治人才培养与宪法学教学研究”学术研讨会暨 2017 年年会论文集》。

国民教育则不必一定从法律关系这种规范的角度进行，可以考虑教育的喜闻乐见、润物无声甚至雅俗共赏。目前，对于党的十八届四中全会中提出的“把宪法法律教育纳入国民教育体系，引导青少年从小掌握宪法法律知识”的要求，已经有相应的理论宣传部门在做各种尝试与努力。[1]除此之外，对党员干部和普通公民的宪法宣教也相继出炉，[2]这些与前述的青少年宪法教材一样，都是国家力推的“七五”普法系列教材。与很多部门法都通过编著图解著作的方式加强宣传与意识普及一样，宪法的宣讲早有开始通过图释的方式来强化相应的意识建构，[3]但这种图释相比有些领域的部门法宣传的图示教材来说，稍显直白，究其原因，就在于宪法国民教育与宪法故事的融入是不可割裂的，单纯的以图示人并不能解决所有的思想和意识建构问题。同时，部门法的图解有时倾向于制度结构与说明，[4]有些更是倾向于职业资格考试的功用。[5]而总体来说，宪法的图解并不只是解决上述问题，更重要的在于确立国民在宪法意识世界里的“三观”，通过宣扬正确的宪法观念来造就合格的公民，因此，同样情况下，宪法国民教育需要更为完整的图文并茂甚至声情并茂，同时，辅之以相应的观念引导，让国民正确区分中国与西方之间的国情文化，树立相应的民族自豪感、自信心，为国家经济建设和社会发展服务。

目前，国家将教材权认定为一种中央事权，成立了国家教材委员会，[6]意在强化宪法专业教育的导向，与此相应，教师在课堂上的公共话语权就显得尤为重要和关键。[7]从某种意义上说，教师的公共话语权其实也是一种社会公权力，正如此次《监察法》第 11 条明确将国有事业单位的工作人员纳入被监察对象的道理相若，宪法专业教育的“职权行使”实际上被委任于相应的大学教员，这与大学自治本身的精神并不完全矛盾。公共场合的教师言论自由也并非没有限度。相比宪法专业教育的受众而言，宪法国民教育的对象就更显复杂，这就需要从根本上确立起相应的教育口径、宣传尺度，这其实恰恰应验了“学术有自由、宣传有纪律”的训言。

三、如何打造精准有效的宪法国民教育模式

（一）宪法修改对宪法国民教育的新要求

“社会主义核心价值观”，被作为我们当下的国家文化导向的高度总结，在 2018 年 3 月的宪法修正过程中，被写入宪法。在包括国家层面、社会层面和个人层面的 24 字背后，凝聚了宪法在新时代所面临的新形势和需要解决的新任务。对于公民个人而言，爱国、敬业、诚信、友善的八字训导，实际上也是我国宪法国民教育的导引和引擎所在。爱国在公民的宪法义务体系中表现明显，不管是现行宪法第 52 条的维护国家统一和全国各民族团结的义务，还是宪法第 53 条保守国家秘密、爱护公共财产以及第 54 条维护祖国的安全、荣誉和利益的义务，甚至是第 55 条第 1 款保卫祖国、抵抗侵略的神圣职责表述和同条第 2 款依照法律服兵役和参加民兵组织的义务表述，都是这一核心价值观的具体表现。敬业则表现于第 42 条的劳动义务及第 53 条的遵守劳动纪律的义务。诚信是带有法律属性的原则要求，也是表现于包括宪法、民法、行政法等多个部门法中的具体要求，对于根本法意义的宪法而言，前述几项义务中也因含有相应的诚信要求，而对于公民的纳税义务履行而言，也同样隐含着诚信纳税的必然要求。友善则表现为第 53 条中的遵守社会秩序和尊重社会公德等多项宪法条文之中。

继 2018 年 3 月“社会主义核心价值观”被写进宪法之后，2018 年 5 月，中共中央又印发《社会主义核心价值观融入法制建设立法修法规划》，提出要把社会主义核心价值观融入法律法规的立改废释全过程，力争经过 5 到 10 年时间，推动社会主义核心价值观全面融入中国特色社会主义法律体系。中国特色社会主义法律体系是以宪法为核心，这也就足以见得，这实际上也是“社会主义核心价值观”的修宪精神在具体立法中的体现。

[1]中国社会科学院法学研究所法治宣传教育与公法研究中心：《宪法知识中小学生读本（以案释法版）》，中国民主法制出版社 2016 年版。

[2]中国社会科学院法学研究所法治宣传教育与公法研究中心：《宪法知识党员干部读本（以案释法版）》、《宪法知识公民读本（以案释法版）》，中国民主法制出版社 2016 年版。

[3]《农民法律知识普及丛书：中华人民共和国宪法图释》，新疆人民出版社 2008 年版。

[4]徐同远编著：《图解物权法》，中国法制出版社 2007 年版。

[5]如我国台湾地区学者编著的资格考试教材大体如此，錢世傑、李進建：《圖解行政法（第二版）》，十力文化出版公司 2012 年版。

[6]参见《国务院办公厅关于成立国家教材委员会的通知》（国办发〔2017〕61 号）。

[7]《老师，请不要这样讲中国——致高校哲学社会科学老师的一封公开信》，《辽宁日报》2014 年 10 月 21 日，第 A04 版。

对于宪法的实施而言，其通过具体法律的实施也必然要求整体意义上的社会主义核心价值观要求，对于“七五”普法乃至 5-10 年后的“八五”及“九五”普法而言，那时的宪法国民教育必然是系统而全面的教育，是结合具体法律国民教育于一体的全方位的宪法国民教育。爱国、敬业、诚信、友善也必然体现于多个部门法中的不同领域。

（二）宪法故事中的宪法国民教育

宪法国民教育不能仅止步于法条学习与宣传，遍观中国目前城市与农村的大街小巷，宪法法条的宣传不可谓不成规模，各种宣传栏、公益招贴画被置于各种显眼的公共场合。但效果如何，实难判断。而这正是宪法故事甚至宪法演出的补充性用武之地。故事以其情节性引人入胜或发人深省，但故事并不一定要存在于书里，更多的场合我们可以尝试故事的深入民间、深入民心。但此时故事的编纂就显非常必要。前文书籍中提到的宪法故事，并不一定都适于通过宪法演出的方式展演出来，有些宪法故事是留给学者或法律人进一步思索并进一步指导宪法实践的，而有些宪法故事以其导向的正确和情节的曲折动人而适合面向公众做出宣传演绎。这说明，宪法事件、宪法故事与宪法国民教育都不是能够简单对接的客观存在，单纯的宪法事件不经加工而直接被投放于宪法国民教育过程也并不是我们宪法理论界或学人总结宪法事件的本意。

四、宪法自信的层层确立

按照习总书记的表述，宪法国民教育的终极目标实际上是帮助国民树立宪法法律意识、养成遵法守法习惯，对于广义的宪法国民教育对象即国家工作人员来说，则是增强宪法意识，带头尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法，做尊法学法守法用法的模范。这些表述的背后实际上隐藏着一种概念隐喻，也就是我们对自己的宪法心存信心，对宪法实施一路看好。

2018 年 5 月，第十三届全国人大宪法和法律委员会副主任委员、全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀在其宪法学习宣传报告摘编中提出，“要对我国宪法确立的国家指导思想、发展道路、奋斗目标充满自信，对我国宪法确认的中国共产党领导和我国社会主义制度充满自信，对我国宪法确认的我们党领导人民创造的社会主义先进文化和中华优秀传统文化充满自信。”[1]

宪法国民教育只是起到一种观念的推进与塑造作用，更多的场合宪法实施需要强有力的监督机制，保证实施的效果，这对于宪法自信才有着真正强而有力的定型作用。具体来说，在笔者看来，存在以下几方面的抓手：

第一，加强对党员干部模范遵守宪法的教育与实践监督，以之教育和带动大多数群众改变自身的宪法自信度。党员干部是当前国家反腐过程中的“关键少数”，同时也是宪法实施过程中的关键操作者。对党员干部的宪法教育，也决定了其行为在未来的合宪指数，同时，也是对普通群众进行宪法国民教育的重要引导和昭示。而这其中其实也可能蕴藏宪法故事素材，关键在于由谁来进行及时发掘。新冠名的宪法和法律委员会以及监察和司法委员会，都可能成为发掘相应宪法故事素材的机构，当然，这里所讲的宪法故事一定是侧重于正面的宪法宣传。

第二，在宪法实践中总结和讲好新的宪法故事，结合国情、地情做出皆宜的宪法故事情节设计，助力国家宪法自信心的形成。新的宪法故事既包括在新常态、新时代背景下的新故事，也包括历史中的宪法故事的新讲法，即所谓的“旧瓶装新酒”。比如说，在有些国家，立宪过程中的宪法故事成为国家重点推行的宪法故事素材。美国作为世界上首个制定成文宪法的国家，其制宪文化被完整无遗地保留下来。相关的著作更是不计其数，[2]在我国当下，也有不少以立宪与修宪过程为背景素材的宪法著作，[3]这实际上是极好的宪法故事原品或半成品，如果能够将其中的宪法小故事一一抽出，形成单独的小本，将是对宪法故事体系形成的极佳引导。2018 年是改革开放 40 周年，是对宪法史梳理的极好年份，也是编制宪法故事的绝佳机会，笔者曾参加 2008 年改革开放三十年公法论坛，体会了当时对宪法（学）史回顾和整理得魅力，但只可惜当时并没有留下足够的宪法故事素材，以飨后人。

第三，在宪法国民教育的场合融入一些互动元素，比如公民宪法宣誓，以之形成新时代公民宪法自信的重要着力点。相比之下，有些国家在这方面做得可谓“用心良苦”，通过设定格式化的誓言，

[1]参见沈春耀：《深入学习贯彻习近平总书记宪法重要论述精神全面加强宪法实施和监督》，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/2018-05/23/content_2055043.htm，最后访问于 2018 年 5 月 27 日。

[2] 参见（美）马克斯·法伦德：《设计宪法》，董成美译，上海三联书店 2006 年版；朱曾汶译：《美国宪法及其修正案》，商务印书馆 2014 年版。

[3]参见韩大元：《新中国宪法发展史》，河北人民出版社 2000 年版；许崇德：《中华人民共和国宪法史》，福建人民出版社 2005 年版；韩大元：《1954 年宪法制定过程》，法律出版社 2014 年版。

设定一些誓言性的义务，从而在心理上对公民的宪法义务予以强化。以美国的入籍宣誓为例，其誓言为“我完全彻底断绝并彻底放弃对我迄今为止所隶属或作为其公民的任何外国王子、当权者、国家或君主的效忠和忠诚；我将支持和捍卫美利坚合众国宪法和法律，反对国内外一切敌人；我将信念坚定，忠诚不渝；我将根据法律要求为美国拿起武器；我将根据法律要求在美国武装部队中执行非作战服务；我将根据法律要求，在文职政府领导下从事对国家具有重要性的工作。我自愿承担这一义务，毫无保留，决不逃避”。在上述的誓言中，也提及对宪法的支持和捍卫，这本身就是一种典型的宪法国民教育，同时也告诫公民应该恪守的各方面义务，也是针对美国南北战争以来国家对国家意识和公民宪法自信的一种强化。

第四，宪法自信需要宪法表彰，在适当的场合设计一些激励机制，形成维系宪法自信的长效机制。宪法自信不仅源于宣誓等仪式感较强的宪法场合，更来源于公民等宪法主体通过守宪、护宪等行动获得国家的宪法表彰的国家激励行为。根据现行宪法，国家主席根据全国人大常委会的决定，享有授予国家勋章和荣誉称号的权力。在此，完全可以考虑在国家宪法日等重要场合，开展全国性的或省域的宪法表彰，授予护宪英模、荣誉宪法公民等荣誉称号，或授予相应的宪法一级勋章、二级勋章等奖章，这种做法往往在很大程度上增强公民的宪法自豪感和自信心。各省、自治区、直辖市的国家权力机关作为保障宪法在本行政区域范围内实施的重要主体，在本身范围内也开展相应的宪法表彰决定，并不一定要采取授勋或荣誉称号的方式，而这种激励同样是有利于确立公民的宪法自信的。在特别行政区，同样可以由其立法会通过决议表彰相应的香港或澳门市民，这样既可以给守宪护宪的永久性居民以精神动力，对“港独”等顽固分子及其追随者也是一种精神上的斗争，从而为宪法自信在特别行政区遍地开花打下更坚实的基础。

结语

宪法国民教育不是空喊口号，也绝不能只限于简单的形式路径，必须结合宪法实践，创设务实高效的宪法宣传形式，尤其是借助国人自古以来习惯的故事形式，将民众的宪法自信最大限度地挖掘出来，借以推动依宪执政、依宪治国在意识层面的快速进步。

刍议我国宪法国民教育中法律仪式的规范作用与社会作用
——以宪法宣誓为例

徐恒　周健华[1]

摘　要：在我国，法律中的道德与宗教成分长期未受各界重视，导致了法治发展陷入略显缺乏法律信仰和人性关怀的“二元论思维模式”。虽然意识形态领域依然依循无神论的圭臬指引，但党的十九大报告中关于“宪法权威、用良法促善治、法治文化、法治理念”等语词表述表明党和国家已悄然提倡全社会培育信仰法律的意识。文章旨在通过关注被高度仪式化的宪法宣誓制度的缘起与作用，以期引发“完善法律仪式，提升法律信仰”之共鸣。宪法宣誓以其向一国根本法宣誓效忠的理念精髓而闻名遐迩。自英国确立宪法宣誓制度以来，世界诸多国家竞相在宪法典或宪法性法律中得以呈现。我国现行的宪法实践中法律仪式的发展可分为三个阶段，其中宪法宣誓已成为其发展的核心。宪法宣誓作为一种初级形态的法律制度（法律责任设计缺失、立法文件具有临时性等），当然地具有法律的指引、教育和强制等规范作用。宪法宣誓作为我国当今一项具有仪式感的宪法制度，可类型化为丰富的社会作用表达，即增强国家机关公职人员的宪法与法治意识、丰富我们党依宪执政的形式渊源、提升宪法实施的可见性与公信力、培育全社会信仰宪法的文化理念。

关键词：法律仪式；宪法宣誓；规范作用；社会作用

剥除掉功利与理性的躯壳，法律中本应有宗教的成分，亦应有道德的印记。在古代，法律与宗教、道德密切联系，伊斯兰教的《古兰经》，印度教的《摩奴法典》，巴比伦的《汉谟拉比法典》都是兼有法律、宗教、道德三种性质的规范。[2]“法律与宗教有着某些共通的要素，诸如仪式、传统、权威和普遍性”[3]；法学抑或法理学如只关注技术性问题而立法忽略深层的道德性问题则只会产生进步的幻觉[4]；而这些法律中的宗教成分抑或道德成分未曾经常受到当代中国的法学家抑或法律实务工作者的重视。相反，法律经常被显学抑或主流大家描述为世俗的、理性的、功利的、民主的制度，以彰显和标榜“世俗化的学科研究范式、学科独立的趋势抑或学科名分的争夺”[5]。这种法律与宗教、法律与道德、法律与信仰、法律与神圣互不牵涉的“二元论思维模式”[6]也使得中国过去较长一段时间的法治发展的一些领域中缺失了关怀人性与信仰法律的教义化约束，诸如，实体法治中人性关怀因素的缺失招致聂树斌案、于欢案的错判，对程序法治的信仰缺失则催生了孙志刚案、佘祥林案等冤假错案。鉴于上述所涉我国新时期法治发展的瓶颈，加之我国马克思主义意识形态中关于“宗教是对现实世界歪曲的、虚幻的映像”[7]的无神论圭臬指引，党的十九大报告提出“加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威……以良法促进发展、保障善治……建设社会主义法治文化，树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念”[8]。可见，党和国家已在悄然地、隐晦地提倡全社会加强信仰法律的意识，正如伯尔曼曾说“法律必须被信仰，否则它将形同虚设”[9]。本文旨在通过关注被高度仪式化“宪法宣誓”[10]制度的缘起与作用，以期引发“完善法律仪式，提升法律信仰”之共鸣。以下拟从宪法渊源中法律仪式的理论缘起、宪法宣誓制度的规范作用和宪法宣誓制度的社会作用三个方面予以立论与阐释。

一、宪法渊源中法律仪式的理论缘起

---

[1]【作者简介】徐恒，男，汉，（1988-），山东济宁人，西藏大学讲师，依法治藏协同创新中心成员，拉萨市政府名誉法律顾问，研究方向：法理学、宪法与行政法学。周健华，女，汉，（1990-），重庆大足人，西藏大学讲师，西藏自治区源尚律师事务所兼职律师，研究方向：民事诉讼法学、环境法学。

[2]参见王丽英，《案例法理学》，中国政法大学出版社 2014 年版，第 276 页。

[3][美]哈罗德·J·伯尔曼：《法律与宗教》，梁治平译，商务印书馆 2012 年版，第 7 页。

[4]参见[美]罗纳德·德沃金，《认真对待权力》，上海三联书店 2013 年版，第 14-15 页。

[5]钟瑞华：《哈罗德 J 伯尔曼：美国当代法律宗教学之父》，《比较法研究》，2017 年第 5 期，第 182-200 页。

[6][美]哈罗德·J·伯尔曼：《法律与宗教》，梁治平译，商务印书馆 2012 年版，第 9 页。

[7]《马克思、恩格斯选集》（第三卷），人民出版社 1995 年版，第 666-667 页。

[8]习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民网，2017.10.28，http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660-7.html，2018.05.04。

[9][美]哈罗德·J·伯尔曼：《法律与宗教》，梁治平译，商务印书馆 2012 年版，第 7 页。

[10]张怡歌：《宪法宣誓制度规范性的法理思考》，《法学》，2017 年第 9 期，第 14-22 页。

“仪式”这一范畴，起源于宗教，后借鉴于法律，它象征了法律客观性的形式程序，可赋予法律以程序正义与公正审理的要义。[1]后来，随着法律史学和诉讼法学等学科的发展，国内诸多学者已将法律仪式作为一个法学研究方向加以探讨，相关研究领域包括“司法仪式”[2]、“罗马法中的法律仪式”[3]、“仪式婚”[4]等。

（一）内涵与外延

目前，国内学者对法律仪式内涵的界定并不系统，亦不存在所谓的通说。鲜有的表述诸如，“法律仪式是人们在法律活动与过程中所举行的各种仪式”[5]；也有学者将法律仪式的内涵界定为“人们在感知与实施法律过程中的程式化、仪式化表达”[6]。但这些内涵界定大多并未从法律行为和法律关系的角度深入揭示法律仪式之本质与肌理。本文拟将法律仪式的内涵界定为：为辅助某法律行为、准法律行为的实施，保障某种法律关系运行的秩序化与规范化，而举办的具有浓厚仪式化、程式化的活动。

法律仪式的发展纵横古今、横跨中外，有着丰富的外延门类。在我国，宪法实践中常见的法律仪式诸如宪法宣誓仪式、宪法修正案由全国人大公告公布的宪法惯例；婚姻法立法实践中常见的法律仪式，诸如前文所述已被我国现行《婚姻法》废除了的仪式婚；在古罗马，审判时常伴随有“兵器舞”与“击鼓圣仪”等仪式，而且这些仪式都被选在古罗马盛大的节日中进行；[7]中世纪，火刑判决仪式，是宗教裁判所的一项专利，事实上也是一种审判程序，“这种仪式通常是在庆祝某个特殊的事件时进行的”，行刑时，犯人要穿上“地狱服”，仪式的场面非常铺张；[8]中世纪，也曾经将宣誓作为一种审理案件的诉讼程序，被告人可以通过宣誓来开脱罪责，并通过无罪宣誓证人或宣誓帮助人来加强。[9]

作为当代法律仪式典范的宪法宣誓，以其向一国根本法宣誓效忠的理念精髓而闻名遐迩。提及宪法宣誓的内涵，学界主要存在“宪法规范说”[10]和“法律仪式说”[11]两种学说。鉴于我国宪法宣誓制度尚未入宪，且从法律仪式角度厘清宪法宣誓有更助于明晰该制度的合理内核，遂本文暂不采用宪法规范说作为内涵界定。这里姑且采用赫然教授关于宪法宣誓的界定作为法律仪式说的典型代表，“所谓宪法宣誓，应当指在一国现行法律规范中规定新当选的国家元首、重要领导人及新进入职的国家公职人员等通过法定程序公开宣誓遵守宪法、崇尚宪法，并效忠国家的重要仪式”[12]。目前，我国的宪法宣誓尚属制度发展的初级阶段，虽自 2015 年 7 月确立以来仍存在依据性立法文件效力偏低、誓词内容对不同类别公职群体无区分、各级党组织领导和党员未被纳入宣誓主体、宪法宣誓中违法行为的责任规定缺失等问题，但这从无到有的过程毕竟是我国当代宪法实践的重要进步。

（二）各国宪法渊源中关于法律仪式的立法实践

宪法宣誓制度，作为各国宪法渊源中的最重要的法律仪式，已逐渐成为当今世界法治国家标配，其所彰显的宣誓人公开承诺和效忠宪法的要旨诸多国家、地区广泛关注。宪法宣誓制度在制宪国家中也已广泛普及，“目前世界 124 个国家的宪法典中，有 97 个国家的宪法规定了宪法宣誓制度”[13]。近现代意义上的宪法宣誓制度起源于英国 1215 年《大宪章》中关于英王宣誓遵守本法令的规定，“……充分而全然地享受上述各项自由、权利与让与，余等与诸男爵俱宣誓，将以忠信与善意遵守上述各条款”[14]。

继英国《大宪章》的相关规定之后，无论英美法系国家抑或大陆法系国家纷纷将宪法宣誓作为一项重要制度传承下来。诸如，美国《宪法》第 2 条第 1 款规定，“在总统就职之前，他应宣誓或誓愿如下：我郑重宣誓，我必忠诚地执行合众国总统的职务，并尽我最大的能力，维持、保卫和捍卫

[1]参见高其才，《法理学》，清华大学出版社 2011 年版，第 431 页。
[2]佟金玲：《司法仪式研究》，吉林大学博士学位论文，2011 年 6 月 5 日。
[3]肖光辉：《法律“仪式”、功能及其象征意义》，《学术界》，2012 年第 10 期，第 71-80 页。
[4]于海勇：《仪式婚的法律保护》，《法学》，2007 年第 8 期，第 115-121 页。
[5]肖光辉：《法律“仪式”、功能及其象征意义》，《学术界》，2012 年第 10 期，第 71-80 页。
[6]佟金玲：《中国语境下司法仪式研究》，中国社会科学出版社 2013 年版，第 29 页。
[7]参见[德]特奥多尔·蒙森，《罗马史》（第一卷），李稼年译，商务印书馆 2004 年版，第 147 页。
[8] 参见[法]马丁·莫内斯蒂埃，《人类死刑大观》，袁筱一等译，漓江出版社 1999 年版，第 166-167 页。
[9]参见[英]戴维·M·沃克，《牛津法律大词典》，光明日报出版社 1988 年版，第 192 页，“宣誓断案”词条。
[10] 蒋伟：《论建立忠于宪法的宪法宣誓制度》，《法商研究》，2000 年第 5 期，第 58-62 页。
[11]余宁：《对宪法宣誓、对民众承诺》，《人民法院报》，2012 年 12 月 24 日。
[12]赫然、王鑫磊：《西方宪法宣誓制度给我国的启示》，《社会科学战线》，2017 年第 10 期，第 213-218 页。
[13]陶波：《论中国宪法宣誓制度的建立》，《南方论刊》，2008 年第 2 期，第 41,45-46 页。
[14]蒋伟：《论建立忠于宪法的宪法宣誓制度》，《法商研究》，2000 年第 5 期，第 58-62 页。

合众国宪法”；再如，意大利《宪法》第 91 条规定，“共和国总统就职前，应在联席会议上向议会宣誓忠于共和国并遵守宪法”；又如，韩国《宪法》第 69 条规定，“总统就职时按下述誓词宣誓：我应遵守宪法，保卫国家，努力增进祖国和平统一和国民的自由与幸福，畅达民族文化，忠实地履行总统职责”。除以上发达国家宪法或基本法（德国[1]）中明文规定了宪法宣誓制度外，诸如南非、伊朗等发展中国家宪法文本中也规定了该制度。诸如南非《宪法》第 20 条规定，“各部部长未就职或未成为政务委员之前，应对总统或其指派代表作如下宣誓”。此外，长期与西方秉持不同意识形态的俄罗斯联邦共和国《宪法》第 82 条也确立了自己的宪法宣誓制度，“我宣誓，在行使俄罗斯联邦总统职权时，尊重和维护人和公民的权利与自由，恪守并捍卫俄罗斯联邦宪法，捍卫国家主权和独立、安全和完整，忠诚地为人民服务”。

由此可见，自英国确立宪法宣誓制度以来，世界诸多国家不论发展水平、意识形态抑或法律传统，竞相在宪法典或宪法性法律中得以呈现。这非但是当今世界法治建设的进步，更是民主政治繁荣的仪式化表露。

（三）我国现行的宪法实践中法律仪式的发展——宪法宣誓成为核心

我国现行的宪法实践中法律仪式的发展可划分为宪法典中的微弱仪式标志、“宪法惯例”[2]中的宪法文本及修正案公布与宪法宣誓制度的诞生三个阶段。

第一阶段：宪法典中的微弱仪式标志得以创设。我国现行的 1982 年宪法典以及后续的五个宪法修正案中除了关于国家标志（国旗、国歌、国徽、首都）的第 141 条、第 142 条和第 143 条三个条款能够微弱地体现出碎片化的仪式感外，其他宪法规则均未呈现任何关于法律仪式的内涵与外延。可见，我国宪法典中关于法律仪式的宪法规则不仅数量较少，而且其所呈现的并非完整的、程式化的法律仪式，充其量是与法律仪式相关的元素与标志。

第二阶段：宪法惯例中的宪法文本及修正案的公布程序得以延续。我国现行的 1982 年宪法并没有规定宪法文本及修正案由哪个机关以什么形式来公布，但是由全国人民代表大会公告公布或者由全国人大会议主席团公告公布这种略带仪式感的公布方式却早已成为我国一项重要的宪法惯例。其中，1982 年《宪法》、1993 年宪法修正案、1999 年宪法修正案、2004 年宪法修正案、2018 年宪法修正案均由全国人民代表大会公告公布，只有 1988 年宪法修正案由全国人民代表大会第一次会议主席团公告公布。宪法文本及修正案通过后由全国人民代表大会公告公布或者由会议主席团公告公布的宪法惯例，是我国宪法实践中法律仪式发展的第二阶段。它打破了以单一元素与零散标志为微弱仪式特征的第一阶段刻板印象，至少向人们展示了一个具有法律仪式感的简单程序。

第三阶段：以立法形式确立宪法宣誓制度。2015 年 7 月 1 日，第十二届全国人大常委会第十五次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于实行宪法宣誓制度的决定》。根据我国《立法法》和法律渊源的相关理论，该《决定》属于狭义的“法律”。该《决定》对宣誓主体、誓词内容、组织机构和宣誓方式等事项进行了简明扼要的规定。后来随着 2018 年宪法修正案中关于增设监察委员会作为新的国家机构的规定，以及《中华人民共和国监察法》的颁布，该《决定》于 2018 年 2 月 24 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十三次会议进行修订，增加了关于国家监察委员会主任、副主任、委员等进行宪法宣誓的内容，并决定于 2018 年 3 月 12 日施行。国家主席习近平、国务院总理李克强等国家领导同志相继于 2018 年 3 月 17 日和 18 日完成宪法宣誓。目前，我国的宪法宣誓制度尚未入宪，而且全国人大常委会以决定权这种临时性立法的方式加以呈现，虽然不禁给人以被冷落的尴尬地位，但这毕竟是一个完整的、体系化的法律仪式第一次走进我国宪法实践。

综合以上三个阶段可知，宪法宣誓在法律仪式领域的地位已远远盖过了单一仪式符号表征的国家标志和宪法修正案公告公布的宪法惯例，成为我国现行的宪法实践中法律仪式发展的核心元素。英国学者拉兹指出，“每一个法律制度必然有规范的作用，也总会有社会的作用”[3]。下文对宪法国民教育中法律仪式的规范作用和社会作用的剖析，也将以我国宪法宣誓作为具体蓝本进行释义。

二、我国宪法国民教育中宪法宣誓制度的规范作用

法律的规范作用是法律规范自身呈现出来的、对人的行为和社会关系可能的影响。国内也有法

[1]德国《基本法》中规定，“联邦总统就职时应在联邦议院或联邦参议院议会集会前宣誓如下：我宣誓，我愿为德国人民的幸福贡献力量，增进其利益、除去其灾害，坚持和维护基本法和联邦法律，忠诚地完成任务，对一切人施行正义，愿上帝保佑”。
[2]林来梵：《宪法学讲义》，法律出版社 2015 年版，第 78 页。“宪法惯例是指在长期宪法实践中形成的、被反复延用并被普遍认可的惯行或先例”
[3][英]拉兹：《法律的作用》，转引自沈宗灵：《现代西方法理学》，北京大学出版社 1992 年版，第 211 页。

理学家时常将法律的规范作用与法律的功能划上等号。法律制度的规范作用通常可分为指引作用、评价作用、预测作用、教育作用和强制作用。[1]宪法宣誓制度被纳入《全国人民代表大会常务委员会关于实行宪法宣誓制度的决定》后，当然地具有了法律制度初级形态，也理所当然地具备了法律的规范作用。以下仅以　指引作用、教育作用和强制作用为例对宪法宣誓的规范作用加以梳理。

（一）宪法宣誓的指引作用

法的指引作用是指，“法所具有的能够为人们的行为提供一个既定的模式，从而引导人们在法所允许的范围内从事社会活动的作用”[2]。法的指引作用通常可作为指引人们自身可以如何行为、必须如何行为和不得如何行为的系统化映射。宪法宣誓作为一种法律制度，其指引作用主要体现在对宣誓人员（宪法宣誓的适用主体）的履职路径选择和法律责任约束。

我国宪法宣誓的适用主体，即法定的宣誓人员可概括为两类：其一，各级人大及县级以上人大常委会选举或任命的国家工作人员；其二，各级政府及县级以上职能部门、各级监察委员会、各级法院和各级检察院系统任命的国家工作人员。根据《决定》，此两类人员在就职时应当公开进行宪法宣誓。宪法宣誓制度的指引作用也仅仅限于对以上两类有资格参与宣誓的国家工作人员的指引，即履职路径选择和法律责任约束。就履职路径选择而言，以上两类宣誓人员应当在宪法法律的指引下采用合法、正当的方式行使公权力或处理公共性事务，进而在合法、正当的大前提下代表所在的机构或机关作出合理或高效的公共行为选项。就法律责任约束而言，以上两类宣誓人员应当明确因其实施或招致违宪行为、违法行为而产生的相应法律责任、法律制裁，并应明晰此类违宪行为或违法行为会消解所在机构的公信力、挑战宪法法律的权威性。在履职路径选择和法律责任约束正反两个维度中的进行系统化指引，宣誓人员将最大限度地接近誓词中“忠于祖国、忠于人民、恪尽职守、廉洁奉公”的应然目标。

（二）宪法宣誓的教育作用

“法的教育作用，是指法所具有的，通过法律规范和法律实施，培养人们法律认同感和提高人们法律意识，从而引导人们行为的规范作用”[3]。宪法宣誓作为我国的一项具有浓重仪式性的法律制度，有助于提高全社会的宪法意识和人们对我国社会主义新时期宪法的认同感。宪法宣誓及其制度实施通过文本呈现、官方公布、媒体报道、专家解读、公民参与抑或目睹等方式，逐步内化为公民思想领域的价值认同，并外化为其行为方式。全社会内化的价值认同和外化的行为方式在相互作用中便形成了宪法文化影响下的生产生活方式，也就形成了我们所提倡的“宪法秩序”[4]。

当然一项法律制度的教育作用是与该制度的本质有密切联系的。一方面，体现正义、反映社会发展规律的法律制度能够起到积极的教育作用；另一方面，恶法也有教育和洗脑的功能（诸如二战期间纳粹德国的法律），但这种教育和洗脑往往违背社会发展规律和民意，并辅之以恐吓与威胁，最终断送人们对法律的尊重与敬畏。宪法宣誓制度本身起源于对王权和公权力的制约，已成为现代法治国家的标配，是历史的选择和时代的产物，可谓良法的范畴。但更值得深思的是，宣誓效忠的一国宪法文本和宪法实践更应确保属于良法和良性宪法秩序的范畴，否则盲目推进宪法宣誓就是徒有民主法治之外壳。

（三）宪法宣誓的强制作用

“法律制度的强制作用表现为法律为保障其作用得以充分实现，运用国家强制力制裁、惩罚违法行为”[5]。如果法律制度缺乏责任追究和制裁措施等强制手段，那么该法律制度的指引作用会降低，预测作用会产生疑问，教育作用的实效会降低，评价作用也会失去意义。18 年修订的《全国人民代表大会常务委员会关于实行宪法宣誓制度的决定》中并没有直接规定对拒不参加宪法宣誓仪式、宣誓仪式中衣着不整或在宪法宣誓中严重有损本机关形象的行为人应负何种责任抑或应受何种处分。但这并不意味着该《决定》对相关行为人就无任何强制作用，因为《决定》第 9 条中明确规定“宣誓的具体组织办法由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会参照本决定制定，报全国人大常务委员会备案”，这便不意味着拒不参加宪法宣誓仪式、宣誓仪式中衣着不整或在宪法宣誓中严重有损本机关形象的行为人能够轻易逃脱相应的责任追究。但是在湖北省、河南省、福建省、辽宁省等省份的人大常委会依据《决定》相继出台本省宪法宣誓的具体组织办法后，并没有任何一个省份的具体组织办法提及了责任追究的问题。这与《立法法》规定的下位立法必须有上位立法的依据，不

[1]参见张文显，《法哲学范畴研究》，中国政法大学出版社 2001 年版，第 128-129 页。
[2]朱力宇：《法理学原理与案例教程》，中国人民大学出版社 2013 年版，第 160 页。
[3]徐显明：《法理学》，中国政法大学出版社 2007 年版，第 54 页。
[4]刘茂林：《中国宪法导论》，北京大学出版社 2005 年版，第 50 页。
[5]高其才：《法理学》，清华大学出版社 2011 年版，第 149 页。

得超出上位法的目的范围进行创设的法律规则相符合，毕竟《决定》作为一种具有临时性质的上位立法没有提及责任追究的问题。当《决定》这种临时性立法和各省、自治区、直辖市的具体组织办法实施一段时间后，全国人大得到一定的立法反馈后必将推进《决定》所规定的宪法宣誓制度入宪或者以宪法性法律的方式予以呈现，那时再细化《决定》中所缺失的责任追究问题，也可谓在事后理性补强了宪法宣誓制度的强制作用。

三、我国宪法国民教育中宪法宣誓制度的社会作用

法的社会作用通常涵盖了维护阶级统治和执行公共事务两种作用或职能。[1]宪法宣誓作为我国当今一项具有仪式感的宪法制度，不仅涵盖以上两种作用或职能，而且可类型化为丰富的社会作用表达。

（一）增强国家机关公职人员的宪法与法治意识

在我国，国家机关公职人员宪法与法治意识的高低，是党和人民意志能否实现的试金石。国家机关公职人员自身及所在机构的公权力源于宪法、法律的规定或授权，而宪法、法律始于党和人民的意志的理性化、程序性表达。因此，国家机关公职人员依宪依法行使公权力，认真对待各项社会事业和公民权利，就是忠于党的意志、忠于人民意志的生动体现。

宪法宣誓制度的施行可通过仪式召唤的方式提升国家机关公职人员的权力来源意识、依法履职意识和为人民服务的意识。宪法宣誓从路径指引层面要求国家机关公职人员科学立法、依法行政、依法监察、依法司法，诸如我国宪法宣誓的誓词内容中规定“履行法定职责……恪尽职守、廉洁奉公”；宪法宣誓从权力来源层面让国家机关公职人员明确公权力的来源——宪法和法律的规定抑或授权，诸如我国宪法宣誓的誓词内容规定“忠于中华人民共和国宪法，维护宪法权威……接受人民监督”。宪法宣誓在路径指引和权力来源两个层面的规定不但给国家机关公职人员提出了依法履职的要求，而且让其明确了依法履职的原因。由此可见，宪法宣誓可直接促进国家机关及其公职人员执行公共事务的职能，亦可间接助力无产阶级政权阶级统治的职能，最终实现法律制度的社会作用。

我国宪法宣誓制度并没有对国家主席、立法人员、执法人员、监察人员和司法人员的誓词内容进行区分，而是采用统一誓词进行宣誓。这种做法会在一定程度上削弱宪法宣誓对国家主席和不同类别国家机关公职人员履职的路径指引功能，消解宪法宣誓的社会效果。遂建议在制度发展的中高级阶段，将宪法宣誓以宪法修正案或者《中华人民共和国国家公职人员宣誓法》的形式对誓词内容进行类型化区分，让国家主席、立法人员、执法人员、监察人员和司法人员分别拥有自身的誓词内容，细化宪法宣誓对国家主席和国家机关公职人员履职要求的规定。

（二）丰富我们党依宪执政的形式渊源

我国现行宪法序言规定，全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企事业组织，都必须以宪法为根本活动准则。中国共产党作为人民和历史共同选择的工人阶级执政党，也有依循宪法进行执政及相关活动的义务，此乃中国共产党依宪执政的宪法依据。中国共产党依宪执政过程中要处理好党纪与国法、党权与国权、党员责任与公民义务的关系，既要保证一切党组织和党员的活动受到宪法和法律的约束，又要确保党的职能与国家机关的职能有明确的界分，否则执政党的权威性资源和廉洁性形象就会迅速消解。[2]

《决定》中规定了国家主席、立法人员、执法人员、监察人员和司法人员等几类公职人员在就职时应当进行宪法宣誓。这一规定体现了中国共产党所领导的国家机构及其公职人员宣誓效忠宪法，间接反映了中国共产党依宪执政、依法执政的决心，客观上丰富了中国共产党依宪执政和依法执政的形式渊源。但是，《决定》并没有规定各级党组织的领导及广大党员进行宪法宣誓的宪法义务，换言之，在执政党及职能部门的主要领导直接宣誓效忠宪法的问题上，党内现阶段还没有达成一致性的宪法共识，所以宪法宣誓也仅仅间接地反映了执政党依宪执政的决心。基于“党在宪法和法律范围内活动”[3]的依宪执政之原则，以及吸取“超越宪法、追求法外特权就是对社会共同原则与利益的侵犯”之精神，遂有必要在宪法宣誓制度发展的中高级阶段通过入宪或立法之方式将各级党组织、党的职能部门和广大党员同志纳入宪法宣誓的主体之中，让宪法宣誓制度直接反应中国共产党依宪执政的意志。

（三）提升宪法实施的可见性与公信力

[1]参见朱景文，《法理学》，中国人民大学出版社 2007 年版，第 50 页。
[2]参见秦前红，《中国共产党未来长期执政之基——宪法共识下的依宪执政、依宪治国》，《人民论坛》，2013 年第 15 期，第 37-43 页。
[3]韩大元：《中国共产党依宪执政论析》，《中共中央党校学报》，2014 年第 6 期，第 5-9 页。

宪法实施是“宪法在国家现实生活中的贯彻落实，是使宪法规范的内容转化为具体社会关系中的人的行为”[1]。宪法宣誓制度现阶段并未写入宪法文本，原本无所谓宪法实施的范畴。但是，宪法宣誓制度抑或仪式所传达的本质要义就是宪法实施和法律实施。宪法宣誓通过法定的仪式感召唤，让宣誓人员和社会公众认识到宪法不是被束之高阁的纲领性文本，而是通过宪法实施和法律实施规范到每个国家机构、每个国家机关、每个公职人员和每种公权力运作环节的神经中枢。宪法宣誓制度，这种不是宪法实施、却胜过宪法实施极具仪式感的效忠宪法的制度，无形中提升了宪法和法律的权威，增强了宪法实施的可见性与公信力，很大程度上扭转了社会公众关于宪法“纯粹纲领性、存于文本止于实践”的刻板印象。

提升宪法实施的可见性与公信力是宪法宣誓制度重要的社会作用。由于宪法实施本身具有落实宪法中各项国家制度、实现党的主张和人民意志的功能，所以作为提升宪法实施可见性和公信力之手段的宪法宣誓也相应地具备了维护人民民主专政和执行公共事务两种功能属性，即全然地涵盖了社会作用的两个方面。实现宪法宣誓提升宪法实施可见性与公信力之社会作用，还需要内在驱动与外部监督的配合。宪法宣誓提升宪法实施可见性与公信力的内在驱动在于公职人员或宣誓人员对权力来源的正确认识，即法无规定即禁区、法无授权即禁止。宪法宣誓提升宪法实施可见性与公信力的外部监督在于人民群众（包括人民代表大会）对于公权力运行合宪性、合法性监督。

（四）培育全社会信仰宪法的文化理念

着力推进宪法宣誓有助于培育全社会信仰宪法、尊崇宪法的法治文化氛围。毋庸置辩，宪法宣誓对执政党间接推进依宪执政、对提高国家机关公职人员的法治意识、增强宪法实施的公信力均有积极的助益。此时，我们也不能忽视宪法宣誓对于普通社会公众的潜在熏陶。其一，宪法宣誓提高了普通民众对宪法权威性的认识。当国家主席和国家机关主要领导同志宣誓效忠宪法时，普通民众无论以新闻报道、书籍文献、公益海报、大学课堂、专家解读抑或坊间传闻的形式获知，都会意识到宪法是权威的、神圣的抑或具有原则性的文本。其二，宪法宣誓对普通民众有较强的行为示范作用。国家主席和国家机关公职人员宣誓效忠宪法、依法履行职责、接受人民监督之时，所产生的强大仪式震撼力也会影射普通公众的内心深处的宪法情节。作为目睹宪法宣誓仪式抑或接收宪法宣誓信息的理性自然人，会去回顾《宪法》中关于公民权利与义务章节的规定，依法行使权利、自觉履行义务的想法也会油然而生。其三，宪法宣誓有利于培养普通民众信仰宪法和法律的习惯。随着普通民众对宪法宣誓制度认识的深刻与成熟，人们会发现宪法宣誓的根本原因是公权力来源于宪法的规定或授权，宣誓效忠宪法意味着承诺在宪法和法律所设定的范围内恰当地行使公权力。那么我国现行《宪法》中关于“公民权利与义务”一章中同样涉及了诸多私权利规范，而且这些私权利规范与公权力规范一并为诸多部门法和行政法规所细化。普通民众也会认识到现实生活中的很多行为抑或事件，都能在宪法、法律和行政法规中找到相关依据或路径依赖。民众的需求决定了宪法和法律的价值，宪法和法律的价值凸显之时便是民众法治信仰形成之时。

结语

《全国人民代表大会常务委员会关于实行宪法宣誓制度的决定》中关于宪法宣誓制度的“临时性”勾勒虽然还不尽完善，且决定权的形式也不如宪法修正案来的权威与正式，但这毕竟标志着我国当代宪法实践中宪法宣誓制度诞生。宪法宣誓作为一项已走向宪法实践的法律制度，当然地具有其丰富的规范作用与社会作用，这也是依法治国和宪法秩序的应有之义。然任何法律制度从文本走向实践的过程实乃艰辛，宪法宣誓诸种作用实现的好坏与强弱还取决于后续立法的位阶与质量、制度实施过程管控、法治大环境的文化熏陶及制度实施的其他外部性制约等等。

[1]《宪法学》编写组：《宪法学》，高等教育出版社/人民出版社 2011 年版，第 296 页。

“互联网+”宪法国民教育思考

杨攀[1]
（西南大学法学院，重庆 400716）

摘　要：运用互联网促进宪法国民教育是当前的不二选择。互联网+宪法国民教育必须注意到互联网的性质及其聚合效应、普及效应和筛汰效应三个优势，要以宪法国民教育自身的三个需求即教学资源需求、师资队伍需求和有效实现模式需求为基础。应该构建统一的宪法国民教育资源开发与共享网络平台，搭建高效的宪法国民教育理论与实践交流网络空间以及建立网络化宪法国民教育实施力量整合机制。最后，还应该做好互联网+宪法国民教育工作自身的法治化，即完善《青少年法治教育大纲》、制定互联网+宪法国民教育实施办法和完善互联网+宪法国民教育专门机构的内部制度。

关键词：宪法；国民教育；互联网

实行法治既是世界潮流，也是我国党和人民的历史经验和明智选择。法治的基础在于人民的真诚信仰，法治的实现在于执政者的主动实行和公民的积极参与。因此，全面建设社会主义法治国家，当前迫切需要提高公民的法治素养并且形成持久的法治国民教育体制机制。由于宪法的根本法地位，在法治国民教育体系中宪法国民教育又处于首要地位。面对建立宪法国民教育体系、提升全民宪法素养的紧迫任务，借鉴运用互联网促进我国经济社会发展的经验，充分发挥互联网在宪法国民教育中的作用成为不可回避并且应该重点加以研究的方面。下面笔者从互联网+的性质及优势与不足，宪法国民教育的难题与需求、互联网+宪法国民教育的三大设想以及互联网+宪法国民教育工作自身的法治化四个方面进行初步探索，以抛砖引玉。

一、互联网+的性质及其三大优势与不足

分析互联网+宪法国民教育问题，必须首先明了互联网+的性质及其优势和不足，从而为能不能进行互联网+与怎样实现互联网+打下基础。尽管互联网+已经成为中国政治社会语境当中的常用词语，但是其内涵和外延实际并不太清晰。

（一）互联网的性质

1.互联网的科技史地位

认识互联网不能仅仅从其自身加以展开，唯有将其放入人类科技发展史中方能找到其地位。从互联网的经济社会影响及其在推动人类社会进步上的作用来看，其为从机器革命开启的工业革命以来，具有开创性和引领性的技术革命标志。互联网是机器不断革新和发展的必然的产物，是机器从机械体系化生产革命、动力系统革命、自动化操控革命和全世界范围的协动化革命的必然产物，是从机器与机器的对话需求满足到人类社会的普遍联系需求的机器化实现，即互联网是遍布全世界的、开放的机器与机器的联系，并且已经并将继续深入的拓展和展现人类社会的普遍联系。正是因为互联网的普及化应用，才出现了具有极大使用价值的大数据，同时在此基础上促进了人工智能的迅速发展。毫无疑问互联网既是机器革命的产物和延伸，又是新的信息化和智能化革命的基础，其在人类科技史上的地位类似于机器的划时代地位，即从互联网普及开始人类就进入了互联网时代。[2]

2.互联网的经济社会影响

互联网的影响和功能可以类型化为科学技术影响和经济社会影响两个方面。互联网的科学技术影响表现为使机器的自动化从单个机器或者在物理上连接在一起的机器体系的直接的、简单的，主要基于力的前后相继传递的自动化，发展到远距离的或者超远距离的单个机器之间或者机器体系之间的、复杂的、逻辑的自动化，使得全世界的机器连接成最大的机器体系。互联网的经济社会影响主要表现为互联网打通了企业内部从上至下、企业与企业之间、企业与政府之间、企业与消费者之间的普遍联系，构建了政府部门内部的信息交流网络和政府与其服务对象之间的信息交流网络，促

[1]杨攀，1979-，男，西南大学法学院副教授、法学博士，教育立法研究基地（教育部政策法规司-西南大学共建）网络教育立法研究所所长，长期关注互联网理论与法律问题。
本文写作过程太过仓促，不免存在不少错漏，请多关照，作者联系电话 13594166903。

[2]2014 年 8 月 25 日中央电视台开始播放十集大型纪录片《互联网时代》，“互联网时代”之称以及“互联网+”正从那时引起了政府和社会的更高关注，自那时起中国以更快的速度步入互联网时代。

进了个人、家庭和社会组织体之间的普遍化、便捷化信息交流，从而在这三个层面消除了由于信息交流障碍而存在的问题，并且形成了新的运行模式。近年来，互联网+成为推动我国经济转型升级、推动政府高效服务、推动社会建设迈入新起点的重要抓手。显然，处于这个大体系当中的法治国民教育及其中的宪法国民教育，也必须充分发挥互联网的促进作用。

对互联网的科学技术和经济社会功能进行主动应用，进而消除原有的信息交流障碍，充分发挥信息高速、大容量在事业发展中的积极作用就是互联网+。

（二）互联网+的三大优势

如果我们进一步分析互联网的经济社会影响，就可以发现互联网+的三大优势，即信息资源快速大规模汇聚的聚合效应、信息主体即时互动、按需取用的普及效应和信息资源自动差值化、筛选评估的筛汰效应。

1.聚合效应：信息资源快速、大规模汇聚

如果纵览人类的沟通交流史，可以发现信息资源传递的三大阶段。第一阶段，信息的实体性传递，即在文字出现以前，人与人之间要沟通交流对自然环境的经验，必须要看到实物例如山川地理、花草树木、飞禽走兽；在文字出现以后，文字信息的传递必须通过记载文字的载体传递才能够实现，因此在信息化时代出生的人难以想象为什么要用“汗牛充栋”来形容人的知识丰富。第二阶段，信息的低容量信号化传递，在电磁规律发现以后特别是信息的电磁编码发明以后，电报、广播、电影、电视开始流行，文字、图片、声音和视频信息通过电子信号快速的传播，这也同样严重依赖其物质载体通道。第三阶段，即互联网时代，虽然信息仍然是通过各种类型的电子编码信号进行传递，同样依赖于其物质载体形成的信息通道，但是电子信息传递的容量得到巨大的提升，伴随着基础信息设施的普及以及个人信息设备的小型化、智能化，电子信息大容量传递成为社会生活常态。在互联网时代，由于互联网基础运营商及内容平台企业的迅速壮大，互联网信息的大规模、集中和高速存取得以实现，经济社会政治等各方面的信息资源通过网络迅速聚合，形成各种类型的大数据。对大数据的应用又进一步推动了人工智能科技的崛起和经济社会的快速发展，促进人们日常生活的信息化。

互联网所形成的信息资源的聚合效应，使得突破地域和时间限制调动社会各方面力量生产创作具有社会积极意义的信息资源具有了非常便捷的渠道。当然，信息资源的聚合本身不是目的，其普及化应用是信息聚合的动力。

2.普及效应：信息主体即时互动、按需取用

随着基础网络服务的升级改造和广泛普及，个人智能终端的小型化、移动化，各类信息主体得以透过网络进行即时互动，对聚合化的信息资源按需取用。这就使得被互联网聚合的公开的信息资源，可以被任何信息主体随时取用。某一网络信息资源一旦成为公开性信息资源就可以被迅速的普及。由于互联网对于信息资源的聚合基本上是开放式、动态性的，因此可以被迅速普及的经济社会信息资源就具有多样性和广泛性，这种信息资源的普及效应是互联网时代以前的其他时代所不能比拟的。这就自然而然造成一种后果，即一种对于社会具有积极意义的信息资源，可以去借助于互联网的普及效应得以低成本的、迅速推广和应用。

互联网所形成的信息资源普及效应，使得推广具有社会积极意义的信息作品具有了便捷高效的途径，使得互联网成为当前时代宣传教育必须借助的手段。不仅如此，互联网还具有对信息资源进行自动化差值呈现，从而发挥筛选评估的功能。

3.筛汰效应：信息资源自动差值化、筛选评估

由于互联网信息主体数量众多、需求各异，互联网平台的聚合效应和普及效应会因为经济利益推动和社会偏好的实现，自动形成信息资源的差值化，即信息资源在互联网空间自动呈现被推广强度、点击率、实际作用等方面的明显差异。透过不同的信息主体的反复点击、阅读、下载、转发或者推荐等活动，经过一段时间之后原来存储于网络空间的信息资源，将被这一系列在个别信息主体而言是有目的的活动，但就整个互联网空间的运行而言的自发活动，造成信息资源的筛选和评估结果。表现出较之于传统的信息传播途径，需要较长的时间才会出现的“大浪淘沙”效果。事实上，人们也不能过分看中这种筛汰效应，因为网络空间的信息关注潮流变化太过迅速和猛烈，会造成对互联网筛汰的强烈干扰。

互联网所具备的主体多元化、信息传递扁平化、去传统中心化所形成的信息资源筛汰效应呈现出对新产生的网络信息资源的自动筛选、评估作用，使得互联网成为利用社会公众力量进行创新创作成果评估的一个重要的平台。

与互联网+的三大优势相对应，其还有不容忽视的三大不足。

（三）互联网利用存在的三大不足

就互联网利用的社会经济效果而言，存在社会资讯多、快、杂，从而信
不足，存在网络作品良莠不齐、公益性精品欠缺的问题，还存在互联网应用这 在当前情况下加强宪
动从而忽视信息资源的社会价值问题，需要在运用互联网的时候，采取有效措施 短期内改变师资力

1.社会资讯多、快、杂，信息主体易受干扰 们尽快的成长起

从社会经验来看，尽管互联网带来了信息资源搜索、利用的高效与便捷，但是在一定程度上化
觉自己的时间利用越来越低效，同时也越来越劳累。问题的根本原因在于人们在应用降教育上发挥
优势时，也不知不觉的被基于企业经济利益或者其他动机而编排的夺人眼球的广告，以
杂的推荐性社会资讯所干扰。基于社会积极价值而编排、推广的作品或者其他信息资源也
样的干扰。如果不能够主动性、经常性的占据信息主体在网络空间流量关口的显著位置，则和实践
政府或者社会投入巨资打造的具有社会积极意义的作品也会被迅速忽略。 效形

从这一点上来看，那些具有重要社会积极价值的信息资源，国家和社会应当采取有力手段确开其具有足够的关注率。同时，在使用上也需要具有相关职责的机构在自身的日常业务活动中加以重点的引导。

2.网络作品良莠不齐，公益性精品欠缺

就我国网络空间的现实情况而言，在网络空间中信息作品的种类繁多、层次不一，品质良莠不齐。其根本原因在于，作为个体在满足自身各个方面自然需求的同时，绝大多数人始终不可能完全革除或者遏制自身不良的贪欲和偏好。这种情况一旦进入广袤无垠，监督松懈的网络空间就可能呈现出某种程度的放纵。从而那些能够满足人的自然欲望的猎奇、暴露、迷信、暴力甚至淫秽色情信息，就被不良的企业或者个人运用于谋取经济利益。使得网络空间的劣质作品、低俗信息和违法信息屡禁不绝。相反，那些具有积极社会价值的公益性精品信息，由于同样需要投入大量资源才能进行创作和传播，由于缺乏足够的经济利益驱动而陷入几乎无人承担之境。

从这一点上来看那些具有社会积极价值的公益性精品信息，需要国家履行公共服务职能投入足够资源进行重点的开发。同时，还需要国家完善法规制度整治那些起到相反作用的违法和不良信息。

3.互联网应用过于依赖于经济利益驱动

由于我国当前还处于全面建设小康社会的过程中，大多数参与网络基础性服务建设和网络信息服务应用的主体总是以自身利益作为活动的优先考虑，尤其是那些具有较大经济实力和应用推广影响力的企业往往以商业盈利为驱动力。因此，尽管我国现在互联网普及率较高，各种互联网信息服务应用空前繁荣，但其主要出于商业利益推动，并未同步的推动我国社会领域特别是网络社会积极价值的建设。这集中表现在，在贫困地区、农村中小学或者优秀传统文化传承等方面，既无企业积极推动网络基础设施的普及和优化，也无企业积极开发和推广相关的互联网信息服务应用，当然也就谈不上提供持续性的网络空间公益性服务。

从这一点上来看，国家同样应该投入资源推动互联网基础性服务在贫困地区[1]、农村中小学等领域加快建设，为缺乏商业利益支撑的传统优秀文化传承等提供网络基础服务。在解决网络基础服务的同时，必须同样投入足够的资源建设相应的互联网信息服务应用。

综上所述，互联网具有重要的社会经济影响力，具体表现在其具有的三大优势和三大不足方面。当然，在考虑互联网+宪法国民教育问题时，还需要根据宪法国民教育活动自身所面临的难题与需求，提出针对性的解决方案。

二、宪法国民教育的三大难题与需求

当前，全面实施宪法国民教育首先需要明确宪法国民教育的定位与目标，解决所面临的人治文化和宪法案例不足、师资力量欠缺、有效实现模式欠缺三大难题。相应的，必须回应宪法国民教育的教学资源、宪法国民教育师资队伍建设和有效实现模式三大需求。

（一）宪法国民教育的定位与要求

1.定位

2014 年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出：“推动全社会树立法治

[1] “近日，工业和信息化部印发《关于推进网络扶贫的实施方案（2018—2020 年）》，提出到 2020 年，全国 12.29 万个建档立卡贫困村宽带网络覆盖比例超过 98%。”（宋宇、禹丽敏、潘俊强：“贴近农民需求 加速网络发展”，《 人民日报 》2018 年 6 月 14 日第 14 版。）

进了个人、家庭和社会组织体之间的普遍化、便捷化信息交流，从而在这三个层面消除了由于信息交流障碍而存在的问题，并且形成了新的运行模式。近年来，互联网+成为推动我国经济转型升级、推动政府高效服务、推动社会建设迈入新起点的重要抓手。显然，处于这个大体系当中的法治国民教育及其中的宪法国民教育，也必须充分发挥互联网的促进作用。

对互联网的科学技术和经济社会功能进行主动应用，进而消除原有的信息交流障碍，充分发挥信息高速、大容量在事业发展中的积极作用就是互联网+。

（二）互联网+的三大优势

如果我们进一步分析互联网的经济社会影响，就可以发现互联网+的三大优势，即信息资源快速大规模汇聚的聚合效应、信息主体即时互动、按需取用的普及效应和信息资源自动差值化、筛选评估的筛汰效应。

1.聚合效应：信息资源快速、大规模汇聚

如果纵览人类的沟通交流史，可以发现信息资源传递的三大阶段。第一阶段，信息的实体性传递，即在文字出现以前，人与人之间要沟通交流对自然环境的经验，必须要看到实物例如山川地理、花草树木、飞禽走兽；在文字出现以后，文字信息的传递必须通过记载文字的载体传递才能够实现，因此在信息化时代出生的人难以想象为什么要用“汗牛充栋”来形容人的知识丰富。第二阶段，信息的低容量信号化传递，在电磁规律发现以后特别是信息的电磁编码发明以后，电报、广播、电影、电视开始流行，文字、图片、声音和视频信息通过电子信号快速的传播，这也同样严重依赖其物质载体通道。第三阶段，即互联网时代，虽然信息仍然是通过各种类型的电子编码信号进行传递，同样依赖于其物质载体形成的信息通道，但是电子信息传递的容量得到巨大的提升，伴随着基础信息设施的普及以及个人信息设备的小型化、智能化，电子信息大容量传递成为社会生活常态。在互联网时代，由于互联网基础运营商及内容平台企业的迅速壮大，互联网信息的大规模、集中和高速存取得以实现，经济社会政治等各方面的信息资源通过网络迅速聚合，形成各种类型的大数据。对大数据的应用又进一步推动了人工智能科技的崛起和经济社会的快速发展，促进人们日常生活的信息化。

互联网所形成的信息资源的聚合效应，使得突破地域和时间限制调动社会各方面力量生产创作具有社会积极意义的信息资源具有了非常便捷的渠道。当然，信息资源的聚合本身不是目的，其普及化应用是信息聚合的动力。

2.普及效应：信息主体即时互动、按需取用

随着基础网络服务的升级改造和广泛普及，个人智能终端的小型化、移动化，各类信息主体得以透过网络进行即时互动，对聚合化的信息资源按需取用。这就使得被互联网聚合的公开的信息资源，可以被任何信息主体随时取用。某一网络信息资源一旦成为公开性信息资源就可以被迅速的普及。由于互联网对于信息资源的聚合基本上是开放式、动态性的，因此可以被迅速普及的经济社会信息资源就具有多样性和广泛性，这种信息资源的普及效应是互联网时代以前的其他时代所不能比拟的。这就自然而然造成一种后果，即一种对于社会具有积极意义的信息资源，可以去借助于互联网的普及效应得以低成本的、迅速推广和应用。

互联网所形成的信息资源普及效应，使得推广具有社会积极意义的信息作品具有了便捷高效的途径，使得互联网成为当前时代宣传教育必须借助的手段。不仅如此，互联网还具有对信息资源进行自动化差值呈现，从而发挥筛选评估的功能。

3.筛汰效应：信息资源自动差值化、筛选评估

由于互联网信息主体数量众多、需求各异，互联网平台的聚合效应和普及效应会因为经济利益推动和社会偏好的实现，自动形成信息资源的差值化，即信息资源在互联网空间自动呈现被推广强度、点击率、实际作用等方面的明显差异。透过不同的信息主体的反复点击、阅读、下载、转发或者推荐等活动，经过一段时间之后原来存储于网络空间的信息资源，将被这一系列在个别信息主体而言是有目的的活动，但就整个互联网空间的运行而言的自发活动，造成信息资源的筛选和评估结果。表现出较之于传统的信息传播途径，需要较长的时间才会出现的“大浪淘沙”效果。事实上，人们也不能过分看中这种筛汰效应，因为网络空间的信息关注潮流变化太过迅速和猛烈，会造成对互联网筛汰的强烈干扰。

互联网所具备的主体多元化、信息传递扁平化、去传统中心化所形成的信息资源筛汰效应呈现出对新产生的网络信息资源的自动筛选、评估作用，使得互联网成为利用社会公众力量进行创新创作成果评估的一个重要的平台。

与互联网+的三大优势相对应，其还有不容忽视的三大不足。

（三）互联网利用存在的三大不足

就互联网利用的社会经济效果而言，存在社会资讯多、快、杂，从而信息主体容易受到干扰的不足，存在网络作品良莠不齐、公益性精品欠缺的问题，还存在互联网应用过于依赖于经济利益驱动从而忽视信息资源的社会价值问题，需要在运用互联网的时候，采取有效措施加以克服。

1.社会资讯多、快、杂，信息主体易受干扰

从社会经验来看，尽管互联网带来了信息资源搜索、利用的高效与便捷，但是大多数人普遍感觉自己的时间利用越来越低效，同时也越来越劳累。问题的根本原因在于人们在应用网络信息资源优势时，也不知不觉的被基于企业经济利益或者其他动机而编排的夺人眼球的广告，以及多、快、杂的推荐性社会资讯所干扰。基于社会积极价值而编排、推广的作品或者其他信息资源也会受到这样的干扰。如果不能够主动性、经常性的占据信息主体在网络空间流量关口的显著位置，则即使是政府或者社会投入巨资打造的具有社会积极意义的作品也会被迅速忽略。

从这一点上来看，那些具有重要社会积极价值的信息资源，国家和社会应当采取有力手段确保其具有足够的关注率。同时，在使用上也需要具有相关职责的机构在自身的日常业务活动中加以重点的引导。

2.网络作品良莠不齐，公益性精品欠缺

就我国网络空间的现实情况而言，在网络空间中信息作品的种类繁多、层次不一，品质良莠不齐。其根本原因在于，作为个体在满足自身各个方面自然需求的同时，绝大多数人始终不可能完全革除或者遏制自身不良的贪欲和偏好。这种情况一旦进入广袤无垠，监督松懈的网络空间就可能呈现出某种程度的放纵。从而那些能够满足人的自然欲望的猎奇、暴露、迷信、暴力甚至淫秽色情信息，就被不良的企业或者个人运用于谋取经济利益。使得网络空间的劣质作品、低俗信息和违法信息屡禁不绝。相反，那些具有积极社会价值的公益性精品信息，由于同样需要投入大量资源才能进行创作和传播，由于缺乏足够的经济利益驱动而陷入几乎无人承担之境。

从这一点上来看那些具有社会积极价值的公益性精品信息，需要国家履行公共服务职能投入足够资源进行重点的开发。同时，还需要国家完善法规制度整治那些起到相反作用的违法和不良信息。

3.互联网应用过于依赖于经济利益驱动

由于我国当前还处于全面建设小康社会的过程中，大多数参与网络基础性服务建设和网络信息服务应用的主体总是以自身利益作为活动的优先考虑，尤其是那些具有较大经济实力和应用推广影响力的企业往往以商业盈利为驱动力。因此，尽管我国现在互联网普及率较高，各种互联网信息服务应用空前繁荣，但其主要出于商业利益推动，并未同步的推动我国社会领域特别是网络社会积极价值的建设。这集中表现在，在贫困地区、农村中小学或者优秀传统文化传承等方面，既无企业积极推动网络基础设施的普及和优化，也无企业积极开发和推广相关的互联网信息服务应用，当然也就谈不上提供持续性的网络空间公益性服务。

从这一点上来看，国家同样应该投入资源推动互联网基础性服务在贫困地区[1]、农村中小学等领域加快建设，为缺乏商业利益支撑的传统优秀文化传承等提供网络基础服务。在解决网络基础服务的同时，必须同样投入足够的资源建设相应的互联网信息服务应用。

综上所述，互联网具有重要的社会经济影响力，具体表现在其具有的三大优势和三大不足方面。当然，在考虑互联网+宪法国民教育问题时，还需要根据宪法国民教育活动自身所面临的难题与需求，提出针对性的解决方案。

二、宪法国民教育的三大难题与需求

当前，全面实施宪法国民教育首先需要明确宪法国民教育的定位与目标，解决所面临的人治文化和宪法案例不足、师资力量欠缺、有效实现模式欠缺三大难题。相应的，必须回应宪法国民教育的教学资源、宪法国民教育师资队伍建设和有效实现模式三大需求。

（一）宪法国民教育的定位与要求

1.定位

2014 年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出：“推动全社会树立法治

[1]“近日，工业和信息化部印发《关于推进网络扶贫的实施方案（2018—2020 年）》，提出到 2020 年，全国 12.29 万个建档立卡贫困村宽带网络覆盖比例超过 98%。”（宋宇、禹丽敏、潘俊强：“贴近农民需求 加速网络发展”，《 人民日报 》2018 年 6 月 14 日第 14 版。）

意识。……把宪法法律列入党委（党组）中心组学习内容，列为党校、行政学院、干部学院、社会主义学院必修课。……把法治教育纳入国民教育体系，从青少年抓起，在中小学设立法治知识课程。”2016 年教育部、司法部和全国普法办印发的《青少年法治教育大纲》明确提出要“以宪法教育为核心，把法治教育融入学校教育的各个阶段，全面提高青少年法治观念和法律意识，使尊法学法守法用法成为青少年的共同追求和自觉行动。”要将法治教育纳入义务教育阶段、高中教育阶段、高等教育阶段。综合来看，宪法国民教育是法治国民教育的首要内容，纳入现行学制系统内的学校和其他教育机构实施的教育活动之中。

2.要求

《青少年法治教育大纲》专门对于宪法国民教育的要求进行了列举。要求小学高年级（3-6 年级）要“建立对宪法的法律地位和权威的初步认知。”初中阶段（7-9 年级）要“进一步深化宪法教育。了解国家基本制度，强化国家认同。”高中教育阶段要“加深对宪法的地位、功能和价值的认识，明晰宪法原则，深入理解宪法所确立的国家基本制度，加深对公民基本权利与基本义务的认知，加深对重要法治原则的理解，了解选举制度和重要法律规定，认知法治与民主的关系。了解宪法实施及其监督的程序与机制。”高等教育阶段要“掌握宪法基本知识”。在学校教育方面提出要采取专门课程、适当的教学方式、多学科协同等方式进行。

总体而言，宪法国民教育要达到使受教育者知、崇、用、护宪法的效果，要通过不同阶段的教育逐步加深其对宪法的理解和掌握。

（二）宪法国民教育的三大难题

姑且不论在不同教育阶段上宪法国民教育的差异化实现难题。笔者不揣浅薄初步认为我国当前进行宪法国民教育在总体上面临人治文化与宪法案例不足、师资力量欠缺和有效实现模式欠缺三大难题。

1.人治文化与宪法案例不足问题

宪法国民教育不同于一般的民法、刑法等的国民教育，后者与现实生活比较贴近，有丰富的案例可资利用。目前我国宪法的制定、实施特别是在司法适用上欠缺一定数量的与现实生活比较贴近案例。这将导致在宪法国民教育过程中，为了恰当的说明宪法规定，可能需要引用他国的案例或者直接进行纯粹理论的说教。此外，我国历史上的人治文化传统至今在各个层面依然有很大的影响，由于欠缺直接实施宪法规定的司法案例，宪法在克服人治文化上存在现实说服力不足的问题，只能借助于具体的刑事、行政法律制度的司法案例来说明法治的意义。

2.宪法国民教育的师资力量欠缺

当前在我国高等教育体系中，只有法学本科及其以上的法学教育层次中才涉及专门的宪法教育，在青少年法治教育师资队伍中具备专门宪法教育背景的师资少之又少。在今后一段时间内可以采取的提升宪法国民教育师资水平的举措中，也只可能是增加青少年法治教育师资队伍宪法国民教育的培训。在新设立的法治教育专业硕士研究生的专业课程中设置宪法教育内容这种办法，在短时间内也不可能培养足够的能够有效胜任宪法国民教育的师资力量。从这个角度讲，还必须要创新宪法国民教育师资和教学资源的使用方式。

3.宪法国民教育的有效模式欠缺

宪法国民教育属于法治国民教育的首要内容，但如何在国民教育的各层次专门课程或者专门教学环节中加以落实，目前仍然欠缺有效的模式。其主要原因在于，在国民教育的不同层次上法治教育的表现形式是非常不同的，只有在高等教育层次才是作为专门的通识课程出现的，在其余层次只是作为专门的教学环节。相对而言，在高等教育层次上的专门法治教育通识课程中开展宪法教育是比较容易把握的。在其余国民教育层次上，宪法教育的具体教学内容、教学方法、教学技术以及教学资源都还比较欠缺，从而形成宪法国民教育有效实现模式的欠缺。有效实现模式的欠缺将严重影响宪法国民教育的实际开展，尤其在宪法国民教育师资严重欠缺的情况下。

宪法国民教育的三大难题的另一面是着其三大需求。

（三）宪法国民教育的三大需求

1.宪法国民教育的教学资源需求

因为我国当前人治文化传统还有较大的影响力，能够应用于直接说服教育学生的宪法实施案例特别是司法案例比较欠缺，迫切需要通过建设丰富、优质的宪法国民教育教学资源来对这一困难加以弥补。同时宪法国民教育的教学资源也有助于克服我国东中西部教育发展不平衡，特别是边远贫困地区法治教育师资欠缺及其它条件欠缺的问题。此外，在宪法国民教育教学资源的表现方式上也出现了快捷、高效的更高要求。这就迫切需要将宪法国民教育的教学资源开发、利用与互联网紧密

结合起来。

2.宪法国民教育师资队伍需求

正如前文所分析的，宪法国民教育师资队伍的改善需要一个长期的过程，在当前情况下加强宪法国民教育师资队伍建设迫切需要创新方式、方法，发挥现有的资源的作用，在短期内改变师资力量严重欠缺瓶颈。这就一方面需要改进宪法国民教育师资教育和培训方式，使他们尽快的成长起来，另一方面需要改进可资利用的宪法国民教育资源，通过充分发挥它们的作用来在一定程度上化解宪法国民教育师资短缺的紧迫问题。这一点同样需要借助于互联网的普及效应在师资教育上发挥重要作用。

3.宪法国民教育的有效实现模式需求

宪法国民教育的有效实现模式欠缺问题，需要一方面需要通过宪法国民教育的理论研究和实践研究提出指导性的方案，另一方面需要迅速发现和总结法治国民教育中已经存在的宪法教育有效形式，通过创新宪法国民教育工作沟通交流的方式迅速推广有效的实现模式。同样这一点，也离不开发挥互联网跨越时空的沟通交流优势，促进宪法国民教育实践与理论的有效对接和借鉴。

三、互联网+宪法国民教育的三大初步设想

根据上文分析，笔者从宪法国民教育资源开发共享、理论与实践交流和实施力量整合机制三个方面，提出互联网+宪法国民教育的初步设想。这一设想通过政府的主导、统一的网络平台建设和国民教育机构的职责承担来克服互联网利用存在的三个方面不足。

（一）构建统一的宪法国民教育资源开发与共享网络平台

根据前文分析，丰富而且优质的宪法国民教育资源可以有效解决当前和今后一个时期内宪法国民教育师资和实现模式欠缺的问题。建设丰富而且优质的宪法国民教育资源需要充分利用互联网+优势并且克服互联网利用存在不足。

1.以统一网络平台促进宪法国民教育资源的大开发

国家主管部门应当构建统一的宪法国民教育资源网络平台，充分发挥互联网的聚合效应，吸引和组织宪法学者、宪法国民教育研究者、实践者，以及宪法制定、修改的亲历者，参与宪法案件的法官、律师等根据自身的经验和知识，撰写相关的研究论文、书籍，分享自身的经历和经验，撰写典型案例分析等等，有计划的逐步建设和丰富宪法国民教育网络资源库。同时邀请具有相当教学经验的宪法专家学者和实务工作者，针对不同教育层次的学生录制专门宪法国民教育在线课程，作为宪法国民教育网络资源库当中的主干。国家主管部门应当将其构建的宪法国民教育资源开发网络平台设立为非营利法人，提供足够的活动经费和政策支持，推动其与已有的“中国普法网”、国家宪法日专题网站以及中央各部门和地方各级政府设立的法治宣传网站进行适当整合，形成资源高度聚合、访问和利用便捷的宪法国民教育资源网络平台。[1]

2.以统一网络平台促进宪法国民教育资源的大优化

互联网+不仅具有网络信息资源的聚合效应，而且还具有非常重要的筛汰效应。统一的宪法国民教育资源网络平台通过政策和建设资金将全国的宪法国民教育信息资源整合在一起，并且由具体实施宪法国民教育的各层次学校或者其它教育机构通过自主、免费选用平台上的教育资源，并且在使用过程中对资源进行适当评价，从而形成对于网络平台上已有的宪法国民教育资源的筛汰用。教育机构利用宪法国民教育资源网络平台的大数据，反过来进一步指引宪法国民教育资源网络平台组织开发更加适合的教育资源。经过宪法国民教育资源网络平台一段时间的运行以后，特别是通过发挥网络平台的筛汰效应，我国可以构建起比较完善的宪法国民教育资源，从而有力支撑全国的宪法国民教育事业发展。

3.以统一网络平台促进宪法国民教育资源的大共享

在互联网时代，教育资源的传递和应用必须紧跟时代步伐，宪法国民教育资源网络平台可以充分发挥互联网+的普及效应，将平台已经聚合和筛汰优化的教育资源，透过互联网高速、大容量地提供给全国国民教育实施者和一般的社会公众。这样将大大节省全国范围内各层次国民教育实施者进行宪法国民教育重复建设的资源。不仅如此，通过宪法国民教育资源网络平台与国民教育实施者的双向互动，可以将某一个地方的宪法国民教育有效经验上升为一个具体的操作模式或者典型案例，透过网络平台提供给全国的国民教育实施者借鉴和参考。这样互联网+的普及效应就从单向的信息资源提供变为双向的互利共赢，从而进一步放大了宪法国民教育资源网络平台的作用。

（二）搭建高效的宪法国民教育理论与实践交流网络空间

[1]教育部全国青少年普法网，https://www.qspfw.edu.cn/。

国家相关主管部门、中国宪法学研究会、宪法国民教育资源网络平台可以定期组织开展宪法国民教育理论与实践交流会，同步建设网络交流空间，便于经常性理论与实践交流，从而促进宪法国民教育现实问题的快速发现和解决。

1.以互联网促进宪法国民教育学术交流

宪法国民教育理论与实践交流网络空间应当发挥三大功能，一是发布宪法国民教育理论与实践现场交流会的内容，可以在发布文字实录信息的同时选择性的发布会议视频信息。二是平时经常性的发布宪法国民教育理论研究者、宪法国民教育实施者的理论和实践文章，发布宪法国民教育新案例。三是搭建经常性的宪法国民教育学术交流网络空间，方便宪法学理论研究者、宪法国民教育研究者和宪法国民教育实施者，以及其他与宪法国民教育相关的专家学者及实务工作者的经常性交流。通过学术交流网络空间建立理论与实践的桥梁，使理论研究者可以接触到最鲜活的实践问题，也可以使实践者了解到最新、最全的理论研究成果。

2.以互联网促进宪法国民教育师资培养

青少年法治教育师资培训机构应当与宪法国民教育理论与实践交流网络空间和宪法国民教育资源网络平台结成合作关系，使青少年法治教育师资线下培训、宪法国民教育的线下培训与相应的在线课程学习、在线专题培训衔接起来，使宪法国民教育教师自主学习与宪法国民教育实践操作问题在线诊断、指导衔接起来。同时，充分发挥互联网的信息资源普及效应，通过政府购买服务的形式，组织青少年法治教育师资教育、培训机构为中西部青少年法治教育师资提供常年的在线培训、继续教育和硕士研究学历提升服务，从而广开各种宪法国民教育师资培养的途径，为迅速培养一批符合宪法国民教育需要的师资力量提供有力的支撑。

3.以互联网促进宪法国民教育实施交流

宪法法律国民教育实施是一项系统工程，不同层次和不同地方的学校或者其它教育机构内部需要经常性的组织宪法国民教育教学交流，开展教学效果评估，培养年轻法治教育教师，他们同样需要一个先进而且高效的互联网交流平台。宪法国民教育理论与实践交流网络空间应当在政府的支持下免费提供这项服务，并且通过收集整理相关的交流数据，为本部门或者本地区国民教育实施者提供大数据服务。

（三）建立网络化宪法国民教育实施力量整合机制

全面实施宪法国民教育需要整合政府主管部门、社会团体和国民教育实施机构的力量，互联网同样可以在此过程中发挥重要作用。

1.以互联网整合政府主管理部门之间的力量

从目前来看，宪法国民教育在中央政府层面主要由教育部和司法部共同实施，但从互联网在宪法国民教育中的重要地位来看，国家互联网信息办公室应该作为主管部门参加进来。在宪法国民教育的组织实施过程当中，教育部、司法部和国家互联网信息办公室应该整合力量，建立三个机关内部的宪法国民教育组织实施的网络平台，共享三者之间的组织实施信息，从各自不同的角度提出政策意见并且经常进行会商，以尽快完善宪法国民教育促进政策措施。同时，在中央政府主管部门与地方各级政府主管部门之间纵向关系上也存在管理力量的整合问题，上情下达、下情上达同样需要网络信息平台发挥重要作用。在地方各级政府主管部门横向之间也存在信息沟通协调的问题，透过不同地区政府主管部门之间的横向交流，有利于促进宪法国民教育实施上的微观政策措施的协调和借鉴。总体而言，通过互联网整合宪法国民教育国家主管部门之间的力量，可以有效节省行政力量，促进政策措施的协调化。

2.以互联网整合宪法国民教育实施机构之间的力量

在具体实施宪法国民教育的教育机构之间，不仅存在通过互联网加强教学沟通交流的需求，而且还存在强烈的师资力量整合需求。同一地区的国民教育系统内部不同教育机构之间，特别是城乡的不同教育机构之间，在宪法国民教育实施的初期师资力量欠缺的情况下，可以建立地区性的宪法国民教育机构网络沟通平台，透过教育机构之间的经常性协调可以使得各个学校之间通过不同的学期、同一学期不同的时间段进行宪法国民教育的安排，充分的利用现有的教师资源。同样的，同一地区的国民教育机构之间可以在当地教育主管部门的协调之下，透过网络沟通平台进行新、老宪法国民教育教师之间的传帮带。

3.以互联网凝聚宪法国民教育相关机关和社会组织的力量

在教育机构开展宪法国民教育时，不仅需要政府主管部门经费和政策支持，同样还需要其他相关的国家机关和社会组织的支持。例如，在教育机构开展宪法国民教育时，有可能需要当地的人大代表或者是人大机关的工作人员，现身说法讲解宪法在国家和地方立法时发挥的作用，也可能需要

地方有关的法院、检察院有经验的法官或者检察官分享涉及宪法案件的处理情况，还可能需要其他政府部门的公务员分享在政府行政活动中涉及到运用宪法规定的情况。当然，在教育机构开展宪法国民教育时不仅可以利用宪法国民教育资源网络平台上的优质材料，还可以请宪法学研究会的专家学者开展教学或者师资培训讲座。在互联网时代，高效协调这些机关或者社会组织的力量需要借助网络沟通平台来传递供需情况。

笔者认为，上述互联网+宪法国民教育的初步设想，要在经过一定时间实践的基础上全部形成真正管用的长效机制，必须要将互联网+国民教育的有关规则和措施法治化。

四、互联网+宪法国民教育工作的法治化

初步认为，互联网+宪法国民教育的法治化涉及到三个层面，一是完善现有的法规政策，二是根据实际需求制定互联网+宪法国民教育的实施办法，三是完善互联网+宪法国民教育专门机构或者组织的内部制度。

（一）完善《青少年法治教育大纲》与互联网有关的内容

在2016年发布的《青少年法治教育大纲》中涉及互联网的内容主要出现在三个地方，一是工作要求方面提出要构建系统完整的法治教育体系，发挥网络文化的重要作用，形成网上网下相结合的教育合力。二是在社会教育方面提出“要充分利用网络上的优质法治教育资源……利用学校网站、官方微博、微信等平台及教师、班主任或辅导员的个人社交平台进行法治宣传，增强网络法治教育的吸引力……。”三是在教育教学资源保障方面提出“整合网络教育资源，加强教育部全国青少年普法网等专业网站建设，提供形式生动多样，内容鲜活丰富的网络优秀法治教育资源，支持中小学开展法治教育。”这些规定只是提出了要求和目标，缺乏具体的管理规定。例如目前“教育部全国青少年普法网”的建设仍然存在层次不够高，优质宪法国民教育资源比较欠缺的问题。[1]建设足够支撑全国宪法国民教育教学资源需求的网络平台，需要通过法治手段创新体制机制、保障资金投入、做好监督协调等。笔者认为，应当将前述“宪法国民教育资源网络平台”定位为非营利法人，拥有充分而独立的资金来源，能够独立实施宪法国民教育资源的开发、聚合、优化、评估工作，接受政府主管部门的行政监督和社会监督。从立法技术上来看，教育部、司法部和国家互联网信息办公室应该为宪法国民教育资源网络平台制定专门的部门规章。

（二）制定互联网+宪法国民教育的实施办法

根据上文的设计，互联网+宪法国民教育还需要搭建理论与实践交流网络空间，需要建立网络化的宪法国民教育实施力量整合机制，以及鼓励、引导和规范教育机构在实施宪法国民教育过程当中搭建的网络信息平台，这些工作开展实际上都需要国家主管部门树立法治思维，采取法治化的措施，及时出台规章或者规范性文件。在此基础上，国家相关主管部门应该联合制定互联网+宪法国民教育的综合性实施办法，对相关工作作出更为明确的指引和规范。

（三）完善互联网+宪法国民教育专门机构内部制度

网络空间不仅不是法外之地，而且由于网络空间独特的信息传递速度和容量特点，还需要特别加强管理。对于各类政府或者教育机构支持成立的互联网+宪法国民教育的实施机构或者组织而言，政府应当加强对其的鼓励、引导和规范，要求其完善组织章程并且向主管部门进行备案；检查其是否遵循章程开展各项活动，督促其定期向社会公布活动报告和财务收支报告，接受国家和社会的监督。

互联网+宪法国民教育工作自身的法治化，对于促进宪法国民教育具有不言而喻的重要意义。

[1]教育部对“青少普法网”的工作定位是：“开展网络普法教育课题研究，为全国青少年提供丰富的普法教育资源，为全国中小学开展法制教育提供支持，为教育领域开展普法工作提供平台，为各地报送和展示普法成果提供支持。”（教育部全国青少年普法网：“关于我们”，https://www.qspfw.com/html/footNav/20150811/999.html，最后访问时间2018年6月15日。）

“互联网+”下宪法国民教育新态：内涵、目标与转向

王霞萍*
（重庆大学 法学院，重庆 400044）

摘　要：宪法国民教育是落实依宪治国的重要任务，是培养社会主义法治意识、建设法治国家的的重要内容。“互联网+”对宪法国民教育产生根本性颠覆，“互联网+”行动计划的实施赋予了宪法国民教育新的内涵，也使得宪法国民教育的目标变得更加立体可行。与此同时，宪法国民教育的教育主体、教育对象、教育模式也因“互联网+”而发生重大转向。在教育模式上，从传统教育转向个性化智能化教育；在教育对象上，从适龄青少年转向社会大众教育；在教育主体上，从学校教育转向多元主体教育。

关键词：互联网+；宪法国民教育；教育目标；教育转向

一、引言

宪法是国家的根本大法，规定着国家与公民之间的关系，它凝结了一个国家的基本共识和基本价值观。围绕宪法权威而进行的社会公众通识性宪法教育是增强全民社会宪法意识，健全宪法实施和监督制度的切实举措。宪法国民教育即是以凝聚社会共识、形成宪法信仰为目的，涵盖整个宪法部门范畴，通过全体社会成员学习宪法、宣传宪法，培养宪法意识，实现多元社会整合为共同体。党的十八届四中全会指出“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政”，这是对宪法权威性的高度概括，也是我党执政理念和执政原则的体现，以及带头遵守宪法、维护宪法的承诺。

党的十九大报告在“健全人民当家作主制度体系，发展社会主义民主政治”之“（四）深化依法治国实践”中明确指出要“加大全民普法力度，建设社会主义法治文化，树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治观念”。中共十九届二中全会也提出“要在全党全社会深入开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的宣传教育活动，大力弘扬宪法精神，大力弘扬社会主义法治精神，不断增强人民群众宪法意识。”2018 年宪法修正案增加一款“国家工作人员就职时应当按照法律规定公开进行宪法宣誓。”这些都在事实上将宪法国民教育确立为我国进一步健全宪法实施和监督制度的重要方向。然而当前我国宪法国民教育实践活动仍存在不少问题，难以凸显宪法教育的全面、合理、有序、高效以及实效之基本要义。如宪法教育的“教育方法和形式不丰富”[1]、“教学内容不全面”[2]“教育标准不统一”[3]“专业法治教师缺乏”[4]等问题，则有必要对宪法国民教育问题展开针对性的研究，从而为宪法真正的进入社会生活，发挥其约束国家权力、保障人民权利，解决转型时期出现的社会矛盾和利益冲突之作用提供所需方向指引。

近年来学界针对宪法教育问题，既有从宪法普及教育的“地位、对象和内容变迁角度”[5]展开的历时性研究，也有与“美国公民教育”[6]和“日本学生的宪法教育”[7]相比较而展开的共时性研究。更多的研究则从“公民宪法教育”[8]、“公务员的宪法教育”[9]、“领导干部的宪法教育”[10]、“当代大学生的宪法教育”[11]、“基础教育阶段的宪法教育”[12]等受教育者角度展开，进而在其基础上探寻宪法国民教育推进的实然[13]与应然[1]层面的所存在的现实问题，最终从“提高宪法教育的教育地位”[2]“创新宪法教育教学活动”[3]、“完善国民教育体系”[4]等方面来探寻宪法教育制度的完善路径。总体而言，相关研究更多的是将宪法教育的某一主体作为一种相对静态的社会事实，基于较为传统的问题对策式的分析路径展开，较少将宪法教育置于整个信息化时代背景的场域中来探讨国民教育系统中宪法教育的发展和完善路径。

伴随着云计算、移动互联网、大数据等技术的突破性进展，互联网的应用无所不在。2015 年李克强总理在《政府工作报告》中提出了“互联网+”的概念，并强调要“制定‘互联网+’行动计划，推动移动互联网、云计算、大数据、物联网”等与各行各业的融合创新，随后国务院印发了《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》以期推动上层建筑适应生产力发展升级。“互联网+”行动计划的实施赋予了宪法国民教育新的内涵，也使得宪法国民教育的目标更加立体可行，以互联网思维改革宪法国民教育发展模式，实现内容、渠道、平台、和管理等与互联网的全方位对接，破解宪法国民教育存在的困境，为宪法国民教育的转型指明方向。

二、“互联网+”下的宪法国民教育的内涵

对宪法教育而言，“互联网+”下宪法国民教育就是利用信息通信技术和互联网平台，把互联网的创新技术与宪法国民教育进行深度交汇融合，以提高宪法国民教育的效率，提升宪法国民教育的实效性。

（一）“互联网+”的基本内涵

讨论“互联网+”下宪法国民教育的基本内涵，首先要准确把握“互联网+”的基本内涵。就目前而言，学界对“互联网+”基本内涵的界定并不统一，大致可以归为两大类别。一种是认为“互联网+”是互联网技术普及运用后经济社会发展的新形态，如“互联网+”“是互联网化的新阶段，是互联网功能增强和应用的拓展”[5]，“是把互联网的创新成果与经济社会各领域深度融合，而形成的更为广泛的以互联网为基础设施和创新要素的经济社会发展新形态”[6]；另一种则把“互联网+”看作一种更普遍、深入的万物互联技术，如“‘互联网+’的基本含义，是更加普遍、更加深入、实时无限的万物互联，它是一种生产力，是一种手段，也是一种新的生产生活状态”[7]。显然，如果将“互联网+”的基本内涵定义为互联网功能强化后经济社会发展的新形态，其本质上仍属于传统互联网应用范畴，且难以解释其给社会发展带来的战略性和全局性的影响。因而，基于“互联网+”所带来的根本性变化，将其定义为万物互联的生产生活状态更贴合当下“互联网+”的现实应用以及“互联网+”行动计划的主旨，也与“互联网+”概念首倡者之一马化腾所提出的“信息能源”[8]不谋而合。

基于对“互联网+”概念的解读，结合现实生活中的“互联网+”实例，“互联网＋”的的基本内涵应具体体现在以下几个方面：其一，“互联网+”是互联网技术根本性的变革和升级，主要表现在互联网连接对象的创新。传统的互联网连接的是人，即作为人与人之间信息交换的纽带和中介。创新后的“互联网+”基于传感器的普及应用，实现了包括人与人、人与物之间的万物互联，以实时导航系统为例，将路况与车辆进行实时连接，为车主提供交通流量信息。其二，“互联网+”突破了传统的互联网的物理局限，通过移动终端实现网络连接的无障碍、无限量以及实时化。以共享单车为例，当用户需要用车时，可以通过云技术平台将用户与最近的可使用车辆即刻建立联系。其三，“互联网+”推动了社会产业生活更为个性化、移动化的发展。得益于快速发展的大数据技术以及数据分析技术，通过运用互联网的大数据能够更快速、高效、即时、全面地收集、存储和分析用户的需求、偏好等众多数据，从而为用户提供更为个性化的服务。以 MOOC 学习平台为例，通过记录用户的学习能力、学习特点、学习方法、学习时间以及学习结果等数据，能够更有效的为用户打造“自适应学习”计划。

（二）“国民教育”的基本内涵

宪法国民教育是培养和提升现代公民法律素质、推进全面推动依法治国战略、建设社会主要法治国家和实现社会主义和谐社会目标的一项基础性工程。对宪法国民教育概念的解析首先要准确把

---

*作者简介：王霞萍（1990-），女，山东威海人，重庆大学法学院 2017 级宪法学与行政法学专业博士研究生。

[1] 参见韩大元：《宪法教育应是法律教育的基础》，《中国青年报》2014 年 12 月 5 日，第 007 版。
[2] 参见赵宴群：《论我国大学生宪法教育与法治思维的培养》，《思想理论教育》2015 年第 12 期。
[3] 参见王晓君：《基础教育阶段的宪法教育研究》，《教育探索》2016 年第 10 期。
[4] 参见朱之文：《把宪法教育融入国民教育全过程》，《中国人大》2017 年第 23 期。
[5] 参见曾明：《我国宪法普及教育的历程探析》，《求索》2013 年第 12 期。
[6] 参见陈正桂、玛格丽特·史密斯·克罗科：《宪法教育：美国公民教育的重点与核心》，《学校党建与思想教育》2010 年第 29 期。
[7] 参见播磨信义、康树华：《日本学生的宪法意识与宪法教育的任务》，《国外法学》1983 年第 1 期。
[8] 参见张翔：《宪法教育应成为公民教育核心》，《经济日报》2014 年 11 月 4 日，第 005 版。
[9] 参见韩大元：《论公务员的宪法教育》，《当代法学》2015 年第 1 期。
[10] 参见孙如意：《领导干部宪法思维的内涵与运用》，《求实》2017 年第 1 期。
[11] 参见邓海娟：《刍议当代大学生的宪法教育》，《思想理论教育导刊》2010 年第 9 期。
[12] 参见王晓君：《基础教育阶段的宪法教育研究》，《教育探索》2016 年第 10 期。
[13] 参见刘丹：《宪法认同与公民教育》，《北京师范大学学报（社会科学版）》2012 年第 5 期。

[1] 参见刘丹：《宪法认同教育：公民教育的一种可能进路》，《思想政治课教学》2016 年第 12 期。
[2] 参见邓海娟：《刍议当代大学生的宪法教育》，《思想理论教育导刊》2010 年第 9 期。
[3] 参见陈洁：《高校宪法教育贯穿“法治入宪”内容的路径探析》，《思想理论教育》2017 年第 5 期。
[4] 参见杨时敏：《美国的公民法治教育及启示》，《中国司法》2015 年第 9 期。
[5] 邬贺铨：《从互联网到“互联网+”》，《人民政协报》2015 年 4 月 9 日，第 003 版。
[6] 杨银付：《“互联网+教育”带来的教育变迁与政策响应》，《教育研究》2016 年第 6 期。
[7] 向后东：《“互联网+政务”：内涵、形式与任务》，《中国行政管理》2016 年第 6 期。
[8] 马化腾：《“互联网+”，一个新的众创空间》，《新华日报》2015 年 5 月 6 日，第 015 版。

握国民教育的基本内涵。国民教育是随着民族意识觉醒和民族国家兴起而逐渐建立起来的，“它把对国民的民族自豪感和爱国主义情操培养放到突出位置”[1]。通说认为，国民教育有广义说和狭义说之分，即广义说认为“国民教育是指国民基础教育，也就是我国实施的九年制义务教育”[2]；狭义说认为“国民教育是指国家实施的让学生认识真正的国情，强调青少年应有爱国情操和民族自豪感，形成学生公民意识和参与能力的教育”[3]。然而，在大力倡导构建学习型社会的今天，对国民教育的理解不应局限于“学生教育”或“国民基础教育”，而应被赋予更为宽泛的内涵。

在一个全民学习、终身学习，以“学习求发展的社会”[4]下，区别于以单一的学校型教育为主体，以儿童、青少年为教育对象，注重学历而非学习能力的传统型国民教育体系，“国民教育可理解为主权国家通过制度或法律的形式，对本国所享有公民权利的人所提供的一种不同层次、不同形态和不同类型的教育”[5]。即国民教育应具备以下三个特征：其一，教育公共性。国民教育是通过国家的方针、政策、制度或者法律的形式制定的，针对全体国民的公共教育，它体现的是国家的行为。其二，教育主体多样性和多元化。国民教育不仅仅强调学历教育或者学校教育，它既包括了学校教育也涵盖了学校外的社会教育。其三，受教育主体国民性。国民教育顾名思义，应当是面向全体公民，而不应仅仅是一定年龄阶段的儿童、青少年等。

（三）“互联网+”下宪法国民教育的基本内涵

“互联网+”下宪法国民教育基本内涵应回到“互联网+”与“国民教育”的源概念上，紧紧把握“互联网+”可能对宪法国民教育产生的深刻变化，从这种变化对宪法国民教育带来的机遇、挑战去解读“互联网+”下宪法国民教育的基本内涵。基于这种认识综合“互联网+”与“国民教育”两个概念的基本内涵，“互联网+”宪法国民教育就是利用信息通信技术和互联网技术、平台，面向全体公民，以宪法性知识为内容，在宪法宣传、宪法教育教学（涵盖了课程教学、课程开发、师资培养等多个领域）、学校管理等方面采取相应措施，作出相应调整，形成相应的制度机制和组织体系。“互联网+”赋予的宪法国民教育新的内涵具体包括以下几个方面：

其一，凸显了宪法教学的个性化设计。无论何种教育形态、教育内容，实际上都是围绕着受教育者——人展开的。“互联网最大限度地发挥了人的创造性，尊重人的个性，给人以充分创造创新的舞台，这样许多新的思维和想象成为了可能”[6]，因此，“互联网+”宪法国民教育凸显的个性化主要体现在受教育者主体地位更为突出，学习个性化、互助式，为受教育者“提供相应的学习环境、实例或场域，通过学习者自身在学习中发现总结，最终形成自主解决问题的学习方式”[7]，即自适应学习，从而提高宪法宣传、学习的实效性，使之成为健全宪法实施和监督制度的重要举措。其二，体现了宪法教育的国民性。宪法之所以能够成为被信仰的对象是基于其“内在的人文精神、蕴涵的公平与正义对人们权利的制度维护，对公民理性人格的努力培育，对机制共识的积极构建”[8]。“互联网”下宪法国民教育打破了传统的学校教育模式，推动尚未被纳入制度化范畴的成年人及保障被学校排除在外的社会成年人，尤其是弱势群体的宪法教育，将全体社会成员全都纳入到宪法教育体系中。其三，强调宪法教育的终身性。在宪法国民教育与社会公众的不断共同与互动的过程中，“互联网+”下的宪法国民教育以终身教育和学习者终身学习为建设方向。

三、“互联网+”下的宪法国民教育的目标

目前，国内的宪法国民教育或是停于宪法认知教育阶段止步不前，或是采用填鸭式宪法观念灌输，甚至是直接忽略被学校排除在外的社会成年人特别是弱势群体的宪法教育，“宪法知识在社会中的普及程度还不高，宪法的作用很大程度上还停留在宣示意义的层面，公众缺乏对宪法的认同感。尊重和维护宪法权威没有成为社会发展的内在动力和公民的心理基础。”[9]因此，“互联网+”下的宪法国民教育以提升教育实效为基本目标，以培养宪法法律信仰为根本目标，使宪法国民教育不仅仅

[1] 徐海波、邢立军：《国民教育、意识形态与身份意识构建——从香港国民教育开展受阻谈起》，《学术界》2013 年第 6 期。
[2] 曾水兵、檀传宝：《国家认同教育的若干问题反思》，《中国教育学刊》2013 年第 10 期。
[3] 吴鹏：《香港推行国民教育的路径分析》，《国家行政学院学报》2017 年第 4 期。
[4] 参见赵中建：《教育的使命——面向二十一世纪的教育宣言和行动纲领》，教育科学出版社 1996 年版，第 15-16 页。
[5] 吴遵民：《关于完善现代国民教育体系和构建终身教育体系的研究》，《中国教育学刊》2004 年第 11 期。
[6] 石贵舟、余霞：《基于“互联网+”的高校产学协同创新》，《现代教育管理》2006 年第 1 期。
[7] 胡乐乐：《论“互联网+”给我国教育带来的机遇与挑战》，《现在教育技术》2015 年第 12 期。
[8] 魏纪林、董洁：《认知、观念与信仰：法制教育的三个维度及其衔接机制》，《思想政治教育研究》2008 年第 5 期。
[9] 张翔：《宪法教育应成为公民教育核心》，《经济日报》2014 年 11 月 4 日，第 005 版。

是“一种形式上的设计或停留在观念层面上，而是应成为健全宪法实施和监督制度的切实举措”[1]。

（一）“互联网+”下的宪法国民教育以提高宪法国民教育实效为基本目标

最大限度的提高教育实效性是“互联网+”下宪法国民教育的基本目标。宪法国民教育过程中的基本要素包括：教育主体、受教育者、内容与方法，这三大因素是宪法国民教育活动的重要组成部分，各部分的协调互助以及有效性是影响宪法国民教育实效的关键。“互联网+”下宪法国民教育的教育主体、客体、内容和方法都将发生巨大转变，从而有效提高宪法国民教育的实效性。

其一，就教育主体而言。具备扎实的理论功底，这是对教师最基本的职业素养的要求，也是教师开展宪法教育活动的基础，除此之外，教师所具备钻研和组织教材、了解和研究学生、教学技巧应用等教学能力都是影响宪法国民教育实效性的重要因素。“互联网+”下宪法国民教育通过将教师备课与互联网技术、大数据平台向结合，一方面可以弥补教师理论功底、教学能力的不足，减少失误，另一方面依托“互联网+”宪法教育，对宪法国民教育的老师的数量、质量等要求都有所降低，减轻宪法国民教育过程中对专业宪法教师需求的压力；此外，“互联网+”下宪法国民教育也成为培养宪法教师，提高宪法教师专业素养及能力的重要方式。

其二，就受教育者而言。宪法国民教育过程中，受教育者即是宪法相关知识的接受者，也是宪法活动的践行者，受教育者本身对宪法相关知识的接受程度，对宪法国民教育的实效性产生深刻影响。“互联网+”下宪法国民教育通过大数据技术以及数据分析技术，能够快速、高效、即时、全面地收集、存储和分析受教育者对知识理解、掌握的现实情况，根据受教育者本身的知识水平、学习规律提供更为个性化的宪法教育服务。

其三，就内容与方法而言。传统的宪法国民教育主要是以线下服务为主，随着“互联网+”行动的实施，宪法国民教育的方式也从线下转向线下与线上相结合。互联网+”下宪法的线上教育并不将传统的线下教育以视频、音频等形式简单的“复制”至线上，而是基于“互联网+”技术在宪法教育的管理、教学、课程等多个领域的综合设计、管理。互联网+”下宪法国民教育不仅将从根本上颠覆传统教与学的方式，还在互联网技术的支持下建立起一个包括教育主体与教育者、教育者与教育者、管理者与教育者等平等的沟通平台。此外，“互联网+”下宪法国民教育使宪法教育内容更为贴近实际、特近生活迎合了受教育者的兴趣和需要。

（二）“互联网+”下的宪法国民教育以培养宪法信仰为根本目标

“法律信仰的结构就是法律信仰各要素之间所组成有序的、相互联系、相互制约的一种有机模型”[2]，宪法信仰的结构构成包括了宪法认知、宪法观念和宪法信仰三个依次递进的维度。互联网+”下宪法国民教育即是遵循宪法认知、宪法观念和宪法信仰的发展规律以培养宪法信仰为根本目标而进行宪法宣传教育活动。

其一，宪法认知。宪法认知是对相关宪法知识的“收集、加工和整理的过程，并通过受教者主体的心理思维加工从而形成对宪法感性或理性的认识”[3]，是受教育主体对宪法文化、宪法制度、宪法现象本质的一种感知和感受。宪法认知是宪法观念和宪法信仰意识形成的基础，只有对宪法相关知识有了科学的认知，通过有效的宪法教育，才能使宪法观念和宪法信仰之维的产生具有现实的基础和可能性，“互联网+”下宪法国民教育即是符合教育有效性之要求。

其二，宪法观念。宪法观念是基于宪法认知基础上的对宪法的理性精神、文化意识等抽象，是对宪法价值、宪法制度等的认识、评价、反应及其期望等，其核心是宪法的实质价值观和宪法权威观念。受教育者宪法观念的具备，一方面会自觉抵制违宪行为，保证受教育者个体行为的合宪性，清晰适宪和违宪的界限；另一方面会有意识的加深对宪法相关知识的认知感，增加对宪法认知的自主性，提升宪法修养。

其三，宪法信仰。宪法信仰是受教育者对宪法现象的“一种特殊的主观把握方式，是基于现象理解认识的基础上油然而生的一种神圣体验，是一种心悦诚服的认同感和归依感”[4]，是受教育者对宪法理性的升华，是受教育者对宪法精神内化后的信仰心理和信仰行为的统一。宪法信仰的建立是一个不断深化、拓展与提升的过程。“互联网+”下宪法国民教育以强化受教育者的宪法认知为基础，通过理论教育、案例教育、情景教育，逐步帮助、引导受教育者形成宪法观点，从而促成宪法信仰维度之萌生。

[1] 张翔：《宪法教育应成为公民教育核心》，《经济日报》2014 年 11 月 4 日，第 005 版。
[2] 徐淑慧、苏春景：《法律信仰的特点、结构与培养策略》，《教育研究》2016 年第 6 期。
[3] 魏纪林、董洁：《认知、观念与信仰：法制教育的三个维度及其衔接机制》，《思想政治教育研究》2008 年第 5 期。
[4] 魏纪林、董洁：《认知、观念与信仰：法制教育的三个维度及其衔接机制》，《思想政治教育研究》2008 年第 5 期。

四、“互联网+”下的宪法国民教育的转向

自倡导“要在全党全社会深入开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的宣传教育活动”以来，宪法国民教育一直被置于教科书和教师教案的传统教育资源形态下。“互联网+”背景下，这种教育形式仍然必要且占有重要地位，但云端学习、移动学习等虚拟学习方式的发展将使宪法国民教育的教育形式、组成与制度结构更为多样化、更具灵活性。“互联网+”下的宪法国民教育的转向是通过信息通信技术和互联网平台深度的融合，在宪法国民教育中更多的运用互联网手段和技术，以此来推动宪法国民教育向更加人性化更具实效性的方向发展，使“尊重和维护宪法权威成为社会发展的内在动力和公民的心理基础”[1]。

（一）在教育主体上，从学校教育转向多元主体教育

以往的宪法国民教育是以单一的学校为教育主体，以小学、中学、高中、大学的在校学生为教育对象的传统教育模式。依托“云”+“网”+“端”的技术框架，“互联网+”下宪法国民教育主体将发生重大转向，从主要的学校教育转向多元主体教育，学校、政府、企事业单位、居民委员会、村民委员会等都将成为宪法国民教育主体，“互联网+”宪法国民教育体系将成为各类主体提供宪法教育的平台和途径。

其一，就学校而言，“互联网+”将打破学校的围墙，基于“互联网+”的宪法教育将成为宪法学校教育的重要组成部分。宪法学校教育与“互联网+”下的宪法国民教育不是相互替代的关系，而是相互支持、优势互补的关系。“互联网+”下的宪国民法教育虽不可能替代学校，但可以通过互联网技术改变学校宪法教育的方式、内容等，实现宪法学校教育的根本式变革。通过云技术和互联网远程教育技术，“互联网+”宪法国民教育打破了传统教育形式的时空局限性以及线上虚拟教育与线下实体教育的鸿沟。通过教育资源重新配置和整合实现教育资源共享，受教育者突破学校、宣讲会等时空、场地的限制，共享不同区域、不同类型以及不同层次之间的宪法教育资源，打破因经济发展差距而造成的教育资源不平衡。在教学形态上，“互联网+”下宪法学校教育的教学的形态将发生重大变迁，“课下听课、课上解疑释惑、小组学习、团队合作和深入的主题探究讨论，即翻转课堂”[2]。在课程内容上，摆脱了传统的宣讲式灌输，通过数字化教学形态针对不同认知程度、职业等进行宪法教育。如针对小学生可开发动画、拼图、游戏等教学程序。区别于传统的学期或者固定课程教育，借助“互联网+”，学校可以根据学生的学习能力而非学生的年龄、时间或者其他因素为学习打造更具灵活性、个性化的课程安排，为学生提供精准教学。

其二，对政府、企事业单位而言。“互联网+”宪法国民教育系统将成为政府、企事业单位优质教育资源供给的重要来源。“依托云计算、社交网络、大数据、搜索引擎以及手机 APP 等互联网工具”[3]，“互联网+”更多的代替了学校教育中的老师的角色，以其基础性、交互性、生成性、开放性、禁区性和个性化的基本特征，通过连续性的宪法宣传教育，满足不同职业、不同学历群体对宪法宣传的需求，以提高宪法国民教育的实效。基础性体现在将宪法的相关知识全面、系统的纳入“互联网+”宪法国民教育的大数据平台；交互性体现在课程所表现出的逻辑结构和表现形式方便受教育者与宪法课程间建立连接；生成性表现在课程模块前后的渐进性和有机连接性，通过连续性学习，受教育者不断构建宪法认知、宪法观念和宪法信仰；禁区性体现在课程提供禁止性范本，要让受教育者明确哪些是违背宪法要求和宪法精神的；个性化体现在课程针对不同职业、受教育程度人群有偏向的、有重点的设计差异化的宪法教育课程，尤其体现在对公务员进行的系统性的宪法教育。

其三，对居民委员会、村民委员会等弱势群体而言。基于居民委员会、村民委员会等教育主体多是以文化水平较低但具备一定程度认知水平的农民、城镇居民为宪法教育对象，“互联网+”下宪法国民系统基于学校教育系统但又有所区别。具体表现为：在保证趣味化、娱乐化的基础上提高课程容量；在保证宪法教育的简单化、通俗性的基础上更具理论深度和政策导向；在确保教育内容贴近实际、特近生活的基础上迎合农民、城镇居民的需要；在保证宪法认知教育、宪法观念形成、宪法信仰引导基础上压缩课程用时等几个方面。

（二）在教育对象上，从适龄青少年转向社会大众教育

2014 年《教育部关于在国家宪法日深入开展宪法学习宣传教育活动的通知》中强调“宪法教育是法治教育的首要内容；培养尊重宪法、维护宪法尊严的意识是树立全社会法治意识的核心要求”，这表明宪法国民教育是落实“依宪治国”的一项重要任务，“最终服务于社会主义法治意识的培养，

[1] 张翔：《宪法教育应成为公民教育核心》，《经济日报》2014 年 11 月 4 日，第 005 版。
[2] 杨银付：《“互联网+教育”带来的教育变迁与政策响应》，《教育研究》2016 年第 6 期。
[3] 郝天聪、石伟平：《“互联网+”下的职业教育服务新态：内涵、目标与转向》，《现代教育管理》2017 年第 6 期。

服务于法治国家建设的大局”[1]。在大力构建宪法国民教育，教育体系终身性、全民性的今天，“互联网+”宪法国民教育的对象应涵盖在校学生、社会成年人（尤其是弱势群体）等全体社会成员。

其一，在校学生——宪法国民教育的核心对象。“互联网+”下宪法国民教育对象的转向，并不是抛弃或不重视处于学校教育阶段的适龄青少年的宪法教育，而是将其置于宪法国民教育核心地位的基础上强调其他受教育者的纳入。针对校教育阶段的宪法教育，2013 年《教育部、司法部、中央综治办等关于进一步加强青少年学生法制教育的若干意见》（以下简称《意见》）指出，“小学阶段要初步了解宪法的地位和作用，初步树立平等意识、权利义务观念；初中阶段要进一步学习宪法的基本知识，理解公民权利与义务的关系”，对高中以及大学的宪法教育问题《意见》虽未涉及，但从高中宪法教育的内容以及大学《思想道德修养与法律基础》课程的设计可知，学校教育阶段的宪法教育基本上遵循了宪法信仰的结构构成。基于此，针对学校教育阶段，“互联网+”下的宪法国民教育通过大数据平台，依据宪法认知、宪法观念和宪法信仰三个维度的发展规律，开发针对低年级阶段（义务教育阶段）、高中阶段、大学阶段的富有针对性，“以宪法教育为核心，形成义务教育、高中阶段、高等教育全覆盖、有机衔接的学校教育体系，由易到难、由浅入深、循序渐进”[2]的宪法教育辅助系统，将宪法学校教育放在重中之重。

其二，其他社会公众——宪法国民教育的关键对象。“宪法应基于国民内在的忠诚作为其效力之根源”[3]，社会大众是宪法生生不息的源泉，是法治社会建设的中流砥柱。然而，在现实生活中对其他社会公众的宪法教育偏向并不明显，教育模式亦存在明显的缺失。现阶段对其他社会公众的宪法教育模式既存在公众宪法知识缺失，也存在教育的主体性缺失。就宪法知识缺失而言，公众对宪法知识仅停留在宪法的性质、作用、基本原则等，只要政府推动宪法宣传教育，公众就会主动或被动的接受部分宪法知识，这种宪法教育模式或是受公众原有宪法知识的抵抗和歪曲性解读而抵消了宪法教育的效果，或是因缺少连续性、针对性而造成宪法教育效果不明显。就宪法主体性缺失而言，公众是宪法国民教育的主体而非被动接受者，如果忽略了他们的主体地位必将造成社会公众对宪法宣传教育的抵触。因此，“互联网+”下宪法国民教育应遵循“一个都不能少”的原则，强调宪法国民教育的国民性，将全体社会成员纳入到宪法教育的范畴之内。强调“互联网+”下宪法国民教育对象的转向，根本原因在于符合宪法国民教育之目的，即培养社会大众的宪法信仰，以服务于社会主义法治意识的培养和法治国家建设的大局，“另外宪法本身就是公民的生活方式，是公民的生活规范，这一命题更基于强化了宪法教育对象的国民化”[4]，也是又人类社会发展规律尤其是宪政发展规律所决定的，更是全体公民人格发展的需求。

（三）在教育模式上，从传统教育转向个性化智能化教育

“任何领域的信息化一般有两个层次，第一个层次是将传统业务信息化，第二个层次是依据信息技术的特点对传统业务流程进行再造”[5]，这将带来“互联网+”对宪法国民教育的革命性影响——包括教育方式的再造、课程内容的再造、课程时间的再造。

其一，教育方式的再造。“互联网+”改变了传统的以宣讲者为中心的灌输式教育模式，通过多变的色彩和动听的声音，把枯燥的宪法理论知识转化为丰富多彩的图片、视频，以具体、生动、形象的方式将宪法理论知识展现在受教者面前，带给受教育者趣味化、娱乐化的体验，打破了受教育者与知识之间的时空界限，吸引受教育者的注意力，激起受教育者的兴趣。

其二，课程内容的再造。宪法国民教育的范畴涵盖了“《宪法》及其修正案、宪法性法律、党和国家领导人关于宪法的讲话及中央相关文件、关于宪法的学术研究成果等”[6]，不但内容繁杂，且多是抽象的理论知识，更何况我国的宪法国民教育才刚刚起步，教学体系不完善、专业宪法教师缺乏，使得普通教师难以把握教育重点和教育方式，少数专业宪法教师的宣讲又难以针对不同群体的需求惠及所有受教育者，造成宪法国民教育实效性差。“互联网以其强大的存储性和交互性的技术优势，在短时间内迅速吸纳海量的知识和信息，成为巨大‘信息库’，并且这个信息库随着由互联网终端连接起来的人们不断上传、发布新的信息而源源不断地扩容”[7]，借助这一强大的信息库，一方面通过数字化技术将抽象的宪法理论知识转化为直观的图片、视频资料等，把复杂的知识简单化，便于认

[1] 刘寿堂：《范畴、目标、模式及支持系统：宪法教育中的几个问题》，《教育理论与实践》2017 年第 30 期。
[2] 朱之文：《把宪法教育融入国民教育全过程》，《中国人大》2017 年第 23 期。
[3] 陈新民：《公法学札记》，《中国政法大学出版社》2001 年版，第 161 页。
[4] 李德龙：《宪法教育简论》，硕士学位论文，武汉大学法学院，2005 年，第 6 页。
[5] 尚俊杰、蒋宇：《2015 教育信息化七大态势》，《人民教育》2015 年第 1 期。
[6] 刘寿堂：《范畴、目标、模式及支持系统：宪法教育中的几个问题》，《教育理论与实践》2017 年第 30 期。
[7] 张岩：《“互联网+教育”理念及模式探析》，《中国高教研究》2016 年第 2 期。

知程度较低的（幼儿、小学生、中学生等）受教育群体的学习和理解，加快学习节奏，提升学习容量；另一方面通过对海量知识、信息的汇集、筛选、分类和整合，根据学习者的个性要求，为学习者提供个性化信息服务，以满足认知程度较高受众群体对宪法知识需求的差异性。

其三，课程时间的再造。“互联网+”为核心的新一代技术的广泛应用使得碎片化学习成为当今社会人们接受知识、学习技术的重要方式。“互联网+”下“更优的数字化能力、更高的数字接受能力，实实在在地标志着一个数字学习时代的到来”[1]，微信、微博、QQ 聊天、数字报纸等新媒体通过简洁凝练的方式生产并传播与宪法教育相关的图片、动画、视频、短信，这种“简”、“精”、“快”的教育形式能最大程度上满足当今社会“快餐”式的生活节奏。

[1] 杨银付：《“互联网+教育”带来的教育变迁与政策响应》，《教育研究》2016 年第 6 期。

“互联网+”时代下宪法国民教育的新发展

张雅茹*

摘　要：为促进宪法实施，党的十八届四中全会做出《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出设立国家宪法日和宪法宣誓制度，其中要求“社会深入开展宪法教育，弘扬宪法精神”。宪法教育不仅体现在国家宪法日活动和宪法宣誓过程之中，也贯穿于宪法实施的整个进程。宪法教育是法治之本，是宪法文化的衍生，对于当下法治事业发展而言具有非同凡响的意义。然而不可避免的是现实中宪法教育存在诸多问题，导致宪法国民教育趋于形式化，且“互联网+”时代的到来为宪法国民教育带来了新的机遇与挑战。对此，需要结合“互联网+”形势下的新技术，对宪法国民教育进行进一步的改进，从而更好地推动我国宪法事业的发展。

关键词：宪法国民教育；“互联网+”；智慧模式；宪法实施

自现行宪法颁布以来，关于其效力以及实施一直是学界讨论热点，在社会大众之间也常年流传“宪法无用”此类言论。可见，促进宪法实施始终是我国法治建设体系中的核心问题。2014 年党的十八届四中全会做出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，再次将宪法实施提到新的高度。在宪法实施的过程中，宪法教育是促进宪法实施的关键一环。它向社会宣扬宪法知识、理念，形成践行宪法、捍卫宪法尊严的社会氛围，进而

推动宪法实施。宪法教育的必要性在近年来国家的重大决定和重要会议中均有涉及。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确规定“社会深入开展宪法教育，弘扬宪法精神”。习近平总书记在“深入开展宪法宣传教育，大力弘扬宪法精神”座谈会中做出指示：“要以设立宪法日为契机，深入开展宪法宣传教育，大力弘扬宪法精神，切实增强宪法意识，推动全面贯彻实施宪法。”[1]

在全面推进宪法实施的潮流中，宪法知识的正确理解和宪法精神的深入人心离不开完善的宪法教育过程。本文立足于我国的宪法教育进行思考，以期我国宪法教育的改进，能够助推“依宪治国、依法治国”目标的实现。除此之外，“互联网+”时代的来临为宪法国民教育带来了新的挑战与契机，宪法国民教育在新的时代洪流中应当作出新的尝试与改变，以新的姿态促进宪法实施，增强全民对宪法效力的信心。

一、何为宪法国民教育

（一）定位——法治教育之根本

宪法的根本大法地位决定了宪法国民教育是法治教育之源，而宪法的核心精神与内容奠定了法治教育的基础，此两项造就了宪法教育成为了我国法治教育的根本。一方面，作为国家根本大法，宪法奠定整个国家和社会发展的方向以及法治建设的基本框架。宪法宣扬的民主、平等、人权、法治的根本精神无一不是法治社会的基本要素。宪法是法上之法，身为“母法”统摄诸法，任何法律法规不得与其相悖。宪法之外的各法是对宪法精神的延伸，宪法内容的细化，不同领域的法律法规皆派生于宪法。在我国普遍大力加强法治教育的现今趋势下，确切的说，面对我国纷繁复杂的法律体系和法律关系，脱离宪法对其它法律的理解可说是片面的、局限的。离开对宪法认识的法治教育只能是“无源之水”，忽视宪法教育的法治教育即为本末倒置。宪法教育无疑是一切法治教育的本源，推进我国法治教育的实施必然先要“追根溯源”。基于宪法教育，社会才能高屋建瓴建立起以根本法为源头的宏观法律知识架构，在领悟宪法精髓的前提下深入理解法治精神，以身作则遵守宪法法律，促进宪法实施，推进法治建设。

另一方面，公权力规范和公民权利保障历来是宪法中的两块核心内容，又体现为权力制约和人权保障的核心精神。宪法对公民在国家社会中的地位、基本权利义务及国家机关组建、运行的目的和方式做出根基性的规定。无论立法者、行政执法者、司法人员，或是普通公民都应当在宪法范围内活动。对于国家机关公职人员而言，法治教育的目的是要求其在履职中做到科学立法、秉公执法、独立司法，有法必依和执法必严，实质是对公权力的监督。相比之下，宪法教育弘扬权力制约精神，加深国家机关公职人员对法定职权职责的宪法认识，强化宪法对国家机关公职人员的约束力，发挥

* 中南财经政法大学宪法学与行政法学专业 2016 级硕士研究生。

[1] 深入开展宪法宣传教育大力弘扬宪法精神座谈会在京举行［EB/OL］.http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/tpbd/2014—12 /04 / content_1888137.htm,2014 -12 -04 / 2015 -06 -20.

着规范和限制权力的基础作用。对于普通公民来说，法治教育一方面在于树立公民的权利意识，防范公民合法权利受到不当侵犯，在需要时寻求合适的法律救济；另一方面则是要求公民自觉遵守法律法规的强制性规定，养成守法习惯。在宪法教育之下，公民清楚知晓宪法对基本权利义务的根本规定，以宪法为坚实后盾捍卫宪法权利，义不容辞履行宪法义务，成为宪法领域内的守法公民。基于此，宪法教育是法治教育的基础，宪法教育能够从根基上巩固法治教育的成效。

（二）内涵——宪法文化之衍生

文化是人类经验与智慧的结晶，是社会维系的重要力量。从法律的角度看，文化是影响法律的重要因素，法律制度是在一定文化环境中产生的。法律文化在法学教育中起着重要的基础性作用，对领会和理解法律的精髓也起着重要作用。作为法律文化之一的宪法文化，影响和制约着宪法实践活动和宪法价值的落实，对宪法教育同样具有基础性意义。

宪法文化作为一种法律文化，它是指一国公民在长期的社会生活（主要是宪法实践）过程中所形成的有关宪法现象并直接影响人们宪法行为的、具有普遍性并相对稳定的社会心理和观念的总称。[1]近代意义宪法文化肇始于资产阶级革命和资本主义社会形成时期，受资产阶级启蒙思想家洛克、霍布斯、卢梭和孟德斯鸠等人的理论熏陶。构成西方宪法文化的理论来源主要有自由主义、法治主义、民主主义、分权制衡和社会契约等资产阶级启蒙思想家的宪法学说。自由主义思想是西方宪政的精髓，法治主义在整个西方宪法文化处于核心地位，基督教思想是西方宪政的思想渊源之一，契约理念是西方宪政的文化依托。在这几个方面理论的综合基础上，产生了以自由主义为哲学基础的宪法文化。宪法文化是西方舶来品，是深植于西方深厚文化土壤中的产物，只是经近代中国宪政运动才逐渐传入中国，并对中国产生深刻影响。某种程度上，中国的宪政文化是实际上是在西方宪法文化与中国法律文化的交汇、

冲突与磨合中发展起来的。在此种意义上，我国的宪法教育必须突出本国的宪法文化内涵，立足本国的宪法实践，在宪法教育中汲取宪法文化的养分，扩充宪法国民教育的内涵外延。

二、宪法国民教育的必要性

（一）特色——与普法教育之不同

从 1986 年开始，我国在全国范围内已经开展了以全体公民为教育对象的五次法制宣传教育活动，即“五五”全民普法教育活动。在一个长期被儒家思想影响的、法治思想较为淡薄的国家，进行政府主导、全民参与，声势浩大、时间长久的普法“补课”活动，可谓亘古未有。

事实上，长期的普法教育也取得了可喜的成就，但普法教育虽然包括对宪法意识的普及，但并不是真正意义上的宪法教育，其区别主要表现在以下两个方面：

1.目的不同。真正意义上的宪法教育目的是树立意识、培养信仰，而普法教育是一种知识性的教育。宪法教育是建立宪政国家的一个重要组成部分。宪政制度的建立、运行和完善依靠享有公权力的立法机关、行政机关和司法系统的工作人员，以及公权力之外的所有民众。民众通过选举等方式参政议政是宪政制度建立和运行的基础，由民众引起的宪法诉讼、行政诉讼、媒体的监督可以暴露当下宪政制度存在的问题，进而通过司法、立法机关的工作来促成制度的完善。简而言之，宪政制度的运行，需要依靠所有人的规则意识，而普通的普法教育通过单纯的法条单向灌输无法达到培养民众规则意识的效果，宪法教育才是塑造民众规则意识以及培养宪法信仰的根本之道。

2.手段不同。真正意义上的宪法教育必须从小做起，而普法教育可以后期补足。宪法教育的目的决定了宪法教育是意识方面的教育，必须要从小做起，从娃娃抓起。这种教育的方

式决定了其手段的多样性，既可以是传统的书本教育，也可以通过电视、电影等媒体渗透，其目的就是培养公民的宪法意识，建立宪法信仰。而通常意义上的普法教育表现为短期法律培训，很难在培养信仰方面发生作用。

（二）溯源——宪法教育之历史意义

1980 年 8 月，清政府颁布《钦定宪法大纲》，中国历史上第一个有宪法字样的宪法文件由此诞生，中国的宪法教育自 1980 年伊始。然而中国历史上也存在过类似于宪法教育的国民教育，而且具有悠久的历史，顽强的生命力，直接影响到今天中国的宪法教育和宪政建设。从董仲舒倡导的“罢黜百家、独尊儒术”被汉武帝采纳开始，中国历朝历代都把儒教所倡导的“礼”作为国民教育的主要内容，通过法律制度以及各种判例逐步确立了从家族到社会一整套的管理制度，并由此产生了国民对“礼”的信仰和畏惧，最终形成了礼教传统。直到五四时期，中国宪政思想历程开始转轨。西

[1] 上官丕亮.宪法文化与宪法命运[N]. 法制日报，2003 —08 —07.

方宪政文化所内含的民主、自由、人权、法治以及作为西方宪政底盘的个人主义都被“五四人发掘。他们自觉地树立科学和民主的两面大旗，并把民主升华为一种根固的信仰。但五四运动所处的特殊时代决定了五四人对民族的拯救给予了比个人更多的关注。个人主义除了在一定程度上作为无政府主义在一些知识分子中流行外，并没有在整个国家得到重视。相反，由于国家处于水深火热之中，所有西方的理论、思想无不与救亡图存联系在一起，成为富国强民的“工具”。在以自由为代表的个人主义不能立即转化被使用时，个人主义就迅速地被遗弃。乃至于在此后的百年，秩序与个人主义式的自由一直没有办法共存。观念与制度作为整体存在，即使是急切的爱国热忱也不能改变其中国化的时间段，更不可能断章取义，片面消化。缘于此，个人权利、自由在集体主义中被淡化、忽略不计，所以中国的宪法教育虽然在五四之后一直都有提及，但并没有得到真正意义上的重视，更没有落到实处。从 1986 年开始，我国在全国范围内陆续开展了以全体公民为教育对象的五次法制宣传教育活动，即“五五”全民普法教育活动，一定程度上对宪法教育有所裨益。与此同时，出版了一系列的公民读本，如北京大学出版社出版的《新公民读本》、人民出版社出版的《五五普法公民读本》等，但基本上都处于实验阶段，还没有真正地落实到现实的教育中。

（三）作用——宪法教育之现实意义

1. 宪法教育是培养公民权利意识和民主习惯的主要途径。改革开放以来，中国在推动经济改革的同时，主动或者被动地进行着政治制度的完善，实现整个社会的秩序化，毋宁是提高全民的秩序素养。我们既要让公民了解规则，也需要其明白秩序存在的原因和优点。更需要让公民了解权利，明白哪些权利是宪法保护的、不能随便剥夺的。只有制度改革和宪法教育同时并行，相互促进，才可能真正实现法治社会、宪政国家。

2. 宪法教育是一种权利与敬畏的教育，有利于实现公职人员的自我约束。

权利意识主要有两个方面的含义，一方面表现为公民权利意识的觉醒，另一方面表现为公职人员对权利的敬畏。我们的法治传统中并不存在天赋人权的秩序氛围，由此需要通过宪法教育来灌输相同或类似的意识，正如王怡所讲的，“不言而喻”、“不可剥夺”的权利是一种超验主义的存在，一定程度上有些唯心，不可能被证实，但是也不可能被证伪。然而这种唯心的理论在上升为信仰价值后会发挥巨大的引导作用，有利于滋生对宪法的敬畏，实现个人的自我约束与秩序管控。

三、“互联网+”时代下宪法国民教育的新趋势

（一）旧疚——宪法国民教育之原有症结

1.宪法意识培养形式化。“宪法的根基在于人民发自内心的拥护，宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。”[1]这是对宪法权威与宪法信仰二者关系的深刻解读。唯有人民对宪法的信仰，宪法的最高权威才得以彰显。宪法信仰的长久养成基于一种忠于宪法、按照宪法思维行事的自觉宪法意识。社会宪法意识的培育并非一朝一夕，一蹴而就，需要借助一个漫长的教化过程。宪法教育正是起到了向社会熏陶宪法精神，引导社会积极评价、拥护和践行宪法的教化作用。随着我国法治发展的深入，尽管社会上各类宪法宣传教育活动不断，不少人知晓宪法是根本大法，但对“公民的基本权利义务”、“公民与国家之间的宪法关系”、“国家机关公职人员的职权职责”等宪法基本问题并非有全面、清楚的认识，毋庸提及公民充分行使宪法权利；少数党政干部宪法意识不强，不按宪法引导、规范自己的行为，逾越宪法规定的职权职责，徇私枉法、以权压法，这些表象反映出社会宪法意识的薄弱。倘若宪法教育活动仅限于简单粗浅、间断的知识普及，未作为一项系统工程分对象、分阶段的长期逐步推进，不注重借助宪法教育的过程树立公民正确的基本权利义务观、强化党政干部的权责统一观，忽略宪法教育对宪法意识形成的潜移默化作用，将难以真正激发社会了解、关心宪法的兴趣和热情，更无以言及对宪法的维护和信仰。

2.常态化、系统化的宪法教育缺位。宪法序言中规定，全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。“我们要在全社会加强宪法宣传教育，提高全体人民特别是各级领导干部和国家机关工作人员的宪法意识和法制观念，弘扬社会主义法治精神，努力培育社会主义法治文化，让宪法家喻户晓，在全社会形成学法遵法守法用法的良好氛围。”[2]无疑，整个社会是推动宪法实施的强大动力，社会主体都应以宪法作为共同的行为指针，对宪法的教育理应建立在全社会的基础之上。我国宪法教育活动自 1982 年宪法颁布之后就开始逐步推进。根据不同受众，宪法教育活

[1]习近平.在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话.人民日报［N］.2012 —12 —05(02)

[2] 同上

动主要体现为高等院校的专业教育，党政干部的专门培训以及社会普法活动几种形式。可以认为，较为完善、系统的专门性宪法教育仅针对社会的部分群体实施。在高等教育阶段，宪法只作为法学专业的必修科目开设，其它专业学生则通过《思想道德修养与法律基础》课程学习篇幅有限的宪法知识。我国从 1986 年起实行每五年一次的普法规划，社会大众能通过普法宣传活动中接触到宪法的有关知识，但对宪法了解的深入性和连贯性还需进一步加强。不可否认系统性的专门宪法教育对于特殊群体的重大意义，尤其是引导党政干部群体在宪法框架内行使权力的作用，然而“让宪法家喻户晓”揭示出社会整体更是宪法存在和实施的根基，常态化的系统性宪法教育对于社会大众增进对宪法的认识同样重要。

3.宣传意识重于教化作用。当下宪法宣传活动类型多种多样，营造社会关心和了解宪法的氛围，其弊端在于宣传活动本身的局限性容易导致这一过程形式多于实质，形成“宣”重于“教”的局面。在我国宪法知识普及的多年实践中，“宪法宣传教育”的提法通常将宪法“宣传”置于宪法“教育”之前。过多强调对宪法的“宣传”活动，相应会淡化了宪法“教育”的重要性，易使活动停留在“喊口号式”的形式宣传。从长远看，宪法宣传活动的临时性和暂时性，尚不能完全满足社会持续深化对宪法认知的需要。宪法宣传形成对宪法的感性认识，需要通过宪法教育上升为理性认识。人们奉行、捍卫宪法的自觉行为，必然建立于对宪法的正确认识和理性情感的基础上，这亟需一个深化宪法认知的专门教育路径。

值得关注的是，《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》在“在全社会普遍开展宪法教育，弘扬宪法精神。”中使用“宪法教育”的表述，区别于以往的“宪法宣传教育”。概念的限制有着丰富内涵，缩小外延的逻辑意义，宪法教育成为具体、专门的概念，才能够突显出宪法教育的重要性。在我国教育配套资源完备的情形下，在宪法“宣传”的基础上，稳定、长期推进宪法“教育”，才能追求宪法教育的实际成效。宪法活动的开展

重“量”还要重“质”，避免大搞一时走马观花的宣传活动，防止今后“宪法日”及各类普法活动的形式化亦是宪法教育改进的方向之一。

（二）蜕变——“互联网+”时代下的机遇与挑战

“互联网＋”理念最早可以追溯到 2012 年 11 月 14 日，我国易观国际集团的创始人、董事长兼首席执行官于扬在第五届移动互联网博览会上，提出移动互联网的本质离不开“互联网＋”。于扬指出：“在未来，‘互联网＋’公式应该是我们所在的行业目前的产品和服务，在与我们未来看到的多屏全网跨平台用户场景结合之后产生的这样一种化学公式。”[1]中国工程院院士、中国互联网协会理事长邬贺铨指出，“互联网＋”是互联网功能增强和应用的拓展，是互联网化的新阶段。李彦宏认为“互联网＋”意味着互联网和其它传统产业相结合的模式。不是“＋互联网”的“互联网＋”，它代表了一种新经济形态，即充分发挥互联网在社会生产要素配置中的优化和集成作用，将互联网创新成果深度融合于社会经济各领域之中，提升实体经济的创新力和生产力，形成以互联网为基础设施和实现工具的经济发展新形态。值得注意和需要强调的是，虽然“互联网＋”是“互联网＋各个传统行业”，但它却并非是两者的简单相加。“互联网＋”促进了一系列神奇的“化学反应”，这就如电在第二次工业革命中让很多行业发生翻天覆地的变化一样。未来互联网也会像电一样，作为一种生产工具，给各个行业带来深刻变化。也就是说，“互联网＋”让传统产业更进一步被互联网渗透和改造。

互联网＋”给我国教育带来许多重大机遇，并且这些机遇是我们过去没有的或者难以企及的。在微观层面，“互联网＋”给我国教育带来的重大机遇让课程、教学、学习、评价等都发生了显著改变；《人民日报》将“互联网＋”时代的教育总结为四个方面——促进教育公平、便利学生自助学习、用大数据服务教育、学习不再有时空限制。

1.机遇——突破时空限制，技术趋向多元。

众多教育专家、学者和官员认为“互联网＋”给我国教育带来的机遇之一，就是包括缩小“教育/学习鸿沟”在内的教育进一步突破时空限制。比如，以“信息技术与未来教育变革”为主题的由教育部和联合国教科文组织合作的国际教育信息化大会于 2015 年 5 月 23 日在我国召开，在此背景下，任友群做客教育部新闻办官方微博“微言教育”与网友交流，在回答网友提出的“‘互联网＋教育’能带来什么改变”这一问题时，他说他最期待的信息技术在教育领域产生的“化学效果”是消除信息鸿沟，进一步促进教育公平的实现。“互联网＋”让我国“老少边穷”地区的孩子也能享受

[1]飞象网.“互联网＋”终成国家意志[OL].<http://www.cctime.com/html/2015-3-9/201539176211196.htm.>

到城市孩子享受的优质现代教育资源。由此可见在宪法国民教育领域，相关部门可以运用网络等技术手段，实现宪法教育的普及化。“互联网＋”带给我国教育的另外一个重大机遇是让教育大大突破了传统模式的有形限制，从而使教育模式更多元以及教育产业链更加延伸、完整与细化。众所周知，传统的教育模式是基于实体学校的。但在“互联网＋”时代，云端学校、移动学校等虚拟学校如雨后春笋般出现，尤其是 MOOC 的蓬勃发展对传统的教育模式构成强大冲击，一批教育教学质量差的高等教育实体学校迟早会面临严峻的生存危机，甚至倒闭。“虚拟大学”是近年来高等教育界的流行词，是指运用虚拟技术，创办在互联网络上的、不消耗现实教育资源和能量的，并且有现实大学特征和功能的一个办学实体。随着今天“互联网＋”时代局域网、区域网和信息通讯技术（ICT）等的日益发达，国际互联网的使用已相当普及，虚拟图书馆、虚拟实验室和虚拟校园也取得非常显著的进展。借助于“互联网＋”，虚拟大学的教学硬件是虚拟的、教学过程是网络的、教材是多媒体的、教学管理是遥控的、学生成才是个性化的。虚拟大学突破了传统实体大学的高等教育模式，创办于 1976 年的美国凤凰城大学（University of Phoenix）就是一所非常典型的虚拟大学。该大学提供在线学院、系、班级、课程、项目、学分与学位，无疑是“互联网＋”让高等教育模式多元的一个典型代表。随着“互联网＋”时代的来临，我国教育特别是高等教育必将催生出虚拟大学。目前，国家开放大学的办学模式已经具备虚拟大学的显著特征，国家开放大学信息化部也已经研发出了多终端融合的虚拟仿真实验室，广东深圳现在也已建有“深圳虚拟大学园”。由此可见宪法国民教育可以纳入虚拟大学网上课程，便于公务人员以及法律高知分子进行宪法学习。

马克思主义辩证唯物论告诉我们，世界凡事有利就有弊，“互联网＋”对我国教育的作用亦如此。“互联网＋”在给我国教育带来诸多好处的同时，也给我国教育带来了种种亟需正视的挑战，而且其中的某些挑战是相当严峻的。

2.挑战——宪法国民教育的“肤浅化”与“快餐化”

“互联网＋”对我国教育的首要挑战是使教育不仅本身变得浅显了，而且还演变为一种充电快餐。教育虽然是有传承、传递、传播知识的重要功能，但其还有更为重要的育人、启迪和创新功能——这些功能的实现，需要通过师生面对面的深入对话、交流、碰撞、砥砺，获得新的启发，生成新的知识，从而进一步产生新的理论，更好地解释世界，造福于我们人类，并让这个世界变得更加美好。尤其是高等教育，理想的状态应该是老师带领学生“从游”和“教学相长”。然而，“互联网＋”下的教育成为一种快速造金的经济产业，严重消解了传统的“生从师游”和师生“教学相长”。而且，由于师生借助甚至依赖于互联网等技术和工具进行教育，结果学生快餐式地寻找学习对象，并且浅显、囫囵吞枣地学习。基于此，新东方教育科技（集团）有限公司董事长兼首席执行官俞敏洪在“2015 中国绿公司年会”上发出警告，指出教育是“互联网＋”最大的受害者。我们应该对这种警告有清醒的认识，并且有意识地在实践中让“互联网＋教育”更加关注人的维度，而非错误地更加关注技术的维度。这种情况也可能发生在宪法国民教育中，从而使宪法教育趋于形式化。

四、“互联网+”时代下宪法国民教育的新思考

（一）革新——关于宪法国民教育的几点建议

1.意识教化蕴于知识教育。法谚有云，“一切法律制度之中最重要的法律不是铭刻在大理石上，也不是铭刻在铜表上，而是铭刻在公民的内心。”1促进宪法实施既要宪法监督机制的外在完善，也要求内在动力的注入，宪法意识便是宪法实施的内在动力。相较于宪政历程丰富的西方国家，我国社会大众的宪法意识培育还有很长一段路要走。宪法教育绝不是法条的机械记忆、知识的简单灌输。宪法教育的成效不在于对宪法文本铭记的多少，却在于对宪法的理解程度和宪法精神的认同程度。因此，宪法教育应避免单纯对宪法文本的生硬说教。通过得当的教育让宪法从文本走入人们心中，铭刻“法律面前人人平等”的基本理念，消除“法外特权”思想，形成任何组织和个人在宪法范围内依法行使权利及职权，履行义务及职责的根本观念。培育社会运用宪法思维分析处理国家社会事务的宪法意识是宪法教育的重任。从阶段上，我国宪法教育应当从中小学时期加强早期宪法意识的启蒙，为公民将来成熟宪法意识的形成奠定良好基础；从对象上，宪法教育在针对普通公民和党政干部的宪法意识，培育中应分别有所侧重。树立我国公民在政治、经济、社会文化各领域中较为全面的“基本权利观”、“基本义务观”，使其认识到公民是宪法实施不可或缺的主体之一；牢固国家机关公职人员必备的“公权力规范观”和“公民权利保障观”，强化党政干部“依宪执政”的意识。当社会成熟的宪法意识外化为自觉的行为表现，全社会尊宪、守宪及护宪的氛围形成，宪法信仰才能

[1] 卢梭. 社会契约论［M］. 何兆武，译. 商务印书馆，1980: 20.

逐渐养成，宪法权威得以彰显。

2.突出宪法“亲民”的一面。鉴于各种复杂因素，宪法易被误视为一部与人们生活无紧密关联甚至遥不可及的法律。相比于宪法，人们更倾向于了解“贴近”生活，与个人关系密切的刑民法等部门法。事实上，公民基本权利义务是宪法基石内容之一，公民权利保障是宪法追求的价值目标。公民在政治、经济与社会文化领域的基本权利和自由都由宪法赋予，宪法给予公民权利自由保护最高效力的法律支持。政治自由、人身自由、财产权、受教育权、劳动权及社会保障权等宪法权利无不关乎公民的生存与发展，生活与工作。“既要强调‘国家’意义上的宪法，更要强调‘公民’意义上的宪法；既要重视‘政治’层面上的宪法，更要重视‘生活’层面上的宪法。”1从这点看，宪法教育中应注重凸显宪法作为公民权利保障书的特征，让公民感知宪法与个人的紧密联系，改变对宪法与己无关的偏见，增进社会对宪法的情感，让社会重新回归对宪法“法上之法”的法律属性认识。

3.发展与均衡配套资源。发展和均衡宪法教育资源，是我国宪法教育持续推进的深远动力。当前，我国宪法教育资源的匹配并非均衡。优质、充裕的宪法教育资源集中于高校和党政部门，对社会供给的教育资源尚有不足。中小学宪法教育的开展尤其面临着师资匮乏的现实困境，而中小学生对宪法的初步感知直接受影响于教师教学内容和水平。现实中，一些中小学教师对宪法的了解本身是有限的甚至是模糊的，不少校园侵权事件表明部分教师对学生的公民权利认识不到位，宪法意识淡薄。配套资源的落实是宪法教育实施的基本保障，完善的教育资源既体现于充足的师资数量和水平相当的教学质量，也包括各种宪法教育机会的灵活创造。推进宪法教育，亟需从配套资源的完善着手。教育师资方面，建设以高校教师、研究机构人员、党政部门专业人士形成的师资队伍，联合支持面向社会的宪法教育活动；提供中小学任课教师接受宪法培训的机会或引入具有相关法律素养的教师，保障基础教育阶段宪法教育开展的教学水平。教育机会层面，探索将宪法为核心的法治教育纳入国民教育体系，开设宪法作为中小学必修课程和高等学校通识课，为社会接受常态化、系统性的宪法教育奠定基础；以宪法日为契机创新、丰富教育的活动形式，尝试以社区为单位开展定期的宪法教育，增加社会大众学习宪法的机会。

（二）探索——“互联网+”时代下的新畅想

1.“互联网+教育”的国民宪法教育模式。随着“互联网+”成为国家战略，BAT 等国内互联网大鳄纷纷布局教育，“互联网+教育”呈现风生水起之势。 然而冷静观察形形色色的新产品新业态，我们发现具有全国影响力的成熟的“互联网+教育”模式迄今还没有产生，“互联网+”并未给教育带来太多的实质性变化。 当然，这并不妨碍我们设想和探索 “互联网+教育”的创新模式.可以预见，随着信息科技日新月异的进步，互联网将变得更加“无所不连”，“互联网+教育”将不再局限于“在线教育”，而是会给教育的全过程、各环节带来更多更深刻的改变，直至重塑一个开放创新的教育生态环境。借助互联网教育的优势，国民宪法教育可以拓宽其教育的范围与维度，更加现代化。

2.国民宪法教育服务社会化与个性化并存。一方面，互联网推进了大规模的社会化协同，打破了社会组织服务的边界，越来越多的组织内部服务被外包，呈现出新的协作架构。基于移动通信技术与互联网技术的实时通讯网络能够实现大规模的社会化协同工作，即时实现各种人力和物力学习资源的汇聚和配置，为教与学提供新的分工形态。“互联网+教育”的跨界融合将促进整个教育体系的核心要素的重组与重构，学习的消费者、内容的提供者、教学服务者、资金的提供者、考试的提供者和证书的提供者等都有可能来自于社会机构，专业化的公益组织、专门的科研院所、互联网教育企业等社会机构将成为优质教育供给的重要来源。比如 MOOC，其实不是什么技术创新，而是教育技术发展到一定阶段以后，出现的一种生产关系的创新，它不仅仅是教育资源的开放，而是一种教学服务的开放。它的出现使人们能够根据自己的兴趣、爱好、价值观、文化传统等进行适合自己个性发展的学习，开创了新的教育供给方式，使得学校获得外部优质教育服务（而非仅仅是资源）供给成为可能，破除了教育垄断，增加了教育的选择性，推动了教育的民主化。此种模式应用于宪法国民教育之中，将大大提升其教育质量，做到社会化与个性化并存，驱使宪法教育更加实质化，教育结果更显著。

3.在国民宪法教育中推动智慧环境改革。“互联网+”时代的数字校园是以云计算、普适计算、语义网和物联网等智能信息技术为基础，对校园的基础设施、教育内容、教育活动、教育信息资源等进行的以人为本的数字化改造，并通过网络互联而构建的虚实融合、信息无缝流通、智能适应的均衡化生态系统，是通过技术与教育的深度融合，来最优化地实现学生的学习和教师的教学、生活质量，促进师生全面发展的智慧化成长环境。大数据和学习分析技术为构建智慧学习环境提供了重

[1] 余玮． 中南海里的宪法课［J］． 武汉文史资料，2015: 8.

要的技术支持，是实现个性化、差异化教学的关键。具体来说是实现学习全过程的数字化与互联化，从环境（包括设备、教室等）、资源到活动，教育教学业务信息能够实时生成与采集。此外，智慧学习环境将促进各种数字化技术与系统互联互通，实现横向互联、垂直贯通，要将基于网络的信息服务融入学校的各个业务领域，实现各种信息系统融合、互联和协作，使信息能在不同的业务系统中无缝连接。

五、结语

2012 年习近平总书记在纪念宪法颁布 30 周年的讲话中提出“在全社会加强宪法宣传教育”。2014 年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》亦提及“在全社会普遍开展宪法教育，弘扬宪法精神”。这不断揭示着宪法教育这一关键环节的必要性。党的十八届四中全会提出设立国家宪法日和宪法宣誓制度的伟大决定，督促我国不断完善相关制度保障宪法实施，树立宪法权威。我国宪法教育的改进，定会对社会宪法意识的培育、宪法信仰的树立和宪法至高无上权威的彰显起到推波助澜的作用，更是对宪法实施的推进，为“依宪治国、依法治国”伟大目标的实现增添助力。而在“互联网+”时代来临之际，充分运用互联网数据优势，构建“互联网+”的国民宪法教育模式，营造智慧学习环境，将为国民宪法教育的发展注入新的技术“血液”，推动国民宪法教育走向交互化与数据化的新阶段。

参考文献

[1] 卢梭.社会契约论[M]. 何兆武译.北京：商务印书馆，1980.

[2]［美］德沃金. 法律帝国[M]. 李常青译. 北京：中国大百科全书出版社，1996. 2014.

[3] [美]埃德加·博登海默.法理学：法律哲学与法律方法[M].邓正来译. 北京：中国政法大学出版社，1999.

[4］余玮.中南海里的宪法课［J］.武汉文史资料，2015.

[5] 陈正桂，玛格丽特·史密斯·克罗斯. 宪法教育：美国公民教育的重点与核心［J］.学校党建与思想教育，2010.

[6] 何克抗. 教育信息化成败的关键在哪里——如何认识信息技术对教育发展具有革命性影响［J］.中国教育科学，2013.

[7] 石中英. 知识转型与教育改革［M］.北京：教育科学出版社，2001.

中小学宪法教育的师资队伍建设研究

文慧*

摘　要：党的十八届四中全会将法治教育纳入国民教育系列，宪法教育是法治教育的基础和核心，对青少年进行宪法教育是实施全面依法治国方略的基础性工程。教师是实施宪法教育的重要保障，学校应将教师队伍建设作为推进宪法教育的重要方式。建议以培养、培训、引进、交流、联动等方式多措并举，全方位推进宪法教育师资队伍建设。

关键词：中小学　宪法教育　师资队伍

一、中小学开展宪法教育的必要性

（一）宪法教育是法治教育的基础和核心

在全面依法治国的时代背景下，法治教育是全面依法治国战略部署中的重要组成部分，党的十八届四中全会将法治教育纳入国民教育体系。青少年是祖国的未来和希望，青少年法治意识观念的强弱是一个国家法治化、民主化、科学化程度的重要标尺。青少年法治教育对全面依法治国奠定扎实的基础具有重要意义。宪法作为我国的根本法决定了宪法教育在法治教育中居于核心地位。2013年6月，由教育部、司法部、中央综治办、共青团中央、全国普法办5部门联合颁发《关于进一步加强青少年学生法制教育的若干意见》。《意见》指出，各地各校要把社会主义法治理念贯穿于大中小学法制教育全过程。在开展法制教育过程中，小学阶段要重点开展法律启蒙教育，初中阶段要让学生进一步学习宪法的基本知识，高中阶段要让学生初步形成法律意识和法治观念，高等学校要进一步培养学生法律意识，提高学生运用法律知识分析、解决实际问题的意识和能力。教育部2014年11月下发通知，要求各级教育行政部门和各级各类学校要加强宪法教育体系建设，将中小学课程已包含的宪法知识内容进一步整合，形成科学的教学安排和常态化的教育机制；鼓励有条件的地方，明确中小学宪法教育的专门学时，并将宪法知识纳入中考的测试范围；健全保障机制，推动高等学校和研究机构的宪法学者、研究人员、学生进入中小学，开展或者辅助开展宪法教育活动。国家最新的《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法治宣传教育的第七个五年规划（2016-2020）》也强调了要突出学习和宣传宪法，坚持把学习宣传宪法摆在首要位置。

（二）宪法教育是法治教育的基本途径

党的十八届四中全会明确提出了“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政”。全面推进依法治国，必须首先确立宪法权威。一种观念的树立，一种意识的培养，一种精神的培育，一种思维方式的练就难以一蹴而就，也不可能毕其功于一役，而需要一个相当长的过程。法治教育所包含的法治观念和宪法精神需要通过更深入的架构和润物细无声的培育才能逐渐养成。为此，教育部要求把青少年的宪法教育、法治教育放在更为重要的位置，着力健全以宪法为核心的法治课程体系。只有大力宣传普及宪法，使人们形成尊重宪法、维护宪法的观念和意识，才能为法治中国的建设创造良好的条件。中小学生是国家的未来，民族的希望，是中国特色社会主义事业的新生力量和后备力量，中小学阶段又是其人生观、世界观、价值观形成的关键时期，只有积极开展中小学生宪法教育，增长其宪法知识，增强其宪法观念，才能为法治中国的建设提供坚实的公民基础，创造良好的法治环境。对青少年进行宪法教育正是由“纸上宪法”通向“内心宪法”的桥梁，是行宪、护宪的重要内容，是国家实施依法治国，建设社会主义法治国家的基本途径。

二、宪法教育师资队伍建设的重要性

中小学是宪法教育的主阵地，教师是学校宪法教育开展和推动的实践者，在学校宪法教育工作中起着至关重要的作用。

（一）法治教育和宪法教育的战略地位，突显专业师资队伍建设的重要性。

国家向公民开展法制宣传教育五年规划，从一五（1986-1990年）规划到七五规划（2016-2020年）历经30年，每一个普法规划都将青少年列为普法的重点对象，并明确要求设立法治教育课程。2007年出台《中小学法制教育指导纲要》，这是第一个指导中小学法治教育的纲领性文件，明确要求将中小学法制教育融入课堂教学和学校教育活动的各个环节，提高法制教育的针对性、实效性。党

*陕西师范大学教育学院博士生。

的十八届四中全会（2014年）审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》也指出，要把法治教育纳入国民教育体系，从青少年抓起，在中小学设立法治知识课程。2014年11月1日，十二届全国人大常委会第十一次会议表决通过，以立法形式确认将12月4日设立为国家宪法日。同期，教育部下发通知，育部要求各级教育行政部门和各级各类学校要加强宪法教育体系建设，形成宪法教育的长效机制。要将中小学课程已包含的宪法知识内容进一步整合，与法治知识课程设置相结合，研究制定开展宪法教育的基本要求，形成科学的教学安排和常态化的教育机制，探索建立宪法教育效果的考核与评估机制。鼓励有条件的地方，明确中小学宪法教育的专门学时，并将宪法知识纳入中考的测试范围。同时，要组织专家编写、审定中小学宪法教育读本，利用教育部全国青少年普法网等资源开展网上宪法教育活动。有条件的地方，要向中小学配发宪法教育读本和宪法宣传挂图、资料。此外，教育部还要求，在12月4日国家宪法日当天，各级教育行政部门和各级各类学校应开展宪法晨读、特别升国旗仪式、校长主持教职工宪法学习或为学生讲授宪法教育课等活动。2016年7月国家专门出台《青少年法治教育大纲》，要求青少年法治教育以宪法教育为核心，以权利义务教育为本位。法治教育要以宪法教育和公民基本权利义务教育为重点，覆盖各教育阶段，形成层次递进、结构合理、螺旋上升的法治教育体系。要将宪法教育贯穿始终，培养和增强青少年的国家观念和公民意识；将权利义务教育贯穿始终，使青少年牢固树立有权利就有义务、有权力就有责任的观念。

（二）国家出台系列文件支持和保障中小学法治教育师资队伍建设。

教育部早在1995年就在《关于加强学校法制教育的意见》中提出：“要大力加强教师队伍建设，通过专、兼、聘等多种形式，形成一支以少量精干的专职教师为骨干，以有一定水平的兼职教师为主体，同时聘请部分长期从事政法工作和青少年法制教育工作的同志担任校外辅导员的学校法制教育教师队伍。”随后在全民普法“三五”规划提出，大、中、小学校要把法制教育列为必修课，做到教学有大纲，学习有教材，任课有教师，课时有保证；“四五”规划提出，各级、各类学校要做到计划、课时、教材、师资“四落实”，保证普法任务在九年义务教育期间完成；“五五”规划提出要开展“法律进学校”活动，发挥第一课堂的主渠道作用，落实法制教育教材、课时和师资；“六五”规划提出，各级各类学校要进一步明确法制教育的定位和目标，完善内容和体系，创新方法和途径，深入推进中小学校法制教育课时、教材、师资、经费“四落实”，实现学校法制教育的系统化、科学化。12013年教育部、司法部、中央综治办等在《关于进一步加强青少年学生法制教育的若干意见》中也明确要求：“积极探索在中小学设立法制教育专职岗位。中小学要聘用1—2名法制教育专任或兼任教师，鼓励高校法律专业毕业生到中小学任教，鼓励其他教师参与法制教育。”2016年《青少年法治教育大纲》规定：“要大力加强法治教育师资队伍建设，逐步建设高水平的法治教育教师队伍。通过多种途径，保证每所中小学要至少有1名受过专业培养或者经过专门培训，可以胜任法治教育任务的教师。”

三、中小学宪法教育师资队伍建设存在的问题

中小学宪法教育师资力量薄弱是目前宪法教育师资队伍建设存在的主要问题，主要体现在以下几方面：

（一）当前我国中小学宪法教育缺乏专业师资配备。教师在从事专业工作前需要获得学术造诣方面量的积累。普遍的观点也认为具备专业资格的教师必须首先具有扎实的专业知识。一方面，目前中小学普遍缺少法学专业教师，法治课教师多数由多数中小学的法制副校长是由当地公安派出所的干警担任，小学聘请的法制辅导员一般也是由所在乡镇的司法助理员兼任，因此受到自身工作职能、课程时间安排、法律知识面等诸多因素的影响和制约。2根据对合肥市各地区的调研材料，55.5%的学校没有配备专职的法治教育教师，尤其以小学为甚。3关于专门从事宪法教学的教师更是少之又少，大多是由其他学科教师兼任，而这些教师对宪法并不熟悉，由他们来进行教学，只能从较为浅显的方面进行讲授；另一方面，学校没有对担任宪法课程的教师进行专门培训，宪法是保障人权的基本法，如何正确理解宪法精神实质、如何向学生成功传递宪法知识和精神、如何保证宪法教育的有效性都有赖于学校对任课教师进行全面系统的培训，正是由于学校宪法教师培训的缺失，导致宪

① 张华：《青少年法治教育：困境与转型》，载《中国青年社会科学》2015年第3期

② 买买提·沙吾提：《青少年法制教育：新疆长治久安的重要基础性工作》，载《中国党政干部论坛》2012年第6期

③ 余雷欧元雕胡金六月：《青少年普法师资问题研究》，载《重庆城市管理职业学院学报》2013年第4期

法课程教师整体水平不高，宪法教学工作也很不理想。[1]

（二）教师自身缺乏宪法知识的教学能力由于应试教育的压力存在，教师把重心全放在学生的成绩上，忽视了自身的知识储备，使得自身的业务能力有所下降。加之宪法教育的知识内容并不是高考的重点知识，所以更降低了各学科教师对宪法知识的学习兴趣。虽然在新中国成立以后国家对宪法教育的认知有所提高，宪法教育与科研水平也开始逐步发展，宪法教学形成了较为完善的知识组织体系，但其总体水平不高，且部分教师认为教育工作主要是教学，学不学法律无所谓，只要把课讲好，学生考出好成绩就行，他们甚至无视法律规定，体罚或变相体罚学生，并且不认为自己的行为是侵权行为，还认为是“认真负责”。由这样的教师实施法制教育，效果自然不会太好。2针对目前我国宪法教学内容中不够成熟的地方，国家和学校应加以重视和改进。

（三）政策执行中部门职责划分不明确，导致制度悬空。

笔者认为，教育部早在 1995 年就发文要求通过“专、兼、聘”等形式，建立中小学校法治教育教师队伍；之后“三五”“四五”“五五”全民普法规划中多次提出中小学法治教育要做到任课有教师，师资要落实；2013 年教育部、司法部、中央综治办等颁布的《关于进一步加强青少年学生法制教育的若干意见》和 2016 年颁布的《青少年法治教育大纲》均提出中小学法治教育师资的专业化建设。但是目前中小学法治教育师资队伍建设并没有达到政策规定的要求，制度悬空的现象十分普遍。究其根源，主要在于：教育政策的执行缺乏推动力和有效性。政府系统作为一个金字塔性的组织系统，政府系统的机构分化、层级分化和部门分化，使得政府权力成为一个权力锁链，许多政策问题的解决需要依靠部门之间的合作，而非单一部门能独立完成，教育问题也一样。教育政策设计的范围非常广，在教育政策过程中，常常涉及其他部委……有时，可能会出现维护和追求部门利益的现象。[3]中小学法治教育师资队伍建设，不是教育部门能够独立完成的事情，它需要同级政府的人事、财务等职能部门以及相关高校和司法部门积极参与，妥善协调。

四、中小学宪法教育师资队伍建设的途径

教师是实施宪法教育的重要保障，学校应将教师队伍建设作为推进宪法教育的重要方式。专业法治教师缺乏是目前我们面临的一个比较大的困难。为尽快扭转这一局面，建议采取培养、培训、引进三管齐下的办法，具体从以下几个方面推进宪法教育师资队伍建设：

（一）重视和加强对学校领导和全体教师的法律知识培训

我国中小学鲜有受过法律专业系统训练的教师，讲授法律知识的教师大多来自于思想政治专业，而且极少有对授课教师的系统培训。2013 年《教育部办公厅关于全面加强教师法制教育工作的通知》提出，“实施中小学教师全员法制培训，通过国家和地方分级培训的方式，争取用 3 年的时间，确保全体教师接受不同层次、不同形式的法制培训。”《通知》明确要求，“中小学校要通过专题培训、法制报告会、研讨会等多种方式，确保每位教师每年接受不少于 10 课时的法制培训”。西南大学马克思主义理论与思想政治教育中心副教授靳玉军进一步提出：“鉴于目前相关课程教师欠缺法治实践经验的状况，教育行政部门或相关社会组织，应加强举办法治教师研习会或观摩会，且在设计教师训练的教材时，加强有关法治精神的理论与知识，并且提供各种新的教学理念与方法，提升教师进行法治教育的能力。”[4] 北京大学教育学院教育经济研究所副教授张冉提出：“美国《学校领导标准》(2008 年修订) 中要求，学校管理者需要理解学校所处的法律环境，并能够考量和评价其决策可能带来的法律上和道德上的后果。在美国，教育法律是教育管理者在职培训的重要内容。[5]” 张冉还建议：“传统的法条解读式法治培训急需变革。对于法治教师，还需要有针对性地进行法律教学方法的培训和交流;在培训设计和培训方法上，增强培训的互动性、启发性和反思性，调动校长和教师自主探究和反思的主动性和积极性，可借鉴参与式培训的一些理念和方法;在支持体系上，可借鉴经济合作与发展组织(OECD) 有关教育管理者培训的有关经验，在有限的集中培训时间之外，为校长和法治教师提供长期的辅导(mentoring) 和咨询服务，并搭建受训人员之间的同伴交流和同伴支持体系。”[6]笔者建议，在对法治教育教师进行岗前培训和在职培训时，应当采取“二分法、互补式”培训模式，

④ 孙玮：《中小学开展宪法教育路径探析》，载《科教文汇》2016 年第 6 期
⑤ 李俊：《个人社会化理论视野下的青少年法制教育探析》，载《毛泽东邓小平理论研究》2009 年第 8 期
⑥ 陈学飞：《教育政策研究基础》，人民教育出版社 2011 年 9 月版第 249 页
⑦
⑧ 靳玉军：《加强青少年法治教育的若干思考》，载《教育研究》2015 年第 4 期
⑨ 张冉：《践行法治: 美国中小学法治教育及对我国的启示》，载《全球教育展望》2015 年第 9 期
⑩ 张冉：《践行法治: 美国中小学法治教育及对我国的启示》，载《全球教育展望》2015 年第 9 期

即针对经过法律专业培养的法治教师，着重进行教学经验、教学方法、教育心理等方面的培训，弥补其没有接受过专业的教育学训练的不足，使他们懂得教育规律，掌握教学方法，提升教学效果；针对其他担任法治教育的非法学专业教师，侧重于讲授法律知识、建立法律体系、树立法治信念和法治意识，弥补其法学专业知识和法学专业素养的欠缺。特别是注重加强对宪法教育教师的培训，学习新的教学内容和方法，提高教学能力和素质，保质保量地完成宪法教育教学任务。

（二）引入法律专业毕业生，建立专业化的法治教育师资队伍

中小学开设法治教育课程，必然要求专业化的师资队伍。法律专业人士蜻蜓点水式的法治教育宣导，不宜成为法治教育的主要方式。1必须加大力度吸引法学、法律专业毕业生到中小学任教。《中华人民共和国预防未成年人犯罪法 》（1999 年）第九条规定：“学校应当聘任从事法制教育的专职或者兼职教师。学校根据条件可以聘请校外法律辅导员。”这在宏观上为中小学校开展法制教育提供了法律依据。《关于进一步加强青少年学生法制教育的若干意见》(2013) 中提出，“中小学要聘用 1 — 2 名法制教育专任或兼任教师” “省级教育行政部门也要组织专门的法制课骨干教师、专任教师培训班，在其他各类教师培训中增加法治教育内容。”《青少年法治教育大纲》(2016) 也明确提出：“通过多种途径，保证每所中小学要至少有 1 名受过专业培养或者经过专门培训，可以胜任法治教育任务的教师。”“创新机制吸引法律专业毕业生到中小学任教，培养专业化的中小学法治教育师资”。因此，中小学应积极招聘法律专业人才，将其充入到中小学教师队伍之中，以保证宪法教育教师的专业化，改变过去宪法教育由其他教师兼任的局面，实行宪法教育教师专任制度。可以考虑通过社会招考等方式，引进法律专业毕业的大学生、研究生到中小学做专职法制教师，通过提高法律教师的法律素质，提高学生的法律素质。打造一支相对固定的专职中小学法治教育教师队伍，并采取多种措施对他们进行系统深入的法治教育，切实提高中小学法治教师的宪法素养、法治素质和相应的教学能力。[2]再者，学校还可以建立宪法教育教师交流制度，积极邀请其他学校的优秀教师来自己学校授课，以不断提高宪法教育教学水平。

（三）探索法治教育人才培养模式，为中小学法治教育提供专业化师资储备

有学者指出：“可考虑在师范类学校设置法制教育专业或方向，为中小学培养专业的教学人才。”[3]2016 年 7 月出台的《青少年法治教育大纲》明确提出：“鼓励高校探索青少年法治教育方向研究生培养。”笔者认为，根据我国目前中小学师资队伍学历现状：以西安市五大名校之一陕西师范大学附属中学教师队伍学历状况为例，本科（含后取）学历教师占教师总人数 65%，硕士及以上学历教师占教师总人数 31%；以陕西师范大学附属小学教师队伍学历状况为例，本科（含后取）学历教师占教师总人数 59%，硕士及以上学历教师占教师总人数 11%。从上述两所中小学目前的教师队伍学历结构来看，本科学历教师占主导地位，硕士及以上学历教师并非主体，尤其是小学的硕士及以上学历仅占教师总量十分之一。从目前上述两所学校招聘教师的学历要求来看，陕西师范大学附属中学原则上要求硕士研究生及以上学历，陕西师范大学附属小学原则上要求全日制本科及以上学历，可见，中学教师队伍中硕士及以上学历的教师需求将会逐年增多，而小学的师资补充依然以本科学历为主。所以，笔者建议深化高校法学专业建设，不断健全法学学科体系、学术体系和话语体系 ；同时在师范类院校探索青少年法治教育人才培养模式，不仅仅要开展法治教育方向的研究生培养工作，还应该考虑法治教育方向本科生的招生和培养，从而为中小学培养专业法治教师储备力量。同时，笔者还建议，学校教育作为青少年法治教育的主阵地，全校教师都应当支持中小学法治教育，教师之职责不仅仅在于传道、授业、解惑，还有义务将法治教育有机融入各学科的教学，从而对培养学生的法律信仰和法治信念起到潜移默化的作用。打铁还须自身硬，从而需要提高全校教师的法律素质。提高全校教师法律素质的途径，除了前文所述加强教师职前和在职培训外，还可以考虑在师范院校针对在读师范生设置教育法律必修课程，使其在本科或研究生阶段均能学习相关法律知识，提升自身法律素养，为日后依法执教做好准备。事实上，美国很多修读小学教育或中学教育专业的本科生都接受过教育伦理与教育法律的训练; 在教育管理或者教育领导专业证书项目、硕士项目和教育学博士项目中，教育法律也经常是必修课程。[4]

（四）继续采取专兼职结合的方式，通过多种途径充实中小学法治教育师资队伍

通过培训现有法治教育教师和引进法律专业毕业生到中小学任教等方式建立专业化的法治教育师资队伍，前文已经论述。此外，还需要加强法制副校长、法制辅导员、外聘法律工作者等兼职法

⑪ 高涌诚：《法制教育向下扎根》，载《律师杂志》2003 年第 2 期
⑫ 王晓军：《基础教育阶段的宪法教育研究探析》，载《教育探索》2016 年第 10 期
⑬ 李勐洪欣葛丹清：《罪错青少年法制教育现状与完善》，载《中国青年政治学院学报》2014 年第 6 期
⑭ 张冉：《践行法治: 美国中小学法治教育及对我国的启示》，载《全球教育展望》2015 年第 9 期

制教育人员的准入管理和绩效评估，对于缺乏教学经验、无法兼顾教学、不胜任法制教育工作的兼职人员及时进行调整。[1]另外，整合社会资源，丰富中小学师资队伍的人员结构。各级教育行政部门协调公安部门、检察院、法院、律所、法学高校等组织机构及其工作人员，让律师、警官、法官、法学教授等法律实务专业人士走进校园、走进课堂，通过法律知识教育和法治实践教育相结合的法治教育方式，提升全体师生的法律素养，坚定全体师生的法律信念，形成一支稳定的兼职法治教育师资队伍。拓宽渠道，启动实施高等学校与法律实务部门互聘“双千计划”，聘请具有丰富实践经验的法律实务部门专家到高校兼职、挂职任教的同时，选聘高校法学专业骨干教师到法律实务部门兼职、挂职。

（五）建立联动机制，各部门协同推进中小学法治教育师资队伍建设

笔者认为，青少年法治教育师资队伍建设是一项自上而下的高度组织化的系统工程，教育政策过程的各个环节具有内在的逻辑关系，各个环节的功能活动相互影响、相互制约。[2]教育政策执行是整个政策过程的重要阶段，主要着眼于如何通过管理、协调、控制、激励等机制，确保政策有计划地执行。[3]教育政策执行的行动者是多元的，包括“官方”与“非官方”的人员与单位，但必须有确定推动政策方案的机关负责结合各种资源，并采取适当的执行方法。[4]

教育行政部门作为教育政策的制定机关，也是推动机关，既要从垂直维度“统治”各级教育行政部门和各地中小学校投入到教育政策的执行实施中，又要从水平维度关注垂直权威之外不同政策参与者之间的关系。一方面，中小学法制教育实施过程中，各地方教育局要积极转发国家政策文件，根据地方实际情况制定法治教育师资队伍规划，根据中小学法治教育课时量确定辖区各学校法治教师编制数，然后面向社会招聘法律专业人才到中小学从事法治教育工作。各地中小学应成立法治教育领导小组，学校党支部、行政管理部门认真贯彻执行上级文件政策，切实把法治教育师资队伍建设提上日程，纳入学校整体师资队伍建设中，注重法律教师的培养，给法律教师提供与其他科目教师同等的福利待遇和成长空间，确保法治教育师资队伍建设不流于形式，落到实处。另一方面，政策的垂直维度和水平维度不能相互替代，但在政策执行过程中却相互依存。因为权威性政策的执行需要不同组织、群体的参与与合作，并且需要在水平层面上达成共识性谅解。[5]教育行政部门在推动和监督中小学法治教育师资队伍建设中，还应当协调同级政府及人事、财务等政策参与者。比如，按照我国地方行政部门的职能权限划分，各地中小学乃至其教育行政主管部门没有人事权限，教师编制由同级政府人力资源与社会保障部门控制；经费保障方面，2006 年国务院制定的农村义务教育经费保障新机制规定对农村义务教育实行“经费省级统筹、管理以县为主”的体制，2016 年国务院《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》明确规定统一城乡义务教育经费保障机制，中央继续对中西部地区及东部部分地区义务教育教师工资经费给予支持，省级人民政府加大对本行政区域内财力薄弱地区的转移支付力度，县级人民政府确保县域内义务教育教师工资按时足额发放，教育部门在分配绩效工资时，要加大对艰苦边远贫困地区和薄弱学校的倾斜力度。可见，教育行政部门在中小学法治教育师资队伍建设中必须做好与本级人民政府的协调与沟通，尤其是高中教育还没有纳入义务教育范畴，其法治教育师资对建设的经费落实，更需要政府财政给予支持和保障。

（六）以教育立法的修正为契机，出台青少年法治教育法

我国现有的《教育法》、《未成年人保护法》、《预防未成年人犯罪法》等法律当中专门涉及中小学法制教育的内容不多，且多是目标性、原则性规定。《教育法》第六条规定：“国家在受教育者中进行爱国主义、集体主义、中国特色社会主义的教育，进行理想、道德、纪律、法治、国防和民族团结的教育。”《未成年人保护法》第四条规定：“国家、社会、学校和家庭对未成年人进行理想教育、道德教育、文化教育、纪律和法制教育”《预防未成年人犯罪法》第六条规定：“对未成年人应当加强理想、道德、法制和爱国主义、集体主义、社会主义教育。”第七条规定：“教育行政部门、学校应当将预防犯罪的教育作为法制教育的内容纳入学校教育教学计划，结合常见多发的未成年人犯罪，对不同年龄的未成年人进行有针对性的预防犯罪教育。”第八条规定：“学校应结合实际举办以预防未成年人犯罪的教育为主要内容的活动。教育行政部门应当将预防未成年犯罪教育的工作效果作为考核学校工作的一项重要内容。”第九条规定：“学校应当聘任从事法制教育的专职或者兼职教师。学校根据条件可以聘请校外法律辅导员。”以上是在法律层面能找到的关于青少年法治教育的

⑮ 李勐洪欣葛丹清：《罪错青少年法制教育现状与完善》，载《中国青年政治学院学报》2014 年第 6 期
⑯ 陈学飞：《教育政策研究基础》，人民教育出版社 2011 年 9 月版，第 91 页
⑰ 陈学飞：《教育政策研究基础》，人民教育出版社 2011 年 9 月版，第 218 页
⑱ 陈学飞：《教育政策研究基础》，人民教育出版社 2011 年 9 月版，第 218 页
⑲ 林小英：《教育政策过程中的行政纵向制约：垂直维度和水平维度的研究》，载《高等教育研究》2007 年第 3 期

所有规定，法律只是从宏观层面提出了对受教育者和未成年人进行法治（制）教育，法律条文缺乏针对性和操作性。《国家中长期教育改革和发展规划纲要》（2010-2020）提出：“完善教育法律法规。按照全面实施依法治国基本方略的要求，加快教育法制建设进程，完善中国特色社会主义教育法律法规。根据经济社会发展和教育改革的需要，修订教育法、职业教育法、高等教育法、学位条例、教师法、民办教育促进法，制定有关考试、学校、终身学习、学前教育、家庭教育等法律。加强教育行政法规建设。各地根据当地实际，制定促进本地区教育发展的地方性法规和规章。”简称“修六立五”。教育部创造性地提出了《教育法律一揽子修正案》，即在一个修法方案中对《教育法》《高等教育法》《教师法》《民办教育促进法》等四部法律进行修订。2015 年 1 月 7 日，《教育法律一揽子修正案》（包括《教育法》《高等教育法》《民办教育促进法》）经国务院常务会审议通过，已正式报送全国人大常委会审议。2015 年 12 月 21 日第十二届全国人大常委会第十八次会议举行第一次全体会议，听取全国人大法律委员会关于《教育法律一揽子修正案（草案）》审议结果的报告，拟对教育法、高等教育法和民办教育促进法三部法律进行修订。笔者建议，以教育法律的修订制定为契机，制定青少年法治教育法，对青少年法治教育法的适用对象、任务目标、管理职责、教育教学、经费保障、法律责任等用法律形式明确规定，以国家强制力保证中小学法制教育的实施，避免中小学法制教育仍然停留在政策的“空谈”阶段。

美丽中国视域下环境宪法国民教育创新研究

王泽坪[1]
（西南大学法学院 重庆 400715）

摘　要：环境宪法国民教育是树立美丽中国生态文明观的应有之义，在推进生态文明建设过程中发挥关键作用。我国当前环境宪法国民教育实效性不明显，重视宣传环节忽略其他教育方式，内容、方法、路径等方面呈碎片化、陈旧化的样态，亟待创新发展。运用法释义学方法和规范分析方法，厘清在建设美丽中国战略国情背景下环境宪法国民教育的核心内涵；顺应国际国内环境保护发展趋势，衔接协调宪法生态文明建设的内容修改，创新发展环境宪法国民教育确有必要；探究完善环境宪法国民教育革新的路径选择，以期为推进环境宪法国民教育创新发展提供思路参考。

关键词：美丽中国；环境宪法国民教育；创新机制

一、引言

“努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。”[2]美丽中国建设在中共十八大上首次被提出并确立为我国新时期生态文明建设重要战略目标，我国“十三五”规划也将其纳入，成为国家发展大计。中共十九大报告对“美丽中国”提出美丽中国目标基本实现，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国两大目标。[3]实现美丽中国有赖于经济、政治、文化、社会以及生态“五位一体”的全面协调发展，我们党在社会主义初级阶段带领全国人民推进中国特色社会主义现代化建设的战略规划和顶层设计。建设美丽中国，环境教育应先行。党的十八大报告明确提出：“要加强生态文明宣传教育，增强全民节约意识、环保意识、生态意识，营造爱护生态环境的良好风气”。习近平总书记在《加快建设社会主义法治国家》重要讲话中强调：“要坚持法治教育从娃娃抓起，把法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容”。[4]环境宪法作为环境法律规范位阶之统帅，根本性和重要性不言而喻，环境宪法国民教育构成了生态文明建设的重要组成部分，为生态文明建设、推进可持续发展承担着关键性作用.美丽中国以生态文明建设为依托，对环境宪法国民教育提出新标准和新指引，环境宪法国民教育的演变改革与创新发展应遵循美丽中国建设整体布局。

我国自上世纪七十年代初期，开始全面推广环境宣传教育活动，原国家环保局、中宣部、国家教育委员会于 1995 年联合颁发《全国环境宣传教育行动纲要（1996—2010 年）》，预示着我国环境教育步入制度规范化进程。环境宪法规范主要对应生态建设和环境保护领域，主要调整环境法治的议题，贯彻新发展理念、推动生态文明协调发展、建设美丽中国，同属于国家核心任务和重要目标，对国家的发展方向具有宪法上的基础性、全局性的指导规范作用。

我国当前环境宪法国民教育实效性不明显，重视宣传环节忽略其他教育方式，内容、方法、路径等方面呈碎片化、陈旧化的样态，在环境保护与治理的现实诉求以及依宪治国的背景下，在新的生态安全形势下强调绿色发展，绿色发展需要法治支持，法治强调依宪治国，美丽中国建设对如何创新发展环境宪法国民教育提供新标准和新指引，环境宪法国民教育亟待创新发展，旨在充实全民环境宪法知识理论积累，提升生态环境保护意识，构建全民参与环境保护社会行动体系，参与创新和绩效评估，发挥协同共赢效应，推动形成环境保护社会共治局面，营造生态文明的社会气象。

二、美丽中国视域下环境宪法国民教育内涵释义

美丽中国指称“一种优美宜居的自然生态环境，又表征了一种和谐有序的社会发展环境，体现自然与社会有机统一和谐之美”[5]。美丽中国与生态文明建设休戚相关，是关系社会经济发展与生态环境保护的政策部署，需融入经济、政治、文化、社会建设各方面和全过程，社会通力协同发展的系统性工程。美丽中国生态文明观集中体现生态文明建设思想基础，贯彻落实科学发展观内在要求，其建成有赖于民众全面树立生态自然观、生态消费观、生态审美观、生态发展观，这需要一个长期

[1] 作者简介：王泽坪（1994-），女，重庆江北人，西南大学法学院硕士研究生，主要研究环境与资源保护法学。
[2] 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗—在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》2012 年 11 月 8 日。
[3] 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利—在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》2017 年 10 月 28 日。
[4] 习近平：《加快建设社会主义法治国家》，载《求是》2015 年第 1 期，第 7 页。
[5] 《美丽中国新图景——习近平生态文明思想研读》，载《人民论坛》第 2017 年第 31 期，第 6-7 页。

的环境教育与实践过程，环境宪法国民教育作为环境教育核心要素和重要环节，其内核也随着新时代美丽中国建设战略背景有所充实，也为环境宪法国民教育开辟一条通往融入素质化、通识化、常态化、体系化教育的创新发展路径提出新指引。

（一）环境宪法概述

1. 环境宪法内涵

环境宪法的内涵，学界暂无统一定论，部分学者认为，环境宪法指宪法文本中关于环境保护条款的规定，不包括国家环境基本法的相关内容。另有部分学者认为，鉴于“环境基本法在国家环境与资源保护法律体系中的指导地位，将国家环境基本法视为环境宪法。此环境宪法与国家的宪法文本无涉，并不涉及国家宪法文本规范中有关国家环境保护问题的规定。”[1]我国台湾地区学者主张环境宪法为一种研究范式，其目的在于整合环境基本法制，以此作为环境法律秩序的基础。

环境宪法是当今宪法和环境立法的普遍现象，经济飞速发展与环境问题突出是环境保护入宪的现实背景。环境宪法核心内容可归为：环境宪法宣告、国家环境保护职责、公民环境权利、公民环境保护义务四个方面。

（1）环境的宪法宣告

指宪法对环境价值或者环境保护国家政做出宣告。环境的宪法宣告主要有两种表现形式：其一、宪法将环境纳入社会基本价值序列；其二、宪法将环境保护作为国家基本政策。环境的宪法宣告将环境保护确立为国家基本政策甚至国家基本核心价值。作为全部环境宪法源头，为宪法规范文本后文中其他环境保护条款提供正当性和合理性依据，宪法其他环境保护条款予以辅助。

（2）国家的环境保护职责

指在宪法规范文本中明确国家环境保护职责应当采取不附带目的、普遍保护、正面保护的形式。国家对于环境保护负有责任，积极应对生态危机和环境问题，保证良好宜居环境和美好社会生活品质。

（3）公民环境权利

指宪法规范文本中对人的环境相关权利的确认，环境权是人的环境权利立法趋势，是人生活在健康的环境中的权利。其内涵包括：在健康环境中生活权利、“环境求偿权、知情权、使用权、参与权和请求权”[2]等权利。

（4）公民环境保护义务

指宪法规范文本中中规定公民保护环境的义务，保护环境既是每个公民的权利也是其义务“公民环境权基本权利与基本义务具有不可分割性”[3]。体现了环境宪法核心内容具有密切联系和兼容性。

2.环境宪法表现形式

于 1972 年第一次联合国环境与发展会议召开，“环境保护入宪”逐渐成为全球各国宪法发展趋势，各国宪法普遍纳入“宪法环境保护条款”，将宪法中的环境保护内容提炼成为“环境宪法”。宪法中的环境保护内容提炼成为“环境宪法”，其表现形式可归为三类：其一、宪法确立环境保护基本国策规范，成为国家重要任务与基本目标；其二、宪法文本中环境保护基本权利规范；其三、宪法文本明确环境保护基本义务规范。

（1）环境宪法属性的国际现状

国家介入社会各个领域在宪法上的体现可归纳为各领域的“部门宪法”“环境宪法”作为部门宪法之一，作为其他相关环境法律的法源，国家宪法文本中环境政策条款的规范效力。[4]尽管环境保护入宪是当代各国宪法发展常态，但由于各国国际国内背景差异，本国环境保护问题复杂性与多面性，在应然层面上予以定义“环境宪法”多被政治、社会、经济、文化因素所牵制影响，使其难以直接固化为“规范宪法”之通说。欲使环境宪法成为真正的“规范宪法”，关键“明确建立规范体系所需的“价值共识”；明确宪法相关条款的规范性内涵，使其能够作为指导具体法律制度构建的规范依据。”

（2）我国环境宪法渊源

我国环境宪法的规范体系包括“宪法序言中国家根本任务、总纲中国家目标规范、与国家机构

[1] 汪劲：《从环境基本法的立法特征论我国<环境保护法>的修改定位》，载《中外法学》2004 年第 4 期，第 476 页。
[2] 吕忠梅：《再论公民环境权》，载《法学研究》2000 年第 6 期。
[3] 蔡守秋主编：《环境资源法学教程》，武汉大学出版社 2000 年版，第 273 -281 页。
[4] 苏永钦主编：《部门宪法》，元照出版公司 2006 年版，编者序第 4 页。

职权划分、土地和自然资源保护等相关的条款。”[1]环境宪法的规范既包含国家宪法文本规范中明确表述为“环境”条款，也包含国家环境基本法律，也囊括虽未采用“环境”字样表述，但对国家环境保护和公民环境权利实现具有政策指导、法律规范依据作用的条款。[2]我国现行《中华人民共和国宪法》于 1978 年 12 月 4 日公布实施，历经 1988 年、1993 年、1999 年、2004 年、2018 年五次修订。本次宪法修改在序言部分和国务院职权部分就生态文明建设作出规定后，我国形成了新的“环境宪法”的规范体系，其主要内容如下：宪法序言第 7 自然段的部分根本任务，第一章总纲中第 9 条第 2 款、第 10 条第 5 款、第 26 条以及第三章国家机构中第 89 条。

宪法第 26 条第 1 款是一项综合的环境保护条款，对国家赋予环境保护义务进行概括式规范，对总纲中其他涉及生态环保领域的条款起到原则引领性作用。总纲中形成以第 26 条第 1 款为核心，以第 9 条第 2 款、第 10 条第 5 款、第 26 条第 2 款相辅的环境宪法条款体系。这些条款表述相对详细明确，对于国家权力具有较为清楚的导向性，是国家在环保工作领域的宪法具体指引。宪法序言第 7 自然段的新增内容以及整体架构，环境保护的实现依赖于国家的环保措施，也需要其他领域协同配合的助力。此次修宪在第 89 条增加规定国务院领导“生态文明建设”，是在生态保护国家目标的规定基础上，明确主要由国务院承担推进生态文明建设的职责。在国务院的职权中添设此项，是在具体的国家机构规范中呼应具有全局性质的国家目标规范的变化。

（二）环境宪法国民教育

教育是改造灵魂、塑造主体、改变理念、规范行为的重要途径和方式，制度与理念深潜于心，全社会认同内化，都仰赖于教育。通过国民教育传达环境宪法知识，培养大众营造高尚的生态文明气象，指引民众形成绿色生活方式和科学消费理念，促使环境保护和生态建设内化为民众日常行为习惯。

1.环境教育

环境教育包括通过向人们宣传环境信息，加深民众对于环境领域重要事实、概念和理论的认知理解，这是环境教育的基石；民众直接与自然环境保持接触，提升意识关切环境，这是环境教育的途径；致力于促进培养民众与环境相兼容的健康生活方式的意愿和能力，这是环境教育的目标。“强调环境信息和知识的积累，环境伦理和价值的传播，最终达成环境知识和环境伦理的实现途径。”[3]

2.环境宪法国民教育

加强环境教育，正确认识环境，提高环境意识，解决环境问题，是实现人与环境和谐共生的必由之路。国民思想和行为趋向是改变现状的源头，构建环境宪法国民教育体系，以此为提升全民素质，进而提升生态治理与环境保护之实效。通过正确化全民思想意识，削弱生态环境消耗力量，培养全民维护生态环境直接责任感。环境宪法国民教育是提升民众环境宪法知识储备和理论素养的教育，是促进人精神属性发展的教育，是引导民众树立与生态文明相匹配的“价值观念”“行为模式”“意志品质”[4]的教育，旨在通过提升人的生态文明意识，达到培育生态文明价值观，激发生态行为，崇尚生态文明社会风尚的目的。

美丽中国作为生态文明建设目标和体现，不仅要求对环境的保护与修复，还增加了“美化”环境的目标，这是对环境宪法国民教育内容革新指明新目标；美丽中国要求环境保护整合多元价值，实现经济价值、环境价值等基础性价值与高层次美学价值之间完美共赢，这为环境宪法国民教育革新提供新思路；以科学发展观引领建设“美丽中国”，尊重社会发展的基本客观规律，体现解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实的精神内核，这为环境宪法国民教育奠定价值基调。美丽中国视域下环境宪法国民教育的内涵更为充实，是以唤起受教育者的环境宪法意识，提升环境宪法知识理论储备，使其能够理解人类与环境的和谐共生关系,树立正确的环境生态价值观，知行合一潜移默化规范到生态文明行为习惯，共建文明富强和谐美丽社会环境。

三、环境宪法国民教育革新的必要性

（一）顺应国际国内环境保护发展趋势

毋庸讳言，当代人类正面临着严峻的生态压力和环境约束，环境保护成为全球关注中心议题，

[1] 张翔：《环境宪法的新发展及其规范阐释》，载《法学家》2018 年第 3 期。
[2] 任喜荣：《宪法基本文化政策条款的规范分析》，载《社会科学战线》2014 年第 2 期。吕忠梅主编：《环境资源法论丛》（第 7 卷），法律出版社 2007 年版，第 281-326 页。
[3] 李明、朱德米：《从“知识传播”到“行动倡导”：我国环境教育新动向——“十二五”环境宣传教育政策分析》，载《环境保护》2012 年第 4 期，第 38-41 页。
[4] 刘湘溶：《我国生态文明发展战略研究（上）》，人民出版社 2012 版，第 79 页。

宪法作为一国法律体系之统帅，具有根本性和至高性，回应环境保护自然发展趋势，各国陆续讲生态保护纳入宪法秩序规范序列。“我国现代化改革开放正处在“火车加速拐弯”式的社会转型关键期，对生态压力和环境约束的感受虽是后发却格外严峻。”[1]我国过去经济的发展用“资金高投入、资源高消耗、环境高污染”换取“经济高增长”。“三高换一高”的经济粗放式发展，忽视了环境问题，导致我国过早过快地陷入环境污染的工业化困境中，生态破坏和环境污染的沉重负债正逐渐抵消经济高速增长带来的短暂的、虚幻的经济繁荣。深入贯彻落实党中央“依法治国，依宪治国”治国理政工作部署，切实回应“十三五”时期环境保护工作的新要求，推动环境宪法国民教育创新发展是与时俱进，应有之举。

（二）衔接协调宪法生态文明建设的内容修改

2018 年宪法修改增添生态文明建设内容，是基于我国经济社会发展带来自然生态恶化的现实背景，是切实反映党十八大以来生态文明建设的方针理念，是充分回应社会变迁生态现实、人民意志与呼声、部署政策应对而作出的重要政治决断。

于 2018 年 3 月 11 日十三届全国人民代表大会通过《中华人民共和国宪法修正案》第 32 条至第 52 条。我国环境宪法的规范体系在本次宪法修改中得以完善充实，采用“国家目标”的表述方式，对国家权力赋予不同层次和方面的义务规范，达到“环境权入宪”目的期待，回应社会各界对于环境法的价值诉求。《修正案》第 32 条的规定属于“国家目标”规定，我国宪法既有的环境保护的国家目标条款体系，经由宪法序言第 7 自然段增加的“新发展理念”、“生态文明”、“和谐美丽”等价值宣示得到原则性强化，体现对国家发展方向的全局性、综合性的拘束效果，社会经济文化等领域协同发展。对环境保护目标的落实，也应与序言“国家根本任务”中的其他国家目标相协调。《修正案》第 46 条是国家机构条款，增加国务院“生态文明建设”的宪法职权，表明生态环保并非严格法律保留事项。此次宪法修改生态环境内容传达出价值取向与目标指引，即设定国家目标，立法机关形成宪法委托，行政机关恪尽职守执行环保法律规定，司法机关适用和解释法律时遵循宪法生态环保要求；将绿色发展、生态文明建设在内的“五位一体”布局以及建设美丽中国等明确纳入国家发展根本任务和重要目标序列。

（三）适应我国特色社会主义新时代现实国情

根据《中华人民共和国环境保护法》（2014 年修订）之规定，“各级政府加强环境保护宣传和普及工作；教育行政部门、学校将环境保护知识纳入学校教育内容；新闻媒体开展环境保护法律法规和知识宣传，舆论监督环境违法行为[2]”。中央出台《关于加快推进生态文明建设的意见》，继党的十八大和十八届三中、四中全会对生态文明建设作出顶层设计后，中央对生态文明建设的一次全面部署。要求“积极培育生态文化、生态道德，使生态文明成为社会主流价值观，成为社会主义核心价值观的重要内容”。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》强调，“加强资源环境国情和生态价值观教育，培养公民环境意识，推动全社会形成绿色消费自觉”[3]。国家有关环境保护的宪法规范深入人心落到实处，必须通过广泛深入、长期有效的可持续发展观教育，并使其法治化、规范化、常态化。

我国首份《全国生态文明意识调查研究报告》表明：“我国公众生态文明意识呈现“认同度高、知晓度低、践行不够”的样态。”[4]“环境保护靠宣传教育起家，也要靠宣传教育发展。”[5]公众对生态文明知识的掌握程度、对生态环境问题的关注程度、对生态文明建设的认同程度以及符合生态文明理念的行为表现等，较大程度上取决于环境宣教深度与广度，积极融入进社会主义生态文明的要素和理念，使得公众参与生态建设由被动转为自觉行动。亟待解决当今公民环境意识不够高，决策者的保护生态环境的责任心与工作能力不太强，环境宪法国民教育虽碎片化、不到位，效微力乏之困局，以期适应社会主义生态文明新时代现实国情，契合中国特色社会主义总布局的价值指向和时代意蕴。

[1] 万俊人：《我国社会转型中的道德文化建设问题》，《党委中心组学习》2012 年第 4 期。
[2] 《中华人民共和国环境保护法》第九条：各级人民政府应当加强环境保护宣传和普及工作，鼓励基层群众性自治组织、社会组织、环境保护志愿者开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传，营造保护环境的良好风气。
教育行政部门、学校应当将环境保护知识纳入学校教育内容，培养学生的环境保护意识。
新闻媒体应当开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传，对环境违法行为进行舆论监督。
[3] 王佳宁、莫远明、罗重谱：《<改革>系列政策评论与“十三五”规划<建议>的交集》，载《改革》2015 年第 11 期，第 151-157 页。
[4] 全国生态文明意识调查研究报告，载《中国环境报》2014 年 3 月 24 日。.
[5] 曲格平：《中国高等环境教育任重道远》，载《环境科学学报》1998 年第 6 期，第 3 页。

四、创新环境宪法国民教育路径选择

环境教育是环境保护事业的先导性工程，进一步推进环境宪法国民教育创新改革进程，实现环境宪法国民教育的有效性，提升全社会生态环境意识。为遵循党和国家关于增强环境保护的新要求和“十三五”时期环境保护工作的新部署，全面贯彻落实《全国环境宣传教育工作纲要（2016—2020年）》，回应规定环境宣传教育工作的责任主体是各级人民政府、教育行政部门、学校以及新闻媒体的法定刚性要求，满足群众日益增强的环境信息、知识、文化的需求。面对新形势、新要求、新目标，亟待需要我们环境宪法国民教育与时俱进，创新发展。

（一）创新环境宪法国民教育宣传工作机制

贯彻落实联合中宣部、教育部下发《关于做好“十一五”时期环境宣传教育工作的意见》、《关于做好新形势下环境宣传教育工作的意见》、《环境保护部新闻管理办法》、《环境保护部宣传教育工作指导办法》、《环境保护部部属期刊指导办法》等规范文件要求，据此指引工作部署安排。统筹协调各部门合作，整合社会环保宣传优质资源；丰富宣传内容，增加宣传方式，拓展宣传渠道；合作新闻媒体，引导舆论加强研判；建设培养精英宣教队伍，完善内部问责激励机制。

1.统筹社会各方积极性和创造性，整合优质宣传资源

有效利用生态环保社会组织、社会团体和志愿者的宣传教育力量，加强其能力培训和平台建设，加强工作指导和检查，承担引导、支撑和保障作用；全国环保系统与其他相关部门加深合作，充分利用联合发文、共谋活动、组织动员等方式，形成环境宪法国民教育宣传工作大格局。

2.适应新时代下宣传教育方式转变，与时俱进丰富宣传活动形式

灵活运用微博、微信、网络直播等新媒体平台，形成公众投诉反馈、在线互动交流、环境舆情监测等方法和策略。拓宽宣教平台和渠道，引导新媒体参与环境宣传报道，开设环保新闻专栏，丰富新闻报道形式；环保部门与媒体及时沟通，分享素材，协同联动，确保报道深度与广度，增强环保新媒体专业水平和社会公信力和生命力。提高环境宪法教育宣传材料感染力，打造精品活动品牌，丰富宣传活动形式，提升宣传教育的针对性、时效性、规范性、有效性。

3.协调环境正面宣传和舆论监督关系

扩大环境正面宣传对象范围，增强信息公开力度，树立党政领导干部科学发展观与政绩观，培养企业环境责任意识，增强民众生态环境保护意识。提升舆论引导主动性，环境宪法教育与政策解读新闻发布同步进行扩大共识，促进民众将生态环境意识转化为保护环境行动，营造崇尚生态文明的社会氛围。面对网络或社会舆情精准研判，避免舆论斗争未雨绸缪，及时发布权威信息回应热点，把握舆情动向话语权和主导权。

4.培养宣传精英人才队伍

其一、建立政令畅通、协同联动兼具策划、监控、评估，全方位的工作机制，完善环境宣传教育工作评价考核机制，问责失职，表彰优秀，加强全系统宣传资源和工作力量的统筹，把握方向定位、谋划顶层设计、作出战略部署，加强宣传工作组织体系建设。

其二、全面提升环境宣传能力和舆论引导工作水平，成立环境宣传教育工作专家委员会，拓宽视野，借鉴域外有益经验，打好污染防治攻坚战的前沿阵地和主要支撑，工作人员树立身为宣传工作者的职业责任意识，兼顾队伍内外宣传教育，完善人员问责激励机制。

其三、科学利用多种传播策略和宣传动员方式，构建兼具时效与实效的宣传和舆论引导工作体系，成为动员社会各方力量的桥梁和纽带。

其四、生产加工高质量传播内容，及时更新信息，落实素材储备工作；吸纳政治觉悟高、业务能力强的宣讲人员，建设培养环境宪法知识理论夯实，政治素养高，勤勉务实、奋发有为、作风优良的宣传精英人才队伍。

（二）创新环境宪法国民教育保障机制

1.营造生态文明价值环境，为环境宪法国民教育系统化开展提供精神土壤

“以辩证的、全面的、平衡的观点正确处理物质文明和精神文明的关系”[1]。切实贯彻精神文明建设，不断增强理论研究和宣传力度，科普和弘扬尊重与敬畏自然的生态文明理念和生物共存容的价值情感，正确的价值舆论来引导民众牢固树立和谐共生的生态伦理观念，潜移默化知行合一，转变生活方式和消费理念。消除虚无主义、消费主义等思潮给环境教育带来的负面效应。充分发挥传统价值精髓在生态文明教育过程中对人的塑造功能，为系统化开展提供优质精神土壤，营造爱护生

[1] 习近平在会见第四届全国思想道德建设工作先进代表时的讲话，载《人民日报》2015年3月1日。

态环境良好风气，构建生态文明价值环境。

2.发挥组织领导作用，为宪法环境国民教育系统开展提供制度保障

（1）纳入法治化轨道，顶层设计与工作部署

面对我国现今环境宪法国民教育实效性不明显的困境，必须充分发挥组织领导作用，将环境宪法国民教育纳入法治化轨道，做好顶层制度设计，加快行政立法，为生态文明教育系统化开展提供强有力的制度和法律保障。根据人的不同成长过程，分层次、系统化的制定和落实涵盖幼儿、少年、青年、成年等不同阶段的生态文明教育规范体系，明确学校、家庭、社会等不同主体在生态文明教育问题上的责任和义务，完善生态文明教育系统化开展所必须的人力、物力、财力等保障体系。

（2）建立环境宪法国民教育系统化开展的监督和评价体系

最大化克服因社会分工、功利化倾向等原因而引发的生态文明教育的碎片化，让生态文明教育渗透在生产和生活领域中的各个层面，构建系统化、全民化的生态文明教育模式，避免生态文明教育的碎片化和形式化，切实保证生态文明教育的实效性，提高国民的生态保护和环境参与意识，使得尊重自然规律、保护生态环境成为国民自觉自愿的行为，最终实现生产、生活与生态环境有机统一、和谐共存的社会存在样态。

（3）加强教育工作组织领导保障

切实把环境宪法国民教育工作摆上议事日程，纳入工作计划研究部署，推进教育政务与政令公开，同步监督检查落实。加强工作指导，加大经费投入力度，培养高素质强能力的教育团队，认真担负凝结思想共识、团结稳定支持的重任。

（4）健全环境教育效果评估机制

环境教育评估就是“通过收集分析环境教育项目执行的活动、过程、结果和影响的信息，对执行情况作出判断，以改进项目绩效并对未来项目开展提供建议启示”[1]。评估的实施要严格遵循研究策略和规则。应建立道德意识、认识意识、行为意识等多方面的环境意识指标评估体系；定期开展国民环境宪法意识实证调查并及时发布调查报告分析结果；完善环境宪法国民教育工作绩效评估指标体系，还具体规范评估内容、方法和程序，既保证指标体系的科学性，又保障教育工作开展的公平性与实效性。

（三）创新环境宪法国民教育主体、对象与方式

1.环境宪法国民教育主体创新

环境教育的主体由原来的环境部门、教育部门和宣传部门三方力量，吸纳了中央文明办、共青团中央和全国妇联，强调部门协作和部门协调联动机制。各负其责，统一规划、指导、协调与规范，建立最广泛教育统一战线，形成政府主导指引、各方通力配合的工作格局。扩宽民众参与程度与范围，实现环境教育社会共治。

2.环境宪法国民教育对象创新

应摒弃环境教育过往呈现忽略目标人群素质和需求，开展一般化和笼统化教育的特点。针对不同对象，开展各具特色的环境教育活动，丰富环境教育内容，打造环境教育品牌。

（1）牢固学校教育作为环境宪法国民教育的主阵地

学校教育是环境宪法国民教育最核心环节和主要阵地，是集中教育理念贯彻最优化的教育场所，包括学前教育、中小学教育高中教育和高等教育。根据受教育群体的层次性和教育内容的阶段性开展针对性、实效性教育和培养。可加强环境教育师资培训，开展环境友好型学校骨干教师培训环保进课堂知识竞赛、汇报演讲等精彩纷呈的活动；编写环境宪法教育丛书或将环境宪法内容纳入普通环境教育书籍章节内，准确定位教学目标，合理安排教学内容，完善教学评价机制并通过反馈不断调节，有计划地指导学生系统地学习环境宪法知识理论，树立生态文明道德准则和价值观念。

其一、学前和中小学是认知观念成型重要时期，应将把环境宪法教育纳入中小学、幼儿园教学计划，适时修订《中小学环境教育专题教育大纲》和《中小学环境教育实施指南（试行）》，各级政府组织据此编写《中小学生态文明建设读本》《幼儿园环保教育活动参考资料》等地方教材，结合中小学学科特点，推动各学科相互渗透、交叉融合，分专题、按学段安排合理适当课时，采取开设选修课、开展综合实践活动等多种方式，循序渐进地开展教育。

其二、作为系统接受生态文明教育的重要阶段的高中时期，应将环境宪法教育纳入生态环境教育学科内，并融入到整个教学体系序列，优选教学书籍，组织核心学科骨干编写教学内容，丰富环

[1] 李明、朱德米：《从“知识传播”到“行动倡导”：我国环境教育新动向——“十二五”环境宣传教育政策分析》，载《环境保护》2012年第4期。

境教学课堂教学模式，牢固学生生态文明道德价值观。

其三、高等教育时期，高等学校应开设生态环境学必修或选修课程，综合运用线下课堂教学或线上网络教学，传授国内外的教学研究成果；有教学条件的高校可设立环境类相关专业，建设学科研究产业链，深化跨学科教研合作，针对性地培养复合型人才。

（2）拓宽和延伸环境宪法国民教育对象至社会大众

社会教育是教育体系的重要组成部分，它有赖于学校以外的社会团体、社会组织，依托政治、经济、文化、社会环境，通过社会舆论、社会实践等多种形式，对受教育者进行广泛的教育活动。在全社会营造良好的教育氛围，全面、深入、持续地教育社会公众，形成生态文明共识，提高公众生态文明素质水平。大力发展环境宪法教育报纸专栏、绿色网站等宣传媒介，加快建设环境宪法教育基地，调动公众、企业和社会团体的参与积极性，保障其参与的广度与深度，保障环境宪法国民教育科学持续发展。

3.环境宪法国民教育方式创新

（1）吸收网络多媒体技术于教学实践

网络多媒体技术融入传统教育模式之中，拓宽学习教育渠道，提升环境教育实效，

信息技术能够对跨学科的教育方法提供设施和技术支撑，促进多领域学科知识传授，使得受教育者更清晰准确把握人类与自然和谐共生共荣关系。

（2）因地制宜，综合要素发展教育项目

教育者要因地制宜、综合考量多因素发展有效符合地方情境的教育项目，根据受教育者的所处地理环境、兴趣方向、年龄范围以及接受知识能力；教育者的知识储备，业务技能，政治素养等，制定有针对性的教育方案和教育目标，合理分配利用教学时间和教学资源。不断改进和丰富教育内容及形式手段，增强教育活动的实效性。系统性的环境宪法国民教育方法包含包含认知式、体验式、参与式在内的方法体系，要重视参与型环境教育的价值，学习者从灌输型环境教育的受众，成为参与型环境教育的主体，赋予学习者身临其境的机会、体验与反思，亲历中得到的认知结果和情感体验，更能实现潜移默化知行合一。

五、结语

公众是环境问题的制造者和环境可持续性命运的掌控者，环境教育旨在从源头上提升公众生态环境意识，牢固生态文明价值观，将环境保护内化于心指引生产生活，美丽中国体现我们党在生态文明建设方面的新理念和目标指向，美丽中国视域下我国环境宪法国民教育改革创新发展应遵循其总战略布局。创新发展的路径选择：创新环境宪法国民教育宣传工作机制，统筹社会各方积极性和创造性，整合优质宣传资源，适应新时代下宣传教育方式转变，丰富宣传活动形式，协调环境正面宣传和舆论监督关系，培养宣传精英人才队伍；创新环境宪法国民教育保障机制，营造生态文明价值环境，发挥组织领导作用，为宪法环境国民教育系统开展提供精神土壤和制度保障；创新环境宪法国民教育主体、对象与方式，牢固学校教育作为教育主阵地，拓宽和延伸教育对象至社会大众，吸收网络多媒体技术于教学实践，因地制宜，综合要素发展教育项目。笔者目前所能掌握的智慧和研究的深度尚且冰山一角，待不断地探索与实践，期待为推进环境宪法国民教育创新发展进程提供切实有效的思路参考。

Abstract: The Environmental Constitutional National Education is the proper meaning of establishing a beautiful Chinese ecological civilization and plays a key role in promoting the construction of ecological civilization. China's current environmental constitutional national education is not effective, and it emphasizes that the publicity link ignores other methods of education. The contents, methods, and paths are fragmented and old-fashioned and urgently need innovation and development. Using the methods of method of interpretation and normative analysis to clarify the core connotation of the national education of the environmental constitution under the background of building a beautiful China's strategic national conditions; comply with the development trend of international and domestic environmental protection, coordinating and revising the contents of constitutional ecological civilization construction, and innovating and developing environmental constitutional nationals Education is necessary. It is necessary to explore and improve the path choices for the reform of the national constitutional education of the environment, with a view to providing ideas for promoting the development of the national constitutional education of the environmental constitution.

行政激励视角下的宪法国民教育建设

徐瑶*

（西南大学 法学院，重庆 400716）

摘　要：宪法国民教育则是面向全国民众普及宪法相关知识的教育，当下宪法国民教育研究更多基于教育学视角出发进行研究，法学视角的宪法国民教育研究仍旧处于起步阶段。行政激励制度兼具引导与监管两方面内容，符合政府部门之发起者与监管者双重身份的内在需求，因此可通过演绎推理的方式将行政激励纳入宪法国民教育的制度建设当中，探讨行政激励对宪法教育之教学单位的评议、反馈作用和对宪法教育之受教育者的引导、修正作用，从而完善宪法国民教育激励制度建设中有关主体、客体及四种激励方式（物质激励、精神激励、目标激励和约束激励）的可行性，为宪法教育从专业教育向国民教育过渡提供新的研究视角。

关键词：行政激励制度；宪法与法律教育；国民教育；教学单位；法律意识

一、问题的提出

国民教育是指面向全国民众普及的教育，宪法国民教育则是指向全国民众普及宪法相关知识的教育。十九大以来在习近平新时代中国特色社会主义法治思想的指引下，对“宪法教育要坚持从青少年抓起，把宪法法律教育纳入国民教育体系”[1]的强调使得宪法国民教育的建设成为亟待解决的法学与教育学议题。而当前的宪法国民教育研究更多基于“法治教育定位”[2]、“课程设计”[3]、“学校、家庭、社会三位一体的教育氛围营造”[4]等教育学视角出发，探讨宪法国民教育的可行性，而与之相对应的制度建设与可行性研究却相对较为匮乏。尽管已有“法治文化阵地建设”[5]、“群众性法治文化活动”[6]、“法治文化作品创作”[7]等形式的出现，却由于法律天然的滞后性8而缺乏相应的制度建设，因此法学视角的宪法国民教育研究仍旧处于起步阶段。

政府部门在宪法国民教育的工作中扮演着重要角色。一方面，政府作为宪法国民教育的发起者，应尽可能调动教学单位的教学积极性、受教育者的学习积极性；另一方面，政府作为宪法国民教育的监管者，应有效对教学单位的教学工作进行评议与反馈，对受教育者的学习情况进行引导与修正。而行政激励制度是为克服部分不适合传统命令控制型监管情况而出现的新型监管方式，兼具引导与监管两方面的内容[9]，不仅包括正向激励（即主要是表彰与奖励机制），还包括负向激励（即主要是惩罚机制）。因此不妨引进现代行政法学中的行政激励制度，通过演绎推理[10]的方式将之纳入宪法国民教育的制度建设当中，从而探讨宪法国民教育激励制度建设的可行性，为宪法教育从专业性极强的专业教育向普适性更高的国民教育过渡提供新的研究视角。

二、行政激励对宪法教育教学单位的评议与反馈

宪法教育教学单位是参与宪法普及教育的各单位的总称，主要包括学校（含初等教育、中等教育和高等教育）、行政单位与事业单位、社会组织、企业等。不同类别的教学单位组织学习宪法的方式略有不同，但同类别教学单位开展的宪法教育活动则相对更具可比性。因此行政激励制度可通过对宪法教育教学单位的比较展开评议考核[11]，优则褒奖，劣则惩戒。与此同时，通过对宪法教育教学单位的奖惩，能够更好地引起奖惩对象产生正面或负面的反馈。

（一）行政激励对宪法教育教学单位的评议作用

行政激励制度对宪法教育教学单位的评议作用主要体现在开展评议考核活动方面。以实践中开

* **作者简介：**徐瑶（1992-），女，山东东明人，西南大学法学院 2016 级硕士研究生。

1 朱之文：《把宪法法律教育纳入国民教育体系》，《中国农村教育》2018 年第 7 期。
2 参见孙明湖：《法治教育需要补齐什么》，《少先队活动》2016 年第 12 期。
3 参见朱之文：《把宪法教育融入国民教育全过程》，《中国人大》2017 年第 23 期。
4 参见张力：《把法治教育融入国民教育体系》，《考试》2015 年第 14 期。
5 参见王聚华、卢洁：《建设法治文化阵地 打造法治文化品牌》，《人民调解》2018 年第 1 期。
6 参见张军：《积极推动新时代宪法宣传实现新发展》，《法制日报》2017 年 12 月 5 日。
7 参见王焰：《“法治文化作品创作繁荣行动”开花结果》，《中国文化报》2016 年 12 月 13 日。
8 参见殷冬水：《法律滞后三论》，《行政与法(吉林省行政学院学报》1998 年第 2 期。
9 参见李洙：《激励性监管研究：以行政法学为视角》，法律出版社 2013 年版，第 41-42 页。
10 参见金岳霖：《形式逻辑》，人民出版社 2006 年版，第 143 页。
11 参见何琳：《我国行政执法评议考核制度评析》，《武汉理工大学学报(社会科学版) 》2009 年第 3 期。

展的宪法教育活动为例，首先在国家层面“以立法形式将12月4日设立为国家宪法日，规定国家通过多种形式开展宪法宣传教育活动”[1]，“要综合运用媒体宣传、公益广告宣传等多种形式，大力开展全民普法特别是宪法宣传教育”，“要集成全媒体资源、积聚全媒体力量，注重运用新媒体新技术，推进‘互联网+法治宣传’行动，更好地运用‘两微一端’开展宣传，不断增强宣传教育的吸引力、影响力”[2]。其次在不同行政区域范围内，由不同宪法教育教学单位开展形式各异的宪法宣传教育活动。例如，“在四川普法网络平台上，省司法厅主办的2018‘宪法学习知识竞赛’有奖问答活动正式启动，答对问题就有机会抽取红包，有奖问答每天都能吸引成千上万名网友积极参与”[3]；又如，江苏省如东县司法局岔河司法所“以银河大厦广场两侧游泳池为基地，在原有走廊的景观基础上，增加了44只灯箱、88副图文、88条宣传标语，集法律、法治名言、法治漫画、典型案例、税法知识教育等内容于一体，将企业文化与法治文化相融合，使居民群众在游园休闲的同时受到法治文化的熏陶，成为全县法治文化阵地建设的品牌之一”[4]；再如，江苏省盐城市射阳县法治文化艺术团在合德镇于2016年12月4日国家宪法日当天组织民众观看小品《谁骗谁》《奶奶不要哭》、小淮剧《世界名犬》等剧目5，使得广大人民群众在看演出的同时也收获了相关法律知识。

宪法普及教育活动的开展必然会产生效果及评价。针对不同类别的宪法教育教学单位，其评价标准与实施效果的评判存在着差异，因此行政激励更多时候则是在同一类别的宪法教育教学单位间进行比较与评议。从行政激励的视角出发，对于开展宪法普及教育活动评价优秀的单位，应当适当予以表彰；对于评价合格的教学单位，则应当给予适当鼓励；而对于评价不合格的教学单位，则有必要酌情处以适当惩戒，从而加强其对宪法普及教育的重视与使命感。

1.对优秀教学单位的表彰

对于开展宪法普及教育活动经评议考核结果为优秀的教学单位，应当予以适当表彰。在实践中有不少单位积极响应国家政策与号召，开展丰富多彩、特色鲜明的宪法教育活动。以浙江省为例，在《浙江省教育厅办公室关于组织开展“学宪法讲宪法”活动的通知》的指导下，以省政府为牵头主体开展了“宪法教授讲宪法”活动、理论中心组“宪法微课”活动、宪法教学教研活动、组织参加全国宪法主题演讲活动等一系列活动，地方各级单位同时展开了地方宪法教育主题演讲活动、组织参观五四宪法历史资料陈列馆、中小学生“宪法晨读”活动等。因此在全省范围内，对于表现优秀、效果显著的宪法教育教学单位应当给予适当表彰，表彰的形式则可视具体情况而定，如为宪法教育教学单位授予荣誉称号、通报表扬、颁发奖状或证书、发放奖品或奖金等。

2.对合格教学单位的鼓励

对于开展宪法普及教育活动经评议考核结果为合格的教学单位，应当予以适当鼓励。对于活动顺利开展，但反响较为平平的宪法教育教学单位，不可否认其在宪法教育的宣传工作中贡献了一份力量，但出于未能因地制宜、活动开展方式不合理、未能调动受教育者的学习积极性等种种原因，致使活动成效不显著。则有必要给予适当鼓励，在褒奖宪法教育教学单位的行为精神的同时，也让其意识到自身的局限性。

3.对不合格教学单位的适当惩罚

对于开展宪法普及教育活动经评议考核结果为不合格的教学单位，应当予以适当惩罚。实践中或许存在着个别单位跟风“形式主义”，在发现同类别单位的活动形式效果显著时即“借鉴”之，未能与当地实际情况相结合，从而导致宪法教育活动开展得并不成功，不仅未能调动受教育者的学习积极性，反而使其增长了对普法教育宣传的反感情绪，这样的活动无疑是失败、不合格的。因此，有必要对这类宪法教育教学单位施以小惩大诫，采用适当的惩罚形式，如通报批评、扣除奖金、责令改正等形式，让其认识到自身的错误。

（二）行政激励对宪法教育教学单位的反馈作用

宪法普及教育的相关教学单位受到行政激励有关奖惩的过程也是比较自身活动开展与其他相关单位活动开展实效的反馈过程。行政激励的评价本就基于同类别的主体（教学单位）或客体（活动形式与内容）进行，因而更加容易产生“见贤思齐焉，见不贤而内自省也”的自我调节作用，从奖励中获得正反馈的作用，从惩罚中则获得负反馈的作用。

1.表彰与鼓励对教学单位的正反馈

[1] 王晨：《普及宪法知识 增强宪法意识 弘扬宪法精神 推动宪法实施》，《人民日报》2016年12月21日。
[2] 鲁炜：《普及宪法知识 增强宪法意识 弘扬宪法精神 推动宪法实施》，《人民日报》2016年12月5日。
[3] 吴忱、王小玲：《普及宪法知识“普通话”“四川话”一起讲》，《四川日报》2018年4月27日。
[4] 王聚华、卢洁：《建设法治文化阵地 打造法治文化品牌》，《人民调解》2018年第1期。
[5] 参见王焰：《“法治文化作品创作繁荣行动”开花结果》，《中国文化报》2016年12月13日。

由于表彰与鼓励能促使宪法教育教学单位获取更多地正面效果，这一措施更多则是引发教学单位的正反馈。一方面，对于被褒奖的教学单位而言，通过开展活动获得先进的称号、表扬或物质激励等，是对其自身行为的肯定，促使该单位在未来开展活动时更加注重实效，通过荣誉感刺激主观能动性。另一方面，对于被惩罚的教学单位而言，在对比过被奖励单位的活动开展情况与自身活动开展情况后，能更好地认知开展宪法教育活动的正确方式，提升对宪法教育的重视程度，加强对活动实效性的主观认识，从而在未来活动的开展中找对方向。因此，奖励激励无论对于被褒奖的教学单位还是被惩罚的教学单位都会产生正反馈，促使他们在未来的宪法教育活动开展中摸索出更加正确的道路指引。

2.适当惩罚对教学单位的负反馈

由于适当惩罚会给宪法教育教学单位带来更多地负面效果，这一措施更多则是引发教学单位的负反馈。一方面，对于被惩罚的教学单位而言，由于自身“消极怠工”的活动开展状态受到适当惩罚之后，会对其产生警示作用，认识到自己的错误行为会导致惩罚后果，从而改正有关行为方式，在未来开展活动时鞭策自身。另一方面，对于被表彰或鼓励的教学单位而言，通过了解被惩罚教学单位的行为模式可汲取经验教训，规避某些错误的活动形式，提醒自身在未来开展活动时不能“懒政”。因此，惩罚激励不仅会让被惩罚的教学单位对自身行为进行改正，还会让被褒奖的教学单位引以为戒，以负反馈的调解机制敦促未来宪法教育活动更加顺利地开展。

三、行政激励对宪法教育受教育者的引导与修正

宪法教育活动中受教育者的行政激励主要通过宪法受教育者接受宪法教育的实际效果进行相关评判，而宪法教育受教育者作为宪法教育活动的参与主体，可更多地结合“形象化的认知活动”、“体验式的参与活动”、“多元化的资源整合”[1]等方式接受宪法普及教育，而针对其接受知识的程度，则更有赖于通过知识竞赛、演讲比赛等方式得以表达。而通过激励机制得到的成果表达，则更能直观反映宪法教育的受教育者的认知在哪些方面易出现薄弱环节，其配合接受宪法普及教育的态度具体如何，有助于进一步对其认知进行引导，对其法律意识进行修正。

（一）行政激励对宪法教育受教育者的引导作用

行政激励在宪法普及教育活动中可直接反映受教育者对宪法及相关法律知识的认知与法律意识状况。以宪法知识竞赛为例，在《司法部、国家互联网信息办、全国普法办关于开展“全国百家网站暨中国普法官方微博宪法知识竞赛”活动的通知》的指导下，全国各地积极响应号召。例如，2017年11月30日，“武汉市江夏区通过网络和电视台直播该区局级单位宪法知识竞赛决赛，全区84家局级单位决出的8强举行决赛，最后该区市场监督管理局代表队获得第一名”，“知识竞争活动今年6月底开始，全区局级单位必须组队参加，代表队必须一名副处级以上干部带队，两名科级干部配合。无故不参加将影响年度绩效考评。竞赛优胜者将奖励读书卡”[2]，这是在行政单位的层面举行的宪法知识竞赛。又如，“5月26日，湖南省资兴市举行中小学生学习党的十九大和宪法知识抢答赛”，“此次活动既是资兴市‘传承红色基争做时代新人’主题教育活动之一，也是‘六一’儿童节前的一次教育扶贫助学活动，旨在进一步深入学习宣传党的十九大精神和宪法知识，激发全市中小学生热爱党、热爱祖国、热爱社会主义的热情，使党的十九大精神和宪法入脑入心，提升学生的法治素养，推动平安校园建设”[3]，这是面向中小学生群体开展的宪法知识竞赛。再如，2015年1月8日，“国网松山区供电公司举办了‘弘扬宪法精神、建设法治企业’法律知识竞赛，再次掀起全员学习宪法的热潮”，“员工的参与人数多、热情高，参与面广，在决赛现场出现了老中青员工同台竞技的场面”[4]，这是面向企业工作人员，覆盖各年龄段开展的宪法知识竞赛。

可见，宪法知识竞赛的参与者几乎囊括零基础到具备专业知识的各类群体和个体，则举行宪法知识竞赛并同时给予激励政策能够较为有效地获得受教育者的宪法认知情况，同时能够通过参与竞赛的态度积极与否较为详细地获取到受教育者对宪法普及教育所持的观念。

1.对积极受教育者的认知引导

针对积极接受宪法普及教育的受教育者，不论其是因为专业性强还是激励政策的物质奖励丰厚

[1] 参见孙明湖：《法治教育需要补齐什么》，《少先队活动》2016年第12期。
[2] 李卫中、周虹：《江夏区直播领导干部宪法知识竞赛 优胜者奖励读书卡》，《湖北日报》2017年11月30日。
[3] 红网：《资兴市举办农村中小学生宪法知识竞赛》，http://hn.rednet.cn/c/2018/05/28/4639367.htm，2018年6月9日访问。
[4] 新华网：《赤峰松山区供电公司举办宪法知识竞赛再掀学法热潮》，http://www.xinhuanet.com/power/qjny/2015-01/08/c_1113921650.htm，2018年6月9日访问。

之缘故而参与到宪法普及教育活动中，都从一定程度上反映了其对宪法的认知程度较高。从另一方面而言，由于具备较多的宪法及相关法律知识储备，其法律意识相较其他人而言则处于更高的水平。那么宪法教育的激励政策对于积极受教育者的认知引导则应当是一种“受更多宪法教育—获得更多宪法知识—获取更多奖励报酬”的良性循环。基于此，积极受教育者本身便乐于接受宪法教育，那么加之激励政策所给予的报酬为诱因，最终通过行政激励能够引导积极受教育者的认知更上一层楼。

2.对消极受教育者的观念引导

针对消极受教育者则与上述积极受教育者相反，或许是因为专业能力较弱，或许是因为学习能力较为低下，或许是因为自身态度消极，总之其在宪法普及教育中的收效甚微。就前两者原因所引起的消极受教育者而言，行政激励对其依旧产生着作用与影响，他们并非不想接受宪法普及教育，而是由于自身局限性导致其难以获取与付出所同等的成效与奖励。对此，行政激励主体可酌情对其给予奖励，鼓励更多人注重宪法教育的学习精神而非最终结果，从而达到引导法律意识，学习宪法及法律知识的效果。而对于单纯仅是态度消极的受教育者，行政激励的观念引导效果则相对降低较多，行政激励中的物质激励与精神激励或许能增加吸引力，但最终是否接受宪法普及教育的主动权依旧由受教育者自己的选择。

（二）行政激励对宪法教育受教育者的修正作用

行政激励对于宪法教育受教育者的修正作用主要是指通过行政激励措施，宪法受教育者从宪法普及教育中获取的法律认知与法律意识（观念）的改变与矫正。这种修正作用主要体现在两个方面，一方面是由行政激励对积极受教育者的认知产生的提升，从而修正其法律意识；另一方面是由行政激励对消极受教育者的法律意识产生的影响，从而改善其对宪法普及教育的认知与观念。

1.认知提升对积极受教育者的修正作用

对于积极受教育者而言，行政激励能够进一步激发其主观能动性，同时逐步提升其相关认知，并修正着其法律意识。积极受教育者在参与宪法普及教育活动时，客观上已提升了其对宪法与相关法律的认知水平，法律意识亦有所提升。这一过程同时也是不断刷新认知与法律意识的过程，在潜移默化之中能够影响积极受教育者的法律意识。积极受教育者或许存在一开始是基于丰厚的物质报酬才认真接受宪法教育的情况，但在行政激励所带来的认知提升的影响下，则更易对法律意识产生一定的修正作用，不仅仅是功利地对待宪法普及教育，更从意识根源上改变对宪法普及教育的态度。

2.观念改善对消极受教育者的修正作用

对于消极受教育者而言，行政激励在改善其法律意识的同时，也在逐步提升其对于宪法和法律的相关认知。对因自身局限性而收效甚微的消极受教育者而言，行政激励带来的鼓励能够改善其观念，从而享受接受宪法普及教育的过程，淡化对活动结果的执念。在这一过程中，消极受教育者能够在宪法教育活动中更加投入，在法律意识的观念有所改善的同时，反作用于对宪法及相关法律的认知之上。因此通过行政激励得以改善消极受教育者的观念，进一步促进其认知程度上的修正作用。

四、宪法国民教育行政激励制度设计

在当前依法行政法治思想的指引下，建设法治政府尤为重要，行政行为有法可依成为必要条件，因此宪法国民教育的行政激励行为也应当有制度依据。在行政法体系当中，《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》）中有较为典型的激励制度的内容，如“第八章 奖励”与“第九章 惩戒”所规定的内容，因此宪法国民教育的行政激励制度不妨参照相关法律条文进行制度设计。首先以宪法教育的教学单位与受教育者为不同方面展开，其次从主体、客体、内容[1]三个基本要素出发，分层次分结构地探究宪法教育的行政激励制度设计。

（一）宪法教育教学单位行政激励制度设计

宪法教育教学单位行政激励制度主要可先分为评议主体、评议客体及评议事项（内容）三个部分。

1. 宪法教育教学单位行政激励制度之评议主体设定

宪法教育教学单位行政激励制度的评议主体主要是指对开展宪法普及教育活动的教学单位进行评议的相关领导部门或有关主管单位。

其一，领导制管理下的相关领导部门。此类评议主体主要针对行政体制内的教学单位实施行政激励评议，大部分情况是由上一级领导部门管理进行评议。参照《公务员法》“第五章 考核”中第33 条的规定：“对公务员的考核，按照管理权限，全面考核公务员的德、能、勤、绩、廉，重点考

[1] 参见王亮：《主体·客体·内容》，《国际商报》2004 年 11 月 6 日。

核工作实绩。”可得出宪法教育教学单位行政激励评议则可设定为：“对宪法教育教学单位的评议，按照上级领导下级进行评议，全面评议宪法教育教学单位开展宪法普及教育活动的实际效果。”

其二，区域管辖管理下的有关主管单位。此类评议主体主要针对行政体制外的企业、事业单位等开展宪法普及教育活动所产生的评议情况，大部分由教学单位所在辖区的主管单位进行评议等次建议，再由宪法国民教育的牵头部门——司法部门确定评议等次。参照《公务员法》第 35 条第 1 款的规定：“对非领导成员公务员的定期考核采取年度考核的方式，先由个人按照职位职责和有关要求进行总结，主管领导在听取群众意见后，提出考核等次建议，由本机关负责人或者授权的考核委员会确定考核等次”，则相应的宪法教育教学单位行政激励评议可设定为：“对非领导制下的宪法教育教学单位的评议采取先自我总结，由主管单位听取总结汇报并对参与者进行调查后，提出评议等次建议，征得同级司法部门确定评议等次”。

关于评议结果的设定，宪法教育教学单位的活动开展评议结果与《公务员法》第 36 条第 1 款规定的公务员考核结果也存在着异曲同工：“定期考核的结果分为优秀、称职、基本称职和不称职四个等次”，因此教学单位开展宪法普及教育活动的评议结果可设定为：“评议的标准按照实际产生效果可划分为优秀、合格和不合格三个等次。”

2. 宪法教育教学单位行政激励制度之评议客体设定

宪法教育教学单位行政激励制度的评议客体即行政激励评议行为所指向的对象，也就是被评议的教学单位自身，则主要包括学校、行政单位、事业单位、社会组织与企业等。

其一，学校。学校主要包括初等教育、中等教育和高等教育，这类教学单位主要通过组织学生学习宪法知识、举办宪法知识竞赛、举办宪法主题演讲大赛[1]等形式开展宪法普及教育活动，其活动指向对象多为教师与学生。

其二，行政单位。行政单位主要以司法部门牵头，组织同级或下级的多部门、多机构间进行宪法知识培训学习、宪法知识竞赛等形式开展宪法普及教育活动，其指向对象基本为政府机关工作人员（包括享有同等待遇的合同工、临时工等），亦可能面向群众组织公开宪法普及教育活动。

其三，事业单位。事业单位与行政单位大体类似，也是以组织部门人员培训或参与宪法知识竞赛为主要活动开展途径，其指向对象多为事业单位工作人员（包括享有同等待遇的合同工、临时工等），亦可能面向群众组织公开宪法普及教育活动。

其四，社会组织。社会组织多数情况下为内部组织活动偏多，但亦存在面向群众组织公开宪法普及活动的可能，因此其指向对象主要为社会组织内部工作人员与人民群众。

其五，企业。企业多在单位内部组织各类形式的宪法普及教育活动，其指向对象主要是企业内部员工。

其六，其他。除上述五种主要情况外，还存在以个人为主的其他客体，这类客体灵活性与不确定性较高，评议标准多变，因而难以做出详细归纳。

3. 宪法教育教学单位行政激励制度之评议事项设定

宪法教育教学单位行政激励制度的评议事项是指宪法普及教育活动中对教学单位开展行政激励的相关内容，而“行政激励的内容主要包括物质激励、精神激励、目标激励和约束激励四个方面”[2]，因此可就这四个方面分别展开探讨。

（1）物质激励

物质激励是指以物质奖励为主的激励形式。马克思在《德意志意识形态》第一章中指出：“我们首先应当确定一切人类生存的第一前提也就是一切历史的第一个前提，这个前提就是：人们为了能够‘创造历史’，必须能够生活。但是为了生活，首先就需要衣、食、住以及其他东西。因此第一个历史活动就是生产满足这些需要的资料，即生产物质生活本身。”[3]因此物质激励是一种最直接的激励方式。

（2）精神激励

精神激励是指以精神上的满足作为奖励的激励形式，主要包括对人员的尊重、认可和满足其自我实现愿望等方面[4]。精神激励是基于精神基础基于的激励，包括授予荣誉称号、通报表扬等主要手段，实现被激励人精神上的需求与愿望。

（3）目标激励

[1] 参见张雯婧：《天津教育系统开展“学宪法 讲宪法”系列活动》，《天津日报》2018 年 6 月 1 日。
[2] 参见张爱邦：《行政激励论》，《辽宁教育学院学报》1997 年第 3 期。
[3] 《马克思恩格斯选集(第一卷)》，人民出版社 1972 年版，第 3 页。
[4] 参见张爱邦：《行政激励论》，《辽宁教育学院学报》1997 年第 3 期。

目标激励是指通过为评议对象制定合理目标，促使其达成的一种激励形式。这类激励主要通过完成既定指标、达到预想实效等方式，敦促评议对象完成宪法普及教育活动目的。

（4）约束激励

约束激励即惩罚激励，是指通过适当惩罚达成激励效果的激励形式。这类激励主要则通过通报批评、扣除物质奖励、责令改正等形式达成。

（二）宪法教育受教育者行政激励制度设计

在宪法教育受教育者行政激励制度设计当中，首先应当明确这一制度的属性。宪法教育受教育者参与宪法普及教育活动绝大多数情况属于自愿参与而非强制要求参与，因此这一制度更加倾向于是一种与社会共治[1]相类似的制度建设，因此此处针对受教育者的激励制度则仅指奖励制度，而不包括惩罚制度。

宪法教育受教育者行政激励制度主要依旧可先分为评议主体、评议客体及评议事项（内容）三个部分。

1. 宪法教育受教育者行政激励制度之评议主体设定

对于受教育者参与宪法教育活动而言，进行行政激励评议的主体则主要对应为组织受教育者参加宪法教育活动的组织单位或行政区划所在单位。故此，上文中宪法教育教学单位则主要成为宪法教育受教育者行政激励制度中最主要的评议主体，主要则包括学校（含初等教育、中等教育和高等教育）、行政单位、事业单位、社会组织与企业等。活动组织者通过设定相应评议标准（如比赛规则）对受教育者获取宪法及相关法律知识的情况进行评议，则可得出相应的评议结果。

2. 宪法教育受教育者行政激励制度之评议客体设定

宪法教育教学单位行政激励制度的评议客体即行政激励评议行为所指向的对象，也就是开展宪法普及教育活动中被评议的受教育者自身，因此可认为主要包括集体和个人。

其一，集体。在以单位为主要参与宪法普及教育的活动中，受教育者的客体往往是多人以单位的名义出现，因此集体是宪法教育受教育者行政激励制度的客体之一。

其二，个人。在大部分学校组织或以面向群众为主所组织的宪法普及教育活动中，受教育者往往独自行动，因此个人也是宪法教育受教育者行政激励制度的客体之一。

3. 宪法教育受教育者行政激励制度之评议事项设定

宪法教育教学单位行政激励制度的评议事项是指宪法教育活动中对受教育者进行行政激励的相关内容，由于缺乏惩罚制度，则可分为“物质激励、精神激励、目标激励三个方面”，因此可就这三个方面展开探讨。

（1）物质激励

物质激励是指以物质奖励为主的激励形式。同上述物质激励相同，此处的物质激励依旧是以物质奖励为主要手段，主要通过设置奖金、奖品的形式吸引受教育者参与到宪法普及教育的活动当中。

（2）精神激励

精神激励是指以精神上的满足作为奖励的激励形式，与上述精神激励相类似，主要包括授予荣誉称号、通报表扬等主要手段，满足受教育者对头衔、奖项、集体荣誉感等衍生出的精神需求。

（3）目标激励

目标激励是指通过为评议对象制定合理目标，促使其达成的一种激励形式。这类激励在受教育者的激励制度中较为少见，多是指附有条件或指标情况下的激励机制。

五、结语

通过行政激励视角探究宪法国民教育制度的建设，探讨行政激励对宪法教育之教学单位的评议、反馈作用和对宪法教育之受教育者的引导、修正作用，从而完善宪法国民教育激励制度建设中有关主体、客体及以物质激励、精神激励、目标激励和约束激励为主的四种激励方式的可行性，参照含有激励制度的相关法律规定，设计出宪法国民教育行政激励制度的雏形，为宪法教育从专业教育向国民教育过渡提供新的研究视角。

[1] 参见赵谦：《农村消费者参与食品安全社会共治的实证分析》，《暨南学报(哲学社会科学版) 》2015 年第 8 期。

青少年宪法国民教育保障机制研究

宋娟
（西南大学法学院，重庆 400715）

摘　要：在全面推进依法治国和依宪治国的时代背景下，青少年宪法国民教育保障机制是宪法实施的保障性要求，是切实落实立德树人根本任务的有效调控手段，是是提高青少年宪法国民教育实效的必然选择。本文运用价值分析方法和规范分析方法，将从建立青少年宪法国民教育保障机制的必要性出发，分析青少年宪法国民教育保障机制的现存问题，探索青少年宪法国民教育保障机制的完善路径。

关键词：青少年；宪法国民教育；保障机制

一、 引言

习近平总书记在 2014 年在《加快建设社会主义法治国家》的重要讲话指出：“要坚持法治教育从娃娃抓起，把法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容”。[1]同年 10 月，党的十八届四中全会在强调“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政”[2]基础上，将宪法的地位提到了一个新高度。习近平总书记强调：“宪法是国家的根本法。法治权威能不能树立起来，首先要看宪法有没有权威。必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好。”[3]由此可见，法治教育纳入国民教育是实现依法治国的基础要求，而宪法教育是法治教育的核心，所以推动宪法教育纳入国民教育体系，是全面推进依法治国战略的题中之意。宪法作为国家根本法，不仅仅要生活在“上层建筑”层面，更要走向“社会基层”。我国有 51.2 万所学校，2.65 亿在校生[4]，青少年是宪法国民教育的对象，培养青少年掌握宪法知识，使宪法法律至上、法律面前人人平等法治理念根植于青少年的内心，是实现建设社会主义法治国家目标的重要基础。

2016 年，教育部、司法部和全国普法办制定了《青少年法治教育大纲》（下简称《纲要》），并颁布实施。《大纲》规定了青少年法治教育的指导思想和工作要求、青少年法治教育的目标、青少年法治教育的内容，青少年法治教育的实施途径以及青少年法治教育的保障，提出“宪法是法治教育的核心”。这是国家为了切实实现法治进入国民教育，宪法进入国民教育，在制度层面上的贯彻落实，表明青少年宪法国民教育是一种自上而下的推动模式，青少年宪法国民教育得到了中央的支持，这就更要求地方各省市实实在在的施行宪法国民教育，统筹国家社会各种力量，建立针对青少年宪法国民教育的保障机制，实现宪法国民教育对青少年的宪法精神和法治观念的培养。

以宪法教育为核心开展国民法治教育，是落实全面依法治国战略的核心要求。但如何保障宪法国民教育的实施是目前宪法国民教育实现的关键。针对宪法国民教育，《大纲》并没有专门规定宪法国民教育的保障制度，或者在原来的保障规定中没有明确对宪法国民教育的特殊保障。宪法国民它不仅仅是作为法治教育核心的口号宣传，更应该是落到实处的教育，而要将青少年宪法国民教育真正落到实处，就要求建立完备的保障机制，从制度到行政主体，从教学资源到师资队伍，从经费保障到评价机制，都需要针对青少年宪法国民教育的地位和特性建立完善的保障机制。只有将保障机制建立起来，青少年的宪法国民教育才有了实现的基础，否则青少年宪法国民教育就是“一纸空谈”。就目前学界对青少年宪法国民教育的研究多是技术层面的探讨，例如对宪法国民教育的课程设置问题、[5]教学内容整合问题[6]、教学形式问题[7]等问题进行了教学层面的研究。但是，运用法学的规范分析方法和价值分析方法系统研究青少年宪法国民教育的保障机制是比较缺乏的。

[1] 习近平. 加快建设社会主义法治国家[J]. 求是，2015，(1)：7.
[2] 习近平. 关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明[J]. 党建，2014，(11)：20.
[3] 全面依法治国，开启中国法治新时代——学习《习近平关于全面依法治国论述摘编》[J]. 党的文献，2015，(3)：14-19.
[4] 邓传淮. 大力加强新时代青少年学生法治教育工作[J]. 中国教育学刊，2018，(3)：4.
[5] 刘寿堂. 范畴、目标、模式及支持系统：宪法教育中的几个问题[J]. 教育理论与实践，2017，(30)：23.
[6] 陈洁.高校宪法教育贯穿“法治入宪”内容的路径探析[J].思想理论教育，2017，(5)：68.
[7] 徐辉. 中小学法治教育地方课程改革的设计及实施[J]. 教育研究，2017，(1)：156.

二、建立青少年宪法国民教育保障机制的必要性

青少年宪法国民教育是全面推进依法治国背景下应运而生的产物，依宪治国、依宪治教的基本要求。面对我国教育资源分布，各地教育水平层次不齐的实际，青少年宪法国民教育要切实的推进，不是一件容易的事情。[1]因此，我们必须要构建科学合理、行之有效的青少年宪法国民教育保障机制，借助国家社会的力量将青少年宪法国民教育正真变成每位青少年都能享受到的教育。

（一）是“依法治国，依宪治国”在宪法国民教育中得以落实的的保障性要求

十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视宪法在治国理政中的重要地位和作用，多次强调“坚持依法治国首先要坚持依宪治国”，把实施宪法摆在全面依法治国的突出位置。[2]习近平同志也提出：“宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施新水平。我们要坚持不懈的抓好宪法实施工作，把全面贯彻宪法提到一个新水平。”[3]宪法是权利保障之法，规定着公民的基本权利义务，公民是宪法的权利主体。所以宪法的实施落实到法治实践的具体措施，首先要解决的是学习宪法和理解宪法的问题。[4]宪法国民教育是是将宪法教育纳入国民教育体系的公共教育，而非专业教育。青少年作为国家的未来，对青少年开展校内校外的全方位宪法教育是确保宪法实施的关键环节。加强青少年宪法国民教育，引导青少年从小掌握宪法法律知识、学习宪法精神、树立宪法法律意识、养成遵法守法习惯，加深其对宪法根本法地位和宪法权利保障法性质的的理解，从而将宪法精神根植于青少年内心中，这是宪法实施在宪法遵守层面的第一步。[5]

建立青少年宪法国民教育的保障机制，就是“依法治国，依宪治国”在宪法国民教育中得以落实的保障性要求。“依法治国，依宪治国”的前提是有法可依，有宪可依，制度是先行保障。青少年宪法国民教育的制度保障是进行具体教育工作的基础和前提，要求所有有关主体遵守并实施，具有约束效力；“依法治国，依宪治国”要求宪法在现实生活中得以实施，青少年宪法国民教育的物质保障为宪法国民教育教育教学资源提供了资金支持，这也为实现宪法遵守提供了物质保障。“依法治国，依宪治国”要求实施主体切实履行自己的职能责任，青少年宪法国民教育的组织保障和师资保障为宪法国民教育提供了人员支持。所以，要推动“依法治国，依宪治国”在宪法国民教育中的贯彻落实，就要建立青少年宪法国民教育的保障机制。

（二）是切实落实立德树人根本任务的有效调控手段

习近平总书记强调：“法安天下、德润人心，要培养‘德法兼修’的青年一代。”[6]青少年宪法国民教育要求将宪法的约束力量、法律的底线意识与道德教育的感化力量、提升精神紧密结合，使青少年牢固树立宪法规则意识、权利义务观念和国家意识，学习宪法，遵守宪法。青少年维护自己的合法权利，更要尊重和不侵犯他人的合法权利意识，以及青少年自觉履行义务的意识培养，丰富了道德教育的内涵。将尊重他人的道德观念与尊重他人权利的法律观念相结合，将为他人着想的道德观念与自觉履行义务的法律观念相结合，为实现立德树人教育目的提供了基本保障。建立青少年宪法国民教育的保障机制，就为切实落实立德树人根本任务提供了有效的调控手段。

1.青少年宪法国民教育保障机制从各个方面体现“立德树人”的要求

在组织保障层面，各级行政部门和各级学校的工作、活动都要结合青少年学生的实际情况，分地域分阶段的开展，这是一切以青少年学生为根本的组织保障，是树人所要求的；在师资保障层面，青少年宪法国民教育要求教师不仅仅是拥有宪法法律专业知识，更要求其具备优秀的道德品质；在评价机制保障层面，要求将教师的道德素养评估、学生的道德与法治素养评估纳入评价机制中。

2.建立青少年宪法国民教育保障机制，这为立德树人根本任务提供了有效的调控手段

青少年宪法国民教育保障机制通过人力和物力，组织和评价建立起系统的保障机制，这为立德树人提供了全面的调控手段，只要立德树人的任务在宪法国民教育过程中出现偏差，其保障机制就能立刻进行调整合控制。例如教师在施教的过程中出现德行败坏问题，再例如学校作为青少年宪法国民教育的实施主体，在实施过程中没有履行自己的义务，拖延青少年学生的宪法国民教育，保障

[1] 钟慧. 宪法平等原则下实现西部民族地区义务教育均等化的路径[J]. 西北师大学报（社会科学版），2016，(3)：108.
[2] 人民网. 人民网评：依法治国首先要坚持依宪治国 [EB/OL].http://opinion.people.com.cn/n1/2018/0227/c1003-29837965.html，2018-05-24.
[3] 习近平. 在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话（2012 年 12 月 4 日）[J]. 中国人大，2012，(23)：8-11.
[4] 莫纪宏.坚持依法治国首先要坚持依宪治国[J].群言，2014（11）：8.
[5] 翟国强. 中国语境下的“宪法实施”：一项概念史的考察[J]. 中国法学，2016，(2)：108.
[6] 中国共产党新闻网. 习近平在中国政法大学考察时强调：立德树人德法兼修抓好法治人才培养 励志勤学刻苦磨炼促进青年成长进步 [EB/OL].http://dangjian.people.com.cn/n1/2017/0504/c117092-29253516.html，2018-06-01.

机制中的负激励机制就要对责任主体进行问责，促使青少年宪法国民教育的各方主体各尽职责。

（三）是提高青少年宪法国民教育实效的必然选择

习近平总书记强调：“开展宪法宣传教育是全面依法治国的重要任务”[1]。青少年宪法国民教育既然是任务，就要求国家社会各方面的力量支持保证青少年宪法国民教育的最终实现实现，所以，青少年宪法国民教育保障机制的目标是提高青少年宪法国民教育的实效性，保障青少年宪法国民教育落到实处。青少年宪法国民教育保障机制确保在学校宪法国民教育教学、管理、服务、科研等工作能够得到有序、合理、稳定、高效展开。青少年宪法国民教育保障机制具有系统性，组织、师资、教学资源、评价机制与经费保障组成了一个相对独立的有机整体，在这个有机整体种，各个组成部分相互联系、互动配合、协调运转，推动青少年宪法国民教育工作得以落实；青少年宪法国民教育保障机制具有整合性，通过内部各个部分的资源整合，协调在青少年宪法国民教育的各个方面的投入比例，能够促进青少年宪法国民教育的良性功能实现。同时，该保障机制整合机制外部资源与内部资源，通过内外资源相互合作、相互补充的模式，提升了青少年宪法国民教育的实效。

青少年宪法国民教育的最终目标是以社会主义核心价值观为引领，普及宪法知识，养成守法意识，培养宪法法治观念，将青少年的生活和宪法紧密联系在一起，引导青少年参与法治实践，形成对“社会主义法治道路的价值认同、制度认同，成为宪法的的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。”[2]这一目标，就是青少年宪法国民教育的实效表现。青少年宪法国民教育保障机制就是实现这一实效的“后卫机制”，只有建立完善系统的保障机制，青少年宪法国民教育的实效就有了多重保护。故此，在青少年宪法国民教育工作中建立完善的保障机制作为后盾，完善保障机制各要素，充分发挥各姐成要素的功能最大化，使得青少年宪法国民教育处于良性的工作状态中，教育的质量和效果也会得到提高。

三、青少年宪法国民教育保障机制问题分析

2014 年 11 月 1 日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过设立“国家宪法日为 12 月 4 日”。[3]会议表决通过的《关于设立国家宪法日的决定》，将国家宪法日以立法的形式得以确定，并要求国家通过多种形式开展宪法宣传活动。自此，全国掀起了轰轰烈烈的学习宪法的热潮，各地行政部门、司法部门联合学校开展了许多宪法宣传教育活动，取得了初步的普法成效。[4]但是，当宪法教育进入国民教育体系，成为国民教育体系的一部分，青少年宪法国民教育的保障机制问题就凸显出来了。根据《大纲》的规定，青少年法治教育的保障分为五个方面，分别是组织领导保障、师资队伍建设保障、评价机制保障、教育教育资源保障和经费保障。长期以来，我国青少年宪法国民教育只注重教育内容、形式、方法等方面的影响,对青少年宪法国民教育过程却较为忽视,缺少对如何建立完善系统的青少年宪法国民教育保障机制的理论探索。[5]

（一）组织领导保障

在青少年宪法国民教育的组织领导保障中，党委与政府是“领导者”，教育部门是“牵头者”，司法部门、共青团和有关部门、组织等是“参与者”，各级各类学校是“实施者”。在青少年宪法国民教育的领导保障机制方面，总体上讲,各地党委和政府，在推进青少年宪法国民教育的过程中，肩负起了领导各级教育行政部门等其他部门组织和学校深入开展宪法宣传教育职责。十八大以来，各地各级党委和政府积极响应中央“依法治国，依宪治国”的号召，大力支持对青少年的宪法国民教育，推动青少年宪法国民教育的发展。但是,由于各地各级的政府部门的领导职能有限，在具体领导青少年宪法国民教育的推进作用是比较小的。

在青少年宪法国民教育具体工作的推进过程中，扮演“牵头者”的教育部门和“参与者”的司法部门、共青团和其他有关部门、组织构成了与学校内外相结合的组织保障部门。首先，教育行政部门与学校对于学生宪法国民教育中很多相同的问题存在明显不同的看法，集中体现在教育行政部门对开展宪法国民教育多个问题的重要性的认识远高于学校.[6]这反映了教育行政部门和学校之间权

[1] 王晨. 普及宪法知识增强宪法意识 弘扬宪法精神推动宪法实施——在 2016 年国家宪法日座谈会上的讲话[J]. 中国人大，2016，(23)：8.
[2] 北大法宝网. 法律法规检索[DB/OL]. http://www.pkulaw.cn/，2018-04-11.
[3] 全国人大常委会关于设立国家宪法日的决定[N]. 人民日报，2014-11-02（002）.
[4] 陈大文，王一冰. 全面推进依法治国背景下大学生法治教育新任务探讨[J]. 思想理论教育，2015，(2)：22.
[5] 周艳. 构建大学生思想政治教育保障机制新探[J]. 学校党建与思想教育，2009，(20)：42-43.
[6] 搜狗百科.我国青少年法治教育发展报告(2018) [EB/OL] https://baike.sogou.com/v167893800.htm?fromTitle，2018-04-11.

责配置的不平衡问题。学校对学生宪法国民教育的工作负有主体责任，是被评价考核的主要对象。但学校本身掌握的或者能够协调用于宪法国民教育的资源并不多，在很多情况下要依托当地教育行政部门和其他部门、机构的支持。同时，大部分学校面临沉重的升学评价压力，不可能真正将宪法国民教育放在重要的位置来对待。而教育行政职能部门和其他各部门、机构，在推进学生宪法国民教育的过程中，这些职能部门仅体，责任过重，但能力又不足；职能部门作为参与主体和监督主体，虽有能力，但却承担过轻的责任配置。其次，青少年宪法国民教育是需要校内校外两个维度对青少年进行教育的，除了教育行政部门和学校，其他行政部门、司法部门、共青团以及社会组织为青少年宪法国民教育提供法治基地建设资源、教育团队人员资源等各种社会资源，是青少年宪法国民教育的参与主体。但是在实践中，存在这些部门参与力度小、参与职能履行弱的问题。

综上所述，在推进青少年宪法国民教育工作中，每一项工作由哪一个主体承担主要责任以及如何承担责任还比较模糊。权责分配不清晰，导致不同主体间对如何进一步开展工作产生了较大的分歧，如何平衡其中的矛盾、统筹各方力量是当下的问题。

（二）师资队伍建设保障

随着法治社会的不断发展和教育改革的不断深化,青少年宪法国民教育队伍建设面临着许多挑战和困难,在教师和法治副校长（辅导员）的配置，在数量、专业素质等方面存在许多问题。

1.师资队伍数量和专业素质有待充实和加强

在专职师资方面，依据中国政法大学青少年法治教育中心的问卷调查结果显示，目前专职法治教师仅供于少数学校，现实情况与社会期待之间存在很大差距[1]。同时，调查显示具备法律专业背景的专职教师所占比例仅 14.39%。并且针对法治教育专职教师人数少且多数为非法律专业背景下的情况下，对于法治教育教师的培训情况也不容乐观，定期的法治教师专业培训所占比也不到 30%。而在这些教师配备比例少的地方大多都是教育资源相对匮乏的边远地区，或者农村。[2]

2.队伍缺乏相对稳定性

目前许多学校都设置了法治副校长与法治辅导员，以履行督促青少年宪法国民教育的职能。但是这些法治副校长和辅导员都是兼教兼职，导致工作队伍更新周期大大缩短,流动过快,短期行为严重。由于法治副校长与法治辅导员有 57.45%在公安局或派出所就职，在司法局、法院、检察院和律师事务所就职的所占比例较少，反映出法治副校长（辅导员）组成机构不合理、专业知识不足的问题突出。[3]

综上所述，目前青少年宪法国民教育的师资队伍建设并没有健全，教育资源不平衡问题不但没有改善，成为造成青少年宪法国民教育的师资队伍不能健全的重要原因。教师资源是保障宪法国民教育能否真正得以落实的试金石，同时青少年宪法国民教育要在全国开展开来，就必须建立合格的师资队伍予以人员上的保障。

（三）评价机制保障

青少年宪法国民教育评价，是“依据一定的评价标准和指标体系，采用定性与定量相结合的科学方法，运用大数据技术和手段对青少年宪法国民教育过程及结果进行价值判。”[4]青少年宪法国民教育评价机制是为青少年宪法国民教育过程服务的，是实现青少年宪法国民教育目的的重要保证。所以，健全的青少年宪法国民教育的评价机制应当分为两个方面，即“学校自我评价和教育部门联合司法部门组织或委托第三方对学校、区域的青少年的整体情况进行评价。”[5]

在现实的评价机制建立过程中，首先学校自己针对青少年宪法国民教育的实施情况的评价机制缺乏重视。虽然教育部要求确定将宪法知识纳入中考的测试范围，但是这不是针对所有的地区，而是“有条件的地方”。其次，学校对青少年宪法国民教育的评价机制并没有独立建立起来，仅仅是在学生的期中期末考试中以部分宪法知识呈现的方式进行考核。虽然在一些有条件的地方，将宪法知识纳入中考的考核范围之内，但是仅限于个别有条件的地方。很显然，目前现有的针对青少年宪法国民教育的评价方式就是传统的试卷考试模式。评价对像仅限于青少年，评价内容是生硬的宪法知识。所以，这种模式的学校自评估存在评价结果不全面、评价方式不科学以及评价内容单一化的弊端。教育部门联合司法部门组织或委托第三方对学校、区域的青少年的整体情况进行评价，这种教育行政部门主要是通过自上而下的评价方式对依法治校整体效果进行评价，并没有建立起可测量、

[3] 郝旭东. 思想品德课法律基础教育案例教学研究[D]. 上海：上海师范大学马克思主义学院，2012.：77.
[4] 蒲清平，朱丽萍，赵楠. 大数据思想政治教育研究综述[J]. 思想教育研究, 2016,（3）：122.
[5] 教育部、司法部、全国普法办关于印发《青少年法治教育大纲》的通知[J]，中小学德育,2016,（8）：4-10.

可操作且专门针对宪法国民教育的评价指标体系。

（四）经费物质保障

经费物质保障是指“通过提供经费支持和建立各项基础设施、设各，改善条件来保障青少年宪法国民教育工作的有序开展和教育目标的实现。”[1]经费物质保障主要涵盖四个方面：一是青少年宪法国民教育的基础设施、设备保障，例如青少年法治教育实践基地、多媒体教学设备等；再如必要的教学设施和资源，包括教学中需要的教学资料、多媒体设备等；二是青少年宪法国民教育的专项经费保障，主要用来保障教师法治素养的培训、社会考察、表彰奖励及组织宪法国民教育研巧、课程建设、实践调查、聘请专家学者参与教育活动等所需的经费；三是青少年宪法国民教育各项实践活动所需要的经费保障。

关于青少年法治教育基地，中国政法大学青少年法治教育研究中心考察了全国 536 所学校的法治教育基地配置情况，调查显示有 183 所学校有青少年法治教育实践基地资源，但仍有超过半数以上的学校没有校外的法治教育实践基地。这反映出当下的青少年宪法国民教育更多的遵循传统的课堂授课模式，教学模式单一，教学方式传统、实践性学习资源匮乏；关于青少年法治教材的配置情况，依据中国政法大学青少年法治教育研究中心的调查显示，有近半数的学校是没有使用专门的法治教育教材。在不同的学习阶段，专业教材配置率成下滑的趋势；在不同的省份，专业教材的使用率从东部省份到西部省份呈现递减趋势；在不同的学校里，选择的专业教材也是不同的。根据青少年法治教材的配置情况，表明在全国范围内针对青少年宪法国民教育的教学资源是失衡的状态，并且经费物质保障并没有对教育资源匮乏的地区做倾斜性支援，增大了发达地区与落后地区宪法教学资源的差距，使得这背后的社会不公平现象更为凸显，阻碍着自上而下推动青少年宪法国民教育事业的发展进程；关于网络教育资源的利用情况，进入教育部全国青少年普法网，点击进入视频学习，在网站中并没有专门针对宪法知识的学习视频，仅仅在法治知识视频学习的一个章节中有宪法的内容；同时，从小学阶段到高中阶段的视频点击率来看，全国众多的青少年学生中仅有不到两万次的点击率。这表明在互联网遍布全球的时代下，我们的青少年宪法国民教育存在网络教育层面的严重落后。

四、构建青少年宪法国民教育的保障机制路径

随着我国法治建设的进程不断推进，互联网技术的不断完善，对青少年宪法国民教育的保障机制的要求也不断提高。我们只有通过科学合理的方式，利用好现有的各种资源，构建起完善的保障机制，才能使其不断发挥作用，达到服务青少年宪法国民教育的目的。

（一）构建组织领导保障机制的路径选择

1.创新领导理念，坚持统一指挥与自主创新相结合原则

党的领导是做好一切工作的核心、保证，青少年宪法国民教育的主要平台是学校，教育行政部门与司法部门等相关部门是为青少年宪法国民教育提供了组织支援和监督力量，所以我们要不断加强和优化宪法国民教育组织领导机制的建设。[2]为了落实青少年宪法国民教育，教育行政部门和学校各级领导务要创新领导理念，要把权利与责任的理念根植到宪法国民教育的管理上，既要注重各部门的管理职能发挥，也要勇于承担管理不善的责任。所以这就要求坚持统一指挥与自主创新相结合原则。青少年宪法国民教育必须建立党委统一领导，党政共抓共管的管理体制，要求青少年宪法国民教育工作者必须服从上一级的安排，领导者也必须经过统一的协商后，将工作部署安排下去，组织的管理者和实施者必须高度统一，才能保障组织内部工作的有序进行，与此同时，由于青少年宪法国民教育存在教育资源不协调、地域发展不平衡的问题，这就要求各地教育行政部门联合其他相关部门、学校整合本地的法治教育资源重点加大对青少年宪法国民教育的投入。

2.建立和完善青宪法国民教育行政运行系统，坚持权力和责任相统一的原则

宪法国民教育学校内部的行政系统是青少年宪法国民教育规划、决策执行与实施的组织系统，是在校长负责下组成的行政体系。为了保障青少年宪法国民教育的实现，需要建立校长负责制的青少年宪法国民教育，要把宪法国民教育与教学、管理有机统一起来，共同部署、检查和评估，真正建立和完善党委统一领导，党政共抓共管的领导体制。同时，各地教育行政部部门是宪法国民教育规划、任务、活动的主要引领者，各地司法部门、共青团、宣传部门以及相关的其他部门组织是参与者，他们在宪法国民教育的实施过程中扮演者重要的角色。我们必须要建立完善的宪法国民教育

[1] 马奇柯. 论思想政治教育保障机制[J]. 学校党建与思想教育，2007,（2）：33-36.
[2] 王沙骋. 研究生学术道德和学术规范教育长效机制研究[J]. 思想教育研究，2011（1）：68-71.

行政运行系统，将学校工作与行政工作相结合，“建立长效工作机制，为青少年宪法国民教育创造充足的资源保障和良好的教育环境，努力创造宪法育人、法治育人的学习氛围”。[1]同时，建立权责分明的工作机制，教育行政部门与司法部门等其他部门组织之间、教育行政部门与学校之间为了避免权责不清、互相推矮现象的出现，需要对教育行政部门、宪法国民教育参与部门和学校管理部门的权力责任进行明确的设定和划分。通过组织内部职责和职权的统一，避免读职、权为私用的危险，从而保障青少年宪法国民教育的的高效推进。

（二）构建工作队伍保障机制的路径选择

1.完善专职教师选拔机制，选择培养具有法治素养的人才组建宪法国民教育的教师团队

专职法治课教师、法治副校长（辅导员）是青少年宪法国民教育的执行者，青少年宪法国民教育工作必须要具备充足的人力资源保障。教师资源保障首先从选拔教师开始，要求必须拥有足够的人员数量，以保证宪法国民教育的教学正常进行。第一，要坚持严格的专业标准，积极挑选具备法学专业知识的人员进入团队。针对专职的法治课老师的选拔，要注重其是否具备法学专业背景，是否能够将宪法知识，宪法精神准确无误的表达出来。针对法治副校长（辅导员），各地教育主管部门应当积极与当地的法院、检察院、律协沟通，多选派法官、检察官、律师等更为专业的法律工作者兼职法治副校长（辅导员）。第二，要坚持严格的程序和合理的配置，公开、公正、透明为原则，实行学校选拔，教育行政机关参与监督，构建合理选聘程序。

2.加强宪法国民教育师资队伍的建设，培养是关键

加强队伍的培训才能不断提高宪法国民教育工作者的法治素养和法律专业化水平。一是通过学历教育提高法治教育工作者的专业水平和学历层次。挑选法治意识强、思想政治觉悟高的优秀人员进行在岗研修、鼓励其攻读法学专业的学历，将进修学习纳入学校法治教师培养政策，着力培养学校宪法国民教育方面的教师骨干和教育专家，推动法治教育工作者向职业化、专家化、专业化方向发展。二是加强法治教师的作风建设和高贵品质的要求，树立法治课教师在向学生讲授宪法知识的同时，还能够将自身所拥有的法治素养与高尚品质相结合给予学生法与德的培养，从而法治课教师自身的权威，促进学生真正学习到宪法的核心内容—宪法精神。三是建立有序、合理的常态化培训机制，教育行政部门和学校制定培训计划，组织法治教师定期定点的法学专业培训，采取课堂教学与网络教学相结合的培训方法，培养一批真正具备法学专业知识，能够胜任宪法国民教育教学的专业教师。

3.健全政策措施，稳定大学生思想政治教育工作者的队伍

法治教师队伍的稳定需要行之有效的政策措施予大力支持。首先，必须积极解决法治教育专职教师与兼职法治副校长（辅导员）的待遇、职称、地位问题。在待遇方面，法治课教师与校内其他教师施行无差别待遇，保障法治课教师在物质层面的需求；兼职法治副校长（辅导员）的工资待遇允许按照两份薪水待遇发放，以此建立稳定的兼职法治教师师资队伍。其次，建立健全奖励激励机制。在选拔优秀的法治课教师时，就要建立法治教师的评估和奖励激励制度，将法治教师的待遇，职称，科研资源的提供等学校给予的优惠条件都纳入制度中，结合在教学过程中和过程后的教学表现以及学生的反馈，有的放矢的对每位法治老师进行评估、奖励和批评问责。奖励激励机制采取精神和物质两方面的奖惩方式，通过正激励和负激励方式实现。正激励主要表现为在教学教育过程中，能够准确的教授学生宪法知识，运用灵活的教学方式培养学生的宪法意识，树立法治观念的老师可以择优晋升职务，择优获得奖励金，授予与其他专业课教师同等的荣誉等。负激励主要表现为对领导层面的法治课教师，在开展青少年宪法国民教育的过程中随意篡改教材内容、不履行职责等方面的渎职行为，对法治课教师在青少年宪法国民教育课程中不认真教授宪法知识，对课堂教学与课外教学怠于履职的行为，给予处罚这样的负激励。

(三）完善评价保障机制的路径选择

建立健全青少年宪法国民教育评价机制，必须具备一定的科学性与现实性。“从科学性的角度建立青少年宪法国民教育评价机制，就要求评价指标体系在范围和工作内容上的全面性，结构和组成的相对完整性。”[2]青少年宪法国民教育属于素质教育范畴，其评价机制更具有全面性和整体性的特点。青少年宪法国民教育评价体系的全面性在评价对象方面，不仅仅只局限在学生、教师或学校,还应该包括地方教育行政部门和政府部门,这在推行宪法国民教育的初期是最为关键的。

青少年宪法国民教育评价指标体系构建,首先要求在横向上具备全面性,要全方位地从被评价对象的整体出发,分析主体各构成要素即学生、学校、教育行政部门三者在整个评价指标体系中的地位和作用,依据青少年宪法国民教育的主体职能明确它们之间的关系,分别针对学生、学校、教育行政部门制定各自的评价指标加之以结合能够反映它们关系的评价指标，构成评价总目标下的完整的具体指标体系。其次是要求有纵向层面的整体性,对学生、学校以及教育行政部门参与青少年宪法国民教育运作的全过程进行分析,选择能反映它们真实情况的要素作为评价指标。[1]在宪法国民教育评价体系的内容方面，要进行多维度全面但又有针对性的选择评价指标。学生的指标体系中,不仅应考虑到宪法知识的学习程度、宪法精神的接受程度、法治意识的培养程度等方面,还要兼顾到青少年认知、情感、技能和操作等层面。在宪法国民教育评价学校的指标体系中,应从学校组织领导、师资队伍建设、教学资源利用、专项经费配置等方面的教育思想、管理水平、教育教学成果等几个方面来综合评价其办学或教育质量。在对地方政府和教育行政部门的评价中,应包括对宪法国民教育的地位和实施宪法国民教育的重视程度、是否采取切实有效的措施实施关于青少年宪法国民教育的规范性文件、教育投入的方向、数量、效益,尤其是针对薄弱学校实施宪法国民教育的改善程度和发展青少年宪法国民教育的措施与成效等方面的评价。

青少年宪法国民教育评价指标体系构建要求其具有可操作性和有效性。在构建评价指标体系的过程中，要考虑每一个评价指标是否能够在现实的评价过程中具备可操作性功能和具有产生社会效力的功能。[2]所以，在选择评价指标的过程中要结合青少年宪法国民教育过程的实际，要在实践中验证一个指标是否具有可操作性和有效性。同时，为了确保青少年宪法国民教育评价对社会产生实效，还应当注重采用多元的评价方式，例如问卷调查、中途抽查、考试、网络课程评价等多样化的评价方式，建立一个全方位的青少年宪法国民教育评价机制。

（四）构建经费物质保障机制的路径选择

1.增加经费投入，为青少年法治国民教育提供财政支持

青少年法治国民教育不是一家学校或者一个地区特有的教育，它是由党中央统一领导的自上而下推进的全国范围内普遍的公共教育。所以，青少年宪法国民教育的发展前提就是来自于国家社会的经费物质提供。自中央将经费划拨给地方，就要求“学校主管部门和教育行政部门要把合理的青少年法治国民教育经费列入政府和学校开支预算，并逐年加大投入。”[3]那么，如何加大投入，如何对薄弱地区进行倾斜性投入是在投入规划问题上要解决的关键。首先，各级政府依据本地开展青少年宪法国民教育的实际情况，将用于青少年宪法国民教育的专项资金进行合理的配置，在对整个青少年宪法国民教育的各个环节进行政府评估后，对教育薄弱环节加大经费投入。其次，开展青少年宪法国民教育仅仅依靠政府财政投入是不够的，还需要依靠社会力量的物质投入，通过多种渠道、多种形式在社会层面筹集用于青少年宪法国民教育的教育经费，构成以政府财政投入为主，社会投入为辅的补充经费。同时，尤为重视青少年宪法国民教育的实践基地、教学设备、教学场地以及教学教材等基础性教育资源的投入力度，教育行政部门要做好带头工作，联合司法部门、共青团等相关部门、组织，会同学校建设好青少年宪法国民教育的基础设施。

2.增加对落户地区的投入，推动青少年宪法国民教育的均衡发展

造成青少年宪法国民教育实施不均衡这个长期性问题，是有诸多原因造成的。边远地区、农村地区宪法国民教育水平不高首先是教育投入总量不足所导致的。国家应当在这些地区的宪法国民教育上投入更多的财力、物力以及人力，有利于实现青少年宪法国民教育的均衡发展。其次，特别加强对特殊薄弱地区教育资源的输送和补充，最大程度上缩小青少年宪法国民教育的差距，弥补宪法教育资源的短板。同时要整合社会宪法国民教育资源，在国家给予一定补贴的基础上，由统一的社会法治教育援助机构提供渠道安排，向青少年宪法国民教育落后地区输送模拟法庭、讲座等形式的法治教育资源。

五、结语

在现代法治社会，良好的法制观念和遵纪守法的意识，是公民的一种重要品质。对青少年进行宪法国民教育，培养其遵守宪法，遵守法律的良好品质是法治社会建设的重要内容。研究青少年宪法国民教育保障机制，就是研究如何保障青少年宪法国民教育如何在当下得以科学的展开。现目前，关于青少年宪法国民教育保障机制的研究大多停留在教育学科的教学技术层面的的研究，真正探索

[1] 何定雄 ，叶芃. 构建大学生思想政治教育工作长效机制[J]. 学校党建与思想教育，2005，(5)：7.
[2] 林斯坦. 教育评价机制论[J]. 教育评论，1997，(6)：11-13.

[1] 程敬宝. 教育评价机制与教育转轨[J]. 教育科学，1998，(3)：8-9.
[2] 王国光, 宋亦芳. 社区教育社会评价问题探析[J]. 教育发展研究，2014，(1)：47.
[3] 茜鸿岩. 论高校德育外部保障机制的构建[J]. 江苏高教，2000，(6)：39-41.

以主体、权利义务、行为模式等法学方法深入青少年宪法国民教育保障机制中的理论研究还比较少，所以对青少年宪法国民教育保障机制的研究还可以进一步深入。本文基于已有的文献资料，结合教育学科的理论观点，对青少年宪法保障机制进行一个较为系统的研究。第一部分从建立青少年宪法国民教育保障机制的必要性出发，从三个维度进行必要性分析；第二部分从现有的青少年宪法保障机制组成部分入手，详细论述了五个方面的所存在问题；第三部分从应对策略出发，承接上文的问题分析从四个方面论述青少年宪法国民教育保障机制在具体运行过程中可以选择的措施。但是由于对青少年宪法国民教育的保障机制处于初步探索阶段，行文模式还处于最基本的必要性分析—问题分析—完善路径分析，在解构青少年宪法国民教育的保障机制过程中还存在许多的问题，对于完善路径这一部分的内容还有许多观点不够成熟，需要进一步的论证。青少年宪法国民教育保障机制的建设与完善要坚持与我国基本社会国情相衔接，从青少年本身出发，发挥自上而下推动保障的力量，才能切实保障青少年宪法国民教育落到实处。所以，面对青少年宪法国民教育保障机制如何构建的问题，要求我们要在探索青少年宪法国民教育的保障机制过程中挖掘更为深入的科学的保障机制构建模式。青少年宪法国民教育是在中国特色法治社会建设道路上的“地标”，而它的保障机制是保障地标如何指向更为正确的方向的基石。

Abstract: Under the background of managing the country according to law and administering the country according to the constitution, the national education guarantee mechanism of the youth constitution is the guarantee for the implementation of the constitution. It is an effective means to realistically implement the fundamental task of education. It is an inevitable choice to improve the actual effect of the national education of the youth constitution. This paper, using the method of value analysis and standard analysis, will start from the necessity of establishing the national education guarantee mechanism of the youth constitution, analyze the existing problems of the national education guarantee mechanism of the youth constitution, and explore the perfect path of the national education guarantee mechanism of the youth constitution.

青少年宪法教育实质化研究

王子琪*
（西南大学，重庆，400715）

摘　要：青少年宪法教育是青少年法治教育的重要组成部分，是响应党的十八届四中全会提出的有针对性的教育目标，对我国的法治建设和法治社会的实现具有重要意义。而实践中作为青少年宪法教育主要阵营的学校却在课程设置、师资配置、配套制度上存在种种问题，要想解决这些问题，推进青少年宪法教育活动良好进行，我们必须结合我国青少年教育的实际情况，转变思路，构建学校、家庭、社会三位一体的新局面，从立法、执法、司法、守法各环节统筹协调，保证青少年宪法教育取得实效。

关键词：青少年；宪法教育；法治教育；权利意识

青少年宪法教育重点在于明确宪法教育的定位，宪法教育的内涵，宪法教育的方式等。从目前我国青少年宪法教育的实践来看，虽然宪法教育应经被提高到一定的高度，但在实际运行中仍存在许多阻碍，造成了与预期目标存在一定落差。青少年宪法教育必须是站在国家角度和国家层面而言的，宪法教育的内涵将不仅仅是宪法文本的学习，更多的是通过宪法及相关法律的学习培养青少年的宪法意识和权利意识，宪法教育的实质化研究立足于宪法教育的实践情况，并针对不同情况提出有针对性的建议，以期为法治社会建设贡献自己的力量。

一、立意的高远：青少年宪法教育的目标期许

青少年时期正是形成正确的人生观、价值观和世界观的关键时期，在这个时期加强对广大青少年的宪法教育尤为重要。青少年宪法教育是法治教育的重要组成部分，党的十九大报告中曾 8 次出现“宪法”，并对宪法地位和发挥宪法在国家治理中的重要作用作出了高屋建瓴的论述，可见党中央已经讲宪法教育和实践放在一个重要位置，同时也是对宪法教育的目标和期许。青少年代表的国家的后备力量，对青少年进行宪法法治素养的培养，必须找准定位，明确目标，方能有效执行，

（一）法治教育理念定位及目标

教育理念的科学定位对于教育目标的实现具有重要作用，法治教育是指学校有目的、有计划、有组织地对学生进行法律规则意识和权利义务意识的培养。[1]根据全面依法治国的要求，党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称“决定”）明确提出“增强全民法治观念，推进法治社会建设”、“把法治教育纳入国民教育体系，从青少年抓起”、“法治教育是推进现代公民教育，推进构建和谐社会的重要途径”、“未成年人的法治素养水平是检验法治教育实践的重要指标”，2016 年 6 月，教育部司法部等部门联合印发的《青少年法治教育大纲》指出：“加强青少年法治教育，使广大青少年学生从小树立法治观念，养成自觉守法、遇事找法、解决问题靠法的思维习惯和行为方式，是全面依法治国、加快建设社会主义法治国家建设的基础工程；是全面贯彻党的教育方针，促进青少年健康成长、全面发展，培养社会主义合格公民的客观要求”。[2]2016 年 7 月《全国教育系统开展法治宣传教育的第七个五年规划》指出“坚持从青少年抓起”“在中小学设立法治教育课程，确保在校学生都能得到基本知识教育”。2017 年 10 月党的十九大报告中重申了坚持全面依法治国，建设社会主义法治体系。建设社会主义法治国家，首次用“提高全民族法治素养”的提法，这次历史性的时刻表明只有法治已经成为被人们普遍接受并自觉践行的文化时，法治国家才能建成，[3]而法治素养的培养，则需要从青少年入手，普及法律知识、传播法治精

* 西南大学法学院硕士研究生。

[1] 冉亚辉：《论法治教育的基本目标与构成维度》，《教育科学研究》2017 年第 8 期，第 62 页。

[2] 何树彬：《青少年法治教育：目标定位、实施原则与路径》，《青少年犯罪问题》2016 年第 2 期，第 69 页。

[3] 参见赵宴群：《论我国大学生宪法教育与法治思维的培养》，《思想理论教育》2015 年第 12 期，第 53 页。

神、培育法治信仰。根据上述规定可以看出，我国对于青少年法治教育的长远规划是针对我国基础教育要求，提出的培养遵法、学法、守法、用法的新时代公民，从而推动我国法治社会建设，推动实现全面依法治国。具体的目标要求通过对青少年学生的法治教育，普及学生的法律知识、培养学生的法治素养和法治意识。十九大报告也曾多次提出了强调“宪法”的重要性，提出“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”；要求“加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威”；要求“树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念”。宪法作为国家根本大法，具有最高的法律效力，居于中国特色社会主义法律体系的核心地位。以习近平书记为核心的党中央，将宪法放在如此重要的地位，这既体现了习近平书记新时代的国家治理理念，又是国家和政府对宪法法治教育的期许，而十九大报告提出关于宪法的理念和要求为我国的宪法实践、宪法研究和宪法教育指明了方向。[1]宪法教育应当以《中华人民共和国宪法》学习和研究为对象，同时注重反歧视、弱势群体保护、女性权益保护、人权的法治保障等涉及公民权利保护的特别宪法教育，还要在青少年教育中加入以港澳基本法的学习和研究为对象的特色宪法教育，使青少年在学习宪法知识的同时，增加公民意识、权利意识和国家认同感。

（二）青少年宪法教育与法治教育的关系

宪法教育与法治教育密不可分，法治教育是更为宏观的教育培养，旨在从法治思维、法治意识上培养青少年从小形成良好的法治思维。而宪法教育是法治教育的基础和重点，同样是是培养公民意识、国家意识的重要途径，[2]对弘扬宪法精神、维护宪法权威，将宪法理论与宪法认知付诸实践，意义重大，宪法教育以宪法知识为核心，将宪法知识与青少年学生的通识教育融合到一起，为青少年学生国民意识培养具有重要引导作用。

青少年的宪法教育首先是宪法和相关法律知识的普及，青少年人对法律知识的了解主要依赖于课堂教育，通过学习，应当让其了解基本的法律规定（主要是现行法的规定）和必要的宪法常识，这一层的学习目的仍设立在让青少年受到基本的法律教育，不至于受到不法侵害的层面，而通过长期的法律知识和法学知识的学习，要让青少年学生养成一定的法治思维和能力，只有知法才能尊法，实现内心尊崇敬畏，才能达到“提高全民族法治素养”的要求，让学生可以运用法律武器保护自己的能力，形成权利意识、公民意识，为国家现代公民的培养做出贡献。日本在青少年国民教育方面走在前列，近年来进行了两次的大规模青少年法治教育改革运动，对我们具有较大的借鉴意义，从法治教育理念而言，日本学校进行法治教育的根本目标是“培养适应自由公正社会的法律观点”[3]，就是指青少年在知法的基础上即实现了个人理想和价值，也不会破坏法律之权威，又能通过学习参与社会生活融入社会生活，养成了一系列法律素质及能力，即自由公正的社会，在承认个人独立价值的基础上又不否认人们生活方式的多样性并且提供较好的法律保护。日本以培养青少年国民性为核心推进法治教育的改革，在培养青少年人法治素质的同时，也将公民意识、权利意识深深满仓在青少年人心中，使得青少年人在未来的成长过程中，即使是长大成人，这种宪法观念仍旧深深影响着他们。所青少年着手，是培养公民宪法和法治意识的关键一步。[4]目前，我国青少年法治教育实践正在进行，需要充分汲取各方面改革经验和意见，科学定位，形成科学的制度设计，为青少年宪法和法治教育建设提供良好的制度保障和政策支持。

（三）青少年宪法教育的现实意义

随着国家法治建设进入了一个新阶段，法治教育被提到一个空前的高度，在全民依法治国的浪潮之下，青少年的法治教育是法治建设中极为重要的一环，[5]微观层面上讲青少年的思维活跃，具有很强的可塑性，正处在思维意识和知识体系的养成阶段，对其进行法治教育是十分必要的，有利于

[1] 参见邓传淮：《大力加强新时代青少年学生法治教育工作》，《中国教育学刊》2018 年第 3 期，第 4 页。
[2] 张晓燕：《国家治理背景下的公民身份及法治教育》，《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》2015 年第 5 期，第 90 页。
[3] 汪蓓：《中日青少年法治教育改革比较研究》，载《新疆师范大学学报》，2016 年第 1 期，第 129 页。
[4] 刘丹：《宪法认同与公民教育刍议》，载《北京师范大学学报(社会科学版)》，2012 年第 5 期，第 103 页。
[5] 陈洁：《高校宪法教育贯穿“法治入宪”内容的路径探析》，《思想理论教育》，2017 年第 5 期，第 67 页。

其自身安全意识和防范意识的养成，避免受到不必要的伤害，这在信息技术发达的今天是及其重要的。同时形成法治意识，有效遏制犯罪，促进其独立价值的实现。宏观层面上讲，青少年的成长关系着国家的未来，是社会主义建设的后备力量和生力军，从小培养青少年人的宪法思维和宪法意识，是为中国特色社会主义事业培养建设者和接班人。因此，加强青少年宪法教育建设，关系着我国法治国家建设，关系着中国梦的实现，具有战略意义。

二、无奈的冷遇：青少年宪法教育的现实落空

经过多年来的努力，我们已经取得了一定成效，青少年法治理念有所提高。但是尽管在法治教育方面我们有了一系列的举措，而这些制度性规定与现实运行差异长期存在，政策缺乏有效的执行，相关制度处在不进不退的尴尬局面，致使多年来在法治教育的改革方面收效甚微。尽管有国外成功经验的借鉴，但我国青少年教育中固有的国情仍不容忽视。对于青少年的宪法教育，目前仍以学校教育为主，学校作为人才培养的第一阵地，在宪法教育中占有重要地位，但实践中青少年在学校接受宪法教育，也存在重重困难。在“七五”普法新阶段，“说起来重要，干起来次要，忙起来不要”的现象仍十分常见，究其原因，主要以下在几个方面

（一）传统政治课程的路径依赖

1. 教学方式上，目前，我国青少年宪法教育的方式较为单一，多通过单纯的课堂学习学习法律知识，其他活动也是响应国家号召开展的，看似形式多样，实际还主要是通过课堂教学进行培养，并没有达到青少年宪法教育的实际效果。在这种情况下，青少年的宪法教育流于形式，并不在意学习的质量和水平，老师应付了事，学生容易倦怠。学生处于被动地位，不能充分调动学习的积极性。在某些学校，最多也是由校领导组织开设相关讲座，但实际执行状况不容乐观。

2. 课程内容上，在课程方面中小学课程设置中并没有独立的宪法教育课程，多依赖于《思想品德》、《品德与社会》等政治课程，政治课并不能代替独立的宪法教育课程。[1]宪法法治教育的目的是致力于在宪法知识的传播和学习中培养学生法治意识和法治素养，仅仅依附于政治课程中一带而过“蜻蜓点水”式的教学并不能满足法治培养的要求，课堂教育成为一味地法律知识灌输，成为完成任务式的、填鸭式的学习，这不是宪法教育的初衷。[2]内容多是思想品德德育的内容，专门针对性的法律教育内容很少，况且法律教学本就无法与其他学科相兼顾，将法律与思想道德同时教授将使本来就难以区分的两者更易混淆，让学生分不清法律与道德界限。在中小学的课本编写上，我国中小学教材编写机构并没有将法治教育单列为一门独立的课程[3]，法治教育的内容并没有被单独编写成专门书籍，都是通过穿插在其学科中反映出来。同时在仅有的法治教育书籍中，内容单一，缺少针对性、缺乏生动活泼的法治教育教材，也使学生丧失深入学习的兴趣。未能针对不同年龄段不同的学习接受程度制定不同的教材，只有在教材等辅助工作跟上的情况下，法治教育才可能作为独立的学科形成体系化发展。[4]在 2017 年《中小学法治教育指导纲要》（以下简称《纲要》）中要求，“将法治教育融入其他学科”，只强调了它的融入性附带性，而忽视了其独立性，这也与我国教育行政部门对法治教育的定位不明确有关，上课多通过临时的教案编写，并不能保证科学性和实用性。这点对于宪法教育也是这样，宪法教育本就融入在青少年法治教育之中。法治教育的效果难以保证，宪法教育更无从提及。

3. 教学力量上，专业师资力量缺乏。宪法教育目标要想实现，专业的教师队伍也是必不可少的。正是因为在教学路径上的依赖性，宪法教育课程大都是由政治老师、语文老师等其他学科老师兼职教授，普通老师未经过法律专业知识的学习，其教授内容也是依靠自学掌握的理论知识，缺乏实际应用的能力，在实际生活中遇到的问题常常无法解决。在现有的专门教师中，因为属于辅助型学科，

[1] 石雁：《法治教育中的思想政治教育渗透》，《思想教育研究》2013 年第 2 期，第 87 页。
[2] 杨忠明，杨强：《青年学生法治素养提升的时代特征和实践路径探析》，《思想教育研究》2017 年第 11 期，第 112 页。
[3] 夏丹波：《中小学独立开设法治教育课构想》，《人民论坛》，2015 年 55 期，第 140 页。
[4] 徐辉：《中小学法治教育地方课程改革的设计及实施》，《教育研究》2017 年第 1 期，第 154 页。

教师专业水平难以控制，宪法和其他法律教育相关专业知识陈旧，法学理论知识缺乏，更是难以保障教学效果。而其他形式的教育活动的情况也是社会人员参与较多，专业知识参差不齐，对于教学缺乏经验，对学生学习规律和方式缺乏了解，教学缺乏长期性连贯性，从而导致实际教育效果不佳，师资队伍也关系着中小学法治教育的质量和水平，关系法治教育体系的长效运行。建设专职教师队伍的迫在眉睫。

（二）现实竞争压力的消极排斥

青少年的宪法教育难以在学习中有效开展有我国的现实因素，我国人口多，就业竞争压力大。导致长期以来我国形成了是以应试教育为主的教育体制，考试成为选拔人才的重要方式，学习内容也是随考试而变动，当然这是自古代科举制度就遗留下病症，也是现代中国的国情决定的。尤其在青少年阶段，不论是学校、老师、家长还是学生本人都以顺利升学为终极目标，长期以来形成了“考什么学什么”的状态，在学校开展宪法教育反而会被当做负担，不仅教育的目标不能实现，还会激起各方的抵触心理。究其原因，功利式的教育和学习意识成为重要因素，具体而言。

1. 对于学校而言，学校的排名情况多是由该校的升学率决定，升学率高的情况下就被认为是教育质量好、水平高，自然会在家长心中形成良好的声誉，从而继续带来良好的生源，形成一个循环。这也是现在学校竞争如此激烈情况下的一个现状，所以学校为了提高升学率，就不惜一切的将学生禁锢在“应试考试”的体制之下，反复学习，为了考试而学习，成为我国青少年学生的常态，忽略学生的综合素质培养，一味地追求升学率，使国家关于法治教育和宪法教育的许多政策和措施不能有力实施，形成“上热下冷”的局面。[1]学校作为教育的主要执行者其自身意识的转变极为重要。学校作为领导者，是实现宪法教育的主要推手，学校主动推进学生的宪法学习，才能在全校范围内形成学习宪法知识，学习宪法精神的良好氛围。

2. 对于师生而言，在我国“应试教育”的体制之下，宪法教育课程并非考试科目，自然不受学生和老师的重视。师生是宪法教学的主体，需要相互配合以实现教学目的，学生作为宪法教育的生力军，若将这门课视为副课，以完成任务为主，那就达不到教育提出的初衷。老师同学校的角度是一致的，老师对于教学质量的追求也体现在升学率的考量上，中小学法治教育要想取得成效，离不开教师作为最直接的执行者者的有力推动，教师是直接在课堂上教书育人的，教师的意识转变，将会直接影响学生学习意识的转变。[2]只有从老师和学生本身入手，要让老师和学生认识到法治意识和法治素养的培养是伴随人学习生活所必需的价值观的培养，通过学习，培养的是一种独立思考的法治能力，而学生在升学压力和竞争压力的面前，对于宪法知识的学习是消极排斥的，如何转变学生与老师的观念，也是宪法教育推进中极为重要的一点。

3. 对于家长而言，家长作为教育中的重要一环，尤其是对于低年龄段的青少年人而言，家庭教育是学校教育的重要补充，家庭生活是最熟悉也最易接受的，家长的观念和教育方式很大程度上影响了孩子[3]，而且这种影响是根深蒂固的，对于低年龄段青少年的宪法教育应当充分将家庭教育与学校教育相融合，发挥家长的引导作用。法治教育应当是连贯性长期性的体系建设，这要求我们更应当注重小学生的法治教育，为以后的宪法意识和素养的培养奠定基础。但同时，现实中宪法教育难以推进的一个重要原因就是家长还是功利主义的思想，认为学习够用即可，忽略了孩子综合素质养成的内在需求，公民的国民意识、权利意识应当是人成长过程中必不可少的一部分，家长必须自己意识到青少年宪法教育的重要性。所以要想让家庭教育发挥作用，首先应当转变家长的思想，为家长进行法治教育重要性培训，使家长主动主动配合完成法治教育的目标。

（三）制度保障上“硬约束”的缺失

目前，推进青少年法治教育是响应国家全面依法治国的号召，从宪法教育方面而言，相关制度建设也在不断探索之中，各方面措施稳步推进，取得了可喜的成绩，但就长远来说，我国的法治教育建设还未由党的意志上升为国家意志，在国家层面缺乏相关制度保障，制度上“硬约束”的缺失，将导致执行不力，达不到应有的效果。

1. 在国家层面上，从现有的政策措施来看，宪法教育还是在党的号召和鼓励下推动的，尚未在国家层面制定出配套的方针政策全面推进，造成“上热下冷”执行不力的局面。青少年的健康成长关系到国家未来的发展，对青少年的宪法教育是我国建设法治中国所必不可少的重要条件，青少年的宪法教育是国家层面关系国家发展大计的长远工程，国家必须从长远的角度做出决策，为未来青少年法治思维和习惯的养成助力。

2. 教育行政部门，教育行政部门作为广大各学校的直管部门，其对于各学校的教育质量保证和教学水平的提升具有直接的责任，而现实中教育行政部门缺乏统一的考核标准[1]，考察项目多样，评价体制缺乏科学性，未将宪法教育课教学成果纳入中小学评优、评选的指标中来，缺乏硬指标的约束，也就不能约束学校执行。另外，教育行政部门对于教学质量和水平的评定基本都基于“纸面”工程，听教学成果汇报，看教学材料展示，所以说得好，写得好就成了评定的标准，[2]反而忽略实际教学质量，未亲身去学校中检查测评，不能对教育的实际效果做出真实的考核评断，造成了应有的评估约束起不到作用，各个学校没有了直接的管束，更按照自己的方式进行，导致相关政策无法贯彻落实。

3. 就学校内部而言，学校本身缺乏系统的规章制度规定，更会使宪法教育的具体教学措施无法落实。国家政策需要各个学校结合自身情况制定出一系列科学的实施细则，来配合和保障有关政策的执行，宪法教育的相关配套措施缺乏，领导干部无法起到带头作用，学校没有明文规定，老师学生也就执行不力。同时学校也应当将宪法教学纳入自己的评价机制中，学生综合测评时添加法治教育的内容，对学生的教育成果进行实质考察，才能保障青少年学生宪法教育的真正贯彻落实。

三、坚守与践行：青少年法治教育的展望

（一）信念不仅是一种情怀

法治建设是一种信念，从党的十五大确立依法治国为基本方略以来，每次党的重要会议都离不开法治建设的话题，党的十八届四中全会明确了全面依法治国的宏伟目标，党的十九大重申了坚持全面依法治国的政策，全面依法治国被提到了一个新的战略高度，法治建设已经是我国在中国特色社会主义道路上所坚持的一种信念，信念不仅仅是法治情怀的依托，[3]更应当转化为实际行动。宪法教育作为法治教育的基础，必须要坚持中国共产党的领导。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党的领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党的领导。坚持党的领导，是切实尊重和有效实施宪法的根本要求，是我国宪法作为社会主义宪法的基本特征，也是保证我国宪法教育正确方向的必然要求；必须要坚持人民代表大会制度。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，反映了我国的国家政权性质和政治体制特征，是人民当家作主的制度保证，可以说是我国国家制度体系之根、我国国家制度体系之首。在新的时代背景下，要根据宪法要求充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。必须要坚持宪法总纲中确立的国家的基本国策、主要政治、经济、社会、文化和生态文明制度，这些构成了我国社会主义制度的基本框架；必须要以坚持保障公民基本权利为核心内容，这是宪法功能与目标的具体指向，是宪法教育中与每个公民息息相关的内容，也是宪法最重要、最核心的价值。

目前，正处在法治社会建设的关键阶段，全面依法治国需要全民法治素养的提高，对于此，我国已开展了三十多年的全民普法宣传活动，已经取得了骄人的成绩，全民的法律素质在一定程度上有所提高，但这远远不够，为了达成我国法治社会建设的目标，需要全民行动起来，为法治建设贡

[1] 金娣，张远增：《青少年法治教育效果评价的维度、标准及实施》，《江西社会科学》2018 第 3 期，第 247 页。
[2] 李晓燕：《中小学教师法律素养在法治教育中的师表作用及其实现》，《中国教育学刊》2018 年第 3 期，第 11 页。
[3] 谢佑平，王永杰：《多元视野下的美国青少年法治教育：途径、策略、启示》，《青少年犯罪问题》2017 年第 3 期，第 66 页。

[1] 赵伟、赵士谦：《中小学法治教育实施困境与对策》，载《山西师大学报》，2017 年第 4 期，第 109 页。
[2] 吴巧慧：《抓住青少年法治教育两大路径》，载《中国德育》，2014 年第 22 期，第 24 页。
[3] 徐蓉：《法治教育的价值导向与大学生法治信仰的培育》，《思想理论教育》2015 年第 2 期，第 17 页。

献自己的力量。[1]青少年宪法教育是我国法治建设中重要的一部分，加强和推动青少年宪法教育刻不容缓。建设学校、家庭、社会三位一体的宪法教育机制，是实现法治社会建设目标的重要途径。

1.校园构建宪法法治文化

学校作为宪法教育和法治教育的主要场所，应当发挥自己的优势，在整个校园中形成良好的法治教育氛围，使学生通过潜移默化耳濡目染的培养，逐步养成宪法教育所要求法治思维和法治意识，宪法教育必然是一个长期的、循序渐进的过程，不可能一蹴而就，学生通过九年的法治文化氛围的熏陶，本身也就是法治教育的一种实现方式。[2]对学校而言，不仅要提高学生的宪法知识水平，而且要注重培养学生的国家大德和公民道德，注重的德行修养和综合素质的培养。[3]当然针对目前学校多以“宣传”代替“教育”的情况，首先应当转变学校的理念和思路，学校是传授知识培养人才的，不是传输考试卷子的机器，学校应当充分发挥在其学生成长中所起到的作用，确保中小学法治课程取得实效，学校应该严格执行有关法律规定、教育行政部门课程考核标准，保证法治教育教学质量和水平，保证课程时长和比重。其次，开展丰富多彩的宪法宣传教育活动，丰富学生的课余生活，学校可以组织模拟宪法宣誓、国家宪法日宣传、宪法主题讲座等多种形式的宪法教育活动，可以针对青少年开展更具趣味性的主题的绘画展、朗诵比赛、组织观看宪法宣传音视频作品、举办法律知识进课堂讲座，充分利用现在发达的信息技术，通过微信、微博、自媒体等新兴科技平台对学生进行即时教育，提供VR学习体验，深入真实案例，让每位学生切实参与到宪法制定修改等体验中来。运用身边鲜活案例，有针对性的结合教学实际，对宪法教育的意义进行引导，在全校范围形成宪法学习的氛围。同时，学校应当吸纳专职法律教师，吸纳新兴法律人才，在现有教师中开始法律知识培训活动，使教师首先养成良好的法律素养，并引导教师创新授课方法，开展教学方法创新竞赛，将宪法教育课堂的效果纳入教师职业考核和教学质量考核中去，使法治教育课程真正取得实效。最后，青少年正处于心智发育时期，要加强整治力度，排查学校周边的不安全因素，严防校园暴力的和校园欺凌事件的发生，打造良好的校园氛围和治安环境。

2.家庭形成宪法教育环境

加强青少年宪法教育，单靠学校的力量远远不够。家长是孩子的老师，家庭是孩子最先接触的环境，家长的宪法观念和法治认识，将直接影响孩子的成长和法治意识养成，尤其是对于低年龄段的学青少年来说，家庭是宪法教育的重要场所，家长需要扛起法治教育的重任，从小培养孩子的法治意识和素养，通过讲道理，以身作则等方式，对孩子进行适当的引导和教育，分阶段分层次针对不同年龄段孩子的特点，进行交流教育，为学校的宪法教育做良好的补充。而我国现有的情况是，家庭教育明显缺失，家长把希望全部寄托于老师、学校，就算出了问题也是怪罪老师和学校，家长忙于物质生活的提高，忽略孩子综合素质和法治意识的培养，忽略家庭教育的重要性，随着生活条件的逐步提高，家长应当转变教育思路，注重家庭教育，当然也存在一些家长因为本身的知识水平不够而逃避对孩子的教育，但教育不只有知识的传输，还应当有言传身教的其他方面的培养，对于宪法教育而言，一般家长的法律知识和素养是不够的，应当主动参加有关法律知识培训。同时家长在教育孩子时的功利主义思想也应当转变，意识到一味按照考试学习知识是达不到素质教育的目的，只有综合水平的全面提高，才能成为一名合格的青年人。

3.社会营造宪法教育氛围

一方面，整合社会资源，开展全方位的宪法教育活动，借鉴美国青少年法治教育的先进经验，形成社区课堂，让学生参与社会实践活动，走进社区，可以提供实习机制，让学生走进真实的案件处理程序、与专业法律人员面对面接触，接触真实的案例，使学生获得多方位的教学体验，而进入社区，可由学生对于邻里纠纷等日常生活中常见的现象进行处理，既运用了法律知识，又接触了社会实践，这些都是在普通的课堂学习中学不到的。另外，在《关于进一步加强青少年学生法制教育

[1] 彭晓娟：《建议将法治教育融入国民教育体系》，《中国社会科学院研究生院学报》2016年第5期，第116页。
[2] 靳玉军：《加强青少年法治教育的若干思考》，《教育研究》2015年第4期，第58页。
[3] 厉思彤：《青少年法治教育路径探索》，《现代中小学教育》2017年第7期，第17页。

的若干意见》中指明要为学生参观国家机关、观摩执法、司法活动提供便利，建立青少年宪法教育的社会支持网络，深化和拓展目前的教育方式和手段。创造条件让学生广泛参与宪法及其相关法律的起草、修订、解释、实施、宣传、普法等活动，在实践中接受宪法教育。另一方面，应当引导校外的有实际经验的专业人士参与教学，以生动形象的真实案例为学生提供参考，培养学生的培养学生学习的兴趣和主动性，并以开讲座，办比赛等形式参与法制宣传活动，使学生真正参与到宪法建设中来。可以在校外建立宪法法治教育实践合作基地，助力宪法教育活动的开展。

（二）现代教育使命转换下竞争的超越：公民意识的法治意蕴

宪法教育的目标，是要逐步培养青少年的公民意识和法治信仰。宪法教育不仅是国家实现全面依法治国的工具手段，也是为培养新时代公民为目标。[1]以美国和日本的青少年法治教育为例，从某种意义上而言，美国青少年的法治教育是一种价值教育，培养学生的公民意识，使其成为适应未来发展的合格公民，是其在青少年法治教育中所秉持的基本理念，从而注重对学生权利义务观的教育的教育，旨在培养合格的公民。[2]日本的青少年法治教育改革对于我国青少年宪法法治教育建设具有重要的意义，日本将价值理念的培养融入法治教育的体系之中，提出以培养生存能力作为教育目标，[3]包括知识的创新以及人格的培养，树立为大众和社会效力的观念，将法治教育融入个性教育，注重处理好个性与公共精神的关系，做一个负责任的公民。[4]两国的青少年法治教育的，都是以宪法教育为基础，以公民意识和国家观念的培养为理念贯穿于法治教育的全过程，而我国在青少年法治教育中，依然无法摆脱功利主义的困扰，竞争压力之下的法治教育没有形成独立的理念体系，定位的不准确导致我国青少年的法治教育难以达到法治意识和法治素养培养的深层要求，我国进行青少年法治教育，必须以宪法教育为基石，既要注重宪法法律知识的学习培养，又要立足于公民意识、权利意识的培养，将青少年宪法教育从浅层面的知识学习转变到价值培养上来，是目前迫切需要解决的问题。[5]转变培养思路，帮助青少年从宪法理论学习和实践教育中发现自我，实现自我认同和社会认同，培养批判精神和权利意识，从而真正学会维护自己的权益，我国可以参考美国和日本等国的法治教育先进经验，充分发挥学生的主体性和主动性，让学生自己独立获取知识和能力，为现代公民意识的养成提供前提和保障。

（三）青少年宪法教育“硬约束”的考量

青少年宪法教育的现状要求我们必须制定严而有效地“硬约束”以规范人们的行为。必须从立法、执法、司法、守法四个环节来保障宪法教育的实行。

1.立法环节，我国虽有《中华人民共和国义务教育法》（以下简称义务教育法）以保障适龄儿童、少年接受义务教育的权利，但在宪法教育方面却是空白，目前，我国的宪法教育仅停留在党的政策层面，尚未上升到国家的高度，要想真正实现青少年宪法教育的培养，必须在国家的宏观角度予以规范，完善国家顶层设计，立法上可以制定专门的法律，也可以在现有的《义务教育法》、《教师法》中予以规定，明确在义务教育阶段必须增设独立的宪法教育课程，以保证法治教育作为学科的科学性和权威性。没有国家强制力的保障宪法教育的施行就缺乏有力的保障。而对于教师，也应当为宪法教育服务，开展全方位的宪法教育课程教学，不能使宪法教育流于形式。同时，将宪法教育纳入立法体系正是世界各国教育改革的实践经验和发展趋势，我国也应当从国家法律层面保证宪法教育的有效实施。

2.执法环节，包括各级教育行政机关和各个学校，教育行政机关应当针对相关教育的文件规定制定一系列行之有效的实施规定，对于学校中青少年宪法教育的实施从目标任务到方式方法以及结果考察都作出机制的规范。对于课程标准、课程形式、考核标准、以及开展活动所需要的经费和师资配备都作出明确的的规定，建立领导协调机制，使各个部门充分配合，权责明确，整合全部资源，

[1] 叶海波：《论公民宪法意识的培养》，《湖北社会科学》2008年第5期，第142页。
[2] 张冉：《践行法治：美国中小学法治教育及对我国的启示》，《全球教育展望》2015年第9期，第76页。
[3] 张华：《日本青少年发展指标体系的特点及其借鉴意义》，《中国青年研究》2014年第4期，第110页。
[4] 汪蓓：《中日青少年法治教育改革比较研究》，《新疆师范大学学报》2016年第1期，第130页。
[5] 闻凌晨：《中小学法治教育的学科课程编制与实施:美国的经验》，《全球教育展望》2016年第2期，第85页。

发挥作用。学校应当与教育行政机关形成联动机制，互相配合，学校内部制定好、落实好相关法律的规定，严格开展好宪法教育的教学活动和配套工作，形成合力，确保青少年宪法教育执行有力。

3. 司法环节，主要是从责任承担和违法处罚的角度讲，在正确落实宪法教育相关法律规定之时，各级机关、党委、司法行政部门和学校应当全责明确，各司其职，对于违反法律规定和不负责的行为要坚决处理，对于消极怠慢和无视法律的要责任到人，司法行政部门要为青少年法治建设的实现保驾护航。

4. 守法环节，十八届四中全会提出“法律的权威来源于人民的内心拥护和真诚信仰”、美国法学家伯尔曼曾说“法律必须被信仰否则形同虚设”[1]法律需要被信仰、被遵守，只有被遵守的法律才具有其存在的价值。宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。宪法教育的目标就是为了培养人的宪法意识、公民素质和国家意识，青少年法治意识、公民意识的养成需要法治教育和观念引导，是一个长期的循序渐进的过程，长期培养之后所要达到的目标，就是人们可以将内在的法律意识外化为行为，全民族法治素养的提高和国家法治建设的实现。正如亚里士多德所言的“法治”即是指“已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应当本身是制定良好的法律”，[2]要达到“法治”的标准是一个漫长的的过程，仍然任重而道远，从青少年宪法教育着手，在全国范围内形成学习宪法知识的风气，逐步养成我国国民的公民意识和权利意识培养，增强国家发展的凝聚力。

结语

青少年宪法教育是我国青少年法治教育的重要组成那个部分，是以宪法知识学习为中心，以培养青少年公民意识、权利意识、国家意识为核心的教育方式，只有使青少年人的得到良好的宪法和法治教育，才能为中国特色社会主义建设培养后备力量，为中国特色社会主义法治建设培养生力军。现实中，在全国范围内对青少年推进宪法教育有种种阻碍，只有多方位的形成由学校、家庭、社会组成的联动教育方式才能推动青少年宪法教育的实现。

[1] 美·伯尔曼：《法律与宗教》，梁治平译，商务印书馆，2012 年版第 135 页。
[2] 古希腊·亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆，1965 年版第 42 页。

中国高校宪法学教学的任务
——兼谈宪法学教学研究的现状及其不足

孟卧杰，黎慈*
（江苏警官学院 法律系，江苏南京 210012）

摘　要：凡法学专业没有不开设“宪法学”的，把“宪法学”作为法学专业的核心课程也是共识；然而，宪法学的教学活动是否彰显其“核心课程”的地位，其应有的任务或者作用是什么，如何完成该有的任务、如何发挥这种应有的作用，应当成为高校宪法学学人共同的课题。宪法学教学同仁应当正确认识并自觉传承中国宪法学者的历史使命，努力培养学生的思维方法，帮助学生系统培育思维观念，帮助学生认识宪法在国家法律体系的地位和法治建设中的顶层设计的作用；认识宪法在国家制度建设和政治发展中制度安排的作用；自觉把进行公民教育和培育公民精神作为当代高校宪法学教学的重大使命。

关键词：法学核心课程；宪法学教学；历史使命

引言

如果一个国家的宪法是一位懒惰的国王只“临朝不理政”，如果宪法只是一位“德高望重的老人”，我们非常“尊敬”他却从来不按照他的意见办事；如果我们的宪法永远只是“停留在遥远的银河”，我们只能遥望他的光辉却不能与之携手，那么宪政与法治将遥不可及。每一个宪法学者、每一个法学学者，甚至每一个稍有公民观念的学者都不会忽略这个现象。卢梭的箴言在耳边响起：最不朽的法律，不是刻在大理石上的，而是刻在人们的心中。宪法首先是法，八二宪法实施 30 多年来，它今天的“境遇”、明天的的命运，让我们不禁为我国宪法的实施产生深深的遗憾与悸动。周叶中教授说“学术追求与政治担当是宪法学家的双重使命。……中国宪法学家的学术追求是基于历史的方法，揭示宪政规律，寻找宪法共识，构建中国特色社会主义宪法学。”[1]……学习宪法需要理想，研究宪法需要理论，实施宪法治理则需要理性。那么，全国高校的法学院系中从事宪法学教学者又应该承担什么样的历史使命呢？作为一个学习宪法学、从事宪法学教学和研究的高校教师，应当先考虑自己能做点什么。是故本文就宪法学教学研究的现状及其不足也来讨论一下高校宪法学教学的任务。

一、正视：高校宪法学教学的现状

宪法学，又被称作“权力控制与人权保障的学说”[2]，没有人会否认宪法学作为法学中的基础和主干学科的地位。今天，法学界对此也有共识：宪法学作为一门基础学科，属于法学学科体系中的核心学科，在高校的法学专业教学体系中具有举足轻重的地位和作用。但是，一直以来，宪法学并没有为法律学人、法学学人抑或法学家所重视。一般地，只知道“宪法是国家的根本大法”；有的讲授法理学和人权法的教师竟然说，“行政法还可以学学，宪法学就不要学了”。

（一）教学活动中浅表化和理论化并存

那个著名的“宪法顶个什么”的笑话，可能不仅仅具有娱乐和恶搞的成分，更多的则是反映人们的一种普遍的心理状态；甚至不少宪法学教师也感叹过“宪法是政治法”、“宪法”给每一位宪法学人甚至法学学人的内心不无遗憾。随着我国法治建设的不断加强，特别是立法数量的迅速增加，应用法学在学生“群体”、甚至在某些教师看来，更应当受到重视！相反，社会对宪法学教学的重要性则有所忽略甚至是轻视，有些高等院校，尤其是一些政法类学校或者学院，宪法学的课程设置、课时安排都与宪法的“根本大法”的地位极不相称。高校宪法学教学可以做些什么？有没有可能做

* 【作者简介】孟卧杰（1972—），男，汉族，湖北红安人，法学博士，江苏警官学院教授，主要从事宪法与行政法学、法治理论与实践、网络政治学方面的研究；黎慈，（1975—），女，汉族，湖南长沙人，华中师范大学 2018 级博士生，江苏警官学院副教授，主要从事行政法学、法治理论与实践、网络社会学方面的研究。联系电话：13913956472。联系地址：江苏省南京市雨花台区小行路 16 号，210012；电子邮箱：707694757@qq.com。
【基金项目】本文系江苏高校哲学社会科学重点项目“大学生网络安全法治意识的养成教育研究”（2017ZDIXM041）、江苏警官学院“宪法学与行政法学教学团队”建设项目的阶段性成果，并受到江苏省“333”工程资助项目、“十三五”江苏省重点建设学科建设工程资助项目、江苏高校品牌专业建设工程资助项目（TAPP）的资助、江苏高校优势学科建设工程资助项目（PAPD）。
[1] 周叶中、梁成意：《论中国宪法学家的使命》，载于《现代法学》2012 年第 2 期。
[2]肖泽晟：《宪法学——关于人权保障和权力控制的学说》，科学出版社，2003 年第一版。

出一些无可替代的贡献呢？

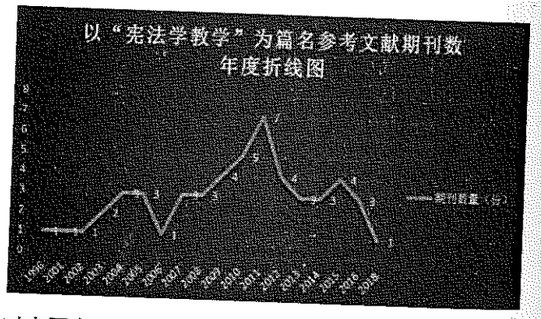
第一，当前宪法学客观环境带来宪法教学难题。学者陈云生曾经直言不讳的指出，“中国宪法学界在这方面还没有取得基本的共识”[1]。就笔者的观察来看，很多宪法学教师，对于宪法学的研究对象、研究范围、学科体系、学习方法这些建构性的知识，在教学设计中忽视或者直接删减了。一些院校，不顾科目特点、不考虑宪法和其他部门法的任务和特点，把司法考试的要求作为宪法学教学的抓手和指挥棒，完全偏离了高校教学的轨道。正如学者薛丽珍指出的，“宪法学教学内容重理论，司法考试内容重规范，更注重学生宪法思维能力的考查”[2]；亦如学者褚江丽发现的，“宪法学教学重视教材理论解读而司法考试重视宪法条文的记忆”[3]。还有大多数的宪法学教师，不仅对于宪法原理避而不谈，对于宪法学、尤其是中国宪法实践的特性不能正确认识，或者表现出相当明显的被动性，或者不能引导学生去关注社会、关注民生；或者选择没有风险的一些实践教学环节，不但不能讲清楚其中的宪法学原理，反而加固了学生“宪法无用”的错误认知。

我们认为，宪法教学需要保持理论与规范的平衡：既要运用宪法学的原理去讲授中国宪法，解释中国的宪法现象；也要把宪法学作为“现代法理学”去研究，解析和发掘其中的规律性的东西，逐步引导学生认识宪法的政治特性、法律特征，充分理解为什么宪法是罗盘而不是蓝图，从而认识宪法特有的制度设计与安排的作用与价值，进而认识宪法发挥作用的特点和前提条件。

第二，宪法学教学中忽略了宪法的特殊性。宪法是特定国家法律体系中规定国家的根本制度、根本任务及一系列基本制度，集中全面反映国家的政治力量对比关系，将现行民主制度法律化、条文化，具有最高法律效力，作为该国一切组织和个人的行为准则的根本大法。所以，宪法首先是法。宪法具有法的共同特征，一方面表现为宪法也是由国家制定的并依靠国家强制力实施的行为规范；另一方面表现为它也是统治阶级意志的体现，是实现其阶级统治的工具，其具体内容同样是由社会的物质生活条件所决定，并为一定社会的经济基础服务。

但是，宪法毕竟是“国家根本法”。近现代意义上的宪法的产生，有其特定的经济、政治、文化和法律等客观基础：新兴的资产阶级，借助全新的生产方式、经济制度、极大程度地获得解放的生产力，深受“自由、平等、博爱”等光辉思想鼓舞的革命群众又鼎力支持，成功登上历史舞台、掌握国家政权之后，利用国家权力把已有的民主事实和已经争得的成功，以人民的名义和国家章程的形式固定下来；同时顺应社会大众的需求，通过新的人民代议机关，对于不断出现的新的社会纠纷与争议，设定法律规则，使得国家法律体系日臻完善，又难以避免地出现法律之间的冲突与争议，作为国家根本大法的宪法，就这样应运而生。这些本来是宪法学教学活动中应当而且可以解释和传授的内容，却往往被忽略或者回避。于是，我们的学生，只能说一句“宪法是国家根本法”，却不知道为什么“诸法合体、刑民不分、以刑代民”的局面是如何打破的；只听说“宪法具有政治特性”，却不懂得宪法为什么必须“反映社会各种政治力量的实际对比关系”。

第三，宪法学教学的形式上缺乏创新性和针对性。宪法学大多在高校法学专业的入学之初开设，是最早和学生见面的专业课。学生第一次面对法学教育，其对课程教学印象的好坏将直接影响其对法学的学习兴趣[4]；然而，很多高校的宪法学教学，由于忽略了宪法作为“法”的本质属性，至少没有尊重和关注宪法文本，使得大学新生陷入了宪法政治学的误区[5]。



很多宪法学教学活动，不能创新教学形式，不会引导学生从生活中寻找和关注宪法事例，有时即使有了很好的素材，也不懂得运用宪法学的原理去分析和剖解，自然就很难以实践中的宪法个案激活沉默的宪法学[6]。

我们认为，宪法学教学需要创新形式[7]、针对中国宪法学的特点，努力激发起兴趣；同时，推动学生实现向法学思维的转变，并且引导其进行研究性地深入学习。

[1]陈云生：《改革开放三十年的中国宪法学》，载于《法学杂志》2009 年第二期。
[2]薛丽珍：《地方高校宪法学教学改革探索——以司法考试为导向》，载《教育理论与实践》2014 年第 3 期。
[3]褚江丽：《国家统一司法考试政策调整后的宪法学教学改革》，载《河北师范大学学报(教育科学版)》2010 年第 4 期。
[4]王静：《浅谈法学教育中<宪法学>课程的兴趣培养》，载《内蒙古师范大学学报(教育科学版)》2014 年第 7 期。
[5]陈海萍：《本科宪法学教学独特性的初步探讨》，载《教育与职业》2013 年第 26 期。
[6]褚江丽：《国家统一司法考试政策调整后的宪法学教学改革》，载《河北师范大学学报(教育科学版)》2010 年第 4 期。
[7] 这一点上，南京大学的肖泽晟教授的《宪法学——关于人权保障和权力控制的学说》一书中，大量的宪法事例的收集和剖析，给我们提供了很好的参考；中国青年政治学院的马岭教授发表在“中国宪治网”上的一篇文章《品味民主——记一堂“模拟民主投票”课》，也给我们很好的启发。

（二）高校宪法学教学研究的匮乏和无力

截止到 2018 年 5 月 28 日，在 CNKI，以“宪法学”为篇名——参考文献为 988 篇；其中宪法学学科 826 篇；国家社科基金项目 42 项。但以“宪法学教学”为篇名进行搜索，可以发现文献 52 篇，相对于有关“宪法学”的文献的数量就太少了。这也说明长期以来，学界对于“宪法学教学”的研究并不重视。（如图表 1）

参照年度折线图来看，研究成果数量分布不均衡，其中最多的是 2011 年，期刊总数是 7 份；最少的只有一份，且数年出现此类情况。可见目前在我国关于宪法学教学部分的内容是没有多少人真正理解和涉猎的。这就反映出我国在这一领域的疏忽，加强对宪法学教学内容的科研学习是当前的重中之重。这是因为宪法学教学对宪法学授课人员有很高的宪法学知识要求，宪法学教学的好坏与学生的宪法学习结果有直接的联系，直接关系到学生对于宪法学知识的掌握程度。

然而，与其他部门法律（民法、刑法、行政法，商法，知识产权法）比较，以“宪法学教学”为篇名的参考文献期刊数量相当，由此可见，学界对宪法教学活动本身的研究重视还不够，每年仅为寥寥几篇文章。众所周知，法学教育是一个国家法治建设的重要组成部分，法治建设应与法学教育同步，法律的发展也应与其传承相同步，一个较为完备的法律体系和一个较为全面的法学思维，若是不能很好的传承下去，则会阻碍限制法治建设的发展。对此宪法学教学教学同仁责无旁贷。

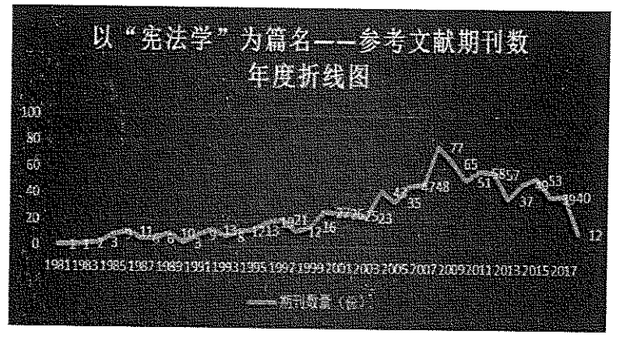
高校的宪法学教学活动，也应当注重宪法学教学活动的研究，既要把宪法意识的培养作为宪法学教学的核心[1]，又要注重宪法学与其他学科之间的对话[2]；既要避免用政治学学科的眼光看宪法，又要遵循宪法学的学科特点，努力在法学的规范自洽体系内解释宪法文本和宪法现象[3]，如同林来梵教授在《宪法学讲义》中宣称的“将规范宪法学作为自己的立场”[4]。

二、反思：高校宪法学教学应有的作用

（一）没有正确认识并自觉传承“中国宪法学家的历史使命”

周叶中教授、梁成意先生在《论中国宪法学家的使命》一文中通过勾勒和剖析“宪法学家的古典形象”激情四射地指出，宪法学家有“学术追求与政治担当”的双重使命，并对中国宪的法学家[5]的学术追求概括为：“发掘历史经验，拓展研究领域”、“洞悉历史逻辑，揭示宪政规律”、“立足客观实在，形成宪法共识”、“围绕中国问题，构建中国特色社会主义宪法学”；又认为中国宪法学家更有发展、促进和实现民主政治的政治担当，这种政治担当具有三个基本维度：作为发展民主政治之基础的中国国情、作为促进民主政治之核心的宪法思维、作为实现民主政治之关键的政治智慧[6]。

扪心自问，自己作为一名从事多年宪法学教学的宪法学学人，既没有发掘历史经验，借助历史资料拓展教学和研究领域；也不能结合中国现实问题，建构和凝练出当代中国特色社会主义宪法学的若干问题。作为高校的宪法学教师，显然没有正确认识并自觉传承“中国宪法学家的历史使命”



（二）不能吸收和应用宪法学研究的成果

如前所述，截止到 2018 年 5 月 28 日，在 CNKI，以“宪法学”为篇名——参考文献为 988 篇；其中宪法学学科 826 篇；国家社科基金

[1]韩钢：《宪法学教学首重宪政意识的培养》，载《云南行政学院学报》2010 年第 5 期。
[2]胡锦光：《人大宪法学和行政法学的特色与学术贡献》，载《法学家》2010 年第 4 期。
[3]陈海萍：《本科宪法学教学独特性的初步探讨》，载《教育与职业》2013 年第 26 期。
[4]王广辉,刘祎：《立宪主义的中国思考——读林来梵著<宪法学讲义>》，载《浙江社会科学》2018 年第 2 期。
[5] 注：包括本人及在座的很多中青年宪法学者或者宪法学人，可能暂时很难用“中国宪法学家”称呼，将来也无法成为“中国宪法学家”，但是，似乎也应当有类似的或者相同的“学术追求与政治担当”的双重使命。
[6] 周叶中、梁成意：《论中国宪法学家的使命》，载于《现代法学》，2012 年第 1 期：第 20-35 页。

项目 42 项。

在以“宪法学”为篇名的参考文献检索中，“宪法学学科”占比百分之八十之多，此数据说明宪法学是一个学科关联度较高的学科；另外，国家社科基金项目占宪法学科百分之五左右，与其他的部门法律作比较（民法为百分之五，刑法百分之四，行政法为百分之四）无明显差异，但是宪法作为国家的根本大法，应得到高度重视。从整体趋势上来看，以“宪法学”为篇名的参考文献从 1981 年至 2018 年上半年的数量是比较多的，但是反映的现象有明显的差别。

从 1981 年至 2008 年，期刊数量呈上升趋势，2008 年期刊数量迎来高峰，而 2008 年至今，期刊数量则呈下降趋势（如图 2）。

从 1981 年到 2003 年，发布的期刊数量始终处于低速平稳增长状态，增长的速率低下，且总体每年不超过 30 本。由于改革开放政策的实施，我国宪政建设逐步发展，由此发现和亟待解决的问题较多，所以期刊数量呈上升趋势。而从 2004 年到 2017 年，以“宪法学”为篇名的参考文献数急剧增多，并于 2008 年达到峰值，期刊数量为 77 篇。可见在 2004 年 82 宪法的第四次修正案出台后，我国的宪法发展就趋于稳定，因而有关宪法学的理论文献就增多了。而在 2008 年达到顶峰，这与当时的国内社会环境分不开的。2008 年 5 月，发生了大地震；又在 8 月举办奥运会，在这样错综复杂的局面下，作为国家根本大法的宪法自然而然的起到维系社会稳定的作用。因而在这一时间段，有关“宪法学”的期刊数量一时间剧增，以此来体现我国的宪法学的发展与完善。

而且，如果从 1908 年的《钦定宪法大纲》算起，那么到这一年中国宪政恰好走过了一百个年头。在近 100 年的宪政建设和改革开放 30 年的探索中，中国宪法“蜿蜒中前行”，在这一年达到了前所未有的高度，是中国宪政发展最佳时期[1]。与此同时，相应的文献研究增多，在情理之中。

此外，宪法修正案对有关“宪法学”期刊数量有较大影响——我国于 1988 年、1993 年、1999 年、2004 年和 2018 年五次，尤其是 2018 年第五次现行宪法修正案，很多内容引起法学界学人的兴趣，如增加国家监察委员会等，国家体制逐步完善，宪政建设逐步发展完备，预计今年有关“宪法学”期刊数会再次达到一个峰值。宪法学的参考文献数量的多少与我国宪法法典自身的发展有极大的联系；宪法典本身又是作为国家根本法而存在的：从内容上看应当是公民权利的保障书、从作用看应当是已有民主事实法律化的基本形式、其政治特性在于它要集中反映各种政治力量的实际对比关系。宪法学教学活动并没有认识到吸收和应用宪法学研究的成果的重要性。

（三）高校宪法学教学的内容设计和体系编排仍然有待完善

一直以来，重构或革新宪法学内容体系的呼声不时出现于宪法学教学与研究的文章之中，宪法学界也越来越意识到宪法学教学内容改革的迫切性。杜成铭老师曾指出，宪法学教学内容体系和教材的革新，必须清楚认识现有教学内容体系的缺陷，在此基础上，才能确立合理的理论主轴与学术观点[2]；学者张义清也指出，在高等法学教育中，如何建构真正属于宪法学的具有学理性、 思辨性的学科体系进而实现宪法学这门法学专业课教学内容、教学模式和教学手段的创新，亟待研究[3]。传统宪法学存在的问题主要是对课程属性认识不足，造成错位；宪法学基础理论的空洞早已引起学术界的反思。

另一方面，教学目标贯穿教师教学活动始终，所有教学实践都围绕教学目标展开。正如学者苏一星所指出的，教学重点的把握，取决于教学目的以及所使用的教材，还有学生的具体情况，其中教学目的是最重要的因素，而教学目的的确定又和教育的性质关系密切[4]；陈新认为：宪法学教学目标可分为相互联系的三个部分，即传授宪法学知识、训练科学的思维方法和培养正确观念[5]。

此外，宪法学教学最大也是最现实的问题就是宪法判例稀缺，宪法案例也不能象其它部门法一样进入课堂。在课堂上采用将法理讲授、法条解释、评析案例相互切换的教学方法。培养学生正确分析案例的能力,作为法学教师还应结合教学内容,阶段性地组织案例分析专题讨论课[6]。由于我国目前尚未实质建立违宪审查体制，宪法诉讼制度尚没有完全建立，现阶段宪法学只能凭借教师的感悟力和创造力，通过模拟个案的方式组织实训教学。

随着我国国家法治建设的大力推进，国家治理体系和治理能力现代化的要求越来越高，社会迫切需要培养和造就大批高层次、高素质、复合型法律人才。同时，互相网法学的发展，法学教学和

[1]张千帆：《1908 到 2008：中国宪法百年回眸》，见 http://pfzt.imut.edu.cn/info/1040/1352.htm,2015-06-25。
[2]杜承铭：《革新宪法学教学体系,培养 21 世纪高等法律人才》，高等工程教育研究出版社 2001 年第 3 期。
[3]张义清：《寻找宪法学新视野——课程体系重构和案例教学》，中国大学教学 2003 年第 5 期。
[4]苏一星：《宪法学教学的几点体会》，载于《中国大学教学》2004 年第 2 期。
[5]陈新：《宪法学教学目标:传授知识 训练思维 培养观念》，中国大学教学 2008 年第 8。
[6]邓金菊：《模拟个案教学法在宪法学教学中的运用及配套措施》，载于《教育与职业》2008 年第 23 期。

研究的难题、范式以及内容安排，给法学教学带来了前所未有的发展机遇和挑战，宪法学教学和宪法学研究也不例外。目前我国接受大学法学院法律本科教育的人才知识单一,难以适应市场需要[1]。大学生作为建设法治国家的重要生力军，其法治观念和宪法意识将深刻影响我国法治建设的进程。从实践来看，大学生系统学习宪法知识、全面掌握宪法原理、深刻理解宪法精神的主要途径是通过学校教育得以完成的[2]。所以高校宪法学教学亟待加强课堂教学改革，完善知识结构，以迅速适应时代对法律人才的需求。

三、担当：高校宪法学教学该做点什么

从过去 30 年宪法学发展的基本情况来看，我国的宪法学发展在整体上已经步入正轨,进入迅速发展的良性阶段，宪法学和宪法实践之间也开始呈现出了一种良性互动局面[3]。但是也必须认识到宪法学教学的不足；既要汲取前辈有益的经验，又要与时俱进发挥年轻人的时代优势。我国高校宪法学教学惟有不断创新，让宪法学成为显学，甚至成为大学通识教育的核心课程，才有可能真正帮助法科生培养具有多学科的知识并加以运用的能力。

（一）大力提升教学艺术、精心做好教学设计

教学互动也是设计出来的。要主动设计问题，要设计具体生动、有场景、学生以后工作中可能遇到的问题，最好有一定话题性和争议性。要多“挖坑”，让学生往里面跳。

第一，剖析规范的基础上，以讨论式教学方式夯实法律基础。宪法学内容相对较为枯燥，甚至很多内容较为晦涩难懂。教学过程中，教师首先应当充分解释，讲授内容时力求深入浅出，帮助学生理解相关专业术语与内容。其次，可以充分运用课堂讨论法，让学生尝试自主解读相关宪法学知识，给学生充分表达自己观点的机会，增强学生的学习热情和自信心，培养学生的法律思维。

第二，想方设法通过事例教学培养学生宪法学习的兴趣。我国司法制度尚不存在宪法诉讼，各种诉讼活动多是以民法、刑法、行政等实体法为支撑，但在日常诉讼案件的审判中，却不难发现司法机关对宪政原则的贯彻。结合相关“宪法案例”，以案例教学与理论灌输相结合的方式，可以充分激发学生的学习兴趣，也可以避免知识简单抽象化，有利于培养学生的宪法思维。

第三，通过研究性教学方式培养学生的科研能力。研究性教学倡导启发式、探究式、讨论式、参与式教学，注重学思结合的培养方式。围绕某一热点事件和法律问题开展学科建设，尤其是宪法这种偏向于理论性的学科，有利于激发学生的创新热情和自主学习的积极性，使学生形成独立思考却又合作共享的知识结构，培养良好而端正的科学态度。

（二）宪法学教学应当有效彰显宪法的价值与宪法的功能

宪法学是以宪法和宪治作为研究对象的一门法律科学,是法学的一个重要分支学科，属于社会科学的范畴，形成了现代宪法学的基本理论体系。

第一，宪法学教学应当努力彰显宪法的价值和功能。高校大学生，尤其是法学专业的大学生，是社会主义法治事业的建设者和接班人，是未来的执法者、司法者甚至是立法者。我们推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，完善中国特色社会主义法律体系，加强重点领域立法，坚持法律面前人人平等，全面推进依法治国，没有宪法或者宪法不能发挥应有的作用便难以达成目标。这就是为什么还要学宪法学的原因。宪法观念的培育、宪法意识的养成，是宪法实施的前提。

引导法学专业学生掌握宪法学的基本概念、基本理论和基本知识，为学习其他法学基础课和法学专业课打下扎实的理论基础。这就需要我们在教学中开展研究性教学。同时，加强教师团队建设、完善教学规则、要改善教学环境[4]。尤其是偏远农村或者非重点高校的宪法学课程，其远程教学法尚需要改革[5]。

在此基础上，重视平等理论在宪法学讲授中的地位[6]，让学生真切感知和感受宪法学闪耀着的人性光芒和思想光辉；同时，积极寻求和注重宪法学与其他学科之间的对话[7]，并在宪法学习中注重文

[1]王秀玲：《宪法学教学重点和教学方法的改革》，中国大学教学 2003 年第 7 期
[2]戴激涛：《宪法学应成为大学通识教育的核心课程——从“国家宪法日”的设立说起》，载《江汉大学学报(社会科学版)》2017 年第 5 期。
[3]韩大元：《中国宪法学研究三十年:1978—2008》，载于《湖南社会科学》2008 年第 5 期。
[4]任峰：《宪法学教学中主体参与的行为维度分析》，载《教育与职业》2011 年第 30 期。
[5]赵谦：《偏远农村宪法学课程的远程教学法改革探讨》，载《安徽农业科学》2009 年第 28 期。
[6]郭兴利：《平等理论在宪法学教学中的地位与路径》，载《黑龙江高教研究》2015 年第 12 期。
[7]胡锦光：《人大宪法学和行政法学的特色与学术贡献》，载《法学家》2010 年第 4 期。

本学习与事例分析[1]。惟其如此，激发学生学习兴趣[2]。

（二）努力培养法律学人的思维方法和思想观念

宪法学的教学需要完成的任务是要培养学生的宪法思维，提高学生法律思维能力。

第一，法律学人必须具备的思维方法。以宪法为研究对象的宪法学教学活动，要求努力培养法律学人的思维方法和思想观念。学生们从中学到大学，首先是一个转变思维方式的过程，也就是关注社会问题，培养问题意识，培养探索和解决问题的思路；如果不能真正关心国家和社会发生了什么，不能正视中国面临的问题，日后如何用智慧、勇气和诚实回报社会对自己的投入？

宪法思维是人们对于国家最根本、最重要问题的一种法律思维，是人们运用对宪法本身的认识来观察问题、提出问题、分析问题和解决问题的思维方式[3]。而针对社会热点问题，法科生的专业敏感性就来自宪法知识基础。因此宪法比部门法更重要，更基本。

第二，影响大学生认识宪法重要性，法律学人应有的思维观念。没有宪法或者宪法不能发挥应有的作用，施行法治只能是空谈。宪法与国家前途、人类命运息息相关，维护宪法权威，就是维护党和人民共同意志的权威，捍卫宪法尊严，就是捍卫党和人民共同意志的尊严。保证宪法实施，就是保证人民根本利益的实现[4]。而法院不能直接援引宪法进行判案，学生在实践中对于宪法的了解便无明显实效，因此在教学之中的宪法教育至关重要。

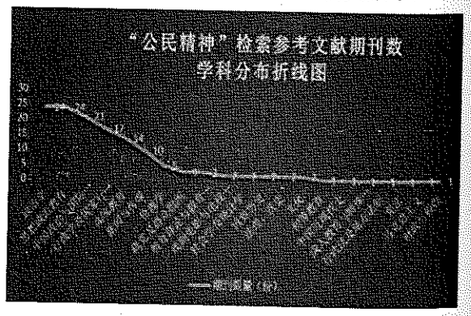
第三，熟知国家组织机构权力配置及相关制度，有助于分析国情，理解其他部门法。宪法是我国的根本大法，是特定社会政治经济和思想文化条件综合作用的产物，集中反映了我国基本国情。通过对宪法的深入学习和对修宪活动的关注，可以进一步了解我国的各种社会制度和国家政权的组织以及公民的基本权利义务，进而有利于提高公民学法守法用法的能力和积极性。

第四，认识和理解宪法的作用。理查德·波斯纳先生形象地告诉我们，宪法创制者给我们的是一个罗盘，而不是一张蓝图；蓝图是在感光纸上画上建筑的图纸，晒了以后，会变成蓝颜色的线条，也就是说，在感光纸上制成的图纸，就叫蓝图。宪法和部门法比较，不同的是它是一个罗盘，不能当作一个蓝图来使用。如各类施工图纸，又被用来比喻成计划、规划等。高校宪法学教学活动是最好的阵地！作为知识分子的重要力量和生力军的大学生公民群体，是社会主义建设事业的主力接班人；也是未来的执法者、司法者抑或立法者。所以，应当在在大学生公民群体中加强宪法教育，培育宪法文化，使高校大学生公民群体进一步了解宪法的主要内容，全面把握宪法的内涵，更新宪法观念；在大学生公民群体中倡导宪法思维，引导他们用宪法思维关注社会、关注民生，树立经世济人的社会责任感和主人公意识；通过宪法教育，让大学生公民群体都能基于一种公民身份和公民意识，从自己做起，从“独善其身”到“兼济天下”自觉遵守宪法，并主动运用宪法捍卫自己的权利。

（三）自觉进行公民教育

上官丕亮直言不讳地指出，宪法学课程不宜过分强调专业化教育而应强调常识性的公民教育。学术界大多数学者将公民精神与公民意识两个概念通用。公民意识首先是指公民个人对自己在国家中地位的自我认识。公民意识是社会意识形态的一种表现形式，是公民对其政治地位和法律地位的自我认识以及依法行使权利、自觉履行义务的思想状态；是在现代法治下形成的民众意识，表现为人们对国家政治、经济、法律等活动主体的一种心理认同与理性自觉；又或者体现为呼吁合理配置国家权力资源以保障与促进公民权利的各种理论主张。

第一，重视宪法学要从重视“公民教育”开始。在以“公民精神”为篇名的113篇文献中，学科分类检索情况令人十分诧异：宪法学学科只有一篇！（如图3）



由学科分布图可以知道，对于“公民精神”这一主题，学者们多是从政治学、思想政治教育、中国政治与国际政治以及行政学等领域进行研究的，而真正地从宪法学角度进行研究的只有一篇，并且这篇文章也只是从《楚辞》中论述宪法的公民精神内涵。公民的基本权利和义务由宪法规定，公民的政治权利和自由也是由宪法赋予的，公民意识（公民精神），理应与宪法相关联，然而从检索结果上来看，事实并非如

[1]秦强,解永照：《宪法文本与宪法实践的价值统一——基于宪法学方法论意义思考》，载《理论探索》2011年5第期。
[2]王静：《浅谈法学教育中<宪法学>课程的兴趣培养》，载《内蒙古师范大学学报(教育科学版)》2014年第7期。
[3]薛丽珍：《地方高校宪法学教学改革探索——以司法考试为导向》，载于《教育理论与实践》，2014年第3期。
[4]陈辛：《高校宪法教育存在的问题及对策》，载于《广西教育》2014年第3期。

此。

可见，我国社会存在的最大的问题就是对宪法学的不重视。宪法是国家的根本大法，宪法规定国家的大政方针，从宪法学角度理解公民精神是十分重要的，宪法学可以决定公民精神的正确发展方向，对此我们不能忽视，而是要加大在这一方面的研究力度。

第二，宪法学教学课堂应当成为“公民教育”和“公民文化”建设最好的舞台。宪法文化属于政治文化的一种，其目标在于培育宪法权威、宪法信仰，塑造公民文化。正如周叶中老师所指出的：没有宪法政治之推行，就没有公民文化之培育；而没有深厚的公民文化，宪法政治亦不可能实现。在转型期的中国，公民文化的培育就是当务之急；而公民文化是一种特殊的政治文化，需要特殊的方式方能塑造。公民文化是民主政治下的政治文化，亦是一种以参与者文化为主体的政治文化，因而从本质上来说，公民文化要求较高的参与水准，以阿尔蒙德和维巴的观点来看，即需要具有较强的公民能力[1]。这种公民能力的培养，要从大学生这个公民群体开始。考虑到这个问题的冷僻和高大上的特点，能够承载这一需要的场地，高校的宪法学课堂应当是最佳的选择。高校宪法学教育教学同仁，有机会、有能力、有责任，培育适合本土教育的文化环境，以学校教育为主，将公民教育纳入国民教育体系。[2]

第三，宪法作为法律的一个学科，更重要的应该是培养学生的公民意识[3]。使学生了解到一个公民自己在国家中所处的社会地位，依据宪法所应享有的权利和应承担的社会责任。具备一定的宪法知识后，学生便能运用宪法理念和宪法思想来看待身边的事物，能将宪法规范与实际生活和社会实践结合起来，能以宪法为准则规范和引导自己的行为。然而，在中国这样一个有着自上而下传统的国家，这样一个宏大而又具体的话题，需要有一个相对独立、同时有着一定的共同体构成的场合和氛围。高校宪法学课堂可能是最佳的、甚至暂时还是唯一的选择。

第四，培育公民精神是当代高校宪法学教学的重大使命。党十八大报告曾经为贯彻宪法典的规定而指出，坚持走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革：一是要“支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力[4]”，二是要健全社会主义协商民主制度，三是要完善基层民主制度，四是要全面推进依法治国[5]，五是要深化行政体制改革，六是要建立健全权力运行制约和监督体系，七是要巩固和发展最广泛的爱国统一战线。宪法为其他部门法的学习提供理论指导，宪法在终极意义上为包括民法在内的其他法律提供了立法基础。宪法对其它部门法的“法律基础性”,并不是一个单纯的法律体系秩序的设定问题，而是反映人类完成这样一种历史性课题的事实：将一些人的基本权利的最高价值体现在宪法规范中，划定国家权力的界限……宪法本身因此获得了最高法律地位，这才是宪法对其他部门法之决定的思想底蕴[6]。

结语

高校宪法学教学，亟待重视起来，强化对课程属性认识；克服人才知识单一、教学工作方式单调、教学手段落后的不足；改变内容空洞抽象、理论与实践相脱节的教学模式；关注社会关注民生，把亿万公众关注的宪法事例或者宪法案例引入课堂；扭转宪法“工具论”思想和部分法学家阶层宪法意识淡漠带来的宪法知识匮乏的局面，进而彰显宪法的学科特征，促使内容分析进入到较深层次，并利用好高校重要阵地培育公民的宪法文化和宪法意识。

[1]周叶中,李炳辉：《论公民文化与宪法政治》，载于《时代法学》2010年第12期。
[2]陈秀峰：《和谐社会建设中的中国公民教育》，载《教育研究与实验》2009年第2期。
[3]刘雪芹：《宪法学教学中如何培养学生的宪法意识》，载于《湖北函授大学学报》,2018年第8期。
[4]我国现行《宪法》（下同，简称《宪法》）第二条　中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。
[5]说明：《宪法》第五条，中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。国家维护社会主义法制的统一和尊严。
[6]原新利：《宪法案例教学研究》，中国政法大学,2005年博硕学位论文。

新时代宪法教学改革的理论与实践探索

周珩*

摘　要：原有的宪法学教学存在着教师本位、人才培养机制陈旧、课程结构和内容僵化、宪法意识和宪法观念培养不足的问题。新时代宪法学教学改革的目标应当是培养学生对宪法文化的认同感，在此基础上培育民主、法治、人权的精神和作为公民的责任意识，以及践行宪法的习惯与能力。在综合采用宪法学教学方法的同时，着力从转变教师本位的思想观念、建立法学创新人才实践性培养机制、优化课程内容、加强宪法意识和宪法观念的培养几个方面强化宪法学的教学，取得了较为明显的效果。

关键词：宪法学　教学改革　宪法文化　法治人才培养　文化自信

随着国家进入新时代，建设法治国家的目标也更为明确，要实现这一目标，需要有一大批“德法兼修”的高素质法治人才。2017 年 5 月 4 日，习近平总书记在考察中国政法大学时明确要求：“深入研究和解决好为谁教、教什么、教给谁、怎样教的问题，努力以中国智慧、中国实践为世界法治文明建设作出贡献”。[1]在此次讲话中，习近平总书记系统地阐述了法治人才培养的重要意义。这是新时代我国法治人才培养的标尺。在法学学科中，宪法处于核心理论课的地位，被称作是“万法之母”，被赋予了最高的效力。步入新时代，如何培养立足中国实践、思考中国问题、探讨中国价值的法律人，成为法学教育改革的关键。鉴于宪法在法律体系中的根本地位以及宪法学课程在法学教育体系中的基础地位，宪法教学对于新时代中国特色社会主义思想的贯彻和升华愈加重要。

一、原有宪法教学的反思

近年来，我国法学教育的规模和质量都有了极大提升，大批高素质法律人才为国家的法治建设作出了卓越贡献。但是，随着时代的发展，原有的法学教育模式存在着不适应新时代法学教育要求的问题。在宪法学教学方面也是如此。广大宪法学学界同仁，也广为关注宪法学的教学改革问题。例如，上官丕亮教授认为，在卓越法律人才培养过程中，必须注重宪法的“教”与“学”，不仅要上好宪法课，更应该在各门法学课程都都要培养宪法的理念、贯彻宪法精神。[2]朱福惠教授则更为犀利地指出，在以往的宪法学教学中存在着存在着“矮化中国宪法制度及其实践，导致学生在知识观上排斥中国宪法制度”的严峻问题。[3] 此外，在 2016 年中国宪法学年会上，董晓杰、王秀哲等诸多教授也再次论及了原有宪法学教学模式的缺陷与宪法学教学改革的必要性问题。[4]根据广大宪法学界同仁的研究和本人多年来在宪法学教学一线的经验，原有的宪法学教学存在着如下的一些不足。

（一）教师本位思想桎梏

长期以来，宪法学的授课教师在思想上尚没有发生转变，仍然以教师为主体，以讲授和灌输理论为主，忽视学生对教学活动的参与。尽管这种思想的出发点是要让学生学会知识，但结果会造成学生对知识死记硬背以及理解的不深入。具体表现为多数学生在宪法课程教学结束后，对所学的宪法知识处于茫然状态，感觉知识点繁杂，知识碎片化现象严重，应对考试束手无策。

（二）人才培养机制陈旧

宪法学在教育部规定的高等院校法学专业 16 门核心课程中被定性为基础理论专业课。从宪法学的学科体系来看，也是理论性较强的一门学科。目前的宪法学课程也多以讲授宪法学原理为主，案例或者事例教学以及实践教学占比非常有限。学生缺少实践参与和体会的机会，即使在对为数不多的宪法事例进行分析时，也是以教师介绍学界的观点为主。结果导致，一方面学生认为宪法是远离社会生活的，另一方面，当遇到宪法问题时，学生不知道从何处入手。这与当前急需的培养理论与实践相结合的卓越法律人才的要求相距甚远。

（三）课程结构和内容僵化且脱离现实

原有的宪法学教学模式，往往会陷入以介绍西方宪法制度为主、对我国宪法制度关注不够的误区。在介绍中国的宪法制度时又缺少对中国宪法与宪法原理普遍性之间的对应关系的阐述。这在宪法学教学过程中的表现是比较普遍的现象。例如，在介绍宪法权力制约和监督原则时，将授课重点放在了美国式的三权分立与相互制衡的内容上，忽视在民主集中制下权力制约和监督的效果；在介绍宪法解释和违宪审查时，将授课重点放在了美国的司法审查、法国的宪法委员会审查以及德国的宪法法院审查的相关优势上，而介绍我国的全国人大及其常委会的宪法监督时，往往站在批判的角度，忽视我国在宪法监督方面取得的进步；在介绍公民的言论自由时，也以美国经典的纽约时报诉沙利文案、申克案等案件为主，配之以国内秦火火案、初中生发帖被刑拘案博得学生眼球。由此引发的后果是，学生在学习本门课程后对国内的宪法运行信心不足，而盲目推崇西方的宪法制度。这种授课方式的严重缺陷，已经引起了国家最高领导层的重视。习近平总书记指出：“有的人奉西方理论、西方话语为金科玉律，不知不觉成了西方资本主义意识形态的吹鼓手”。[1]长此以往，必然导致国家未来的法律人不了解自己国家的制度文化，并最终丧失对国家制度的热爱与忠诚，甚至会威胁到国家的宪法制度安全。

（四）宪法意识和宪法观念培养不足

这是前述问题综合作用下必然产生的消极后果。教师自身对中国宪法实践的认同有待提高，授课缺少热情和激情，多有照本宣科之势，加之授课过程脱离实践，导致学生对宪法敬而远之，学习的兴趣也自然不浓，应付考试者居多。课程学完后，学生普遍感觉宪法虽高大上但不接地气。在这种教学氛围下，法科学生宪法意识和宪法观念的培养，亟需加强，否则即与党和国家增强宪法意识、维护宪法权威的大局相悖。

宪法学界已经意识到了原有的宪法学课程教学方面的不足，围绕着宪法教学改革的研究已经深入开展。除了各类学术期刊及教学研究类期刊上公开发表的论文以外，中国法学会宪法学研究会在每次召开年会时，其下设的宪法学教学研究专业委员会就宪法学教学领域的问题展开专门的研讨，针对宪法学的教学改革方向及具体措施形成了相当有借鉴意义的成果。这些成果成了新时代推动宪法学教学改革的必要理论支撑。

二、新时代宪法学教学改革的目标

宪法学教学改革，必须要有清晰明确的目标。只有如此，才能明确地确定改革的措施和推动改革的步骤。教育的目的在于培养具有自主精神的合格公民，法学教育的目的在于“训练为社会服务为国家谋利益的法律人才”[2]。在宪法学教学目标上，有学者认为：“宪法学教学应以公民的基本权利为核心，培养学生自我权利保障的观念，孕育尊重基本权利的意识，使作为未来公民的法学学生成为法治国家的坚实基础”。[3]还有学者认为，宪法学教学应“培养学生的法学实践能力和提升公民素质”。[4]这些观点，对清晰地界定宪法学教学改革的目标具有重要的价值，但却存在着失之片面的

* 内蒙古大学法学院副教授、硕士生导师，本文是国家社科基金青年项目《选举文化与村民自治立法的互动研究》(项目批准号：12CFX020)的阶段性成果。

① 《立德树人德法兼修抓好法治人才培养 励志勤学刻苦磨炼促进青年成长进步》，载《人民日报》2017 年 5 月 4 日第 1 版。

② 上官丕亮：《培养卓越法律人才更应重视宪法教学》，载《中国宪法年刊（2015 年第十一卷）》，法律出版社 2016 年版，第 111 页。

③ 朱福惠：《宪法学教学如何面对中国的宪法实践》，载《中国宪法年刊（2015 年第十一卷）》，法律出版社 2016 年版，第 99 页。

④ 参见董晓杰：《论本科宪法学教学的困境与改革思路》，载《法律体系的合宪性控制——中国宪法学研究会宪法学教学研究专业委员会 2016 年年会论文集》，河北保定，2016 年，第 29-34 页；王秀哲：《法学本科宪法事例教学探析》，载《中国宪法年刊（2015 年第十一卷）》，法律出版社 2016 年；等等。

⑤ 习近平：《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社 2017 年，第 327 页。

⑥ 前引②，上官丕亮文。

⑦ 前引④，董晓杰文。

⑧ 前引④，王秀哲文。

问题。要想确定新时代宪法学教学改革的目标，就必须总结过去宪法学教学的不足，并在新的时代背景下，予以解决，进而才能全面地界定新时代宪法学教学改革的目标。

在过去的宪法思想传播中，我们更多在强调民主、法治和人权精神的培育。但培育的方式却是以西方的民主、法治和人权为模板进行的。其结果是，人们的民主、法治和人权精神被唤醒，但同时，也伴随着忽视文化基础、急功近利所带来的不良后果。当人人都觉得自己可以参与村务管理时，出卖选票却成为常态；在建设法治的路途上，也曾有过立法重数量轻质量的“形象工程”现象；人们在为权利而积极斗争的同时，信访制度的功能却发生异化——由信息汇集和监督制约的功能转向权利救济功能——即是忽视我国传统的“官本位”思想和“青天”情节所带来的权利泛滥。因此，新时代宪法学教学改革的目标应当是培养学生对宪法文化的认同感，在此基础上培育民主、法治、人权的精神和作为公民的责任意识，以及践行宪法的习惯与能力。

（一）新时代宪法学教学要培养学生的宪法文化认同

当今世界上，民主、法治和人权的精神成为世界宪法发展潮流的趋势，在宪法教学中当然要以这几个元素为教学的核心。但我们要明确的是，没有哪一个国家的民主、法治和人权可以成为范本，也没有哪一个国家的宪法是具有普适性的。因为“当今的世界有一个显著的现象，即所有的社会以及个体的认同都变得日益多元化”。[1]“多元”意味着我们要承认每个国家和地区在历史、文化、传统等基因上是存在不同的，而正是这些基因的不同决定了各国应当采取适合本国国情的制度架构来实现民主、法治和人权。因此，我们要了解外国宪法的先进经验，更要了解我国宪法制度和实践中蕴含的宪法文化，认知、理解并接受这种宪法文化。正如苏力教授所言：“重要的不是幻想有什么可以令历史在此终结的制度，而只是尽人力建立一种在当时看来最可行、并仅在这一意义上最好的制度……这是一种务实、保守但又开放的态度。”[2]也正是承认宪法文化的多元性，才能更好地理解我国的宪法模式的优势，才能更好地理解作为同为宪法文化模式组成部分的西方宪法文化，才能做到既不妄自菲薄，又能避免盲目崇拜。“中国特色社会主义文化积淀着中华民族最深层的精神追求，代表着中华民族独特的精神标识，是中国人民胜利前行的强大精神动力。”[3]也正是因此，立足中国才能基于中国宪法的经验和教训去发现中国宪法实践的可能。[4]我国近代著名法律教育家孙晓楼先生曾提出，“法律人才的培养一定要具备三个要件：要有法律的学问、须有法律的道德、要有社会的常识。”[5]这里的“社会”，自然包括对中国文化、传统等多方面的了解，这是成为理性法律人的重要前提。

（二）新时代宪法学教学要培养公民的责任意识

在权利话语时代，公民的义务和责任意识很容易被忽略。事实上，民主不意味着一面滥用手中的选举权，一面却对政府谩骂指责，法治也不是一面试图钻法律空子，一面又说权力在扩张。“国家是由一个一个的公民所组成的，有什么样的公民，就有什么样的国家。即使存在这样或那样的不足，我们每个人都有责任”。[6]实践中常常出现这样的情形，一方面地方政府在官网等媒介上公布某立法草案的征求意见稿，广开言路，但收到的反馈寥寥无几；另一方面，有关法学专家却在指责地方政府闭门立法、没有广泛征求意见。其中或许会有信息不对称的客观原因，但同时也反映出法律人社会责任的缺失。因此，应当更加明确在民主和法治的语境下其应当履行的义务和承担的责任，这是成为有担当的法律人所应具备的基本素养。在全面依法治国的大背景下，我们既要强调公民的权利，培养公民的权利意识，但与此同时，更要培养与权利相对应的“义务”观念。要知道，在法律上权利与义务具有共生关系，没有只有权利的义务，也不存在没有义务的权利。不讲义务的权利，只会导致权利的滥用，进而侵害到他人的权利与自由。新时代宪法学教学过程中，在弘扬权利保护的同时，也要清晰阐明权利背后的义务与责任，培养法律人良好的责任意识。

⑨ [美]古特曼：《民主教育》，杨伟清译，译林出版社 2010 年，第 333 页。
⑩ 苏力：《大国宪制：历史中国的制度构成》，北京大学出版社 2018 年，第 99 页。
⑪ 前引⑤，习近平书。
⑫ 参见朱苏力：《追问法学教育承担的历史使命》，载《法制日报》2011 年 5 月 4 日第 11 版。
⑬ 孙晓楼：《法律教育》，王健编校，中国政法大学出版社 1998 年版，第 13 页。
⑭ 前引②，上官丕亮文。

（三）新时代宪法学教学要培养学生践行宪法的能力

宪法实践是维护宪法权威、坚持依宪治国的必经道路，因而是至关重要的。一方面，践行宪法是认同宪法文化的结果，也是公民民主、法治和人权精神以及责任意识的具体化反映；另一方面，践行宪法有助于更加深刻地了解和认同宪法文化，更能够体会民主、法治、人权以及责任与义务的重要性。只有培养学生践行宪法的能力，才能让未来的国家法律人形成对宪法制度的深刻认同、拥护和信仰。“宪法的根基在于人民发自内心的拥护，宪法的威力在于人民出自真诚的信仰”。[1]新时代下，全面深化改革和全面推进依法治国的总目标都不约而同对宪法的实践提出了更高的要求，即如何在维护宪法权威的前提下建设社会主义法治国家并推进国家治理体系和治理能力的现代化。因此，坚定地践行宪法是新时代法律人的基本要求。宪法学教学过程中，必须着力培养学生践行宪法的能力。通过对学生践行宪法能力的培养，稳固宪法在法律体系中的地位，树立宪法的权威，更好地推进依宪治国。

在实现上述宪法学教学目标的过程中，自然能够培养既通晓中国宪法原理又理解中国宪法实践，既坚持宪法信念又致力宪法改革的新时代法学创新人才。唯有此，才能在坚持道路自信、理论自信、制度自信和文化自信的前提下，建设民主、法治、人权的社会主义国家，实现国家治理体系和治理能力的现代化。

三、新时代宪法教学改革的措施

2015 年起，笔者所在的高校将宪法学课列入教学改革的试点课程。在授课过程中，充分借鉴了宪法学同仁广泛采用的“情感教学法”、“宪法事例教学法”、“讨论式教学法及情景式教学法”、“利用信息网络技术的实验教学法”、“导控教学法”等方法。[2]此外，还针对前述宪法学课程教学中存在的问题进行了大幅度调整，为宪法学教学改革，探索了一系列操作性较强的措施。

（一）转变教师本位的思想观念

为转变教师本位的观念，必须树立学生的主体地位。为此，在上宪法学课程之前，教师将教材和参考书目预先布置给学生，课堂上讲解理论部分为学生打好基础，提问式启发学生联系实践并深入思考。这便由原来的单纯讲授、学生被动接受转变为讲授与讨论相结合、学生主动参与，让学生成为教学活动的重要参与者。教材以高等教育出版社、人民出版社共同出版的马克思主义理论研究和建设工程重点教材《宪法学》（高等教育出版社、人民出版社 2011 年版）为基础，辅以林来梵教授著述的《宪法学讲义》（法律出版社 2015 年，第 2 版）和胡锦光和韩大元教授著述的《中国宪法》（法律出版社出 2016 年，第 3 版）为支撑，结合各个知识点为学生推荐相对应的著述。如讲授宪法监督制度，推荐翟小波教授的《论我国宪法的实施制度》（中国法制出版社 2009 年版）；讲授人民代表大会制度和选举制度部分，推荐已故蔡定剑教授的《民主是一种现代生活》（社会科学文献出版社 2010 年版）和《中国选举状况的报告》（法律出版社 2002 年版），等等。教材与参考资料的推荐，既考虑到上述资料均立足本国宪法的实践，又考虑到刚上大一学生的接受能力。学生阅读时不会觉得晦涩难懂，反而比较容易理解。教师讲授原理和启发式提问的同时，学生通过阅读增加对我国宪法原理和实践的了解和思考，从而改变原来以讲为主、学生无法参与的模式。

（二）建立法学创新人才实践性培养机制

相对于其他社会科学而言，法律具有极强的实践性。“法律的这个社会角色决定了法学教育一定是具有明显应用特征的教育”。[3]因而，实践培养对于法学人才而言更为重要。在这种培养机制下，

⑮ 习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社 2014 年，第 140 页。
⑯ 参见梁红霞：《情感教学法在宪法学教学中的运用》，载《中国宪法年刊（2015 年第十一卷）》，法律出版社 2016 年版，第 120-125 页；王秀哲：《法学本科宪法事例教学探析》，载《中国宪法年刊（2015 年第十一卷）》，法律出版社 2016 年版，第 112-119 页；张晓琴：《宪法学教学重点重构与教学方法改革研究》，载《广西教育》2011 年第 6 期，第 71-73 页；陈新：《宪法实验教学的信息技术改革：目标、原则、作用、方案》，载《荆楚学刊》2017 年第 1 期，第 55-63 页；邵亚萍：《教学过程导控与法律人才培养——基于<宪法>课程教学改革的实践与思考》，载《教育理论与实践》2016 年第 9 期，第 50-52 页。
⑰ 徐祥民：《我国法学教育的自省——法律实践教学不足原因何在》，载《中国法学教育年刊（2015•第三卷）》，法

学院和教师为学生提供尽可能多的实践机会，广泛挖掘课程教学团队的可用资源，通过实地调查、专题讨论、宪法日演讲、合作性学习、模拟宪法宣誓、为年度宪法事例投票等方法，让学生学习宪法的方式多样化。在国家机构部分，布置学生登录中国政府网、中国人大网和所在地的地方政府及人大网站查看政府信息公开的情况并关注地方立法动态；在基层群众自治组织部分，由来自农村的学生分享本村村民自治的效果和不足；在公民的基本权利和义务部分，组织学生针对言论自由进行专题讨论；在选举制度部分，模拟选举过程及当选后的宪法宣誓；在民族区域自治制度部分，组织学生对自治区内少数民族享有的优惠政策进行梳理，等等。通过上述活动的开展，帮助学生将宪法原理与宪法实践有机结合，进而能够用中国的宪法原理来解释中国的宪法实践。

（三）优化课程内容

过去的很长一段时间，我国的法学教育陷入一种怪圈，即介绍并推崇西方的法学思想和法律制度，而对我国的法律传统和法律制度百般责难。[1]这种现象在宪法教学中更为严重。由于我国宪法的制度设计和实施机制与英国、美国为代表的西方国家存在很大不同，部分教师在讲解中国宪法学时，以西方为主要参照，完全忘记了我国独特的历史传统与文化传承，导致学生既不理解我国的宪法原理，又不知晓我国的宪法实践，盲目地崇洋媚外，其后果是极为可怕的。习近平主席指出："如果我们用西方资本主义价值体系来剪裁我们的实践，用西方资本主义评价体系来衡量我国发展，符合西方标准就行，不符合西方标准就是落后的陈旧的，就要批判、攻击，那后果就不堪设想！最后要么就是跟在人家后面亦步亦趋，要么就是只有挨骂的份。"[2]

为解决目前国内宪法授课以介绍西方宪法制度为主的误区，宪法教学改革主要采取以下方式：教师在鼓励学生以阅读和自学的方式了解世界宪法制度发展的同时，着重讲授中国宪法制度和宪法实施的历史背景和文化因素，坚持人民代表大会制度和党的领导，引领学生坚持文化自信和制度自信，立足中国实践发现中国的宪法问题并思考完善的路径选择。由此，培养出既有改革精神又脚踏实地的新时代创新法学人才。

在我国是单一制的国家结构形式部分，结合我国的历史变革和文化传统，分析"历史中国的家国天下宪制问题仍然影响着当代中国"[3]的合理性。在选举制度部分，授课教师对我国建国后选举制度"两次立法、六次修改"的发展历程进行了梳理，重点介绍直接选举范围的扩大、等额选举改为差额选举、农村和城市每一代表所代表的选民数的比例变化、候选人信息的透明度提升等制度优化内容，使学生感觉到我国的民主进程在加快，增强对我国民主制度的认同。在关于人民法院和人民检察院的授课内容里，结合社会上关注的呼格吉勒图案和聂树斌案，从案件发生的严打背景、死刑复核下放的制度弊端，到现阶段冤案平反、死刑复核权回收以及司法改革的举措，进行详细的介绍。学生可以深切感受到我国司法制度的发展进步，也能够体会到习总书记提出的"要努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义"这句话的深刻含义。通过对我国宪法原理和宪法实践的介绍，帮助学生体会施密特曾指出的"政治生活的形塑，与法律生活的特定思考和论证形式有着直接的相互关联"[4]这一论断。

可以说，这种教学改革对教师自身提出了很高的要求，需要教师去挖掘和发现我国宪法文化、原理和实践中的精华，能够有效提升教师的理论和实践的研究能力，达到教学相长的目的。

（四）加强宪法意识和宪法观念的培养

教师在讲授宪法学课程之前，请学生填写《宪法意识调查》问卷。问卷的内容包括问答式和选择式。问答式，如"你认为宪法是什么？""宪法与日常生活有什么关系？"选择式，如"宪法日是哪天？A.12 月 1 日　B.12 月 2 日　C.12 月 3 日　D.12 月 4 日"；"你是否了解宪法赋予公民的基本权利？A.不了解　B.了解一些　C.非常了解"；"你是否读过宪法文本？A.完全没有读过　B.读过一部分　C.完整读过"；等等。根据问卷情况有针对性地调整教学内容和方式。除了在授课、合作性学习、专题讨论中运用宪法事例辅助教学以外，教学过程中专设《每周两例》环节，其中一例是教师结合教学内容选取已经公布的宪法事例来分析原理和实践，另一例则由教师和学生共同选取。具体做法如下：教师和学生关注新闻媒体，对所发生的且认为涉及宪法问题的事件在微信群中发布，选择关注度较高的事件由学生课下思考、讨论，再由教师课上分析，由此增强了宪法课的时事性、聚焦性与生活性，使学生深切感受到宪法并不是高高在上、而是与我们的生活息息相关的。此外，在宪法监督部分，将近年来违宪、违法的各类法律规范的内容、影响事先布置给学生，组织学生进行专题讨论，培养学生树立宪法权威的观念。

四、新时代宪法学教学改革的成效

在明确了新时代宪法学教学改革的目标，并针对原有宪法学教学中存在的问题采取改革措施后，笔者所在学校的宪法学授课效果有了明显提高。

（一）提升了学生的宪法文化认同感

宪法是由具体的制度构建起来的。要增强学生对宪法文化的认同，便应从宪法制度的实践效果上予以彰显，让抽象的文化认同，转变为宪法的制度优势。进而，让学生对宪法文化的理解不再抽象，要让学生知道，正是我国宪法的规定符合了中国社会的国情，才有了中国速度和中国奇迹的发生，才有了中国用四十年的时间，走过了资本主义几百年的发展道路，才能让牢固树立实现伟大的中国梦的理想并为之奋斗。

为此，在《每周两例》环节，学生通过新闻媒介发现的与宪法相关的事例涵盖了公民权利及义务、国家机关、村民自治、特别行政区制度等各方面的内容。如由"港独组建防卫军招摇过市"讨论言论自由、表达自由以及香港与中央政府的关系；由"成都宗亲祭祖办千人大宴，只要同姓不认识也能吃"讨论宗族势力在新形势下可能对村民自治的影响；由"两会代表、委员建议女职工生育二胎的保障"讨论计划生育政策的发展演变；由"江歌案"讨论言论自由和隐私权的冲突；由"甘肃祁连山环保事件"讨论地方立法的界限；由"全国人大常委会决定：各级政府重大决策出台前向本级人大报告"讨论人大与政府的关系；由"北京市冬季清理行动"讨论政府管理与迁徙自由的博弈；由"于欢案"讨论社会舆论对司法的影响，等等。"理论知识必须在学生的课程里具有可应用性……不能让知识僵化，而要让它生动活泼起来——这是所有教育的核心问题"。[5]宪法学的实践性虽然没有像其他部门法那样体现在具体案件的裁判中，但它具有比其他法学学科更宽广的实践空间。运用微信、网络这种每天能够接触到的途径去发现和思考宪法问题的方法，引起学生的极大兴趣，体会到"宪法的生命在于实施"这句话在现实生活中的反映。通过宪法制度在生活中的实现，让学生了解中国宪法文化，认同中国宪法文化。

（二）强化了学生的责任意识

宪法学课程的重要目标是，让学生知道，他们是国家的主人，肩负着国家的未来和人民的福祉，责任重大。为此，必须要让学生明白，每个人都是国家事业的参加者，国家具体法律政策的出台，会与每个人息息相关，必须有高度的责任感。在讲授宪法学课程过程中，适逢内蒙古自治区人大常委会发布《旅游条例（修订草案）》、《五年立法规划（草案）》、《物业管理条例（修订草案）》等公开听取意见的公告。学生根据教师的要求对上述几个草案进行阅读、思考，并大胆提出意见与教师交流，进而相关的意见和建议被提交给立法机关参考。事实上，宪法之所以重要，是因为它为我们提供了参与法案制定的制度与途径。在这个过程中，学生一方面了解了地方人大的立法工作，另一方面也自觉地对身边的旅游和物业管理等方面给予了较大的关注，并引发深刻的思考。

让那些家在农村的同学，利用寒暑假、国庆、中秋等法定假日，对本村的村民自治状况开展调研。很多学生之前并不关注本村的村务，接到任务后，学生会通过积极走访或打电话询问等方式了解，表现出较大的关注度和积极性，表示这是自己在民主领域的一次有意义的尝试。

宪法学课程教学改革的目标之一，便是让学生知道他们才是国家的主人，是国家的未来，决不

律出版社 2016 年版，第 73 页。

⑱ 参见前引②，上官丕亮文。

⑲ 前引⑤，习近平书。

⑳ 前引⑩，苏力书。

㉑ [德]卡尔•施密特：《论法学思维的三种模式》，苏慧婕译，中国法制出版社 2012 年，第 48 页。

能作中国法治进程的旁观者和反对者，而是要积极参与进来。通过授课过程中采取的相关措施，学生的责任意识显著增强。

（三）提升了学生践行宪法的能力

在宪法学教学改革过程中，部分学生受到启发积极参与国家的宪法实践。例如，在人民代表大会制度部分的专题讨论环节，有学生大胆提出了《关于人民代表大会制度新时代的构想》，将人大代表的产生、履职以及选民的监督与人工智能和信息技术相结合，构建了一个名为“人大代表廉政选举系统”的智能系统，“设立的目的是为了使我国的人民代表大会制度落于实处，真正发挥人大为人民负责的职能，推进我国政治民主化的发展”。这一系统的优势在于方便（手机 APP）、高效（系统自动生成电子档案：年龄、是否被剥夺政治权利、政治参与点等）、实用（终端上可以选择选民或者候选人，二者的程序有区别）、真实（当选代表在任期结束后，系统生成总结报告表，给出履职程度分）和安全（设有选举黑名单，避免该系统受到分裂叛国分子和不法分子的利用）。这份构想的可取之处，不仅仅在于学生的大胆想象，更重要的是在于每一个环节的设计都直击我国目前选举制度和人大制度的弊端和不足，比如，政治参与点是根据 APP 使用人对选举的关心程度、参与度等进行打点，且会成为一个硬性的指标，国家机关工作人员的考核以及录取都会参考这点，因此，“不管是自愿的还是功利的，都会让行使政治权利成为常态”；总结报告表里面包含当选代表在任期内为人民做了什么实事，提出了什么提案，是否深入群众、反映群众的呼声，当初的承诺是不是空头支票等综合信息并给出履职程度分，将伴随代表的一生，也为下次选举做准备，选民可以在终端上了解人大代表候选人的相关信息，帮助选民作出正确的选择。虽然学生的创造还只是“构想”，但这足以说明法学创新人才培养的方向是正确的。“创新就要直面现实，尤其是现实中的问题，就要敢于探索和尝试”。[9]既了解我国的实践，同时又脚踏实地想要去改革，这样的教学应该是成功的，也表明学生践行宪法能力的提升。

（四）提升了宪法学课程的学习效果

通过宪法学教学综合改革措施的实施，学生普遍反馈学习效果有了显著提升。为了解学生的讨论效果以及对讨论的建议和意见，请学生填写了《教改课程讨论环节效果调查》的问卷，问题包括：你感兴趣的讨论题目、你觉得讨论效果最好的题目、对训练查阅资料的能力是否有帮助、对训练动脑思考的能力是否有帮助、对训练表达能力是否有帮助、对理解宪法和民族区域自治法的相关理论和实践是否有帮助。经统计，认为对训练查阅资料的能力、动脑思考的能力、表达能力以及理解宪法的相关理论和实践有显著帮助的占比分别为 78.4%，88.2%，90.2%和 94.1%，学生普遍对这种教学模式给予了较好的评价。

经过几年的努力，宪法学教学改革取得了一定的成绩，当然，也存在一定的不足。如囿于学时的禁锢，学生认为某些问题的讨论还不够深入，比如关于人民代表大会制度和言论自由的讨论；讨论的形式是否可以采取辩论式以增加对抗性等。这些不足与存在的问题，正是推动现时代宪法学教学改革的动力。在新的时代背景下，将充分吸收学界同仁进行宪法学教学改革的优秀成果，进一步探索宪法学教学改革的措施与路径，共同为国家的法治建设服务。

[9] [英]怀特海：《教育的目的》，庄连平 、王立中译注，文汇出版社 2012 年，第 9 页。

论以培育善好国民为中心的宪法专业教育

刘永　汪雨涵*

摘　要：宪法专业教育是以宪法概念为基石范畴的研究与教学的耦合，但若将宪法概念拘囿于植根于近代西方特殊历史经验之上的宪法经典概念，不仅其所宣扬的个人主义价值观与集体主义的中国宪法精神背道而驰，不足为国民所认同以致无力应对转型中国道德选择困境；亦与其渊源大相径庭，遮蔽了国民在宪法概念中的应有之义。惟有在宪法精神的指引下，彰显培育善好国民的宪法专业教育本旨，方能促使宪法专业教育合目的性与合规律性的耦合！

关键词：宪法专业教育；宪法概念；集体主义；宪法精神；善好国民

一、宪法专业教育的本旨

（一）宪法专业教育的基石范畴

正如亚里士多德所洞见的，教育的本身在于培育有德性（Arêtes）[1]的善好国民[2]。但德性虽是人(human)与其他生灵（beast）区别开来的根本，仅仅将德性的养成寄托在虚无缥缈的逻各斯上无异于镜花水月[3]！德性的获得，在于其所生活社会道德法则——伦理规范的有道德性，即康德所称的先天和必然[1]222；伦理规范的有道德性又是由其产生之基础——组织社会生活的“元规范”的正当性所决定的，缺乏正当性的“元规范”无法孕育出能获得正确德性[2]313的社会成员！

宪法专业教育是以宪法概念为基石范畴的研究与教学的耦合[4]，其主旨在于培育善好国民——以信仰宪法为内心道德律令的健全人格（caput）者[5]。这一主旨能否贯彻其根本在于做为宪法学专业教育基石范畴的宪法概念能否满足历史与逻辑相统一的马克思辩证唯物主义方法论的要求，这也决定了宪法是否具有正当性，并能为国民所认同。然而，宪法专业教育这一主旨在当下贯彻的远非良好，即使在宪法宣誓制度开始为社会所熟知和国民教育登场的时代背景下。亟待在考察我国国情的基础上，促进宪法概念历史与逻辑的统一。

（二）转型中国道德选择困境与宪法经典概念的不足

组织社会生活的“元规范”并非脱离社会生活本身的逻辑自洽，而是植根于其上的产物，其产生、嬗变和重构无不由此！[3]32我国宗法社会的经济基础与西方古典时代父权、夫权退隐的夫妻财产共有制不同[4]175-177，即使在商品经济高度发达的南宋，也主要是财产分配家庭化与社会保障宗族化的混杂。财产分配家庭化是中央王朝保障财源和兵源的根本制度，通常表现为财产分配的诸子均分；社会保障宗族化是小农经济时代公共服务欠缺的补充，通常表现为嫡长子爵位继承制，是“家国”矛盾与妥协的产物。其决定了宗法社会的政治架构以“以德配天”为核心，以“礼”做为组织社会生活的“元规范”，构建起长幼有序、尊卑有别的宗法体系，其通过褒扬“知礼”君子与以“准五服以治罪”相为表里来型构社会公德，创造出极为稳固的集体主义道德生活模式[6]。

*作者简介：刘永（1979-），法学博士，西南政法大学博士后，闽南师范大学法学与公共学院副教授；汪雨涵（1991-），武汉大学宪法学与行政法学硕士研究生。

[1]德性论起自柏拉图对苏格拉底的祖述，亚里士多德集其大成。

[2]“政治学的目的是最高善，它致力于使公民成为有德性的人、能做出高尚行为的人”，参见亚里士多德.政治学[M].吴寿彭,译.北京:商务印书馆,2008:26.

[3]“如果说仅仅知道德性是什么还不够，我们就还要努力地获得它、运用它，或以某种方式成为好人……逻各斯虽然似乎能够影响和鼓励心胸开阔的青年，使那些生性道德优越、热爱正确行为的青年获得一种对于德性的意识，它却无力使多数人去追求高尚[高贵]和善。因为多数人都只知恐惧而不顾及荣誉，他们不去做坏事不是出于羞耻，而是因为惧怕惩罚……用逻各斯来改变长期习惯所形成的东西是不可能的，至少是困难的”，参见亚里士多德.尼各马可伦理学[M].廖申白,译.北京:商务印书馆,2008:312-313.

[4]关于宪法学范畴体系研究，可参见刘永.中国宪法学范畴体系研究[J].创新,2011,5(01):86-89.

[5]“人格是其行为能够归责的主体。因此，道德上的人格不是别的，就是一个理性存在者在道德法则之下的自由……一个人格仅仅服从自己给自己的准则”，参见康德.道德形而上学[M].李秋零,译.北京:人民大学出版社,2007:231.

[6]所谓“礼之所去，刑之所取，失礼则入刑，相为表里”，参见中华书局.后汉书卷四十六:郭陈列传第三十六[M].北京:

然鸦片战争以来，我国宗法社会出现所谓“三千年未有之大变局”，即在开埠各口岸人民生活的市民化和农民活动范围的扩大等因素的综合作用下[5]107~108，渐次瓦解了我国宗法社会的生活基础，并与乙巳修律为代表制度转型形成共振，解构了“礼”对社会生活的组织。再加上中国社会的现代化进程属于外源型，尽管组织当代中国社会生活的“元规范”[6]15-22——宪法及其附属体系已经架构起来[1]，但若将宪法概念拘囿于植根于近代西方特殊历史经验之上的宪法经典概念，其所宣扬的个人主义价值观与我国集体主义道德生活模式背道而驰，不足为国民所认同以致无力应对转型中国道德选择困境[2]，在社会公德层面呈现出国人在熟人圈中“知礼”，公共场所犬儒式“无德”的矛盾状态。[7]33-38

欲解决宪法经典概念的价值观与国民道德选择的冲突，就必须正视宪法经典概念的逻辑与历史局限，明晰我国宪法精神的独有品格，方能实现宪法专业教育培育善好国民的本职。如明治维新的“废刀令”和西南战争虽然冲击了武士阶层，但其后在制度层面对华族赎买和保护，客观上减轻了日本社会转型过程中因“元规范”重塑引起的转型社会道德困境。

（三）中国宪法精神的集体主义品格

根据学界通说，宪法精神在宪法文本中往往以宪法指导思想的形式出现。[8]33 宪法的指导思想与党在不同历史时期的基本路线具有十分密切的联系，党的基本路线往往直接表现为宪法指导思想[3]。由此可见，无论是从我国社会历史发展的实情，还是从党领导人民通过宪法建设社会主义的实践而言，宪法精神既不是宪法的终极价值关怀[4]，也不是西方意识形态和特殊社会土壤所产生的西方宪法精神，而是植根于我国社会土壤之上的中国宪法精神。为此，本次宪法序言的修改专门增加了全面建成社会主义现代化强国的奋斗目标，并为实现中华民族的伟大复兴指明了方向。

将西方宪法精神混同于宪法精神本身，乃至将其推崇为放之四海的真理，不仅在理论上是片面的，在实践上更是有害的[5]。只有从把握宪法正当性出发，才能准确理解宪法精神，才能形成对中国宪法的精神实质和整全体系的真理性认知[6]。

为此，可以将宪法精神界定为政治共同体中占主导地位的价值准则和特定时代的宪法要求在宪法中的反映。其与宪法的终极价值关怀不同，后者是普适意义层面的人的生存与发展，是全人类善好生活的愿景，其在某一特殊的政治共同体的具体实现有赖于对宪法精神的正确诠释。必须认识到宪法精神是宪法的终极价值关怀在某一政治共同体的具体实现，其与“民族精神”、“民族性”相通，是由该政治共同体的特定的时空条件所决定，而非乖戾专擅的逻辑自洽[7]。宪法精神在伦理层面主要

中华书局,2007:455～456.对其的解构或可见，刘永.“出礼入刑”与“送法下乡”：论规范主义的社会基石[J].安徽农业大学学报:社会科学版，2017,(1).

[1]2011 年 3 月 10 日，全国人大常委会委员长吴邦国向十一届全国人大四次会议作全国人大常委会工作报告时宣布，一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的，以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规与自治条例、单行条例等三个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成。

[2]道德选择困境在伦理学上又被称为道德困境，是社会转型时期组织社会生活的“元规范”未明确或社会成员对其不认可而引起的道德评价和道德选择的二难状态。参见罗国杰。中国伦理学百科全书（第 1 卷）:伦理学原理卷[M].长春:吉林人民出版社 1993:333.

[3]毛泽东于 1953 年 3 月初在修改审定的《宪法草案初稿说明》中指出：“宪法的基本任务，就是要从国家的制度、国家的权力和人民的权利等方面作出正确的适合历史需要的规定，使国家在过渡时期的总任务的完成获有法律上的保证。宪法草案的主要努力，首先用在这个目的上。”在中央人民政府委员会第三十次会议也谈到：“一个团体要有一个章程，一个国家也要有一个章程，宪法就是一个总章程，是根本大法。用宪法这样一个根本大法的形式，把人民民主和社会主义原则固定下来，使全国人民有一条清楚的轨道，使全国人民感到有一条清楚的明确的和正确的道路可走，就可以提高全国人民的积极性。”宪法通过后，“全国人民每一个人都要实行，特别是国家机关工作人员要带头实行，首先在座的各位要实行。不实行就是违反宪法。”

[4]如范毅将宪法精神混同于宪法的终极价值关怀，提出以人为本的宪法精神概念说。见范毅：《论宪法精神的概念》，《现代法学》，2004 第 2 期。

[5]见 The general spirit of the constitution . . . seems to have arranged the creation of office among legislative powers", United States V. Maurice, 26 F. CAS 1211, 1213 (C.C. Va. 1823).

[6]如刘茂林、王从峰的研究，见刘茂林、王从峰：《论宪法的正当性》,《法学评论》，2010 年第 5 期，第 3 页。

[7]正如萨维尼所洞见的，“以此观之，当法律与民族情感和民族意识契合不悖，或逐渐调适而融合无间，则法的功用和

表现为主流价值取向，即在政治共同体中占主导地位的价值准则，通常以社会风尚的形式表现出来。其在文本中常常以宪法序言所展现出的对全社会价值观的引导之面目出现。具体到我国而言，宪法精神体现出鲜明的集体主义品格[1]，以社会主义核心价值观对全社会的引导来凝聚国家认同、实现民族复兴。因此，本次宪法序言的修改专门增加了全面建成社会主义现代化强国的奋斗目标，并为实现中华民族的伟大复兴指明了方向！

二、宪法概念的溯源

如前述所言，建构在近代西方特殊历史经验之上的宪法经典概念，不仅因其个人主义价值观与我国社会生活实情两相背离，而在逻辑、历史和文化层面凸显其局限；即使从其本身所萌芽的渊源而言，也不足以彰显国民与宪法概念的历史与逻辑联系。有必要从宪法概念的萌芽入手去进一步厘清宪法经典概念的逻辑与历史局限。

Constitution 开始脱离 Constitutio 并同化契约和普通法得以在英语中流行，并与博登主权论相[9]25-91 耦合，用来界定为共同体的基本法要到了 1738 年[2]。而之前无论是被指代确立封建关系的大宪章，还是被罗马皇帝矫诏都尚未遮蔽其词源 πολιτεία（国本或政制）的核心要素。不能不论及麦基文在《古今宪政》[3]一书中的贡献，其揭开了遮蔽在 πολιτεία 上的历史面纱，并将做为 πολιτεία 拉丁化的 Politeia 等同于最早的元规范意义上的宪法，有着超越 constitution（组织法）的重要意义，但由于麦基文对 πολιτεία 技术中立化[4]的误读[10]21-22不仅易使 πολιτεία 等同于缺乏正当性的 Τυραννίς[5]，而且从根本上抹杀了 πολιτεία 中的核心要素——国民，这本是马基雅维利主义兴起之后所力图实现之目的。

从词源上而言，πολιτεία 与 cicero（西塞罗）所说的 res publica[6]一样，都是 πόλις 或 civitātis[7]的最高治权所寄[8]，其主权归属于 populus（人民）[9]，正如亚里士多德所洞见的，πόλις 与国民密不可分，不是国家理性确定以后的利维坦[10]。因此，cicero 再次将 civitātis 重申为，“res publica res populi ,populus autem non omnis hominum coetus quoquo modocongre-gatus,sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus[11]”，具有人格（caput）方为人（human），否则至多算众生（beast）中

价值在于褒扬民族情感和民族意识；如果说有什么应与谴责的话，那么，当时法律类如一种乖戾专擅之物，而与民族两相背离”，见[德]萨维尼：《论立法与法学的当代使命》，许章润译，中国法制出版社，2001 年版，第 32 页。

[1]如陈明辉相关研究，见陈明辉：《中国宪法的集体主义品格》，载《法律科学》2017 年第 2 期。

[2]根据 1738 年博林布罗克进行的著名定义，从此宪法开始成为凌驾于整个共同体之上的基本法。参见博林布罗克:《博林布罗克全集》，第 3 卷，伦敦：约翰逊等出版，1809 年新版，第 157 页。

[3]翟小波翻译为《宪政古今》，似乎《古今宪政》这一翻译与亚里士多德《雅典政制》更有思想上继承关系。

[4]技术中立化在德语中是一个复合名词，包含技术化和中立化两个概念，技术化是指通过普遍立法的技术化来构建一个仅仅满足实证主义要求的 Legalitätsystem（合法体制），国家丧失正当性而成为自身为法的强权；中立化是指在该合法体制内将法中立化为可明确计算国家权力具体操作的技术工具——Gesetz（法规），法经过中立化不复为具有正当性的自然法。而立法技术中立化则是指经过上述的技术化和中立化的处理将 Verfassung（宪法）改造为仅仅满足罗列个人自由权利目录的 Verfassungsgesetz（宪法法规）。

[5]僭政

[6]城邦事务，通常翻译为“共和”，实际上是对亚里士多德所谈的混合政制的误译。真正共和概念出现要等到 19 世纪共和主义的兴起。

[7]城邦或母邦，区别仅在希腊语和拉丁语，指型构希腊各邦或罗马核心的公民团。

[8]即“政体（宪法）为城邦一切政治组织的依据，其中尤其着重于政治所由以决定的‘最高治权’的组织。城邦不论是哪种类型，它的最高治权一定寄托于‘公民团体’，实际上就是城邦制度，例如平民政体的治权寄托于平民（德谟），而寡头政体的治权则寄托于少数；治权所在的团体，既有这样的差别，我们就举以为两种政体的差别——其它各种类型的政体我们也凭同样的理由加以区分”，参见亚里士多德:《政治学》，吴寿彭译,商务印书馆 2008 年版，第 129-130 页。

[9]博丹的主权事实上是治权，“主权是共同体（commonwealth）所有的绝对且永久的权力，是凌驾于公民和臣民至之上的最高的和绝对的权力……人民或君主才永远是主权的合法所有者（qui en demeure tousiours saisi）”。但其将治权凌驾于主权之上并归于君主，值得注意的是，博丹主张主权并不一定仅仅归于君主；并认为主权受自然法和神法的约束,即“世俗的君主都要服从上帝和自然法，也要服从于不同民族的共同法”，参见博丹.主权论[M].李卫海，钱俊文,译.北京:北京大学出版社,2008:25-41.

[10]所以“城邦的成为一个组合物就好像许多‘部分’的结成为一个‘全体’，我们如果要阐明城邦是什么，还得先行研究‘国民’的本质，因为城邦正是若干（许多）国民的组合”，参见亚里士多德:《政治学》，吴寿彭译,商务印书馆 2008 年版，第 112-113 页。

[11]城邦（王译为国家，不太合适）乃是人民的事业，但人民不是人们某种随意聚合的集合体，而是许多人基于法权的

的一种（homo），也无法获得 ius civile(市民法)的保护，而沦为被支配的客体！

这是苏格拉底所开创的中经柏拉图所弘扬（在罗马由 cicero 所继承）的“德性即正义”——“our entire state has been constructed so as to be a ‘representation’ of the finest and noblest life……which true law alone has the natural powers to “produce” to perfection” [12]1483-1484。是以，πολιτεία 的根本使命在于促进公民团生活的善好，即 πολιτεία 只有在符合德性前提下方能与 Τυραννίς（僭政）区别开来，而成为公民团生活的圭臬。因此，《伦理学》的结尾与《政治学》的开篇再次弘扬，法度于 πολιτεία 的重要性，“这样的平民政体是在不能不受到指摘，实际上它不能算是一个政体。凡不能维持法律威信的城邦都不能说它已经建立了任何政体……命令永不能成为通则（“普遍”[而任何真实的政体必须以通则即法律为基础]）”[13]195，因为 Τυραννίς（僭政）就在于“在各类政体中，僭主政体[完全没有法度]就不像一个政体”[13]201。

因此，πολιτεία 做为宪法概念的萌芽其包含两个重要特征，并以国民为核心要素：

1、πολιτεία 是遵守公民团 θεσμός（法度）的公民团的善好生活方式，是国民生活理性的实现，成为 cicero 口中的 optimus civis（立法者）。其与现代政治学中的政制或政体相近，根据城邦政治力量的对比和城邦氏族残余的多寡、城邦经济发展程度，将城邦最高治权赋予给不同类型的公民团，βασιλεία（王制）、Αρισιοκρατία（贵族制）还是 δημοκρατία（混合制）都是不同政制下公民团对最高治权的寄托，其不同于 Τυραννίς（僭政）或平民政体中滥用“人民来做判断”的 νὸμος（国民大会决议），只有在此前提下才能成为公民团生活的圭臬，是政治正当性的最早阐述，也决定了建立在技术中立化前提之下的宪法经典概念不具备政治正当性的逻辑局限；

2、国民是 πολιτεία 核心要素。πολιτεία 与基本法概念的本质区别之所在，就在于其是围绕国民生活理性还是国家理性。事实上在宪法主体中，国家只是 πόλις（公民团）发展到民族国家时代的表现方式，是中世纪以来 commonwealth（共同体）概念的进一步发展，其本质并没有脱离 πόλις 本身，不应在国家理性的路径下强调国民与国家的二元对立，而应返回 πόλις 概念本身，明晰国民对国家政治生活的参与才是宪法权威得以确立的前提，这也同时彰显了基本法概念的历史局限。

正如库朗热所洞见的，国民对城邦生活的参与，就是通过行使治权以实现，包括祭祀、选举、审判、婚媾等类似罗马《十二铜表法》所规定的 iūscivile（市民权）[1]，这就是亚里士多德所谈到的人是政治的动物[11]7，国民通过参与城邦生活而实现生活德性。Πολίτης（国民），有父之子，为各城邦建立时各部落成员后代，与今天国籍法意义上的国民不同，希腊各邦所谓全称国民即“凡得参加司法事务和治权机构的人们”[11]114，不具备治权或治权不完备的生活在城邦中广大工匠、客民或奴隶是被排除在国民之外的；其与家父权解体之前的 civis 罗马（市民）类似。

这既是法国雅各宾宪法中积极国民的历史原型，又是宪法专业教育的重要意义之所在。在当代，尽管市场条件并非绝对完善，但改革 40 年以来客观上造就出广大的市民阶层，与 Πολίτης 相比是以核心家庭的生活为中心。为此，宪法专业教育必须以国民概念为核心，促进法学本科生国民意识的养成，因为与广大市民阶层相比，法学本科生在未来的职业发展中有更高的概率参与到政治生活中来，其是完善人民代表大会制度，尤其是完善候选人推荐制度的关键，也是引导市民阶层维护其基本权利的人才储备。

3、国民人格平等。三种政制的核心都是主权归于公民团，只是治权各有千秋。如亚里士多德所洞见的，“政体（政府）的以一人为统治者，凡能照顾全邦人民利益的，通常就称为‘王制（君主）政体’。凡政体的以少数人，虽不止一人而又不是多数人，为统治者，则称‘贵族（贤能）政体’……以群众为统治者而能照顾到全邦人民公益的，人们称它为‘共和政体’——这个名称实际上是一般政体的通称，这里却把一个科属名称用作了品种名称。引用这一名称是有理由的。一人或少数人而为统治者，这些人可能具有特殊才德；等到人数逐渐增加时，当然难于找到这么多各方面的品德都

一致性和利益的共同性而结合起来的集合体，参见西塞罗：《论共和国》，王焕生译，上海人民出版社 2006 年版，第 75 页。

[1]“城邦与城市在古语中并非同义。城邦是各家及各部落互相结合所形成的宗教与政治团体，城市则是这个团体进行集会、居住和神庙的所在”，参见库朗热.古代城邦：古希腊罗马祭祀，权利和政制研究[M].谭立铸等,译.上海:华东师范大学出版社,2006:123.

是完善的人，惟有军事性质的品德可以期望于多数的人们，武德特别显著于群众。所以在共和政体中，最高治权操于卫国的战士手中，这里必须是家有武备而又力能持盾的人才能称为国民而享有政治权利。相应于上述各类型的变态政体，僭主政体为王制的变态；寡头政体为贵族政体的变态；平民政体为共和政体的变态。僭主政体以一人为治，凡所设施也以他个人的利益为依归；寡头（少数）政体以富户的利益为依归；平民政体则以穷人的利益为依归。三者都不照顾城邦全体国民的利益。”[11]136-137

“政体（宪法）为城邦一切政治组织的依据，其中尤其着重于政治所由以决定的‘最高治权’的组织。城邦不论是哪种类型，它的最高治权一定寄托于‘公民团体’，实际上就是城邦制度，例如平民政体的治权寄托于平民（德谟），而寡头政体的治权则寄托于少数；治权所在的团体，既有这样的差别，我们就举以为两种政体的差别——其它各种类型的政体我们也凭同样的理由加以区分。”[2]129-130

cicero 重申主权在公民团，因此国民人格基于法权联盟而平等[1]。否则人（homo）泯然于芸芸众生（beast）无法承载人格（caput）所赋予的构建善好之邦的重托！

三、宪法专业教育的路径

如前述所言，宪法专业教育应当围绕善好国民培育为核心，促进法学本科生国民意识的养成。就中国特色社会主义法治社会的构建而言，应致力于培养以法学本科生为核心的“守法”意识，在中国集体主义宪法精神的指引下，奠定对宪法的信仰，使“守法”成为其内心道德律令。

（一）人格平等是集体主义的内核

如开头所言，任何社会的教育都是伦理教育，都力图培养出以改社会元规范为信仰的有德之民。转型中国法治社会的构建过程中，由于传统宗法社会的根基被粗暴扫除和城乡二元格局在城市化加速的背景下加剧，传统以“知礼”为核心的传统道德丧失基础。一俟城市化进程加速和法的僵化适用更加剧了转型中国道德选择困境。为消解此种困境，有论者给出否定法治回归“德治”的“良方”，极端者甚有宣扬尊孔读经来造就一批中国式的“哲学王”以改良社会。然而“德治”论者以为宗法中国是通过传统道德对所谓浇漓奢靡社会风尚的唾弃来实现社会和谐，其缺乏对宗法社会生活实情的考察，以致其构建和谐社会的方案与蒋介石的“新生活运动”殊途同归[2]。

宗法中国是以“亲亲”、“尊尊”为核心衍生建立起来的宗法社会体系，其对血亲关系的拟制出发，构建了一个长幼有别、尊卑有序的人格不平等的社会；而法治中国的核心架构在对宗法关系打破的基础之上，主旨在于促进平等主体之间民事权益的快速流转，进而需要构建一个以人格平等为基础的社会。从伦理学的历史演变，和人格在罗马法上的演进来看，国民不仅仅是国籍法意义上的具有某一国籍的自然人，其在伦理学上更重要的源自人格与人的紧密关联。人从根本上区别于动物，而具有政治性（社会性）在于人格的取得。[4]7从罗马法上 homo 与 human 的区别来看可以分外明晰罗马法将人分为三种，即 H omo——自然法意义上的人，即包括奴隶在内的所有生活在罗马帝国境内的人；Caput——具有人格权的人；Persona——具有某种身份的人。只有拥有家父权和市民权的自由

[1]即"Quare cum lex sit civilis societatis vinculum, ius autemlegis aequale, quo iure societas civium teneri potest, cum parnon sit condicio civium? Si enim pecunias aequari non placet, siingenia omnium paria esse non possunt, iura certe paria debentesse eorum inter se, qui sunt cives in eadem re publica. quid est enim civitas nisi iuris societas?…（所以，既然法律是国民联盟的纽带，由法律确定的权利是平等的，那么当国民的地位不相同时，国民联盟又依靠什么法权来维系呢?要知道，要是国民们不愿意均等财富，要是人们的才能不可能完全一致，那么作为同一个国家的国民起码应该在权利方面是相互平等的。就这样，国民社会若不是国民的法权联盟，又是什么呢?……"），参见西塞罗.论共和国[M].王焕生,译.上海：上海人民出版社.2006:87-89.

[2]蒋介石认为，“如果人民不能履行其对国家的职责，则国将不立，民将不存”，只有引导人民像“完全合格的……现代公民”那样行动，才能使国家新生。进而发动以儒家道德规范和普鲁士纪律（使全国公民的生活彻底军事化）双重强调的“新生活运动”，但蒋介石的新生活运动是彻底失败了。它动员中国人成为“新公民”的努力未获成功，哪怕“仅就从来没有去发挥群众的主动性这一点而言也是如此”，参见柯伟林.德国与中华民国[M].陈谦平,译.南京:江苏人民出版社,2006:200-208.

人才拥有完整人格，拥有公权和私权两部分权利。其中公权以被选举权为核心，私权以婚姻权为核心，所以是否具有人格是国民真正能被承认历史来源和伦理基石[4]106。因此，守法国民的培育并非简单地强调国籍法意义上的国民权利，更应注意到正如边沁和费希特所共同洞见的，平等人格是社会福利最大化的前提，是自身权利能得到尊重的前提。因此，在宪法专业教育中，应当尤其注意在国民基本权利的专业教育中，要反对过于强调个人基本权利而侵害集体福祉，乃至社会共同福利的倾向，充分发挥集体主义宪法精神对善好国民平等人格培育的引导！

（二）自治是国民德性养成的路径

由于我国初中等教育的升学导向，法学本科生在接受高等教育前鲜有机会管理自身和真正意义上参与到班级生活的建设中来。自治做为国民德性养成的路径，既包括自身的自治，即基于对人格平等的认同而将“守法”做为其内心道德律令而规范自身生活；还包括国民自身对社会本身的参与，这也是国民努力成为 optimus civis（立法者）的前置条件，即亚里士多德所洞见的，“共同的关心就要通过来建立制度，有好的法律才能产生好的制度……假如有人希望通过他的关照使其他人（许多人或少数几个人）变得更好，他就应当努力懂得立法学……立法学是政治学的一部分”[2]315-316。

“治大国如烹小鲜”，欲培养法学本科生日后参与政治生活的能力，需先从法学本科生自身所归属的共同体——班级、宿舍生活的参与着手。一方面，需要突破宗法社会差序格局下的特权与身份歧视对当前大学生的不利影响。如以班级自治实验为例，仍然存在着“官本位”对班级自治的不利影响，甚至有的班委会存在着班委集权压制班级成员的现象；另一方面，还需要与大学生自治生活相结合如结合当前的志愿者活动，进行宪法精神宣传、关注社会公益保护；以运行良好的模拟法庭模式进行诸如马伯里诉麦迪逊案的演练，在角色扮演过程中体会宪法精神对守法国民塑造的要求；进行案例与无领导小组讨论相互结合的教学改革，结合当前宪法热点问题进行案例演练，促进大学生培养自主、互动型学习方式;深入大学生自治生活的实践，从指导围绕班级自治章程制定的班自治生活的检讨与宿舍和谐生活的探讨，；再到围绕《罗伯特议事规则》来组织会议，在自治生活层面进行实操，促进了法学本科生国民德性的养成。

结语

宪法之所以能成为共同体社会的灵魂，从根本上在于宪法对共同体社会生活的调谐，其建构和关怀必须要落实到社会现实的需求，因此任何制度的创新解决的都是人本身的问题，而不是为了规范体系的自洽，此也是人类组织社会的根本之所在，也是宪法精神普适性具体实现的根本之所在！惟有在宪法精神的指引下，彰显培育善好国民的宪法专业教育本旨，方能促使宪法专业教育合目的性与合规律性的耦合！

参考文献：

[1]【德】康德：《道德形而上学》，李秋零译，人民大学出版社 2007 年版。

[2]【古希腊】亚里士多德：《尼各马可伦理学》，廖申白译，商务印书馆, 2008 年版。

[3]【德】萨维尼：《论立法与法学的当代使命》，许章润译，中国法制出版社 2001 年版。

[4]周枏：《罗马法原论:上册》，商务印书馆 2001 年版。

[5]李长莉：《以上海为例看晚清时期共同体生活方式及观念的变迁》，载史学月刊, 2004 年第 5 期。

[6]刘茂林、仪喜峰《宪法是组织共同体的规则》，《法学评论》2007 年第 5 期。

[7]刘茂林、秦小建：《人权的共同体观念与宪法内在义务的证成——宪法如何回应社会道德困境》，《法学》2012 年第 11 期。

[8]刘茂林：《中国宪法学导论》，北京大学出版社，2014 年版。

[9]【法】博丹：《主权论》，李卫海，钱俊文译，北京大学出版社 2008 年版。

[10]【美】麦基文：《宪政古今》，翟小波译，贵州人民出版社 2004 年版。

[11]【古希腊】亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译,商务印书馆 2008 年版。

[12]Plato. Plato Complete W orks[M]//LawsⅦ,817b~ c, John Madison Cooper, I ndianapolis: H ackett Publishing Company, 1997.

[13]西塞罗：《论共和国》，王焕生译，上海人民出版社 2006 年版。

论行政法学核心课程地位的失落与回归

——兼论行政法学和宪法学的分立

周　伟*

河南财经政法大学法学院 河南 郑州 450046

摘　要：行政法学是法学专业核心课程，但是在我国法学教学实践中，其核心课程地位已经失落，原因在于行政法学课程过于抽象、行政法在现实生活中被运用的不广泛、我国行政法学学科起步较晚导致教学研究相对不足等。行政法学核心课程地位失落导致行政立法、行政执法、行政司法人才匮乏，有必要让行政法学核心课程地位回归。行政法学核心课程地位的回归方法包括完善行政法学课程体系、提高行政法学在法学专业里的学分、增加行政法的教学时数、行政法学课程开设时间前移、宪法学和行政法学专业硕士研究招生分立、提高司法考试中行政法学知识的比例和设定行政法学课程模块等。

关键词：依法治国；行政法学；法律人才；核心课程

十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出："…加强法学基础理论研究，形成完善的中国特色社会主义法学理论体系、学科体系、课程体系，组织编写和全面采用国家统一的法律类专业核心教材，纳入司法考试必考范围。"以中国共产党全会决议的方式明确课程体系的完善，这在党的历史上还是破天荒第一次。在全面推进依法治国若干重大问题的决定中提及课程体系的完善，这就要求完善课程体系应当根据依法治国建设的需要来进行。法学教育的主要价值目标在于培养法律人才，目前我国相对匮乏的行政法学人才，为了满足依法治国对法学人才的需求，有必要根据我国法律人才的现实状况，强化行政法人才的培养，为此我认为行政法学核心课程地位的落实是完善我国目前法学课程体系、强化所需法律人才的关键所在。

一、行政法学核心课程地位的失落的现状

法学教育是个系统教育过程，为了实现法学教育的系统化，法学教育设置了多门课程，其中包括法学专业的核心课程和非核心课程。法学核心课程又包括法学基础理论课和法学专业基础课。专业基础课程是法学专业学生掌握专业知识技能必修的重要课程，按照教育部法学课程的设置，行政法学与刑法、民法、经济法和诉讼法等课程属于法学专业基础课程。行政法学之所以被列为法学核心课程，是因为行政法与刑法、民法共同构成三大实体法，行政诉讼法与民事诉讼法、刑事诉讼法共同构成三大诉讼法，而三大实体法和三大诉讼法是社会生活实践中被适用的最为广泛的法律。是否能够掌握并熟练运用这些法律是法学人才的根本标志。行政法学早在 1998 年就已经纳入到法学专业核心课程[1]，遗憾的是法学教学实践却漠视行政法学的核心地位。

（一）行政法学在法学课程设置中的学分与学时所占比率低

专业基础课程教学至关重要："专业基础课教学成功与否，不仅能很好地引导学生进入专业课学习，为学生专业知识在实践中的拓展奠定坚实基础，而且能够激发学生对基础科学的探究，为进一步专业深造埋下兴趣的种子。因此，专业基础课教育是整个大学教育中重要的中间环节。"[2]作为法学专业的核心课程，行政法学的重要地位自不待言，但是在我国具体的法学教学实践中，行政法学教学被漠视，其核心课程地位已经失落。

1、行政法学的学分相对较低

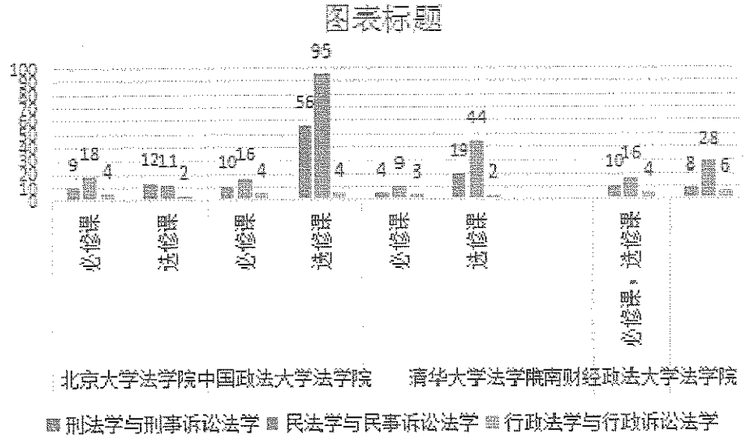
学科的重要地位可以通过学分的多少判断出来。行政法学学科的学分在各高校法学专业本科培养方案中可以显现出来。我对同为法学部门法的刑法学和刑事诉讼法学、民法学和民事诉讼法学、

*周伟（1967—），男，河南固始人，法学博士，河南财经政法大学法学院副教授，硕士生导师，主要研究方向：行政法学、立法学。

11998 年教育部高教司编写出版了《全国高等学校法学专业核心课程教学基本要求》明确规定法理学、中国法制史、宪法、行政法与行政诉讼法、刑法、刑事诉讼法、民法、知识产权法、商法、经济法、民事诉讼法、国际法、国际私法、国际经济法等 14 门课程为法学专业核心课程。2007 年，教育部高校法学学科教学指导委员会在中国人民大学举行全体委员会议会上通过的法学学科核心课程共 16 门，即新增了环境法与资源保护法、劳动法与社会保障法两门课程。

2陈玲俐：《大学专业基础课立体课程建设探讨》，载《高等建筑教育》2014 年第 2 期。

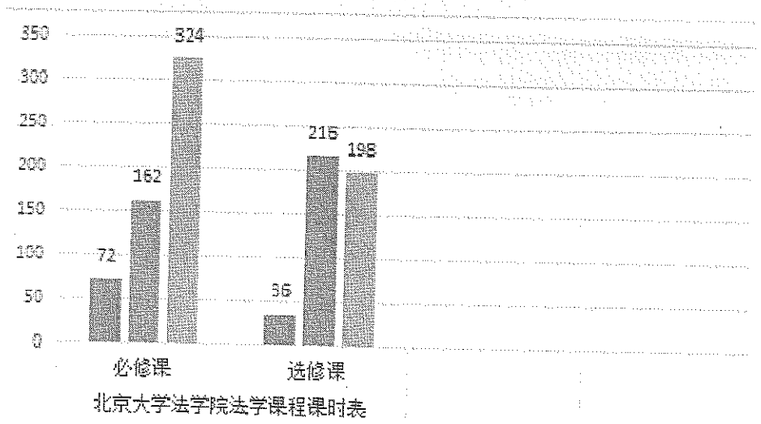
行政法学和行政诉讼法学的在可查的法学院的学科学分进行了比较。具体情况如表所示。



从上表各高校法学院的专业必修课和专业选修课的学分可以看出：全国各高校比较重视刑法学与刑事诉讼法学（以下简称刑法学）、民法学和民事诉讼法学（以下简称民法学），轻视行政法学与行政诉讼法学（以下简称行政法学），因为前两者的学分比后者高的多。北京大学法学院专业选修课中，刑法学学分是行政法学的 2.25 倍，民法学学分是行政法学的 4.5 倍。在专业选修课中，刑法学是行政法的 6 倍，民法学是行政法学的 5.5 倍。在中国政法大学法学院法学专业必修课中，民法学是行政法学的 4 倍，刑法学是行政法学的 2.5 倍；在选修课中，民法学学分高达 95 学分，刑法学学分 56 学分，而行政法学仅占 14 学分，分别是行政法学的近 7 倍和 4 倍。在清华大学法学院法学专业培养方案（2006）必修课中，民法学是行政法学的 3 倍。在选修课中，民商法和民事诉讼法占 44 学分，刑法学和刑事诉讼法学占 19 学分，而行政法学仅占 2 学分。中南财经政法大学法学院法学专业必修课中，民法共是行政法学的 4 倍，刑法学是行政法学的 2.5 倍。在选修课中，民商法和民事诉讼法占最高可选 28 学分，刑法学和刑事诉讼法学占 8 学分，而行政法学最高只能选 6 学分。从学分上看，行政法学核心课程地位的失落是非常明显的。

2、行政法学的学时相对较少

不仅学分少，和其他法学核心课程相比，行政法学的教学课时也很少。笔者对北京大学法学院 2013 年版本科生课程同为核心课程的行政法与民商法专业、刑法专业的学时进行了比较，其结果是行政法的课时要少得多。在专业必修课中，行政法学与行政诉讼法学放在一起开课，每周 4 学时，按照每学期 18 周算（以下各学科均按每学期 18 周算），行政法学和行政诉讼法学总课时为 72 课时。而同为核心课程的刑法学和刑事诉讼法学分开上课，总学时 162 节，其中刑法学总课时为 90 课时，刑事诉讼法学总课时为 72 学时；同为核心课程的民商法专业总课时为 324 学时，其中民法总论 54 学时，物权法 36 学时，债权法 72 学时，商法总论 36 学时，知识产权法 72 学时，民事诉讼法单独开课计 72 学时。就专业选修课而言，行政法专业在北京大学法学院仅有外国行政法可选，计 36 学时。而刑法专业则包括犯罪学、形势政策学、刑事侦查学、刑事执行法、实用刑法学、外国刑法等六门可选课程共 216 学时，民商法学专业则包括亲属法与继承法、企业法与公司法、英美侵权法、知识产权法等四门可选课程共 198 学时。列表如下：



其他高校有关行政法的课时设置和北京大学法学院的课时设置相差不大。通常情况下，各高校的教学时数大体是这样的：民法学和民事诉讼法学是分开授课的，其中民法学大约占 72 课时左右，诉讼法学占 54 课时左右，其中民法学包括民法总论、民法分论。而行政法学总课时数是 72 学时，这 72 学时要完成行政法总论、诸多行政法制度、行政诉讼法、行政程序法、国家赔偿法、公务员法等重要部门法的教学。由于课时过少，加之行政法起步晚，理论不成熟，老师只能选择性地讲解，这样学生对行政法知识的掌握很不扎实。行政法学的课时数与行政法学作为法学专业基础课程的地位极不相称。

（二）行政法学科在硕士研究生招生考试和司法考试中所占比重轻

不仅法学本科教学如此，行政法学核心课程地位的衰落还表现在研究生招生和培养过程中。

1、研究生招生考试中行政法学所占比重少

在研究生招生考试中，大多数法学一级学科高校在法学招生考试中，行政法学所占考试比例太少，有的学校甚至直接不再把行政法学作为专业考试科目。例如在中国人民大学 2015 年的招生目录中，理论法学包括法理学、中国法制史、宪法学，应用法学包括刑法、民法、诉讼法、经济法、环境资源法、国际法（含国际公法、国际私法、国际经济法）、知识产权法，行政法学不在考试范围之内。2015 年郑州大学宪法与行政法专业招生时考试科目专业基础课为法理学、宪法学、中国法制史计 150 分，专业课为刑法学、民法学计 150 分，行政法不是该专业的考试科目。河南财经政法大学宪法与行政法专业研究生入学考试法理学作为专业基础课 150 分，刑法学和民法学作为专业课 150，宪法学与行政法学都不是考试科目。研究生入学考试行政法学不列入考试内容会导致学生的行政法专业课知识比较差，相关的行政法研究生教学非常难。由于基础差，培养出的行政法学研究生的行政法专业能力也会差强人意。

2、硕士招生计划名额少

相对于刑法学、民法学和诉讼法等部门法学核心课程，宪法学与行政法学招收的研究生的数额要少的多。笔者查阅了中南财经政法大学 2012——2015 四年间硕士研究生招生情况，从统计的数字来看，刑法学专业共招收 348 人，民商法学共招收 501 人，而宪法学和行政法学共招收 160 人。具体招生人数如下：

	刑法与刑事诉讼法	民法与民事诉讼法	行政法与行政诉讼法
2012	87	121	41
2013	84	122	39
2014	88	120	42
2015	89	118	38

从上述表中可以看出，中南财经政法大学招生人数民法学与民事诉讼法招生的人数是宪法学与行政法学的 3 倍还多，刑法学和刑事诉讼法学招生的人数是宪法学与行政法学的 2 倍还多。其中宪法学每年招生的人数要占宪法学与行政法学的 1/3 还多，这样行政法学与行政法学的招收的学生要少的更多。由此可见高校法学院研究生招收的学生中，行政法学的专业性人才要少得多。

（三）司法考试中行政法学科所占分值低

司法考试是法学人才选拔的重要环节。司法考试中法学学科分数的所占比例的大小决定着相关法律人才的多少。我对近五年司法考试各科成绩分布进行了统计，图表如下：

	刑法+刑诉	民法+商法+民诉	行政法与行政诉讼法
2011	81+71=152	89+34+65=198	62
2012	71+77=148	92+52+66=210	57
2013	71+77=148	92+52++71=215	62
2014	81+77=156	92+52+71=215	57
2015	80+72=152	97+48+68=213	40

从近五年司法考试各科分数的情况来看，在司法考试中刑法学与刑事诉讼法学的分数比例是行政法与行政诉讼法的分数的二倍左右，而民商法和民事诉讼法的分数是行政法与行政诉讼法分数的三倍还要多，其中 2015 年是四倍还多。司法考试中行政法学的考试分数太少必然导致考生对行政法学的轻视。

二、行政法学核心课程地位失落的因与果

行政法学核心地位在我国的失落是由行政法自身的特点和特定的历史原因造成的，这种失落给行政法实践带来了不利后果。

（一）行政法学科核心地位失落的原因分析

1、行政法在司法实践中没有得到应有的重视

新中国脱胎于战争年代，由于党在战争时代的卓越表现和诸如毛泽东等伟大人物的出现，依靠党的政策以及伟人的决策办事已经养成了习惯。新中国成立以后，基于战后初期建设的需要，政策的方便、快捷性使得新中国建设靠政策来实施、落实，于是党的政策和伟人的决策逐渐成为社会管理的主要方式，加之几千年的封建文化的影响，行政法的建立与完善就显得没有那么重要了。上个世纪八十年代初期开始进行行政法学研究时，又受前苏联行政法学行政法就是管理法的思想的影响，把管理就是行政法的主要方法作为行政法的主要手段契合了管理靠政策的做法，其结果是行政法在现实生活中就越来越不受到重视。尽管自行政诉讼法法颁布实施以后我国依法行政有了长足的发展，但是这样的发展是在法律制度督促下被动进行的，积极主动地推行依法行政并不多见。和刑法、民法相比，依法行政的意识并不强。反映在教学中，有关行政法学的教学没有得到高校的足够的重视，从而导致高校里学生学习行政法的积极性并不高，这样培养出来的法律人才的行政法水平和能力并不强。

2、行政法学课程内容相对抽象导致学生学习积极性不高

和民法、刑法等其他专业课程相比，行政法学是一门较更为复杂的课程。首先是其内容庞杂、实体问题复杂、体系繁杂，从而导致“在我国大陆各大法学院，行政法课程内容之繁杂、概念之抽象、授课之无趣往往令学生望而生畏。”[1]其次是学好行政法还必须精通与行政法学相关的学科，诸如行政管理学、政治学等，这就需要法学学科的学生花费比民法、刑法更多的时间和精力。另外，由于民法学与刑法学已经是比较成熟的学科，法学学科的学生在学习这些学科时主要运用的规范分

1章志远：《法科生行政法案例教学模式之研究》，载《河南财经政法大学学报》2013 年第 3 期。

析的方法即可以搞好刑法学、民法学的学习。而行政法学产生的较晚，不仅理论上还不太成熟，法律规范也不尽完善，在学习行政法学时需要进行裁量、政策等的选择。相对而言，具体运用法律规范的方法分析刑法、民法要比学习行政法学容易的多。再次，学习行政法还要重视研究地方行政法、国际行政法知识的学习。行政法学在我国一般被放在刑法、民法和诉讼法之后学习，除了需要和刑法、民法和诉讼法进行比较外，还需要与国外相应学科相比较，这也给学习行政法加重了负担。因此，行政法学的抽象性导致本科学生精心学习行政法学的较少，行政法学在学生中就被边缘化了。

3、行政法学学科起步晚导致行政法学教学研究相对不足

鉴于社会管理靠政策的历史，新中国成立以后，我国很少重视行政法的研究与运用，因此行政法学研究起步较晚，直至 1983 年我国才出现第一本行政法学教材，而且该本教材大多是行政管理方面的理论。十一届三中全会实行法制时，法制更多的强调是刑法、民法，依法行政并不被重视。由于传统的刑法学和民法学在社会生活实践中实用性较强，加之世界各国刑法、民法制度与行政法相比已经比较完善，于是当时的法制建设首先考虑的是刑法、民法及其诉讼法的建构，相应的法学教育注重刑法学和民法学的教学。行政法学研究起步较晚的历史导致行政法学教学研究不足，其边缘化的命运自不待言：在法学教学大纲设计时刑法学及其程序法——刑事诉讼法学、刑法学及其程序法——民事诉讼法学被放在比较重要的位置，相应的学分比较高，课时比较多。而行政法学教学研究不足，相关的公务员法、处罚法、赔偿法体系独立性显得不足，行政法学教学一般限于概论部分，因此学分比较低，课时比较少。

（二）行政法学核心课程地位失落的影响

高校教育的主要目的是为社会培养人才，因此《高等学校本科专业设置规定》第 5 条把人才培养作为课程设定的第一要素。不可否认我国的法学教育培养了一大批法律人才，但是遗憾的是这些人才中刑法人才、民法人才较多，行政法的人才相对的比例比较少。现代复杂的社会需要的法学人才是法律通才，但是由于行政法学核心地位失落，从而导致这些法律人才的行政法水平不高，不能适应社会实践的需要，具体而言：

（一）行政立法人才匮乏

“议会立法程序中最重要的问题是如何确保决定者的素质和如何提供充分的信息以资判断。”[1]因此在立法过程中立法者的素质对于立法的质量至关重要。在立法过程中，立法主体及其权限、立法的程序、法律规范的效力等级等立法技术是制定良法的关键，而这些技术的培养是行政法学教学的关键内容。由于行政法学在法学学科的边缘化，从而使得法律人才缺乏这方面的知识，其结果是立法人才的匮乏。事实上，立法人才不仅仅是行政立法的需要，也是权力机关立法的需要。随着新修订的立法法赋予地级市以立法权，地级市将会引进大量的立法人才，加之目前部委立法部门、地方立法部门的立法人员大都不是法律专业的人才，立法人才的不足将显得更加突出，扩大立法人才的培养势在必行。

（二）行政执法水平有待提高

十八届四中全会认为在行政执法领域还存在着严重问题：有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重，执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法现象仍然存在，执法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出。这样的总结是比较切合中国法治建设的实际的，行政执法中不乏存在这样的案例。笔者曾参与了河南省政府法制办 2014 年 5 月召开的《河南省奖励和保护见义勇为人员条例》立法专家论证会。在会上，省见义勇为基金会介绍了河南省开封市的一个案例：一名警察在放假期间陪母亲逛商场时，刚好遇到抢劫，该民警出手将犯罪嫌疑人按倒在地后，犯罪嫌疑人竟掏出手枪，朝民警头部开了一枪，由于手枪哑火，该警察幸免于难。但是河南省见义勇为基金会向全国推荐时，由于警察的特殊身份，评审组不认为其行为是见义勇为行为，不予表彰。[2]因为见义勇为基金会认为其是警察身份，应当履行警察行为。这个案例运用简单的行政法学知识就能说明该警察的行为是见义勇为行为：警察的行为具有双重性，当其在执行职务时的行为是公务行为，当其在休息时的行为是个人行为，职务行为和个人行为是两码事，因此负有法定职责的人员，在法定职责以外的行为，应该认定为见义勇为行为。该案的处理结果充分反映了我国目前行政执法人员的行政法专业素质问题，类似违反法定程序、适用法律法规错误的案件不乏其例，这里就不再一一赘述。

（三）司法能力不强

由于法学本科学生的行政法知识较少，相应的行政法律人才较少，司法实践中行政法的运用就

1季卫东：《法律程序的意义——对中国法治建设的另一种思考》，载《中国社会科学》1993 年第 1 期。

2郭跃华：《专家学者建言献策 立法为见义勇为者撑腰》，载《河南法制报》2014 年 5 月 6 日。

会出现行政立法、行政执法和行政司法的结果比较混乱的局面。有的司法判决甚至出现常识性的错误。例如在原告赵珍珠诉被告中牟县人民政府土地行政登记一案中，证据显示赵珍珠与赵正伟于 2006 年 11 月 24 日签订的股权协议书而中牟县政府是在 2006 年 11 月 23 日就根据所谓的股权协议（如果该协议是真实的）作了变更登记。而河南省郑州市高新技术开发区人民法院（2013）开行初字第 25 号行政判决书认为这是程序上的瑕疵。[1]该案经郑州市中级人民法院二审维持一审的判决。中牟县政府 2006 年 11 月 23 日变更登记时协议书尚未签订，即变更登记的股权转让的事实还没有出现，是典型的缺乏事实根据的实体违法问题，不是的“程序上的瑕疵”问题，属于典型的实体违法。司法机关相关行政法知识的薄弱从此案件中可见一斑。

河南确山县新安店镇新安店村先锋六组因与新安镇政府就新安镇中心东侧一块土地的所有权和使用权发生纠纷请求确山县政府作出裁决，确山县政府裁决该宗土地属于国有，即归确山县政府所有。先锋六组不服该裁决提起行政诉讼，驻马店市驿城区法院作出了土地所有权不属于国有土地，但土地使用权归新安镇政府的荒唐判决，即该宗土地既不是国有，也不是集体所有，也就是说该宗土地成为中华人民共和国领土上一块“无主地”！[2]原告上诉到驻马店市中级人民法院，并强调这种“钓鱼岛式”[3]的判决是“荒唐”的，但是驻马店中级人民法院还是作出了维持判决的裁定。如此荒唐的判决除了有可能受地方政府干预的背景外，与审案法官的行政法学水平不高无不关系。

三、行政法学核心课程地位的回归

现行本科教学中由于行政法学的淡化使得学生的法学知识结构中行政法知识不足，研究生教学中把宪法和行政法作为一个专业使得行政法学习的时间减少。依法治国的推进要求法学教育“实现由粗放发展向追求质量提升的转变。”[4]面对我国目前法学教育的现状，根据《决定》提出的要求，我们有必要对我国现行的法学课程体系予以反思并加以完善。强化行政法学在法学学科中的核心课程地位是满足完善课程体系的关键所在。

（一）完善行政法学课程体系

早在上个世纪，郑州大学沈开举教授就指出：“确切地说，我国目前行政法学理论体系既未反映业已形成的法律部门划分的现状，甚至已经落后于行政法制建设的实践。”[5]理论体系的落后导致行政法学的课程体系也不能适应行政法制建设的需要。随着依法治国方略的实施和依法行政的落实，加之在行政法学界同仁的共同努力下，行政法律制度越来越完善，并逐渐形成了比较完备的行政法学体系。这一体系是：行政法总论、行政法分论、行政诉讼、行政赔偿与补偿。其中行政法总论包括行政法概念、行政法源、行政法基本原则、行政行为、行政程序、行政责任等；行政法分论包括行政组织法、行政编制法、公务员法、行政处罚法、行政许可法、行政强制法等。行政处罚法又包括行政处罚法总论，治安管理法、道路交通管理法等。行政法体系越来越庞大，相应的行政法学课程体系也应该按照行政法的体系予以调整。在行政法学的学科体系中，行政法、行政诉讼法属于专业基础课，行政处罚法、行政许可法、国家赔偿法应属于专业必修课，行政组织法、行政编织法、公务员法、行政程序法、信息公开法等是专业选修课，并按照行政法学体系设定相应的学分，引导学生关注、重视、选择行政法学，从而满足依法治国对行政法人才的需求。

（二）提高行政法学在法学专业里的学分

法学课程学分是学生学习法学课程的原始动力。由于现行法学教学中行政法学的学分较少，从而导致学生学习行政法的动力不足。要实现行政法学人才的培养，应当提高行政法学在法学专业里的学分。具体而言，首先把行政法学和行政诉讼法学分立，并作为法学专业的必修课程。然后把行政法学的学分提高到和刑法学、民法学同样的学分，把行政诉讼法学的学分提高到和刑事诉讼法学、民事诉讼法学的学分。同时设立行政组织（编制）法、公务员法、行政程序法、行政处罚法、国家赔偿法等作为选修课程，并给予其相应的学分。只有提高法学专业中的行政法学学分，才能促进学生注重行政法学的学习，相应地才能多出行政法学人才。

1《原告赵珍珠诉被告中牟县人民政府土地行政登记案》，载北大法意网，网址： http://www.pkulaw.cn.最后访问时间：2016 年 3 月 6 日。

2《原告确山县新安店镇新安店村先锋六组不服被告确山县人民政府、第三人确山县新安店镇人民政府作出的土地行政确认案》，载北大法意网，网址：http://www.pkulaw.cn/.最后访问时间：2016 年 3 月 6 日。

3钓鱼岛的所有权归中华人民共和国，但是使用权却归日本国，这是美利坚合众国做的孽！没想到同样的情况竟然会出现在在中华人民共和国境内的法院的判决中，并得到了上级法院的维持！

4黄进：《不断创新法治人才培养机制》，载《经济日报》2014 年 11 月 11 日。

5沈开举：《行政法部门划分和行政法学体系分类问题研究》，载《郑州大学学报》1999 年第 5 期。

（三）增加行政法的学时

“由于课时极为有限，授课教师往往只能选择性授课，很多行政法知识特别是行政诉讼法知识仅仅一带而过，其结果必然加剧了法科生对行政法课程的厌恶感。”[1]在依法治国对行政法人才迫切需要的背景下，必须增加行政法学的教学课时。具体而言，鉴于行政法学、行政诉讼法学的核心课程地位，应该分别设定行政法学和行政诉讼法学两门课，相应的课时应该比照刑法学、刑事诉讼法学、民法学、商法学、民事诉讼法学予以调整，例如行政法学和刑法学、民法学同为72学时，行政诉讼法设置54学时，选修课里公务员法、行政处罚法、国家赔偿法等，并给予相应的课时。通过课时的增加给予老师充足的教学时数，以满足讲精、讲透行政法和行政诉讼法基础知识，并给足教师带领学生加强行政法律的实践环节的课时。

（四）行政法学课程开设时间前移

把行政法和行政诉讼法作为两门学科开设，其中行政法和刑法、民商法、经济法同学期开课，最好都放在大一下学期或大二上学期。实践中对刑法学、民法学感兴趣的学生比对行政法感兴趣的学生多，报考刑法学、民法学和经济法学研究生的学生比行政法学研究生的学生多，除了行政法学比较难以外，还因为目前各高校刑法学、民法学开课的时间比行政法学开课的时间早一学期甚至二学期，当他们开始接触行政法学时刑法学、民法学以及经济法学已经比较熟悉了，有了基本的思路和方法了。课程开设时间的早与迟会对学生的学习兴趣产生影响，把行政法学开课的时间提前早一学期或一学年，就会使学生更早地了解行政法。如果学生的个人旨趣在行政法方面，就能够使更多的学生选择行政法学，并在专业选修课方面多选与行政法相关的课程，从而培养出更为优秀的行政法人才。行政诉讼法学和民事诉讼法学、刑事诉讼法学同学期开课，这样便于学生通过对比的方式学习三大诉讼法，有利于提高学生的诉讼法水平。

（五）宪法学和行政法学专业硕士研究招生分立

在设立法学类硕士专业研究生时，教育部把宪法学与行政法学作为一个专业是有其特定历史原因的。因为当时的行政法学专业力量比较薄弱，加之受行政法是“小宪法”、“动态宪法”的影响，为了扶持行政法学，教育部把宪法学和行政法学作为一个专业设置。但是随着行政法学学科的发展，大批的行政法学专家已经能够独立地支撑起一个个行政法学专业的硕士点，宪法学和行政法学专业应该分立。

1、宪法学和行政法学实质上相去甚远

宪法是基本大法，是母法，而行政法是实施宪法的法律，二者的性质并不相同。一般情况下，高等学校都把宪法作为基础理论课设置，因此其和法理学地位更为相似。而行政法作为宪法的实施法，其基础理论的性质就不那么明显，相反实用性和操作性则比较强，因此行政法学实质上和宪法学在性质上相去甚远。

2、把宪法学和行政法学作为一门学科是牵强附会

把行政法学和宪法学作为一个学科开设，受行政法是宪法的实施法的影响。但是作为实施法落实宪法的行政法并非是唯一的，刑法、民法、诉讼法等事实上都是宪法的实施法，如果非要把宪法和行政法“强扭”在一起，也可以把宪法和刑法、宪法和民法、宪法和诉讼法“强扭”在一起，就可以设置宪法学与刑法学、宪法学与民法学、宪法学与诉讼法学等专业。因此以实施为理由把宪法学和行政法学作为一门学科，有牵强附会之嫌。

3、把宪法学和行政法学分立是宪法学和行政法学自身发展的需要

就宪法而言，其自身理论性很强，内容很多，除了宪法典及其修正案外，还包括诸多宪法性法律、宪法惯例、宪法习惯等、照十八届四中全会还就宪法权威的树立、宪法宣誓仪式的设立、宪法日的设置要求等作出了规定，这就使得宪法学的研究内容也越来越多。把宪法学和行政法学作为一个专业必然导致宪法学专业的学生学习宪法的精力分散，最终导致其宪法学基础不牢，从而不利于宪法学专业学生的发展。

就行政法学而言，行政法学自身的内容很多，除了行政法学总论外，行政法学内部的诸多制度也已经自成体系，诸如行政组织法（包括行政编织法）、公务员法、行政诉讼法、国家赔偿法、行政处罚法（包括《行政处罚法》、《治安管理处罚法》、《道路交通安全法》等）。把宪法学和行政法学作为一个专业必然导致行政法学专业的学生学习行政法的精力分散，最终导致其行政法学基础不牢，从而不利于行政法学专业学生的发展。把宪法和行政法分立开来，使得两个专业的学生在各自领域研究的更深，更细，有利于各自领域高水平人才的培养。

1章志远：《法科生行政法案例教学模式之研究》，载《河南财经政法大学学报》2013年第3期。

4、宪法学和行政法学的分立也是世界法学的通常做法

把宪法学和行政法学分立是世界各国的通常做法，比如在行政法学比较发达的美国、法国与德国，研究宪法学与研究行政法学的专家分得比较清，在行政法母国法国，行政法学与宪法学也是分立的，比如我国行政法学泰斗王名扬教授1953年获法国巴黎大学法学博士学位就是专门研究行政法学的。

（五）提高司法考试中行政法学知识的比例

十八届四中全会要求进行学科体系与课程体系的调整目的在于组织编写和全面采用国家统一的法律类专业核心教材，进而将其纳入司法考试必考范围。前文统计的司法考试中行政法所占比例太低，这样的司法考试比例不能满足十八届四中全会对行政法人才的需求，进而不利于依法治国方略的落实，不利于实现“权力关进制度的笼子里”的目标。因此应当提高司法考试中行政法学知识的考试分数比例。

（六）设定行政法学课程模块

鉴于行政法在依法治国中的重要地位，行政法学核心课程地位的回归还可采用设定行政法学课程模块的方式予以解决。具体而言，在法学教学中设定行政法学方向，让学生在必修行政法、行政诉讼法外，还可选修行政组织法、行政程序法、公务员法、立法法、行政处罚法、国家赔偿法等课程。还可以根据依法治国的需要，设定立法法、行政执法和行政司法等更专业的方向。通过这些专业方向的设置和专业课程的学习，会培养出一批行政法学专业知识丰富法律人才，从而为依法行政、依法治国方略的实施输送专业性的法律人才。另外，行政法学课程模块还应该开设行政法学案例分析课程，“法律学生若想真正成为有真才实学的职业家，就必须像医生那样经历临床实习培训。”[1]要想适应依法治国的需要，行政法学人才富有实战经验是必须的。

On the Loss and Return the Status of Core Curriculum of Administrative law

Abstract: Administrative law is the Core Curriculum in Law major, But in the practice of teaching, the status has been lost. The reason is that the administrative law course is too difficult, that administrative law were not widely to apply in real life, that researching on the administrative law started fairly late in our country etc. The loss leads to the talents shortage in administrative legislation, administrative enforcement and the administrative judiciary. It is necessary to let the regression of the Status of Core Curriculum of Administrative law for promoting to rule of law .There are some method to return the Status of Core Curriculum of Administrative law to Perfect the curriculum system of the administrative law, to improve the credit of the administrative law in law major, to increase the teaching time for the administrative law, to forward to the date to open the administrative law courses, to operate separately the constitution major and the Administrative law major in the Graduate enrollment, to increase the proportion of administrative law knowledge in the judicial examination, to build the module of the administrative law curriculum, etc.

Key word: rule by law; the Administrative law; Legal talents;the Core Curriculum

1See udge Jerone Frank：Why not a Clinical Lawyer-School？[J]. University of Pennsylvania Law Review，1933，81（8）：907.

新闻传播类专业融入宪法国民教育的意义与路径

林聪*

摘　要：进入法治教育“深水区”的高等教育，所开展的宪法国民教育是理念教育、思维教育、人文教育和信念教育。宪法国民教育应契合各类专业特性开展，新闻传播类专业因其培养目标的特殊性，对宪法国民教育有特殊要求。各类传媒人才较之于其他职业，对国家法治建设具有更为深远和广泛的影响，必须具有高度的宪法法治精神，因此，新闻传媒类专业的宪法国民教育应以培养“法治人”为目的。将宪法国民教育融入传媒专业教育的具体途径有：在课程教育方面，开设宪法国民教育通识课，并将宪法国民教育融入相关专业课程，采用多种教学方法与手段；在实践教学方面，在实践教学中培养培养学生宪法理念和思维，走出课堂，多样化开展宪法实践活动，创新实践活动融入宪法法治元素。

关键词：宪法国民教育；新闻传播类专业；“法治人”；意义；路径

一、对高校宪法国民教育的理解

宪法国民教育是法治教育的基础，是弘扬社会主义法治精神，梳理社会主义法治，增强青少年学法、遵法、守法、用法意识。《青少年法制教育大纲》提出要以宪法为核心，形成义务教育、高中阶段、高等教育全面覆盖、有机县级的学校法治教育体系，由易到难、由浅入深循序渐进。高等教育阶段进入法治教育“深水区”，如何落到实处，需要把握高等教育的自有规律。在国民教育体系中，高等教育领域的宪法国民教育具有独特性，一方面在教育体系上，高等教育是教育体系中的高级阶段，高等教育旨在培养专门化的高级人才，13 大学科门类不同专业有着不同的培养目标和教育标准；另一方面，教育对象的特殊性，高校学生刚步入成年，具有较强的自主意识和能力，在价值观、思维、能力、专门化知识等方面有进一步提升的需要。因此高等教育阶段宪法国民教育的开展需要对宪法国民教育进行全新的解读和定义。高等教育阶段的宪法国民教育应具有以下属性：

（一）宪法国民教育是理念教育

宪法国民教育是理念教育，是为学生树立宪法至上和法治理念。宪法国民教育不同于法学或宪法专业教育，不是专门学习研究宪法学的专门知识和学问，宪法专业教育一般是除了宪法精神、理念和体系教育外，还传授宪法学的历史发展脉络和理论层次，以及中国宪法学或西方宪法学的学科层次。宪法国民教育业不同于普通的普法宣传，就条文讲条文，就制度讲制度，陷入注释宪法或制度宪法的境地。注释宪法学的教育一般按照国家宪法典的结构编排作为授课线索，按照宪法典确定的宪政制度来讲解宪法学，虽然具有较强的针对性，但理论程度不高，缺少理论分析，简单的对条文进行解释，不能突出和深入宪法的精神内核。

（二）宪法国民教育是思维教育

宪法国民教育就是培养学生的宪法思维。所谓宪法思维是宪法思维是对一个国家宪法规范与宪法制度的理性认识和抽象表达，集中反映宪法精神，是对一个国家核心价值观的集中表达。这种思维是对国家宪法文本及其客观规律的认识。它的形成必然建立在尊重宪法文本，根据宪法文本进行表达的过程。[1]宪法国民教育是理想教育，面向非专业学生的宪法教育不能满足于普及抽象的宪法条文，而应根植于我国本土宪法和法治文化，以传播宪法精神、弘扬宪法价值、推动宪法功能实现为目的，培养学生运用宪法思维分析问题解决问题的能力。在本土文化中挖掘具有宪法价值和意义的事例，培养学生的法治思维，进而还培养学生独立和批判精神。

（三）宪法国民教育是人文教育

宪法国民教育是人文教育的重要内容之一，人文教育不能等同于人文学科教学，它是对受教育者所进行实践活动和意识活动进行一种旨在促进其人性境界提升、理想人格塑造以及个人与社会价值实现的教育，其实质是人性教育，其核心是涵养人文精神。人文教育旨在摒弃教育中无视人、把人当作工具，或者强化人的片面发展，忽视人的身心协调发展而言的，它以全人教育为理念，塑造人的思想、情感、价值观念，使人成为真正的人并实现人的全面价值，运用理解、阐释、反思、体验、感悟等研究和教育方法。“法学归根结底是人学”2，其终极价值追求实“人性尊严”。宪法规定

* 林聪：北京印刷学院助理研究员，博士/博士后，研究方向传媒法治。本文系北京印刷学院教育教学改革项目阶段性成果，项目编号：22150118003/036.

[1]韩大元：《宪法思维四讲》.中国人民大学出版社.2017 年版.

[2] 周叶中：《法学归根结底是人学》.载北京日报，2015 年 11 月 23 日。

的以“人性尊严”为核心的基本权利体系是每个人能动性主体地位的直接体现，宪法存在的目的就是为了实现和维护每个人有尊严地、体面地生活。在宪法规定的公民基本权利体系中，人性尊严作为宪法秩序的基础和上位宪法原则。1其内涵往往牵涉到对人类本质的看法和认识，对人性尊严的绝对保障集中表达了每个人应享有独立、自主、不受国家权力的不当干预与影响的自治和自决的愿望。每个人之所以有自我治理和自我决定的权利，主要就在于每个人具有与生俱来的自我价值与人性尊严。宪法和人文教育有着共同的人文主义内核，宪法教育是人文主义教育的一个重要组成。

（四）宪法国民教育是信念教育

宪法国民教育是信念教育，培养学生对宪法的信仰和宪法至上的信念，树立宪法信念，尊崇宪法。宪法乃国家之磐石，九鼎之重器。正如卢梭曾经说过的那样，“一切法律中最重要的法律，既不是刻在大理石上，也不是刻在铜表上，而是铭刻在公民的内心里。”[2]宪法学教育曾一度受到政治宪法学的影响，把宪法学归为政治学范畴，用政治理论诠释宪法，用政治眼光审视宪法，用阶级分析的方法分析问题，讲解宪法问题，使整个体系充满了政治色彩。这种误区受到宪法“工具论”思想的影响，采用社会学和阶级分析等方法，造成了对宪法本身信仰的缺失，宪法至上沦为口号，同时也造成人性尊严和人权的漠视。培养大学生的宪法意识，就是在培养学生领悟宪法精神的基础上，自觉将宪法精神内化为自己的行动准则和人生信念。

二、新闻传播类专业融入宪法国民教育的意义

（一）全面落实建设依法治国基本方略的需要

法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。党的十八大以来，党和国家非常重视社会主义法治国家建设，特别是十九大报告系统阐述了坚持全面依法治国”，被作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。提出要“提高全民族法治素养和道德素质”，提高全民族法治素养的重要途径一是靠教育；二是靠传播。作为二者兼而有之的新闻传播类专业，培养社会主义传媒类专业后背人才，加强法治教育和培训是必要的，宪法理念和法治意识的培养更应被着重强调。

新闻传播学类专业是文学门类下设的一个专业类，主要以文学、政治学和社会学为学科基础，具有较强的政治性。新闻传播学类专业具有较强的实践性与融合性，要求教学能紧跟传媒时间的快速发展，培养学生具有扎实的传播知识基础，坚定的政治立场和法治素养，具有全球视野和跨文化传播能力的应用型、复合型和创新性人才。因此，对于新闻传播类专业加大宪法教育、国民教育和法治教育是全面推进社会主义法治国家建设的前提条件，是全面提升全民族法治素养的必要途径。

（二）传媒行业推动全面依法治国的需要

传媒行业是推动全面依法治国的重要力量，众所周知媒体也被称为“第四权力”，媒体人也被称为“无冕之王”，它代表着一种社会力量：构成了与立法、行政、司法并立的一种社会力量，对这三种政治权力起制衡作用。媒体连接着国家与公众，起到“自上而下”的宣传和“自上而下”的监督作用。[3]具体包括：

一是，媒体是人民满足知情权和表达权需要的主要途径，主流媒体是党和国家的“喉舌”，传播国家的治国理念、政策方针等等方方面面的信息，满足人们的知情权，同时，人民群众借助媒体平台实现表达权，表达自身的诉求。二是，媒体是监督国家权力正确行使的重要利器，比如，在治理腐败和权力滥用问题上，媒体称让各类“表叔”“房姐”暴露在阳光下，揭露各类权力滥用，在推进法治进程中功不可没。三是反映中国法治发展进程和现实法治问题的“监控镜头”，如“孙志刚”案件的报道与跟进，直接推进了法治的跨越式发展，再如每年宪法界评选的具有重大影响的十大事例，十之八九来自于媒体平台的报道。四是，普法宣传教育的主要力量，新闻媒体信息量大、传播快捷、受众面和覆盖面广优势，在各类普法宣传中始终在推进和深化全民法制宣传教育深入开展。

传媒的法治推动作用最终落实到人，不管是新闻传播何种领域，都或多或少的参与到依法治国建设的过程中，在各自领域影响法治进程，尤其是法制观念的发展。作为传媒后备人才的培养，宪法和法治思维至关重要，“铁肩担道义，妙手出文章”的传媒精神，离开了对“道义”的深刻把握，文章将失去意义。传媒从业者的使命就是做历史忠实的记录者和守望者，从业者必须谨记宪法和法治理念，加强对社会责任的担当，这才是新闻报道的生存之道，也是传媒行业的长远发展之道。

[1]李震山：《人性尊严与人权保障》，台北：元照出版社，2001 年版：第 3-18 页。

[2]卢梭：《爱弥儿》，李平沤译，北京：商务印书馆,2011 年版:第 8 页。

[3] 陈力丹：《“第四权利”》，载《新闻传播》，2003 年第 3 期：第 13 页。

（三） 融媒体时代发展新闻传播行业自身法治建设的需要

加强新闻传播行业法治建设是全面推进依法治国的应有之义。在目前我国传媒法治，尤其是互联网与通信技术的迅速发展，带来了传播方式的极大变革。同传统传播模式相比，互联网信息传播吸纳了大量的传播参与者以及信息和资源，整合了更多复杂的传播目标，模糊了传播路径。互联网信息传播引发了对公民表达权利、政治参与权、经济文化权利以及他人的隐私权、名誉权和知识产权等的发展与冲突的关注，对信息化时代的公共治理提出了更广泛和深入的要求。对此，需要从互联网信息传播的管理者和广大参与者的角度，明确互联网公共治理主体地位，互联网公共治理模式进行深入思考和重新构建。习近平同志多次强调“使网络空间清朗起来”，他指出“网络空间天朗气清、生态良好，符合人民利益；网络空间乌烟瘴气、生态恶化，不符合人民利益”。营造风清气正的网络空间，关乎未来、刻不容缓。传媒行业的法治化、规范化的践行主体是广大传媒工作者，加强从业人员的宪法和法治教育，提升从业人员整体素质是加强网络与媒体法治化道路的前提和基础。

三、“法治人”培养——传媒类专业融入宪法国民教育的目的

（一）什么是“法治人”

法律专业人才往往被称为“法律人”，所谓“法律人”一般是指是以法律专业为职业，为他人提供法律咨询、服务和裁判的人。传媒类专业不以培养法律人才为目标，但是，传媒人才基于其专业特性，对法治的进步具有广泛而深远意义，同时，传播宪政法治观念，推动法治进步也是传媒人尤其是一线记者和编辑的责任，因此，笔者认为应将这些对于维护宪法至上和推动法治进步密切相关的人与普通公民区分开来，将其独立出来，以突出其对全面建设法治国家的影响。

笔者试将这些与社会法治进步密切相关的专业人士称为“法治人”，所谓“法治人”即是通过其专业或职业推动维护宪法权威，中国法治进步具有积极影响的人。这些职业包括国家公职人员、传媒人、教师，也包括法律人。这里需要的是，这些职业的从业者并不全是法治人，以“法律人”为例，“法治人”与“法律人”不是包含关系，而是具有的是交叉关系，一般而言包括法官、检察官、公安人员、司法工作人员及律师等“法律人”应该是推动法治进步的中坚力量，可以说是“法治人”，但是，对于一些严重违规违纪，枉顾宪法精神和法律规定的法律人，就不能算作“法治人”，如雷阳案件中的公安部门邢所长，虽然是“法律人”但并不是“法治人”，他们成为了法治建设过程中的破坏者或阻力。

传媒行业从业人员根据传媒工作类型的不同，有新闻从业者、出版业从业者、广播电视电影从业者、新媒体从业者、广告业从业者等；根据工作内容的不同分属不同的领域，包括时事、法制、社会问题、文教卫生、体育、休闲娱乐、财经、商业等等，涵盖国家和社会生活的方方面面，无论何种媒体人都需要法治的头脑，在各自领域去发现法治问题和检视法治进程，因媒体自身的公众效应，承担着示范作用，尤其是尊在崇宪法和崇尚法律等方面。

（二）培养媒体“法治人”的目的

1. 践行推动全面依法治国的使命

新闻媒介作为一项社会事业是人们在社会生产和生活中进行信息传播和思想交流的一种必不可少的物质手段，它通过新闻信息传播形成社会舆论，并影响社会生活。传媒从业人员在新闻传播活动中处于主体地位，当担这“把关人”的角色。对纷繁复杂信息进行筛选加工，并在此过程中甚至有可能加入个人的态度、观点或评价，并传达给广大人民群众。传媒从业人员不是简单的复制事实、被动传达观点，在新闻传播活动中具有主观能动性。每一位传媒从业人员在传播活动中表现出来的良好的法治素养和人文精神对整个社会法治环境和法治文化的形成和发展都有重要的意义。“德不配位，必有灾殃”，对他人产生影响的特殊职业，要求从业者要具有崇高感、使命感和责任心。一个违背宪法法律，言辞过当，没有宪法意识和法治精神的传媒从业者是不可能担当起开启民智、引导国民的社会重任，甚至是对法制建设有巨大危害的。

2. 起到尊崇宪法法治的示范作用

媒体职业规范就是媒体从业者和媒体机构自身，遵循体现普遍性的国家制定的各项制度规范，和体现特殊性的专业标准（专业规范），对其职业行为进行的约束和管理。媒体职业规范就是媒体从业者和媒介机构在媒体职业道德体系中的诸个因素发生冲突时的理性抉择原则。媒体职业的规范是媒体职业的核心，决定新闻等媒体形式应该如何采集、制作、报道和编辑的行为准则。新闻工作者规范修养的高低直接影响着新闻报道价值的大小，只有不断提高新闻工作者的专业规范修养水平，才能保证新闻报道的质量，新闻报道才会更加有意义。

媒体人还通过自身的职业素养，通过媒体的传播效应，对社会具有广泛的影响，一个恪守职业

准则，履行职业责任的媒体人形象，也会给社会带来正能量，起到示范带头作用；而一个枉顾职业准则，不遵守职业规范和操守的媒体人，也会给社会带来较大不良影响。如老一辈新闻家邵飘萍同志立“新闻救国”之志，用他的鲜血染红了言论、新闻、出版自由的理想，以报纸和通讯社为武器，宣传真理，抨击邪恶，锐意改革，为新闻事业贡献了毕生精力，他的自由之精神，不仅深刻影响着一代代新闻人，也影响着国民对自由和民主的追求。

3. 规范和调节职业行为

具有精神的新闻工作技能和高度的社会责任感以及对现实生活的感悟力，是优秀传媒行业者的基本素质和必要条件。我国媒体法治发展尚未健全，仍然缺乏具有统领地位的新闻基本法律，新闻传播行业的规范以行政规范治理为主，尤其是新时期互联网媒体的发展，法治仍处于多头管理，非常不成熟的状态。在此现状下，更突显出宪法基本要求和宪法理论的指导意义。

在教育方面，加强宪法和法治教育，充分发挥宪法理念和思维教化人心的作用，不断增强法治的宪法理论底蕴，在具体制度缺位的情况下，坚守宪法精神，用宪政思维来分析具体问题，规范行为是必要的。树立宪法法治思维还具有调节职业行为的作用，调节包括两个方面，一是纠正，即在新闻从业人员从事传播工作时，纠正不当行为的自觉性；二是救济，即是在新闻从业人员从事传播工作受到打击、阻碍等有碍于新闻自由权利行使的行为时的自我保护和寻求帮助。

四、新闻传播类专业融入宪法国民教育的路径

根据我国高等教育培养标准和高校育人实际，非法学专业均没有设置专门的宪法课程。包含宪法内容的教育主要体现在思政类通识教育必修课程《思想道德修养与法律基础》中，作为课程内容的一个章节，宪法被视为一个法律部门，相对于民、刑这样的“大部门法”，宪法部分相对边缘化。不仅体现在内容上沿用了宪法文本内容解释模式，宪法概念和体系介绍，缺乏宪法理念、原理、运行等基本内容。在教学方式上，相对单一贫乏。这种方式的教学不能满足我国全面建设法治国家对人才培养的需求。因此，高校非法学专业教学需要大力加强宪法国民教育。

（一）增设宪法国民教育通识课程

增设宪法国民教育课程，作为非法学专业学生的通识教育课程，供学生进行选择，有条件的开设与两课并列的宪法国民教育通识必修课程。高校开展宪法教育也是西方国家高等教育的一个“惯例”，如一战后，美国为了实现大批移民的国家认同，国家安全联盟督促国会立法，对全体美国公民进行宪法教育。从一战后至今，美国各州都会对本州民众进行宪法讲授，虽然内容和特色有所不同，但是他们形成了一种共同的美国宪法文化。在美国的大学，很多大学专业的毕业考试都包括美国宪法，如南加州大学开设了供全校学生选修的美国宪法研究课程。格鲁吉亚州规定学生要取得学士学位，必须通过美国宪法、美国历史、格鲁吉亚州宪法和格鲁吉亚州历史四门课程的考试。[1]非法学专业开设宪法国民教育通识课程首先需要顶层设计，首先，要将宪法国民教育纳入现有的国家高等教育专业培养标准，以新闻传播类专业为例，目前从最新发布的《普通高等学校本科专业类教学质量国家标准》来看，宪法国民教育并未纳入人才培养的目标和视野。其次，还需要鼓励高校发挥主动性，积极开展宪法国民教育，将宪法国民教育课程纳入专业课程体系，推动高校探索适合其人才培养定位和需求的宪法国民教育。最后，需要组织相关专家制定宪法国民教育通识课程的国家级课程教学标准，建设相关国家级精品课程和网络示范课，供高校学习和选择。对于高校而言，也应“主动出击”，探索自己的宪法国民教育之路，建设以宪法教育为核心的通识教育课程。

（二）专业课程融入宪法教育内容

基于以上认识，将宪法国民教育融入相关专业课程教学，依据授课对象的特点，在相关专业课程中融入宪法教育内容，并运用多样化的教学方式。

1. 教学内容

基于对宪法教育的理念教育、信念教育、人文教育和思维教育的认识，在宪法学内容融入专业规范课程中，在教学内容上作了三点尝试：一是，结合新闻传播类专业特点，挖掘专业宪法价值，。在新闻传播类专业的《新闻传播法规》课程中，其核心是宪法中的言论自由，应将其作为课程的重点，在内容篇幅上加以丰富。除此之外，还有与传媒规范相关的其宪法文本内容，如国家发展新闻事业的目的，与言论自由相关的其他权利和义务，国家权力监督等内容。二是，把宪法规范作为课

[1]赵银，辛宇鹤，陈淑丽：《从专业宪法教育走向公民通识教育——以重塑高等院校宪法课程教学体系为视角》，载《法制与社会》，2016 年 10 月：第 236 页。.

程的理论和制度基础，课程内容呈现上，采用从普遍性到特殊性的路径上，以宪法理论和宪法理念教育为突破口，使学生建立对宪法的基本认知，树立宪法至上的理念，增强宪法信念，在对宪法关系和宪法实质有基本了解的基础上，介绍传媒法核心价值追求言论自由，以及言论自由在整个宪法基本权利体系中的重要地位。三是，通过学习宪法知识和树立法治理念，

2. 教学方法及手段

首先，讲授+事例教学

讲授是最基本的教学形式，是最适于与理论有关的知识和体系化的知识的教学，在宪法理论教学中，各种形式的讲授是广泛的。单纯的理论讲授往往有枯燥和理解困难等问题。在宪法理论教学中，尤其是对传媒类学生的教育中，应结合其实际特点，巧妙运用现实报道中的事例来加以讲授更能为学生所理解和接受。宪法事例是指涉及到宪法问题但是并不一定存在分歧性认识的宪法事实和宪法行为，也可根据宪法原理虚拟的一种事实状态。”①关于宪法事例已成为当前宪法学理论关注的热点问题之一，学者们对宪法事件的称谓提出了颇多的见解。我国没有真正意义上的司法审查，没有真正意义上的宪法判例。‘事例’是实践中发生的一些真实的事实，它们不是法院作出的，但其中蕴涵着宪法学的原理，可以在教学过程中以宪法学原理为标准对这些事实进行分析、评判，并做出结论。也有学者认为“‘实例’一词更能反映出宪法学的教学需要和特质。‘判例’是法院作出的有关宪法案件的判决及其从中抽象出来的原则。‘范例’是教学过程中经常使用，但范例包括的范围很广，有些是真实的，有些则不是真实的，经常是为了说明一些原理而虚构出来的。‘实例’则是在对应宪法学原理的抽象性意义上而言的，用以概括宪法学教学中的有关实践内容的例子最为贴切。”②鉴于在教学中，虚拟的事例并不多见，且此种教学方法本身就有拉近宪法与生活之意，真实的宪法事件本身的意义在于对宪法及基本权利理论的影响，具有标志性的意义，在此点上事件也是难以杜撰的，且“事例”的提法也为广大学者和学生所熟知，在每年度宪法事例评选中，都用了“事例”的指称。因此，笔者认为用“事例教学”更符合宪法教学的实际。历年的宪法事例及经典的宪法事例也是宪法学界和传媒界的共同认知，选取贴近学生认知的宪法事例可以帮助学生对宪法理论的理解和认知。

其次，小组活动+研讨教学

课堂讨论的教学法是指在教学过程中，学生在教师的指导下，围绕某一个中心问题，交流意见、互相启发、弄明白问题的一种教学方法。主要特点是：学生是整个课堂的参与主体，一般由教师提出问题，也可以由学生自己发掘问题，提出问题，学生自己分析问题，讨论交流，来寻找可能的答案。课堂讨论的教学方法是培养学生独立性，创造性的有效措施。这种教学方式对宪法教学中适合对于存疑问题的教学。因为宪法理论博大精深，内容丰富，所涉及的是人民主权、基本制度、公民的各项基本权利、公民与国家关系、权力等的重大的理论问题。以基本权利为例，通过讨论课堂，由教师或学生自己就基本权利中的重大理论问题或实践中的基本权利事件进行讨论，学生根据讨论题目阅读教材，进行相关材料的搜集、整理和分析，拟订各自的讨论提纲或小论文，再围绕着讨论题目进行讨论。讨论可先在小组内进行，然后在教师指导下进行组间的讨论和交流，如必要，再组织全班的讨论。最后，由教师或学生对课堂讨论进行总结，总结主要是对课堂的内容进行归纳，目的是使学生对整个课堂讨论课的知识框架有个整体的认识。同时对学生讨论过程中的优点和缺点进行评价。这样的教学方式，不仅能使学生在教学中获得有形的基本权利原理，解决问题的技能，而且，通过积极的参与及对相关问题的思考，更有助于学生权利意识的培养，宪法信仰的树立，法律思维的养成。

再次，经典阅读+浸入式体验教学

浸入式体验学习包括理论浸入和事件浸入。第一种理论浸入主要是在宪法教学中，根据新闻传播专业的特点和需要，在教学中，阅读指导法是作为其他教学的辅助方法，是学生在课堂之外根据自己的兴趣和需要进行的主动阅读，进行浸入式体验学习。如阅读《论出版自由》等经典理论著作，感受思想的博大精深。在此过程中运用阅读指导法，即学生在教师的指导下通过阅读指定或推荐的经典著作来获得知识和思想的一种方法。其特点在于充分发挥了学生的主体作用和学习的自主性、独立性，培养学生良好的自学习惯，掌握科学的自学方法，提高独立获取知识、独立思考问题的能力，并对学生将来走上社会后继续学习、继续教育也起到重要的影响。另一种浸入是事件情景式浸入，与事例教学不同的是对事件浸入的程度，一般报道中的宪法事例往往是一个事例的简要介绍或片段，以次说明某一问题，浸入式体验事例，则是通过全景展现事件过程，使学生产生更深刻的理解和体验，一般可通过观看经典法治电影和事件深度调查来实现。诚然，此种教学方法不能完全在课上进行，需要学生课下的配合，教师在课上进行指导，并听取反馈。通过这种体验式教学，增强

学生对宪法基本理念和人性尊严的理解，帮助学生树立宪法理念和坚定宪法信念。

最后，运用信息化移动教学手段，开展信息化教学

在运用多种教学方法，尤其是调动课下学生学习的热情，借助于信息化教学手段能取得更好的教学效果。现代信息化教学手段包括硬件、软件和资源三个方面。硬件方面巧用现在移动设备手机、PC 终端等；在软件方面利用及时通讯工具和专门的教学 APP 软件，对教学过程进行管理和监控，比如教学资源的发布，教学活动的组织与监控，组织提问和研讨；在资源方面，充分利用网络信息和教学资源，如网络知识服务、MOOC、微课、在线课程等教学资源，帮助学生对信息进行筛选，进行课后自主学习。

综上，讲授+事例教学教授学生基础宪法知识和理论，小组活动+研讨教学促进学生自主学习宪法知识，运用宪法思维；经典阅读+浸入式体验增强学生对宪法基本理念和人性尊严的理解，树立宪法信念，塑造宪法情感；现代信息化的教学手段可以发挥各类教学方法的“功效”，取得较好的教学效果。

（三）实践教学融入宪法国民教育

1. 在实践教学中培养培养学生宪法理念和思维

新闻传播类专业具有较强的实践性，具有多元化的实践教学平台和丰富的实践教学内容，专业实习、实验、课程设计等实践教学，在实践教学中应加强对学生进行价值观引导，引导学生恪守职业规范，践行宪法法治理念，坚定宪法信念。

2. 走出课堂，多样化开展宪法实践活动

组织多样化的宪法实践活动是宪法国民教育的重要方式，近年来，随着对法治教育的逐渐重视，2014 年国家宪法日设立以来，教育部一直高度重视国家宪法日的主题教育活动，着力普及宪法知识，并通过营造仪式感、庄重感培养学生对宪法的尊崇感，弘扬宪法的精神。围绕今年国家宪法日。教育部还组织了宪法晨读活动，全国学生学宪法、讲宪法活动，宪法教育周活动等。部分高校也相继开展中国政法大学还通过组织模拟宪法宣誓、国家宪法日宣传、宪法主题讲座等多种形式的宪法教育来针对一般公民开展宪法教育，并且为党政机关、企事业单位的宪法学习、为各种社会组织举办的宪法教育与宣传活动投入专业力量来提供支持。传媒类高校应发挥传媒优势，开展多种多样的宪法教育和宪法普法活动。

3. 创新实践活动融入宪法法治元素

新闻传播类专业开展各类创新实践活动是实践教学工作的亮点，新闻传播类专业开展各级各类创新实践活动，有新闻策划类、征文类、文化创意类、广告类、媒体艺术类等，其中不乏具有较大影响的国家级赛事，如大学生新闻评论大赛，大学生广告大赛等，应鼓励这些活动积极融入宪法法治元素，可以开展相关主题活动，或者将是否具有宪法法治理念纳入评价标准。

总而言之，新闻传播类专业因其培养目标和专业定位的特殊性，对宪法国民教育有更高层次的要求，在该类专业大力加强宪法国民教育，培养传媒人的使命感和责任感，使之成为推进依法治国、建设社会主义法治国家的中坚力量之一。

软法视角下高校应用型法律专业人才培养问题探析

方　剑
（广东涉外投资法律学会，广东，广州，510800）

摘　要：关于法的定义，法律一元论与法律多元论两大学术阵营持有不同的理论主张。近年来，在法律多元论的话语体系中兴起了所谓“硬法”与“软法”的概念。将上述概念范式运用于高校教育研究领域，我们发现目前高校法律专业教育囿于单一的硬法语境而距离应用型人才培养要求存有一定距离。在坚持硬法主导的前提下，适当引入软法化的思维路径与探索举措，有利于高校应用型法律专业人才培养模式的实操化革新。

关键词：硬法；软法；人才培养；模式。

一、硬法与软法基本概念解析

法的概念是什么，其渊源有哪些？此问题是法学研究与法治实践运作的核心基石与逻辑起点。对此，各派法理学说从不同的理论维度、各自的分析视角，采用不同的逻辑线索、各异的论证范式进行了众说纷纭的学术探讨。在这些关于法的定义的学说中，存在法律一元论与法律多元论的两派阵营。

法律一元论立足于政治学立场，以国家中心主义的角度关注法与国家的内在连结，在其视域中，法即单一的国家法，是由国家制定或认可，体现统治阶级意志，依靠国家强制力保障实施的规范性文件。（一）就其制定主体而言，国家法制定主体单一，仅限于代表国家公权力的拥有立法权的机关，包括国家立法机关、地方立法机关、行政立法机关、授权立法机关。（二）就其静态的规范体系而言，其横向层面与纵向层面表现出严谨性、统一性与有机性，从横向层面来看，国家法依调整对象与调整方法的不同，可划分为不同的法律部门，如全国人大常委会将我国法律体系分为宪法及宪法相关法，民法商法，行政法，经济法，社会法，刑法，诉讼与非诉讼程序法七个法律部门；从纵向层面来看，国家法自上而下位阶分明，效力等级自下而上层层递进。（三）就其动态的规制方式而言，国家法强调权威性、强制性、威慑性，从其宏观视域的社会控制来看，传统国家法坚持单向度的控制思维，即通过国家公权力机关自上而下地进行单一线条的管理、规制；从其针对微观个体的行为调整来看，国家法的行为激励机制（赋予权利）与行为约束机制（课加义务）的运行，采用自律与他律两种方式来实现，其中他律方式所潜在蕴涵或现实彰显的暴力威慑性是行为规制的主要保障手段。

与法律一元论相对应的法律多元论，从社会学或人类学理论维度出发，以扩张性的视野对法的概念内涵进行丰富、外延进行拓宽。法律多元论认为，真正的法是在人们的生活中起作用并被人们认为理所当然的规范与秩序，社会生活的秩序在任何时候都不可能、而且也不应当仅仅是由国家制定的法律构成。[1]依此观点，除国家法之外，社会中大量存在的有关规则，如行业惯例、专业标准、民族（乡村）习俗甚至契约等亦被纳入法的范畴。

近年来，基于公共治理理念的张扬与非政府组织第三部门的兴起，不具有强行约束力的柔性规则现象大规模涌现。作为学术回应，原既存于国际法领域的“软法”一语突破国家法学科桎梏而被诸多法理学家、部门法学者运用于柔性规则课题的研究。软法学者认为，传统的国家法以充满刚性的行政执法与司法体制实现对社会的管制，该种强硬的控制模式以国家暴力为后盾，是为“硬法”；在国家法（硬法）之外，事实上存在着不依赖国家强制力而在实际上能够以柔性方式引导、约束、规范人们行为的规则，此类规则被称为“软法”。就“软法”概念而言，学界存有一定争议，有学者认为国家法体系中指导性、号召性、激励性、宣示性等非强制性规范，法律、法规、规章中没有明确法律责任内容的条款亦是“软法”即硬法中的软法。[2]有学者认为，国家层面的公共政策亦属于软法。笔者认为，上述法律规范虽无明确法律责任条款，但仍是在统一的国家法系统内由国家公权力机关制定、实施，国家层面的公共政策亦仍隶属于国家统治体系，二者均以潜在的国家强制性暴力为最终屏障，与软法的“非强制性”价值取向不符。笔者认为，软法的“非强制性”内涵应是去国家性，与硬法对比而言,软法有以下特征:（一）就其制定（形成）主体而言，软法的制定主体具有多元化特征，包括超国家机构与次国家机构，前者如有关国际组织，后者如基层自治组织、行业协会等。而民间惯例则是一定时空范围内特定群体自发形成，成员共同认可、遵循的规则，其制定（形成）主体是该群体所有成员。（二）就其静态的规范体系而言，从严格意义上讲，因单一权威制定主体的缺失，软法并未如硬法般在形式意义上形成层次分明、逻辑严密、有机协调、统一规整的系统，而是呈现出数量上的多样性、涵摄面的广博性、规制面的交叉性、结构上的庞杂性、类别上的粗放性，大致而言，软法依制定主体的不同分为超国家法（国际法）与次国家法（如基层自治规范、行业自治规则、专业技术标准、民间惯例、良性潜规则等）。为避免上述软法规范的消极泛化倾向，软法外延的界定应坚持国家法（硬法）的评价检验原则，即不违背国家宪法、法律基本原则的柔性规则才可列入软法范畴。（三）就其动态的规制方式而言，软法强调引导性、民主性、协商性、开放性，从其宏观视野的社会治理来看，软法机制采取双向度的对话思维，软法制定机构与其关涉的群体成员以开放性的方式协商、沟通，共同形成规则，亦即上下互动的双线条回应性治理模式；从其针对微观个体的行为调整方式来看，软法依靠舆论导向、伦理道德、文化意念、内部群体压力等软约束力，采用指引、劝导、指示的柔性机制，其规制效果的实现主要依赖于个体自律。

就法律一元论与法律多元论的理论主张综合比较来看，法律一元论在学术上居于主流地位，这亦与国家法的正统、权威地位相适应，法律多元论中的软法学说起步较晚，理论上处于不成熟的初级阶段。以法学理论科研为基础支撑的法律高校教育主要被置于国家法（硬法）框架内。然而当前单一硬法语境下的高校法律人才培养模式却在“面向生产、建设、管理、服务第一线需要”的应用性培养要求方面存有不足。对此，在坚持国家法（硬法）主导的前提下，适当引入软法化的分析视角，有利于推动高校高专法律人才培养工作转换新思维、开拓新思路、探索新举措。

二、单一硬法语境下高校法律专业人才培养现存问题

（一）人才培养目标定位不够明晰

按照我国高等教育层次划分，法学专业博士、硕士研究生为学术型人才培养层次，法学本科生毕业去向主要为法务实践部门，其人才培养定位本应为应用型人才，但现行法律本科教育仅立足于国家法（硬法）知识体系，少有触及具体行业、企业领域的法务操作规则，在实质上成为学术型人才的基础教育。为此，目前法律本科的理论型人才培养机制亦备受各界人士诟病。

（二）教学课程内容过于抽象

现有高校法律专业以现行国家法（硬法）为逻辑基垫，以硬法规范体系为知识背景，以硬法条文知识为学习内容，其教学理念、目标定位、课程体系必然由硬法自身特性所决定。我国的硬法经过几十年的发展历程，社会主义法治建设取得举世瞩目的巨大成就，目前已初步形成了具有中国特色的社会主义法律体系。但我国仍处于社会主义初级阶段，社会发展处于转型剧变时期，经济结构、文化形态、价值理念、利益关系等发生深刻变化。为应对转型期社会关系的变迁与嬗变，现有国家法（硬法）需具有较大的原则性、抽象性、概况性，以保持其权威性、稳定性与包纳性，而对具体行业、企业领域或基层社会关系之运作仅做宏观规制。在笼统性特色彰显的硬法语境下，高校法律专业教育在教学内容上只停留在一般性的硬法规范知识层面，而对实践层面的具体规则、操作要求、运行规律则难以触及。

（三）教学方式过于简单

教学方式是在教学过程中，教师和学生为实现教学目的，完成教学任务而采取教与学相互作用的活动方式的总称。教学方式从根本上而言，由教学课程内容所决定。单一硬法语境下，高校法学课程内容局限国家法（硬法）规定，未关注次国家层面的各行业领域内实际发挥作用的软法规则，而这些软法规则却是法务实践操作所必须理解、领会、掌握、运用的“游戏规则”。教学内容停留于硬法规定之概况性层面，必然导致教学方式中课堂理论讲授占据主导地位。尽管目前高校院校对此进行了改革尝试，但受课程内容这一源头所限，其实操教学最多采用案例教学模式，即理论—案例—理论。此模式链条仍囿于国家法（硬法）理论与法条知识的运用，缺乏具体的法务实操技能的训练。

（四）考核方式过于单一

基于教学内容的理论化、教学方式的简单化，高校法律教育实际上呈现出“以课堂为中心、以教科书为中心、以教师为中心”[1]的特点，与此相应，其考核方式亦采用书面答卷的单一化方式，其考核内容亦限于国家法（硬法）理论、硬法法条及相关案例的书面或口头分析，而关于学生法务

作者：方剑，广东涉外投资法律学会常务理事，助理研究员。

[1]黄文艺.论中国法律发展研究的两大范式[J].法治与社会发展，2000（3）.

[2]罗豪才.软法与公共治理[M].北京：北京大学出版社，2006（89）.

[1]梁明，赵胜营.高校高专法律专业应用型人才培养模式的探索与实践[J].福建论坛(社科教育)，2009（2）.

实操技能的考查则无从落实。

三、高校法律专业教育引入软法思维的必要性

（一）契合应用型人才培养目标

应用型高等教育主要培养技艺型、操作型人才，即以特定行业职业岗位素质能力要求为导向，以特定行业职业岗位操作规则为准绳，以特定行业职业岗位操作技艺为教学内容。

高校法律人才的培养应以相关行业领域法务操作技能为基本教学内容，以相应行业、企业领域的运作规则为准绳。此类规则通常表现为行业惯例、行业标准、专业标准、企业规章、基层自治规范、良性潜规则等，这隶属于软法范畴。该类规则虽不具有国家法（硬法）的强制力，但却在实际上对行业、企业的治理、运行发挥着支配力、约束力与影响力。在该软法语境下，高校应用型法律专业教育以上述软法规则为内容载体，有利于培养学生的法务实践操作技能，契合高校应用型、技艺型人才培养目标。

（二）符合应用型专业设置职业定向性要求

应用型法律专业教育的特色之一在于强调职业定向性，即高校法律教育的专业（方向）应尽可能类别精细化、特色鲜明化、职业定向化，专业（方向）的设置应以市场需求为导向，应依据相应区域经济发展态势、产业结构特点、行业体系特色与职业岗位群进行科学设计，应做到专业（方向）与行业职业岗位的“无缝”对接。软法范畴内的行业惯例、行业标准、专业标准、企业规章、基层自治规范、良性潜规则等本身是特定行业职业岗位运作的具体规程，其实务操作性强、理论抽象度低，将之纳入高校法律教学体系符合高校专业（方向）与行业职业岗位的“无缝化”联接要求。

（三）切合应用型人才培养的仿真实操性要求

传统的高等教育法律专业教学内容与课程设置以国家法（硬法）为单一语境，注重国家法（硬法）完整性理论与国家法（硬法）系统性法条知识的传授，基本上未触及具体行业职业岗位法务运作规则。应用型法律专业不片面追求知识的系统性、理论的完整性与思辨的抽象性，而强调课程内容的应用性、应用能力的实操性、实操训练的仿真性。以上课程教学要求在逻辑抽象化的单一硬法理论中难以寻求立足点，在原则笼统化的单一硬法条文中亦难以校准着力点。

软法范畴内专业标准、行业惯例、行业规章等行为规范内容的具体化对应高校法律课程的应用性，条文内容的可操作化与高校法务实操理念相符，软法规制的实效化有利于增强高校法务模拟实操的科学性（软法虽无强制力，但实际上具有柔性约束力，能够填补硬法空白、弥补硬法不足、丰富硬法细节，与硬法结合，其行为规制效果更为全面，这亦使软法思维指导下的法务仿真实操更具科学性）。

（四）谋合双师型教学团队素质要求

“双师型”（既是教师，又是律师、会计师、税务师等）教师队伍建设是提高应用型法律专业教育教学质量的关键。高校法律专业教师应是同时具有高校教师资格与律师（法官、检察官、仲裁员、企业法务等）法务专业任职资格，兼具理论素养与实务经验的复合型人才。法律专业双师型教师法务实操技能来自于对一线审判、检察司法实践或律师执业实践或行业、企业法务实践经验的摸索与积累。此类经验通常以行业惯例、专业标准、良性潜规则等软法规范为内容载体，表现为对此类规则的熟稔、掌握与运用。因此，高校法律专业双师型教学团队的素质要求与软法化思维相吻合。

四、软法视角下完善高校应用型法律专业人才培养模式的初步思考

软法理论在我国属于新兴学说，尚处于不甚成熟、富有争议的初级阶段，但对高校法律专业的应用化教育具有重要意义。本文以试行、试错的探索态度对软法视野下完善高校应用型法律专业人才培养的举措作若干初步、浅显的思索。

（一）正视理论障碍，着力加强软法理论科研

目前，在高校应用型法律专业教育中引入软法思维，所面临的最大困境在于一般性软法基础理论与具体部门法域的软法研究因起步的初级性和观点的争议性而带来的理论障碍。软法现象作为一种客观事实长久以来已存在，但国内关于该方面的科研起步较晚，在软法内涵、外延、基本原则、特征、渊源等基础理论方面有了一定的学术积累但仍不够深入、透彻、成熟。部门法域的软法问题的研究更为滞后，尚未得到真正启动（学术期刊网仅能零星搜索到数篇关于经济法、行政法、环境法部门的软法研究的论文）。

高校应用型法律专业教育模式的软法化革新，以软法理论体系为话语背景，以软法基本范畴为

构造基石，以软法基本命题为逻辑指引，以软法部门法域知识为教学内容。为此，积极开展软法理论科研是高校法律教育引入软法思维的首要前提。该课题的研究拓展不仅仅是普通高校、科研院所的学术攻关方向，更是法律类高校谋求教育理念、教学模式创新的重要使命。各高校法律院系应大力组织科研力量，开展软法课题研究，为教育模式的思路拓展奠定理论基础。

（二）明确目标定位，合理设置特色专业方向

在单一硬法语境下，我国关于法律职业资格的法律有《法官法》、《检察官法》、《律师法》等。依据上述硬法规定，法官、检察官、律师三类传统法律职业工种均以通过国家司法考试，取得法律职业资格证书为前提，而司法考试报名条件（除少部分学历放宽地区外）均需要法律或非法律专业本科以上学历。可以考虑在以基层自治规范、行业惯例、专业标准、企业规章、良性潜规则等为渊源形态的软法体系中，以特定行业职业法务岗位的运作规程为准绳，对高校法律专业应用型人才培养进行定位。以上述软法渊源为依据，笔者认为高校法律专业人才目标定位可以把握以下两个基本点、划分以下三大基本类别：

1.把握“高等性”与“职业性”两大基本点

“高等性”意味着高校教育的设置应以专业学科（理论学科或应用学科）特性为依据，而不应简单地以学历层次高低为理由。凡是实操性、技艺性学科均可纳入高校教育体系，并且人才培养层次应囊括博士、硕士研究生、本科、专科诸层级。

“职业性”要求高校应用型法律人才培养应以就业为导向，以相应行业领域职业岗位的实际运作、操作规则（软法）为轴心，进行法律实践技能培养。笔者认为，可以考虑依据管理型岗位、技术型岗位、服务型岗位的类别将高校法律人才划分为管理型法务人才、技术型法务人才、辅助服务型法务人才。

2.设计管理型法务人才、技术型法务人才、辅助服务型法务人才三种目标定位

①管理型法务人才

具体分析之，管理型法务人才依据“面向生产、建设、管理、服务第一线需要的”的高等技术应用型人才培养要求，可以考虑在高校法律专业中设置基层法务专业方向与企业法务专业方向。

基层法务专业方向定位于面向农村、城镇（街道）基层培养法务管理型人才。我国当前大力开展社会主义新农村建设与城镇化建设，农村与城镇基层需要大量法律专门人才。基层法务专业方向的软法渊源在于农村、城镇基层自治领域内的村民、居民规约，乡村习俗惯例等规范。此类软法规则对基层利益关系具有重要的分配、校正、调适功能，有利于在硬法所主导的国家管理框架下实现有效的基层治理。对该类软法规则的研习是基层法务专业方向人才培养的重要内容。

企业法务专业方向定位于面向于各行业企业培养法务管理型人才。我国现有企业5000万家，仅有4万家聘请了律师当法律顾问，绝大部分企业尤其是中小企业没有自己的法务人员。[1]随着我国社会主义市场经济法治化建设的逐步推进，企业管理领域需要大量的法律专门人才。企业法务专业方向的软法渊源在于行业自治领域内所大量存在的行业规章、行业惯例、商业潜规则（良性部分）以及具有代表性的企业规章等，该部分软法规则在维持市场秩序、规范行业竞争、调处行业内部利益争端、规制企业生产经营行为、构建行业交易模式等方面具有实际效用。

②技术型法务人才

技术型法务专业方向主要面向国家机关、企事业单位培养安全防范方面的技术型人才，具体还可细分为刑事侦查技术、司法鉴定技术、司法信息技术、司法心理技术、安全保卫技术等。[2]司法技术工作所涉及的软法渊源大都属于技术类规范，比如有关专业标准、技术标准等。该类技术规范除在硬法中有规定外，另有更多具体的技术参数体现在有关软法规范中，比如不具有强制性的国际技术规范、国际标准，有关行业技术规范、行业标准等。此类软法虽无国家强制力，但其实际效果却异常显著。基于软法技术规范的实效性，技术型法务人才培养应重视软法知识的教学。

③辅助服务型人才

辅助服务型人才主要培养律师助理、法律文秘等专业方向。律师助理专业方向的教育应关注律师执业领域的软性规则；法律文秘两类专业方向侧重点在于培养速录能力，对软法方面的要求较少，本文不予详述。

（三）打造双师团队，科学设计实务型课程体系

高学历、高层次、高水平、高素质的“双师型”教学队伍是保证高校教育教学质量、实现应用

[1]黄兴瑞.法律类高校教育目标定位与人才培养模式的思考[J].中国高教研究，2009（6）.

[2]同上

型人才培养目标的关键要素。务实性的教学内容与课程体系是促进高校教育内涵式发展的着力点，是贯彻实操性高校教育指针的基本载体。“双师型”教师是设计、运用课程体系，讲解、传授课程内容的主体，教学内容课程体系实操化革新的关键前提在于“双师型”教学团队的建设。如若“双师型”教师缺失，则教学内容与课程体系的实践化改革亦无从落实。

1.“双师”教学队伍建设

①加强在岗教师的业务培训。目前，我国不少高校法律专业教师的学历基本能达到硕士研究生以上层次，但其中具有行业、企业一线法务实践工作经历的既有较强理论知识又有丰富法务实操经验的“双师型”教师仍偏少。对于在岗的非“双师型”教师，应建立起专门的业务培训机制：比如定期派送教师到村委会、居委会、乡镇司法所挂职锻炼，学习、掌握基层自治性软法规范；到行业、企业一线法务岗位进行全脱产式的工作，学习、掌握行业惯例、行业规章等软法操作性规范。

②引进“专任”或“兼任”的法律实务专家，比如基层优秀调解员、企业法务管理人员、律师、法官、检察官、优秀书记员等。该类一线的法务实践工作者熟悉各自领域内硬法框架下的各种软法性操作规则，是充实法律职业技能实训教学团队的中坚力量。

2.着手课程体系改革

①实证调研：因硬法具有国家正式法特性，我国作为成文法国家，硬法有正统权威的形式化文本载体，而软法在表现形式上或为成文或为不成文的状态，不像硬法般具有形式上的统一性、体系性，这即要求高校院校组织法律专业教师深入生产、建设、管理、服务第一线，就相关领域的操作性软法规则进行考察、调研。比如，深入农村、城镇基层，就基层民众法律纠纷的乡镇本土化软法资源（乡镇规约、惯例习俗等）进行调查；深入有关行业、企业，考察、收集相关行业惯例、行业规章、有代表性的企业规章、商业潜规则（良性部分）等；调研有关安全防范行业的技术规范、参数标准。通过以上调研活动，为课程设计奠定实证基础。

②理论科研：在上述第一手调研材料的基础上，组织法学理论专家、法务实践专家进行与高校法律专业方向相对应的软法科研，对所收集的软法规范进行整理、归类、提炼、概况与论证，为课程设计筑牢理论基石。

③课程设计：以前述实证性调研材料与理论性科研成果为基础，组织专家、学者进行课程设计，应做到法律专业的一般性硬法知识与具体专业方向的软法知识相结合，应坚持国家法（硬法）知识为基本前提，对于专业方向课程，应突出相应领域软法知识的阐释，比如基层法务方向应强调基层自治性软法规则知识的学习以及强化乡镇基层纠纷调解方法、技巧的训练；企业法务方向应注重行业运行规则、惯例、商业潜规则（良性部分）等可操作性软法知识的学习，突出有关合同谈判与审定、商业法律风险规避与防范等方面的实务技能的培养等。

④辩证对待：在看到软法积极作用的同时，我们也应认识到柔性规则体系中的恶性成分。比如各行业所客观存在的潜规则（恶性部分），比如村民规约、乡村惯例中的不合理成分。在法理学视野中，这些规则可称为“恶法”。此类“恶法”是否属于软法范畴？笔者认为，为避免软法外延的不当泛化，应坚持以国家法（硬法）基本原则为判断基准，凡与国家法精神、原则或社会普适性价值理念相冲突、相抵触、相矛盾的柔性规则不宜纳入软法范畴。在导入软法思维的高校法律专业教育中，对该类恶性柔性规则亦不应视而不见，而应将之作为反面事例进行剖析。这是因为法在本质上是一种分配利益资源、解决利益纠纷、校正利益格局、平衡利益关系的制度工具，从人性假设理论来讲，利益纠葛的产生，其根由在于理性经济人性的自私成分与恶性元素。为此，法律制定应是一种以“人性恶”为逻辑预设的规则设计，法律专业教育不是回避社会消极面的“世外桃源”式的说教，高校法律教育所培养的法务实操技能是一种对“人性恶”主导下的社会矛盾纠纷的处理技艺。对于法务实践中的负面规则，应教导学生正确对待之、引导学生灵活应对之、告诫学生谨慎处理之、警戒学生不得触犯之，如此才能教育学生严格地遵守、有效地运用正面规则去开展法务工作。

此外，针对教学方式与考核方式的单一化问题，高校应用型法律专业教育应更地多采用现场模拟、仿真实操的教学模式，在学生考核方面更多的采取检验现场法务操作水平的考评方法。

结束语：

基于单一硬法语境下高校应用型法律专业教育所存在的不足，适当引入软法思维，有利于摸索教育模式的实操化改革路径，但软法理论现今尚处于不成熟状态，本文所作的论证只是初步性、浅显性的“试行、试错”式探索，更高层级、更深层次的学术探讨仍有待进一步推进。

参考文献：

[1]罗豪才.软法与公共治理[M].北京：北京大学出版社，2006.

[2]罗豪才.软法亦法[M].北京：法律出版社，2009.

[3]黄兴瑞.法律类高校教育目标定位与人才培养模式的思考[J].中国高教研究，2009（6）.

[4]梁明，赵胜营.高校高专法律专业应用型人才培养模式的探索与实践[J].福建论坛(社科教育)，2009（2）.

[5]黄文艺.论中国法律发展研究的两大范式[J].法治与社会发展，2000（3）.

[6]程信和.硬法、软法与经济法[J].甘肃社会科学，2007（4）.

论宪法教育向思维教育转型

屠振宇*

摘　要：宪法教育的形态需要与历史时代和现实要求相适应。信仰教育是一种适应于知识匮乏时代的教育形态，将之引入宪法教育，既与违背宪法精神背道而驰，也会带来对法律仪式的误读。而知识教育是与工业时代相适应的一种教育形态，不仅不能满足信息时代的教育要求，而且其在宪法教育中的实施并不顺利。为此，宪法教育有向以发展受教育者的思维能力为核心的思维教育转型的必要。宪法思维教育的中立性、开放性和延展性，能够帮助宪法教育走出目前的困境，既适应了宪法自身的特性，也适应了开展全社会范围宪法教育的现实需求。以思维科学、脑科学等相关学科的最新研究成果为指导，宪法思维教育可以采取问题导向教学法等方式在课堂教学中展开。

关键词：宪法教育；思维教育；宪法信仰；宪法思维

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视维护宪法权威，保障宪法实施，出台了一系列具体、明确、管用的举措，如设立国家宪法日、建立宪法宣誓制度等。这些尊重宪法维护宪法的重要举措，既为加强宪法学习宣传创造了良好的氛围，也对普及宪法教育提出了更高的要求。2016 年 6 月，教育部会同司法部联合发布了《青少年法治教育大纲》，提出以宪法教育为核心全面推进法治教育，切实将宪法法律教育纳入国民教育体系。由此大大促进了宪法教育普遍化的进程，使宪法教育的需求呈井喷之势——不仅在校的中小学生、大专院校学生需要学习宪法，在岗的公职人员、领导干部皆有接受宪法教育的要求。但是面对宪法教育的巨大社会需求，宪法教学的总体水平仍在低位徘徊。长期存在的问题，如宪法教育方法简单，宪法教育的内容枯燥、重点不突出等，[1]仍然缺乏有效的应对措施。为此，如何采取有效措施解决上述问题，采取何种适当的教育形态，以更好地日益高涨的宪法教育需求，便成为当下的当务之急。

一、宪法教育的两种形态

教育有其与历史时代相适应的固有形态。不同教育形态之间的差别，主要体现在原理、结构、方法、评价标准以及组织形式等方面的差异。到目前为止，教育史上出现了两代教育形态——信仰教育和知识教育。[2]在教育原理上，信仰教育通过灌输某些观念、建立某种信仰来达到教育目的，知识则通过传授知识来达到教育目的。在教育方法上，信仰教育依靠高压灌输、封闭参悟等方法形成信仰，知识教育则是通过摆事实、讲道理、模拟自然现象、强调记忆等方法传授知识。在评价标准上，信仰教育强调的是所构建信仰的质量，知识教育则以掌握知识的多少和熟练程度为尺度。在教学组织方面，信仰教育通常采取书院、塾馆、修道院等形式，知识教育则采用班级授课制、分科编制教材等效率较高的传授知识方式。与这两种教育形态相对应，宪法教育也存在信仰教育和知识教育两种形态。

所谓宪法信仰教育，是以构建受教育者的宪法信仰为内核的一种教育形态，它不以知识传授为基础，而是旨在通过灌输宪法权威等理念，帮助受教育者建立起对宪法的信仰。作为一种适应于知识匮乏时代的教育形态，信仰教育并不能满足现代社会发展的实际需求。但近年来，一些学者从宪法信仰与宪法实施之间的密切关系出发，强调宪法信仰对于法治建设的重要意义，进而提出强化宪法信仰教育的主张。有学者甚至认为，宪法教育“本质上就是一种信仰教育”，“宪法信仰教育应力图培养公民对宪法的信仰”，“是让公民像信仰宗教一样地信仰宪法”。[3]不难发现，学者的这种主张虽有良好的出发点，但实际上却站不住脚。一方面是因为，此类宪法信仰教育，极有可能以不当的灌输形式展开，进而构成对公民信仰自由的侵犯，违背宪法教育的根本宗旨。信仰自由受我国宪法

* 南京师范大学法学院教授、博士生导师。

[1] 徐继超：《论我国公民宪法教育存在的问题与对策》，载《佛山科学技术学院学报》（社会科学版）2011 年第 1 期。

[2] 胡涡成：《论教育形态的变革——思维教育简论》，载《高教探索》2008 年第 5 期。

[3] 刘晶晶：《论宪法信仰教育》，载《科教文汇（上旬刊）》2006 年第 8 期。

第 36 条之特别规定，其意义在于保护人的心灵不受到来自外部的强制，使个人仅服从自己内在的良知。因此，以观念灌输等强迫措施“让公民像信仰宗教一样地信仰宪法”，无论其初衷如何，都已经侵入到了人的内心深处，侵犯了公民的信仰自由。当以此种形式去构建受教育者的宪法信仰时，宪法信仰教育已经站在了自己的对立面，它是在以违反宪法的方式去树立所谓的宪法信仰。其结果是荒唐的，也是无益的。由此而建立的宪法信仰必然是空心化的、无意义的，以牺牲个人的主体地位为代价，是一种蒙昧的盲从，与宪法精神背道而驰。

另一方面，前述主张的不妥之处还在于，它误读了信仰教育的内涵，将宗教信仰与宪法信仰混为一谈。事实上，作为世俗法律的宪法不可能被人们像宗教一样信仰。伯尔曼之所以在《法律与宗教》一书中以近乎宣言的形式提出“法律必须被信仰，否则它将形同虚设”[1]，其主旨在于揭示法律背后的神秘性和宗教因素。而随着 16 世纪以来的宗教分裂和现代国家概念的出现，“神不再是法律的渊源，而理性则成为最终的权威，法律便从‘天上’来到‘人间’。”[2]因此，现代社会的宪法和法律不具有像宗教一样的超验品质，不可能用来解决人类的终极价值追求。现代社会对于宪法和法律的信仰，必然建立在一种工具意义之上。正如有学者所说，“对于法律的这种公民忠诚和大众理想，是以法律能够为我提供什么为前提的，否则就谈不上对法律的神圣情感体验，有关对法律的什么归属感、亲和性等也就无从说起。”[3]在现代社会，宪法信仰不是建立在无知蒙昧的观念灌输基础之上，而是以受教育者了解宪法知识、认同宪法精神为前提的。可见，前述主张所强调的宪法信仰教育，实际上是一种真实的知识教育，它以普及和传授宪法知识为基础，通过提升受教育者对宪法的认同，最终实现宪法信仰的确立。严格来看，它只是一种以建立宪法信仰为目标的知识教育，本质上区别于宪法信仰教育。

走出上述认识上的误区，区分宪法信仰教育和以建立宪法信仰为目标的知识教育，为解读设立国家宪法日、建立宪法宣誓制度等举措的教育意义提供更为准确的视角。从教育的角度来看，如果仅仅将这些举措看作是一种推动宪法信仰确立的法律仪式，更或者将之归结为一种宪法信仰教育形式，那么其性质就有被严重误解的嫌疑。不可否认，法律仪式有助于推动宪法信仰的确立。有学者认为，“法律仪式的一个重要功能在于其渲染气氛，　给人们造成一种心理的压力与紧张的感受，使他们能够接受并自觉履行在这种仪式下所发生的一切，从而服从法律与信仰法律。”[4]但事实上，法律仪式所产生的直接教育功能是极为有限的。正如有学者所说，“仪式不起决定作用，信仰也不仅仅源于仪式”[5]。在现代社会，我们不能指望一场庄严仪式所带来的渲染气氛而造就民众的宪法信仰，真正促进民众建立宪法信仰的力量还在于宪法知识的传授。也就是说，“像宪法宣誓制度等法律仪式可以被视为是一种媒介”[6]，或者说是一种催化剂。设立国家宪法日、建立宪法宣誓制度的举措，并不强调观念或意识的灌输，而是旨在通过程序化的具体行动演示，吸引全体社会成员对宪法的关注，达到催化社会各界学习宪法、宣传宪法热情的效果。这些举措通过激发社会成员了解宪法内涵、宪法知识的兴趣，从而形成学习宪法、宣传宪法的良好氛围，在普及宪法知识的基础上，强化民众对宪法的认同，最终实现民众对宪法的信仰。因此，设立国家宪法日、建立宪法宣誓制度等举措实际上扮演着重要的全民知识教育的角色，以别开生面的教育方式普及和宣传宪法知识，同样可以归为一种宪法知识教育。

以上分析表明，信仰教育作为一种教育形态，并不适合在宪法教育中推行。那么，知识教育是否适合于我国的宪法教育呢？从教育的发展历史来看，知识教育是人类社会进入工业时代以后替代信仰教育的一种教育形态。工业革命以来，人类社会生产方式发生了革命性的改变。机器设备的广泛使用取代了人类的部分体力劳动，使社会产生对人力资源的需求发生了根本改变：既要求有掌握

[1] [美]伯尔曼著：《法律与宗教》，梁治平译，中国政法大学出版社 2003 年版，第 3 页。

[2] 闫海：《论政治法与法政治学——从政治与法律关系的契入》，载《太平洋学报》2010 年第 9 期。

[3] 许章润主编：《法律信仰——中国语境及其意义》，广西师范大学出版社 2003 年版，第 11 页。

[4] 肖光辉：《法律“仪式”、功能及其象征意义》，载《学术界》2012 年第 10 期。

[5] 胡弘弘：《论宪法信仰》，载《社会科学》2001 年第 3 期。

[6] 骆孟炎、陈晨：《论法律仪式对宪法信仰的作用》，载《长白学刊》2016 年第 5 期。

现代科学知识的劳动者，也要求管理者懂得现代管理知识。这种根本性的变革带来对教育的全新需求，也促成了从信仰教育到知识教育的转型。知识教育以传授严格科学意义上的知识为其内核，适应了工业时代对知识人才的需求。但是随着信息时代的到来，生产力和生产方式的发展水平达到一个前所未有的水平，知识教育的不适应性已经日益显现。在信息时代，机器不仅取代了大量的体力劳动，而且出现了替代人类脑力劳动的态势，这使得社会对人才的需求发生了质的转变——从过去对知识型人才的需求转向对创新型人才的需求。这种需求上的改变，“要求教育以开发人脑的信息加工功能为主导，以培养具有创新能力的新型人力资源为核心。而这是知识教育所不能胜任的。”[1]于是从趋势上看，新的教育形态——思维教育正在形成，而知识教育将逐渐退出历史舞台。在这个意义上讲，宪法教育也有从现阶段的知识教育向思维教育转型的必要。

这种转型的必要性，还在于宪法知识教育在我国现阶段所遭遇的实施瓶颈。知识教育的根本任务是知识传授，特别强调知识的确定性和可验证性。也就是说，知识得管用，具有指导实践、行动的作用。如果知识的应用效果不佳，或者不能在实践中发生较好的反馈，那么就会限制知识教育的实施效果。这也正是现阶段我国宪法教育遭遇瓶颈的根本原因所在。从效用上看，宪法知识不像其他法律知识那么“管用”，对我国社会实践的指导意义有时不易查明。这一方面与我国现阶段宪法实施的总体水平不高有关，以合宪性审查机制为核心的宪法实施制度仍处于起步和初创阶段，宪法文本在实践中的规范效力尚未完全体现。另一方面，这种状况也与我国现阶段宪法实施中的纠纷解决方式有关。在强调集中统一的体制下，相关的宪法争议并非以零和方式得到解决，不会形成确定的裁判文书，这在很大意义上使宪法知识在实践中的效用变得模糊不可见。例如在孙志刚事件中，虽有三位公民上书建议全国人大常委会审查《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》是否违宪，但是他们的建议并没有得到明确的回应。最终，尽管孙志刚事件引发了社会各界对公民生命权和人身自由的高度关注，并促使国务院废除收容遣送条例，该事件也因此成为保护公民权利的著名案例，但是，公民迁徙自由、人身自由等宪法知识是否在该案中发挥作用？如何发挥作用？发挥了多大作用？这些关键性的问题，事实上没有给出答案。于是，由于宪法知识与宪法实践之间未能建立起紧密和确切的联系，使得孙志刚事件在宪法知识教育上的意义和价值大打折扣。无疑，此类状况极大地限制了宪法知识教育的实施效果。在宪法实施现状和纠纷解决方式不可能发生重大变革的前提下，调整宪法教育形态、促使其向思维教育转型，不失为一种明智的选择。

二、宪法思维教育的基本定位

作为一种教育形态，思维教育区别于信仰教育和知识教育，以发展受教育者的思维能力为核心。在教育原理上，思维教育是让受教育者的思维能力得到充分发展，从而获得自我成长、自我学习、自我发展的能力。在教育方法上，思维教育不是灌输观念，也不是单纯的传授知识，而遵循人类思维的规律，尽可能地挖掘思维潜能和培植思维能力。在评价标准上，思维教育以思维能力发展的水平和充分程度为评价标准。在教学组织方面，思维教育也采取班级授课，但强调师生的平等关系，注重学生自觉学习、自主学习的主体地位。“由于信息时代对人的素质的根本要求是发达的思维能力，因此思维教育就能够从根本上体现素质教育的要求。”[2]将思维教育引入宪法教育，将给宪法教育带来全新的面貌，这种变化既顺应了信息时代对教育的新需求，也有助于宪法教育目标的达成。

首先，宪法思维教育具有立场中立的优点，有助于化解宪法知识教育的价值选择困境。宪法知识产生于特定国家的宪法实践之中，与该国宪法实践所处的历史条件相联系。诚如有学者所云，“真正的法律乃是其特定文化传统和习俗民情的产物，西方的‘规范宪法’不过是西方文化的产物。”[3]也就是说，宪法知识或多或少都包含着文化因素，体现了一定的政治立场或价值判断。这就决定了一些宪法知识可能适合于他国，却未必适合我国；为一国民众所支持和信奉的宪法知识，未必能在他

[1] 胡弼成：《论教育形态的变革——思维教育简论》，载《高教探索》2008 年第 5 期。
[2] 胡弼成：《论教育形态的变革——思维教育简论》，载《高教探索》2008 年第 5 期。
[3] 强世功：《中国宪法中的不成文宪法——理解中国宪法的新视角》，载《开放时代》2009 年第 6 期。

国得到同样的礼遇。以言论自由的保护为例，美国联邦最高法院在近期的判决中倾向于采取一种言论自由优位的鲜明立场。以坚持第一修正案绝对主义著称的布莱克大法官明确反对政府制定任何限制言论自由的法律。尽管布莱克大法官的绝对主义没有成为最高法院的多数意见，但事实上，美国从 18 世纪以来对言论和出版自由的唯一限制是，不准言论和出版物进行诽谤。美国的宪法实践始终明确禁止政府审查和限制言论和出版。[1]联邦最高法院甚至在 1986 年的焚烧国旗案[2]中，主张焚烧国旗属于表达性言论，受到宪法第一修正案的保护。[3]显然，如果以这样的宪法知识来评价我国的立法或实践，那么很可能得出完全错误的结论。早在三十多年前，美国著名宪法学家欧文· 费斯教授就曾就中美两国的历史文化差异，提出“两种宪法”[4]的论断。费斯教授所说的“两种宪法”，指的就是中国宪法和美国宪法是两种不同性质的宪法。因此，“我们援引第一修正案来讨论中国的言论自由问题，这是比较法的错误。”[5]

当宪法教育以知识传授为目的时，如何避免上述错误就是棘手却不可回避的问题。一方面，我国的政治体制改革相对滞后，宪法实践还不能提供必要而足够的研究资源，宪法学教学和研究缺乏现实的推动力。例如我们没有违宪审查的案例或判例，也没有真正的宪法解释例。[6]为此，在开展宪法教育的过程中，又必须去研究和讲解国外的同类问题和相关判例，从而帮助学生理解和掌握宪法知识。但另一方面，讲解国外的判例和实践又存在巨大的风险。如果在传授某项宪法知识时，未能对该宪法知识的形成背景和历史条件作出批判性的分析，那么就可能使受教育者陷入西方的话语体系之中不能自拔，不仅容易造成方法论上的错误——以他国经验评价我国实践而导致的误读和误解，而且也难免不会带来意识形态方面的质疑，如此的宪法教育是否沦为西方价值观的传声筒？因此，宪法教育者常常陷入这样的价值选择困境之中——如果不讲国外的判例和实践，那么教学内容就会显得比较抽象和呆板，缺乏实践性；但若讲授国外的判例，则又担心学生不能对中国问题做准确和全面的理解，片面地以西方为楷模。这种在借鉴和移植他国经验和知识时畏首畏尾的心理，使宪法教育处于尴尬的境地，既不能让学生深刻理解西方的宪法实践，也不能使学生全面了解中国问题。

无疑，宪法思维教育的中立性有助于宪法教育走出这种困境。所谓思维，是指人类探索与发现事物的内部本质联系和规律性的认识活动，是从已有的知识、经验和条件推测未知的事物的认识过程，属于认识过程的高级阶段。[7]思维作为人脑的一种独特活动形式，它先于知识出现，是对各类信息进行分析综合、比较分类和抽象概括的认知过程。“思维是个人知识的源头活水，思维能够产生新知识。”[8]在这个意义上讲，思维具有一种不受时空束缚的超然性，它虽然受到人脑构造和心理活动规律的制约，但是作为一种内心活动，在很大程度上得以克服对环境的依赖，而不像知识那样其正确性取决于特定的场合和历史条件。正因为如此，展开思维教育具有立场中立的特点。诚如学者所云，“思维的训练，是一种形式的训练，其目的在于通过思维方式、思维法则的教育和训练，最终改良思维的品质。”[9]以思维训练为核心的宪法思维教育，在很大程度上避免了宪法知识政治性对宪法教育的价值“绑架”。

其次，宪法思维教育具有适应时代需求的开放性。传统的知识教育更适合过去知识更新速度较慢的时代，扮演着重要的知识传承者角色，为文明的延续和时代的发展作出了很大贡献，但并不适合于当今知识大爆炸、生产力飞速发展的时代。[10]而思维教育以注重思维能力训练和提高创新能力著称，具有适合时代要求的开放性特征。这种特性在很大程度上满足了宪法教育的内在需求。因为无

[1] 邱小平：《表达自由——美国宪法第一修正案研究》，北京大学出版社 2005 年版，第 614 页。
[2] See Texas v. Johnson, 491 U.S. 397(1989).
[3] 强世功：《言论自由与公民宗教———从焚烧国旗案看美国自由派与保守派之争》，载《清华法学》2008 年第 1 期。
[4] Owen Fiss, "Two Constitutions", Yale Journal of I nternational Law, Vol.11, pp.492503, 1986.
[5] 田雷：《言论自由的另一种“比较”》，载《中国法律评论》2015 年第 1 期。
[6] 童之伟：《中国 30 年来的宪法学教学与研究》，载《法律科学》2007 年第 6 期。
[7] 参见刘颖、苏巧玲：《医学心理学》，中国华侨出版社 1997 年版，第 27 页。
[8] 李培聪：《学校应为思维而教》，载《考试周刊》2016 年第 32 期。
[9] 刘庆昌：《思维教育：智慧教育的核心》，载《江苏教育研究》2017 年第 18 期。
[10] 李培聪：《学校应为思维而教》，载《考试周刊》2016 年第 32 期。

论是宪法知识，还是宪法文本，都不是静止的，而是随着社会现实的发展不断变化调整的。

一方面，强调确定性的宪法知识总是处于不断的变化发展之中。以前述提及的美国言论自由的保护为例，美国联邦最高法院早在 1919 年的“申克诉合众国案”[1]中“明显而现存的危险”标准作为言论自由保护的裁判依据，但是对于这一标准的理解分歧却始终存在。面对一战后共产主义和社会主义思想在美国的传播，“不良倾向”成为 1920 年代最高法院理解这一标准的主流解释。而当美国经济步入“柯立芝繁荣”、言论自由深入人心后，联邦最高法院在 1937 年的“赫恩登诉劳里案”[2]中批判了“不良倾向”立场，重新确立了“明显而现存的危险”标准的严格意义，即只有当言论会带来明显而现存的危险，以致会产生实体性的罪恶，否则不应禁止。到冷战开始，“不良倾向”立场又卷土重来。直到 1969 年“布兰登伯格案”[3]，美国联邦最高法院以“迫在眉睫的非法行动”规则解释“明显而现存的危险”标准，为政治言论提供了强有力的宪法保障。可以说，美国联邦最高法院一直努力根据“被感觉到的时代的需要”，以一种现实主义的司法裁决方法，在一系列司法判例中不断权衡着政治言论自由与国家安全之间的冲突。[4]宪法知识的这种与时俱进的变动性，也要求宪法教育不能照本宣科，而必须以注重思维能力和创新能力为核心。

另一方面，宪法文本本身具有开放性。作为宪法文本的重要内容，基本权利体系就是一个开放的、不断发展的体系。从基本权利的历史发展来看，基本权利的清单一直在不断地扩充。在近代宪法所列举的基本权利中，多为财产权、人身权这样的自由权。到了 1919 年魏玛宪法以后，各国的宪法文本中开始大量出现社会经济权利。而在第二次世界大战以后，通过战争的教训人们普遍认识到，基本权利在社会生活中的重要价值，将尊重人权、追求和平的价值观提升到前所未有的高度。适应这一变化，战后形成的宪法文本中关于基本权利的规定便得到进一步扩大，体系更加庞大。从宪法文本对基本权利规定的这些变化中，可以看出，基本权利从来就是一个不断发展的体系。社会现实需要的变化，促使基本权利向前发展。[5]与宪法文本的这种开放性相适应，宪法学研究方法也保持开放性。如有学者所说，“宪法学方法论要保持开放性，需要多种方法的综合运用，而在研究方法上，解释学、经济学、社会学、政治学、历史学、哲学等学科的研究方法亦可运用到宪法学研究之中”。[6]

简言之，思维教育的开放性对于宪法教育的顺利开展具有很强的支撑性，不仅有利于宪法知识的及时更新，而且能够更好地宪法文本及其研究方法的开放性，既能有效提升受教育者的认知水平，也能适应宪法学研究快速发展的需求。

第三，宪法思维教育具有灵活的延展性，适应各阶段的学习。党的十九大报告明确强调“加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威”，指出“加大全民普法力度，建设社会主义法治文化，树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念”。为贯彻落实党中央精神，不仅宪法教育已然纳入国民教育系列，而且各种加强宪法学习宣传、普及宪法知识的教育活动正在全社会范围内展开。为此，今后的宪法教育必须面对全社会各阶层职业、各个年龄阶段的不同需求，必须对不同的社会群体、不同的职业背景、不同的年龄阶段学习宪法的目标、任务和内容进行有针对性的细化和安排。这对于传统的以知识教育为核心的宪法教育来说，是一项巨大的挑战。

显然，若以知识模块来细化区分的话，则不仅繁琐、不易体现区分度，而且还可能会导致宪法知识体系的相互割裂，反而不能全面地认识和理解宪法。2016 年制定的《青少年法治教育大纲》可谓一项重要的尝试，它试图针对不同年龄阶段的青少年进行宪法知识教育的分层分阶段管理。例如，《青少年法治教育大纲》规定，小学低年级（1-2 年级）阶段“认知国家象征及标志”，“初步建立国家、国籍、公民的概念”和“初步建立法律面前人人平等的观念”。小学高年级（3-6 年级）阶段

[1] Schenk v. the United States, 249 U.S. 47, 53(1919).
[2] H erndon v. Lwry, 301 U.S. 242, 257(1937).
[3] Brandenburg v. Ohio, 395 U.S 444, 447(1969).
[4] 颜廷：《美国政治言论自由的限度》，载《南京大学学报（哲社版）》2010 年第 4 期。
[5] 屠振宇：《未列举基本权利的宪法保护》，载《中外法学》2007 年第 1 期。
[6] 韩大元：《中国宪法学方法论的学术倾向与问题意识》，载《中国法学》2008 年第 1 期。

“建立对宪法的法律地位和权威的初步认知。了解人民代表大会制度，初步认知主要国家机构，国家主权与领土，认知国防的意义，增强民族团结意识。”如此细化分割宪法知识，固然是为了照顾不同年龄阶段的认知水平，但实际上却可能带来对宪法的片面理解和认识。作为宪法知识体系核心之一的“人权”概念，在整个小学阶段的学习中始终是缺位的，残缺不全的宪法知识必然带来认识上的误区。再者，分阶段的知识教育很可能使宪法教育沦为应试教育，学生对宪法的认识停留在死记硬背阶段，只记忆对现阶段学习和考核的内容，更容易发生前学后忘的状况。在小学生宪法认知状况的社会调查中甚至出现，低年级学生对宪法常识的认知水平总体高于高年级学生的“反常”现象。[1]但如果仔细分析考题，就不能发现这种现象并不奇怪。因为考题中大量关于公民概念、公民身份、公民与国家关系的试题，正是小学阶段低年级学习的知识点，而不在高年级学习的范围之内。这项调查很明确地反映了分阶段宪法知识教育的弊端所在。

可见，宪法知识教育已经不能适应现阶段宪法教育全覆盖的现实需要，而且也难以满足社会各界日益迫切的宪法学习需求。为此，宪法知识教育有向宪法思维教育转型的必要。宪法思维教育以树立宪法思维、提高思维能力为目标，不以传授宪法知识为首要目的，从根本上理清了宪法思维与宪法知识之间的相互关系。宪法思维产生宪法知识，而不是相反。宪法知识之所以有用，正是因为它服务于宪法思维，为宪法思维创造新知提供支持。因此，当宪法教育以宪法思维为目标时，就可以改变循序渐进式的知识教授方法，避免宪法知识体系被人为肢解的局面，克服教学中对宪法知识的过分依赖而忽视思维能力的培养。采取这种教学形态，宪法教育将关注于宪法思维的培养和训练，以思维培养促进受教育者全面掌握宪法知识，以思维训练带动受教育者主动提升宪法认知水平。因此，宪法思维教育具有灵活的延展性，将宪法知识教育的分阶段实施转变为分阶段逐级提升。例如，小学阶段宪法教育目标可以明确为初步掌握宪法思维方法；中学阶段宪法教育目标可以定位为掌握宪法思维方法；大学阶段宪法教育目标则是养成宪法思维习惯，等等。

三、宪法思维教育的展开

“加强宪法学习宪法宣传”、“普及宪法知识”的目的，绝不仅仅是教会一些宪法知识，更重要的在于提高公众的宪法意识、发展公民的宪法思维能力。因此，将思维教育引入宪法教育，以发展思维能力作为教育行为的主导和核心，将比任何教育形态都能够更加充分地实现上述目标。以往的教育形态未能将思维能力置于教育的首要目标，其原因是当时人们对思维的发展规律知之甚少。而随着现代社会思维科学、脑科学的迅速发展，人类思维能力的发展规律逐步被揭示出来，这就使得按照思维发展的规律实施教育成为一种可能的策略。从这个意义上讲，思维教育是将当代思维科学、脑科学、认知科学和教育科学有机地结合起来，最大限度地融合了当代相关学科的最新科研成果，具有足够高的科学性。[2]思维教育的这种科学性使之能够适应信息时代的全新需求，并为世界各国所重视。

从国际上看，思维教育的开展大致可以分为以下三种形式。第一种形式是在现有课程之外专门打造思维学习课程。“即设立独立于普通课程之外的专门课程，讲授主要包括思维的概念、特征以及如何激发、锻炼思维等内容，目的是让学生知道思维科学的基本内涵、结构以及采取什么样的策略锻炼思维能力。”[3]这种形式的思维教育，在我国已有实践。例如在法科学生的教学计划中，就已经开设有像《法律逻辑学》这样的思维训练课。作为一门理论基础课，《法律逻辑学》为学生学习法学提供方法论的指导，以培养和训练学生的逻辑思维、思辨能力为主要内容。第二种形式是把培养思维能力贯穿于各门课程的建设之中。“即按照科学理论设计课堂模式，在所有课程中渗透思维教育理念。其优点是学生能够在课堂上系统地、潜移默化地接受思维训练，保障思维教育的连续性，并在

[1] 赵颖：《从小学公民教育实践看宪法教育及其改进——基于信阳市平桥区小学公民教育实践的分析》，载《安阳师范学院学报》2014 年第 3 期。
[2] 胡弼成：《论教育形态的变革——思维教育简论》，载《高教探索》2008 年第 5 期。
[3] 刘朔、刘颖：《英国的思维教育及对我国的启示》，载《外国教育研究》2002 年第 10 期。

课堂中学会学习，学会思考。”[1]英国的思维教育就采取这种形式，建立起了以学生为中心，以培养思维技能、团体协作精神和自我管理能力为主要目标的课堂教学模式，使学生在课堂情境中学会学习、学会思考。第三种形式是以学科课程为主分类别开展思维教育。以这种形式开展思维教育，主要原因是考虑到了文理科在思维方式上的较大区别，而对不同学科采取不同的思维教育策略。例如，针对数学、物理等自然科学课程中，则以培养缜密的逻辑思维能力为目标设计课程；而对于音乐、美术、文学等人文科学课程，则强调形象思维和臻美思维能力的培养。

宪法思维教育正是在第三种形式上开展的思维教育。因此，在尊重思维教育的一般规律，按照人类思维发展规律实施教育外，宪法思维教育的开展还必须要重视宪法思维的独特性质。一方面必须明确宪法思维是一种独特的人类精神活动，它区别于宪法信仰、宪法意识。宪法信仰带有强烈的感性色彩，反映的是人们对于宪法的信任和认同；宪法意识反映的是人们对宪法的认知，侧重的是一种体验与知识；而宪法思维强调的则是一种立场、一种眼光、一种习惯，是对宪法观念与宪法意识的升华和超越。[2]另一方面还必须强调宪法思维是一种富有战略性的理性思维。客观事实往往呈现纷繁杂陈、杂乱无章的现象，而宪法思维就是要寻找隐藏在事物背后的质的规定性——通过对大量现象的分析加工，以宪法文本的规则和概念为引领，将纷繁复杂的现实世界带入国家与公民二分的规范世界，并进而分析背后的原则与价值的冲突，以给出可能的规范解答。这种思维过程，既有宏观的属性，又有明确具体的实践属性。所谓宏观性，是指宪法思维不是一般性的就事论事，而是要深入到争议的本质层面，从全局的角度思考和分析问题——从国家与公民关系角度全面、准确理解社会现象，如公民在国家生活中的地位如何，其利益、尊严受到多大程度的承认、尊重和保护，国家是如何对待自己的组成成员，采取什么手段和方式等[3]。正如学者所说，宪法思维具有根本性[4]和系统性[5]的特征。所谓实践属性，是指宪法思维尽管不是就事论事，必须揭示事物内在的矛盾和冲突，但也不是抽象的哲学思考，更不是凡事搞平衡、和稀泥的政治太极，而是要将抽象的价值冲突导入规范的理性思维之中，以宪法文本为依据，以理性化的思维去化解社会实践中面临的道德和价值冲突，给出确定的行动指导或方案。

正是基于宪法思维的这种独特性，宪法思维教育宜采取问题导向的教学方式。问题导向式教学，就是以探究为主的教学，教学过程是在教师的启发诱导下，以学生独立自主学习和合作讨论为前提，以学生原有知识、周围世界和生活实际为参照对象，为学生提供自由表达、质疑、探究、讨论问题的机会，让学生通过个人、小组、集体等多种解难释疑尝试活动，将自己所学知识应用于解决实际问题的一种教学形式。[6]这种教学方法，以问题为中心，通过让学生在其解决问题过程中扮演积极的角色，实现激发学生学习兴趣、获取学科基础知识与技能、培养创新思维能力的目标。当然，这种改变是根本性，需要我们在课堂设计、教材建设和教师教学水平等多个方面做出切实可行的努力。

[1] 刘朔、刘颖：《英国的思维教育及对我国的启示》，载《外国教育研究》2002 年第 10 期。
[2] 邓联繁：《论宪法思维的基本特征》，载《河北法学》2006 年第 6 期。
[3] 陈新：《宪法学教学目标：传授知识 训练思维 培养观念》，载《中国大学教学》2008 年第 8 期。
[4] 宪法思维的根本性是指在运用宪法思维分析问题时，不能“眉毛胡子一把抓”或纠缠于细枝末节，而应高瞻远瞩，敏锐地发现分析对象的最根本之处，或者说最重要之处、最关键之处。参见邓联繁：《论宪法思维的基本特征》，载《河北法学》2006 年第 6 期。
[5] 宪法思维的系统性是指在运用宪法思维剖析问题时，不能只看到某个方面或某个环节，而应统揽全局；不能只看到某个方面或某个环节的最根本之处，而且应看到所有方面和所有环节的最关键之点；不能只看到所有方面和所有环节，以及所有方面和所有环节的最关键之点，而且应在此基础上优化组合，形成完善的体系。参见邓联繁：《论宪法思维的基本特征》，载《河北法学》2006 年第 6 期。
[6] 李广华：《问题导向式教学法的课堂应用》，载《课程教育研究》2016 年第 36 期。

加强青少年宪法意识教育的可行性路径研究

张薇薇　潘瑞芳　王默寒[1]
（北京外国语大学，外语教学与研究出版社，教育部全国青少年普法网）

摘　要：宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程。青少年是祖国的未来、民族的希望。加强青少年宪法教育，是全面贯彻党的教育方针，促进青少年健康成长、全面发展，培养社会主义合格公民的客观要求。本文从青少年宪法意识教育的教育内容、创新方式和环境因素这三个角度，针对当下青少年宪法及法律意识教育工作中的经验作出了总结和分析，并针对眼下工作中的不足分析了其原因，并对我国进一步加强青少年普法建设提出了建议。

关键词：宪法教育；青少年；宪法意识教育；法治教育

我国自 1980 年开展国民法制建设以来，我国对于青少年法律意识培养重要性的认识逐渐提高，针对青少年开展的普法活动也在近年中不断改进、加强、变得多元化。习近平总书记在党的第十九次全国代表大会发言中指出“坚持全面依法治国。完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，提高全民族法治素养和道德素质加强思想道德建设。加强爱国主义、集体主义、社会主义教育。深入实施公民道德建设工程，推进社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，激励人们向上向善、孝老爱亲，忠于祖国、忠于人民。”

因青少年群体思想意识尚未发展全面、道德价值观尚未定形，判断善恶、正误的能力尚且有限，且眼下网络中一些庞杂的不规范信息极易对其造成不良影响，所以青少年法律意识的培养与教育应成为是全民普法中的首要任务。而在培养民众宪法意识的工作中，学校是青少年法治教育的主要途径之一。由于青少年儿童基本属于学生群体，因此由校园为主体开展法律教育、进行宪法宣传及组织与法治有关的竞赛活动等，可以集中且有效的、潜移默化的培养中小学生对于宪法及其他法律的了解与认知。

一、我国青少年法治与宪法意识教育现状

2015 年以前，全国范围内小学生知道我国有宪法的人数只占 30%,初中学生知道我国有宪法的人数占 60%,在我们对学生进行了解我国宪法的地位、性质和作用等问题时能够回答上来的比率非常低,其状况也是由小学到高中比率递增,单就小学阶段而言,知道该问题的比率只有 5%左右。如果在中小学阶段不能够很好培养相关法律意识，这些孩子一旦步入社会就很可能因为法律意识淡薄,受到侵权行为的危害或走上违法犯罪的道路。

有数据表明，2011 年到 2013 年两年间,我国的青少年犯罪呈递增趋势,而最近两年,青少年犯罪的涨幅仍在扩大。除此之外,公检法的数据统计和大量案例显示,我国的青少年犯罪呈现出了低龄化、团伙化、暴力化、智能化的新态势。

探究其原因，青少年未成年人向成年人过渡阶段，虽渴望融入社会并得到成人社会的理解和接纳，但其心理发展、三观建设、意志力与独立思考能力与成年人都有一定的差距。（方芳，2017）

除青少年自身的年龄、成长因素以外，家庭及学校法律意识教育的不完善也是导致青少年法律意识的淡薄的主要原因之一。部分家长自身法律意识薄弱、法律素质偏低,甚至自己违法犯法。如果父母不能起到好的示范作用,孩子就不能从父母身上学到法律知识和遵纪守法的良好品行。同时，一些家庭对孩子文化课成绩和排名的过度重视也会使其在教育中忽视对于孩子道德品行和法律意识的培养，且有可能对孩子的心灵造成扭曲。（李嘉弘，2017）

不同地区青少年法律意识有较大的差异,其中城市青少年的法律意识高于农村青少年法律意识,中东部地区青少年的法律意识高于西部偏远地区青少年法律意识。这与农村地区的平均文化程度低于城市有关，由此可见，系统、规范的就学经历往往与法律意识的建立有着密切的联系。

社会环境观念滞后与不良风气的影响也是导致青少年法律认知不完整或是对法律规则不重视的重要因素之一。生活中还是有很多人法律意识淡薄,存在着“不知者无罪”“法不责众”的观念，而青少年未成年人长期在这样的环境中成长也容易对法律等国家机构失去信心，从而无视法律意识的

[1] 张薇薇，教育部全国青少年普法网主任，北京外国语大学副编审。邮箱：zhangww@fltrp.com。
潘瑞芳，教育部全国青少年普法网研发中心主任，外语教学与研究出版社副编审。邮箱：panrf@fltrp.com。
王默寒，教育部全国青少年普法网研发经理，外语教学与研究出版社中级编辑，中级译员。邮箱：wangmh@fltrp.com 。

重要性。

互联网是青少年受某些不良影响的另一大途径,很多青少年儿童沉迷并依赖于网络的使用，而互联网信息的庞杂使得信息内容很难控制,。这就无可避免的使得大量信息流入到青少年视野范围之内,暴力犯罪的倾向越来越强，进而引发青少年犯罪。基于现如今社会对青少年法律意识的培养越来越重视,使得青少年法律意识有所提高。

近年来,随着国家的法治建设不断进步,同时关于预防青少年犯罪的宣传逐渐增多,对于培养青少年法律意识的机制正在不断完善,这些对于青少年法律意识的提高定会有有明显的帮助。本文将由教育内容、创新方式和教育环境这三个方面总结对于培养青少年宪法意识工作的经验，并探讨未来关于青少年宪法意识培养的可行性路径与预期。

二、青少年宪法意识教育目标与内容

2.1 青少年宪法意识教育的目标

青少年法治教育对于孩子从小养成学法、懂法，用法律解决问题的惯性思维，为全面依法治国奠定扎实的基础具有重要意义。宪法教育是法治教育的重要组成部分，宪法意识的培养有利于对法治意识的深刻理解，培养宪法意识必须通过宪法教育的普及来进行。梁钟毓（2017）认为，青少年宪法意识教育的目标包括：（1）了解宪法的发展过程，尊重宪法。应该在宪法常规教育中渗透相关的宪法历史发展过程，使孩子从对宪法的感性认识出发，增强宪法意识。最基本的是培养对国家的基本制度的认识和了解，对公民基本权利和义务的认识和了解，还应该培养对宪法现象进行独立的思考和评价的能力。（2）促进法治意识的培养。法治意识是公民在特定的社会历史条件下，通过参与法治实践、接受法治教育等方式，基于对法治的功能、原则、价值等知识的正确认知，而逐步形成的理解、认同、信任、支持并捍卫法治的内心立场、观念和信念1。它一般不会自发产生，是需要普法教育等有意识的活动去培养产生的，对于从小培养青少年的法治意识，法治观念需要系统的教育过程。

2.2 青少年宪法意识教育的主要内容

宪法教育应当从小开始，宪法教育不仅仅是简单的宪法条文知识的普及，还应该使青少年从小树立法治意识，理解国家、民主、权利义务、人权保障等宪法内涵。

在由学校开展的宪法教育过程中，由政府统一制作并发布教育内容和学习材料可以确保这些资料的准确性和时效性。同时，在制作这些教育材料的过程中插入多种多样的形式，如图片、小视频和具有互动性的多媒体教学材料等可以有效地保证学生对于宪法知识的摄入。由于不同年龄段的青少年的接受能力、学习能力和思维能力都有很大不同，出版具有对青少年各个成长阶段具有针对性的教材与教具也是宪法教育工作中的重点。

2016 年 7 月，教育部、司法部等联合印发《青少年法治教育大纲》，提出法治教育应以宪法教育为核心，以权利义务教育为本位的工作要求。宪法作为我国法律体系的核心内容其地位与重要新都应作为法治教育内容之首，且先在青少年儿童意识中建立国家法律结构，并树立其庄严不可侵犯的重要地位与严肃形象，更有助于让青少年产生更加完整、正确的法律意识。《青少年法治教育大纲》中针对中小学生每个阶段需要接受的法律教育内容和目的作出了明确划分：

2.2.1 义务教育阶段

对于处义务教育阶段的青少年儿童需以基础性的行为规则和法律常识为主，侧重法治意识、尊法守法行为习惯的养成教育。小学低年级（1－2 年级）阶段，应认知国家象征及标志，并初步建立国家、国籍、公民的概念，初步建立对家庭关系的法律认识。低年级小学生思维能力有限，虽不能进行深刻、详细的法律内容普及，但在其能力范围内，应使其认识到宪法、法律的存在与法律在生活中的重要性。

小学高年级（3－6 年级）应：建立对宪法的法律地位和权威的初步认知。初步认知主要国家机构、制度，认知国家主权与领土、国防的意义，增强民族团结意识。初步了解公民的基本权利和义务，简要认知重要民事权利，了解法律对未成年人的特定保护；初步理解权利行使规则，初步认知违法和犯罪行为及其危害和要承担的法律责任，并建立对校园欺凌行为的认知和防范意识。高年级小学生已经接触到较多社会与网络信息并拥有一定的生活经验，但仍有尚未完整的自律及是非辨别能力且习惯于模仿周围人的行为，所以为其树立规则意识、指出违法犯罪行为，可以帮助其规范自己的行为标准及建立道德观。

[1]夏丹波.公民法治意识之生成[D].北京：中共中央党校，2015.

初中阶段（7－9 年级），应深化宪法教育。了解国家基本制度，强化国家认同。认知国家尊重和保障人权的意义，加深对公民基本权利和义务的认识。初步了解我国司法制度的基本原则，建立尊重司法的意识。了解民事法律活动的基本原则，树立诚信意识和契约精神。了解有关民事侵权行为的法律规范和基本原则，认识与学生生活实践相关的民事侵权行为（校园欺凌、校园冷暴力行为等）。了解劳动权利及其保障原则。了解犯罪行为的特征、刑罚种类，建立对校园暴力等青少年常见违法犯罪行为的防范意识和应对能力。初中阶段的青少年已具有一定的学习能力和认知能力，但进入青春期的未成年人在情绪上较为敏感，又对容易因同辈压力而作出一些为求同龄人认可而违背个人道德观的行为。因此，加强对校园暴力行为的教育和预防尤为重要，同时加强对犯罪行为及其处罚的理解与认同也可以帮助未成年人建立完善的法律意识。

2.2.2 高中教育阶段

而义务教育之上，对于高中教育阶段的学生，应：了解我国社会主义法律体系的构成；理解法的特征与作用，法治的内涵与精神，初步形成对中国特色社会主义法治道路的认同。了解知识产权保护的意义和法律规则。简要了解侵权责任的原则、概念。全面认知家庭、婚姻、教育、劳动、继承等与学生个人成长相关的法律关系。了解与生活密切相关的行政法律中的重要规则，认知和理解政府行政管理的法治原则，建立权力受法律制约，有权力就有责任的观念。理解刑法的运行规则，了解犯罪构成以及罪刑法定等基本原则。了解保障人权的重要性及其含义，理解法治与权利保障的关系。了解国际法的基本原则，我国签署加入儿童权利公约、残疾人权利公约等主要国际公约的基本内容。高中阶段是青少年成长的重要阶段，也是形成世界观、价值观、人生观的关键时刻，加强该阶段的宪法教育和法治教育，是全面贯彻党的教育方针，促进青少年健康成长、全面发展，培养社会主义合格公民的客观要求。

三、青少年宪法意识教育的创新形式

3.1 线上网络平台：教育部全国青少年普法网

对于不同年龄层、不同教育阶段的青少年制定针对性的阶段性教材内容可以循序渐进、潜移默化的培养和加深宪法、宪法精神在青少年心中的地位和实质，为培养民众宪法意识打下了坚实的基础。工作报告统计，自教育部下发《关于委托北京外国语大学开展网络普法教育研究、建设“教育部全国青少年普法网”的函》，经过其约 5 年的合力建设，教育部全国青少年普法网已经积累了丰富的法治教育资源，包括：3000 多分钟多媒体资源、1 万多张图片资源和 100 多万字的文字资源，网站将资源分为 8 个大栏目，近 30 个小栏目。并形成了较大的社会影响力，覆盖 1333 个区县级教育局、注册学校 57650 所、服务 1 亿人次、注册学生 2970 万人，为超过 1 亿人次提供法治教育服务。普法网已经成为学校、教师、学生法治教育的权威平台，社会影响力巨大，成为学生、学校、家长、教育行政部门了解、获取法治知识和情况的渠道。普法网平台已经吸引了国家税务总局、卫计委等部门，并希望能借助普法网的平台，从而推动“谁执法，谁普法”的方针。

在对全国中小学生进行法治教育、宪法意识培养的过程中，全国青少年普法网站的建设为全国范围内广大教师、学生和家长提供了资料内容丰富、全面，对于各条法律条款信息准确、解读专业的资源平台。同时，如此官方并具有权威性的网络信息资源也可以很好的限制一些非专业信息的传播和使用。

3.2 线下基地：全国青少年学生法治教育实践示范基地

宪法的生命力在于实施,公民的宪法意识、宪法精神养成于实践。庄严的宪法走进课堂,不应成为死记硬背的文本,不应只有应试的路数,还应该有更加生动活泼的实践形式。（叶卿，2015）

宪法、法律教育应更多地采取具有互动性、参与性、体验性的教育活动,综合采用故事教学、情境模拟(如法庭模拟)、角色扮演、案例研讨、法治辩论、价值辨析等多种教学方法。必要时,可根据学生认知特点,将真实法治案例引入课堂教学,注重学生法治思维能力的培养。有条件的学校,可以充分利用信息技术手段,将多种法治教育资源、形式予以整合、提升,形成以学习者为中心的教育环境,引导学生自主学习,培养学生学习法律的兴趣。

大多数青少年宪法教育工作虽然是以校园为中心而展开，但单一以教室与课本的教学材料及内容对于一些学生而言就显得有些单调和枯燥。为增加广大青少年儿童学习积极性、趣味性和互动性，开发建设体验式的教学方式和场所可以有效的提高目前宪法意识教育的成效。到 2020 年,在各地统筹建设 60 个左右的国家级实践基地,各地争取在中等以上城市建立至少 1 个符合标准的省级实践基地。教育实践基地的建设可以以相对集中的方式为区域内中小学校提供法治教育服务和支持。

为开展具有较强趣味性和互动性的体验式宪法教育模式，北外建设了全国青少年学生法治教育实践示范基地。2016 年 9 月教育部等七部门下发《教育部等七部门关于加强青少年法治教育实践基

地建设的意见》，全国青少年学生法治教育实践示范基地建设全面启动。目前，基地基础建设已基本完成，示范基地占地 5000 平方米，分成三个大区，包括序厅、模拟法庭、法治密室等 16 个主题场馆，为青少年学生提供丰富多彩的、分年级的标准化的法治主题教育活动。示范基地以宪法教育为核心，每个主题场馆内容侧重不一，覆盖七个部门法和中外古今法治知识。讲述法治故事、再现法治经典、传承法治文明。

示范基地利用虚拟现实技术、增强现实技术、墙面互动投影技术、全息投影技术、地面互动投影技术等先进教学技术，配以法治互动机器人、法治互动课桌、法治天平、大唐盛典全息投影故事、VR 体验屋、“字里藏法”墙面互动等互动设备，将学生带入到趣味、生动、现代的法治场景体验之中，潜移默化地获得法治知识，提升法治意识和法治应用能力。

基地可通过多种互动和游戏的方式引导青少年学生接触并培养对宪法、法律知识的了解和兴趣，拓宽宪法意识培养原有的、以教室教学为主的单一途径。被带入故事、情景化的法律题材教学内容会随着青少年自身参与度的提升对孩子的宪法和法律意识产生潜移默化的影响，培养孩子在现实生活中遇到此类事件时将宪法意识与法律意识纳入其思考问题的环节中，从而进一步提高青少年对于宪法的重视程度。

3.3 网络赛事：全国学生“学宪法讲宪法”等活动

在区域内设置竞争机制并鼓励青少年自学宪法、注重宪法精神也是培养青少年宪法意识的可行路径之一。凡科目若重大赛事活动并设置相应奖励机制，必将有效的积极推广并加深学校、学生和家长对本项的重视程度和认真严谨态度。推广宪法并培养青少年宪法意识同样应当从此着手。

2017 年普法网在教育部指导下举办了 2017 年国家宪法日教育系统宪法晨读活动、第二届全国学生“学宪法讲宪法”活动和第二届全国青少年学生法治知识网络大赛。

党的十九大报告中指出“要坚持全面依法治国”“加大全民普法力度，建设社会主义法治文化，树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。”因此，践行十九大精神，加强宪法教育，是新时期法治教育的重中之重。宪法日晨读活动，设立 32 个分会场，10 万余所中小学校连接普法网，数千万名中小学生共同观看直播并同步开展晨读活动。

此前，在教育部的指导下，全国学生“学宪法讲宪法”活动已成功举办了两届，在大中小学校的青少年学生群体中获得了积极的响应，参赛人数从首届的 1500 万人次增长到 3100 万人次，在教育系统掀起学宪法讲宪法的热潮。更有来自港澳特别行政区的优秀参赛选手，通过此活动，推动了宪法教育和基本法教育在香港和澳门落地。

法治知识网络大赛，仍在进行中，12 月 31 日截止；参赛人数目前达 1000 多万，并不断增加，以竞赛模式，提高青少年学习法治知识热情。

在不同年龄、不同区域分别开展宪法、法律相关比赛活动可以良好的保持各学校及学生家庭对于宪法的重视程度。在当今社会这个资讯信息急速更新的现象下，如何维持一政令随着时间的推移的执行效力常是一道难题，随着新的工作重点的变更，一些政策经常在出台时被积极实施，而一段时间以后便开始逐渐怠慢。青少年宪法意识培养的工作也是如此，随着学生们逐渐接触到新的学习任务和课业难点，宪法教育就会渐渐被搁置。所以，定期举办以宪法为核心内容的知识竞赛、主题活动可以有效的刷新宪法意识培养工作在老师、学生及家长心中的存在感。

同时，各地借由竞赛活动可以带动的学生学习宪法内容的积极性与成就感。通过媒体渠道等宣传在竞赛中或得好成绩的学生和学校，可被其他学生或学校视为模范，起到榜样带头作用。从而进一步提高宪法主题竞赛的关注度和话题度，不仅可以满足校方存在的客观宣传需求，又可以积极鼓励未取得竞赛靠前排名的学校和学生，能使他们积极准备在未来中其他的竞赛活动和挑战。这种通过竞赛形式促进宪法意识培养的模式，可在未来形成一种良性循环，让宪法意识培养工作不仅成为广大青少年教育工作者的工作任务，也成为他们在教育工作中的努力方向。

3.4 期刊出版平台：《青少年法治教育》

作为长久以来用以提供最新资讯、发布权威报道的期刊、杂志等读物，不仅在已有读者群体中具有广泛关注度和读者粘度，同时也可以给正在学习中的青少年提供良好的资讯平台。而从各个领域分别开展宪法宣传工作也同时确保了民众及青少年接触信息的准确定。确保杜绝假新闻、错误法律知识的传播的途径和市场。

北外出版《青少年法治教育》期刊。2016 年 7 月教育部下发《教育部关于同意创办〈法育〉期刊的批复》，2017 年 3 月《青少年法治教育》出版创刊号，2017 年已经出版 9 期。期刊印量累计 239000 册；分布在全国 23 个省市、自治区、直辖市的《青少年法治教育》小记者站和销售站点销售累计 123052 册。

期刊面向中学校管理者和师生，由国内法律界和教育界专家编写，权威性高，专家委员会组成人员包括：中国宪法学研究会会长、中国人民大学教授韩大元；中国社会科学院法学研究所副所长、研究员，国际宪法学协会副主席莫纪宏；中国政法大学副校长、行政法学教授马怀德；北京师范大学法学院与刑事法律科学研究院分党委书记、教授张远煌；北京大学法学院教授、北京大学宪法与行政法研究中心研究员湛中乐等，强大的学者团队指导期刊内容、引导期刊方向，保证了期刊权威性和正确性。

期刊得到社会的广泛参与，现有签约作者十五位，投稿作者接近二百余人，投稿邮箱每天都能接收到来自全国各地种类丰富的投稿。就教育系统而言，教师、学者总结法治教育经验、展示法治教学成果。就法律系统而言，律师讲述自身生活中的法律故事；法官、检察官普及法律实务操作；警察分享工作点滴和法治知识。就文学界而言，有出版过畅销儿童小说的著名儿童文学作家供稿，提供的儿童侦探小说趣味横生，寓意深刻。此外，还有热爱法治、热爱写作的学生投稿，讲述他们在生活中学法守法用法的故事，优秀学生作品在期刊的“学生作品专栏”刊载。

除此之外，编辑部还向包括新疆、西藏、广西等少数民族地区的 30 个省市、自治区、直辖市的孩子赠送期刊。经过近一年的发展，期刊已成为国内最权威的青少年法治教育专业期刊、国内最活跃的法治教育工作者交流、展示平台，以及国内最受青少年读者欢迎的法治教育期刊。

针对青少年儿童的宪法题材期刊、杂志的出版，在很大程度上填补了以法律教育为目的的中小学生课外阅读刊物的空白。在学校中，已经被各种宣传渠道吸引并培养了对法律知识的一定兴趣的孩子，可以在课外时间进行法律知识的补充。

四、青少年宪法意识教育的环境建设

4.1 校园环境

提升法治素养不仅仅是教会学生懂得几个法律条文,更重要的是培育学生具有法治理念,建立起对法治的信仰。传统的法治教育就是一种简单的普法教育,具有“工具主义”倾向,使得课堂教学也变成了机械化地死记硬背条文。现代法治教育要求以提升法治素养为目标,更多地强调对学生法治理念的培养,使学生能够认识到法治的真正目的不仅仅是要求人们守法,更要建立良好的秩序,为人们生活提供稳定的保障。所以，学校应建立以提升法治素养为目标的法治教育体系，并建立科学、系统的法治教育课程体系，以保障学生建立健康、正确的宪法、法律意识。（甘红彦、陈丹，2015）

为贯彻落实党的十八届四中全会关于在中小学设立法治知识课程的要求,从 2016 年起,教育部将义务教育小学和初中起始年级《品德与生活》《思想品德》教材名称统一更改为《道德与法治》,法治教育开始成为一门专有的教育课程和教育形式。《大纲》分别针对义务教育阶段、高中教育阶段、高等教育阶段的不同特点,分学段规定了法治教育的教学内容与要求。这也是我国首次对法治教育课程内容进行科学、规范的划分,体现了课程体系与青少年心智发育及知识结构层次的相符性。《规划》则从课时及课程安排方面作了规定:小学低年级要在道德与法治课中设置专门课时,安排法治教育内容;小学高年级要加大法治教育内容在道德与法治课中的比重,原则上不少于 1/3;初中阶段,采取道德与法治课中设置专门教学单元或者集中在某一学期以专册方式实施教学,保证法治教育时间;高中教育阶段,思想政治课要设置专门的课程模块,可以采取分册方式,将法治教育作为思想政治课的独立组成部分,或者加大法治教育选修课的课时;高等教育阶段要把法治教育纳入通识教育范畴,开设法治基础课或者其他相关课程作为公共必修课。

关于法治教育的师资队伍建设主要应从以下四个方面改进:一是关于校内教师的要求。《规划》要求中小学要配备 1 至 2 名专任或兼任法治教育课教师。这是对学校法治教育课师资数量的基本要求,从专业化角度规定了专门的任课教师,保证了法治教育教学的有效开展。二是关于法治教师的培训。将法治教育纳入“中小学幼儿园教师国家级培训计划”,深入实施中小学骨干教师全员法治培训。要通过专题培训、报告会、研讨会、参观考察等多种方式,确保每位中小学教师每年接受一定课时的法治教育培训。三是鼓励探索从司法、消防、公安、医护、环保等部门聘请兼职法治教育教师,鼓励师范院校、政法院校等高等学校设立法治教育及相关专业学位。多元化的师资队伍可以使法治教育形式多样化,有助于开展法治教育案例教学、情景教学等内容。四是培育后备师资队伍,鼓励师范院校、政法院校等高等学校设立法治教育及相关专业学位。

为了保证法治教育课程的课时安排及教学质量,《规划》明确把学生法治教育综合情况作为对学校年度考核的重要内容,与校长任期考核、教师业绩考核、学生操行评定等挂钩。（苏慧丽，2012）从课程考核和评价的角度保证了切实有效地落实法治教育。其中,针对学生的评价,《大纲》明确要求将必要的法律常识纳入不同阶段学生学业评价范畴,在中、高考中适当增加法治知识内容,将法治素养作为学生综合素质的重要组成部分。在评价形式上,目前官方并没有具体的评价模式,但强调评价要注

重客观性、科学性和有效性。评价要全面考察青少年法治教育效果,有利于激发青少年学习法治知识、发展法治能力、提高法治素养、参与法治实践的自觉性;有利于激发学校、教师开展法治教育的主动性和创造性,促进青少年法治教育形式与内容的不断改进和创新。教育行政部门应切实有效地对学校的法治教育进行监督,可以通过实地调研、与学生座谈、问卷调查等形式真实了解法治教育的实效性。

4.2 家庭环境

青少年法律教育可以说是社会、学校以及家庭三者的共同责任。要不断强化与改进青少年群体的思想政治教育、品德教育、法制教育等内容,合理引导青少年群体实现健康快乐的成长,让其在德、智、体等各方面均能得到很好的发展。家庭可以说是社会中非常的组成部分,通过家长言传身教的作用,会对青少年群体的健康成长发挥非常大的作用。家长是社会的重要组成部分之一。家长应当合理运用家庭教育来协助青少年增强法律意识。同时,学校也应当帮助好家长们在家庭教育中合理地融入法制教育相关内容,从而不断提升教育的实际成效。

同时，家长不仅是孩子的第一任老师，也同时是孩子最重要的一任老师。青少年儿童对于周围的环境都拥有很强的模仿力。若只重视学校教育而缺失了家庭法律意识的环境，青少年儿童很容易对自己的行为产生不自信并逐渐遗忘或忽视从学校接触到的正确的宪法意识教育。

高度重视对于青少年儿童的宪法意识培养，同时也可以逐渐对家长的法律意识起到增强的作用。鼓励并帮助孩子将课堂学习内容带回家，共同提高我国民众的宪法意识也是非常有效的一环。因此，正确的家庭引导是青少年宪法意识培养必不可失的一个环节。

4.3 社会环境

如今我国的社会环境随着社会发展的快速步伐也在发生着快速的变化，预防并阻止一些社会不良风气及行为对青少年的影响，一定不能只从校园和家庭着手。完善我国青少年法制体系,净化社会环境也同样是我们重要的社会责任之一。

在预防未成年人犯罪方面,我国《预防未成年人犯罪条例》将预防未成年人犯罪的范畴扩大到了未成年人的轻微违法行为及其他不良行为,这种预防青少年犯罪的理念可以说是我国立法环节上的一大进步。但目前该法的许多条款仍局限在倡议性范畴,其规定内容较为笼统抽象,既缺少细化的法律责任追究条款,也没有明确的执行机构,这使得该法的许多规范性条款在执行过程中困难重重。而在未成年人犯罪干预和矫正方面,由于缺少具体的帮教处罚措施和执行责任机关的法律条文规定,目前我国未成年人犯罪在前期的干预和矫正的诸多措施仍然难以在实践中落实。而事实上很多未成年人犯罪者正是在初次触犯法律时没有得到相应的处罚、教育和社会关爱,才会因为淡漠和忽视而重蹈覆辙,以致在犯罪的道路上越走越远。笔者认为可以从以下几个方面进一步完善我国青少年法律体系。

目前,世界上许多国家都根据青少年生理和心理的特点而建立专门针对未成年人犯罪的法律体系,他们的经验值得我们借鉴。比如澳大利亚的社区服务令,这个社区服务令常用于初犯青少年的判罚决定,就是要求青少年在业余时间为社会机构义务服务,如清扫公共场所、给栏杆上漆以及去除墙面涂鸦等。作为世界发达国家中犯罪率最低的国家,日本在预防青少年犯罪方面开创了别具特色的少年警察制度。(李尚杰，2016）少年警察制度中,“少年警察活动”是其最主要的工作模式,依据日本《少年法》《少年警察活动规则》和《少年指导委员规则》等相关条例法规,该工作模式旨在利用警察和民间力量,保护青少年权利不受侵害,防止青少年违法犯罪,促成青少年健康成长。相关立法部门可积极借鉴国外先进经验,结合中国国情完善以青少年教育、保护、预防犯罪为出发点的、有别于成年人的青少年法制体系,对青少年的言行进行规范和教育,培养青少年的法律意识,预防未成年人犯罪,建设具有中国特色的社会主义青少年法制体系。(谢聘，2018）

同时，深入开展法制宣传,优化社会环境。政府相关职能部门全方位、多渠道、立体化地开展法制宣传工作,加强社会主义法治文化建设,努力向社会尤其是青少年传播崇尚法律的理念,使公民尤其是青少年形成用法学法和懂法守法的习惯,使全社会都自觉维护法律的权威和尊严。

五、青少年宪法意识培养的待改进之处

随着宪法普及率的提高，针对我们目前工作进行中的一些缺陷也随之暴露。其一，普遍中小学生宪法、法律教育虽普及性广，但作为学生，对知识点的掌握仍有很大不足。根据教育部全国青少年普法网 2017 年全国范围调查统计显示，小学生法律常识共 16 道题中，平均正确率仅有 68.4%，而宪法部分共 4 道题正确率仅为 64.43%。这意味着，即便现阶段各中小学教育机构正在分别开展宪法普及教育工作及宪法意识培养，但由于种种原因，我国的青少年法治意识仍呈整体偏低水准。甚至，由于知识点没有经过反复巩固，学生的遗忘比例和记错现象都非常常见，足以体现现下我国宪法意识培养工作开展中的不严谨与不充分。

而在初中阶段，在有关宪法、民法、刑法、未成年人保护法、义务教育法和消费者权益保护法的法律常识内容的问答统计中，全国初中生平均正确率仅为 46.16%，其中根据不同地域统计，平均正确率最高的中部地区学生，其正确率也仅为 49.59%，甚至低于 50%；而在针对宪法的 3 道题中，平均正确率只有 33.25%。这表明了，初中阶段的学生不但对宪法、法律知识没有进步，还反而出现了倒退的现象。可见随着青少年年龄的增长、判断力的增强和价值观的建设，本应是占比越来越重要的法律知识和宪法意识却逐渐减少了。

而在我国高中生法律常识的调查统计中，平均正确率为 44.79%，而宪法部分知识掌握平均正确率为 31.27%，在此类调查中数据再创新低。根据这一数据，其原因可能有二。

其一，本调查数据仅为 2017 年一年的调查数据，针对数据样本并没有进行跟踪调查。也就是说，法律知识掌握成都随着年龄下降的这一现象可能只是因为过去的法律教育相较于近两年有很大程度的提高，所以在其年幼时未接受过现下法律教育的初高中生整体表现，呈法律意识低下，二宪法意识更加薄弱的趋势。若如此，那么年龄显然是宪法、法律教育工作中非常重要的因素，从娃娃抓起绝非只应是一句口号。

其二，若我国青少年宪法、法律教育工作进展果真如数据，呈现退化现象，那么则意味着初高中生法律教育继续加强和革新。由于初高中生普遍存在更大的升学压力，所以无论学校还是家长都会更多的把教育和督促工作倾向于各待文化课科目，而与之相比，法律意识的培养就显得尤为薄弱而轻微。这使得很多本应掌握的法律知识无人所知。要想彻底改变这一局面，首先还是要调整各教育机构对于宪法教育的实施态度。因为仅仅应付工作，绝对无法达到培养青少年宪法意识的目的。

六、总结

本文从宪法教育工作的教育内容、创新方式和环境因素三个方面分析了青少年法律意识的线下情况和加强工作效果的可行路径。总结了目前为止工作的宝贵经验及其优缺点。基于此,本文从还分析了我国青少年法律意识薄弱的具体原因，并分析了其应对措施。

法律是国家对社会进行社会管理、维持正常的社会秩序、规范人们生活的基本规则,也是明确一个社会、一个国家的民众,在一定历史时期内共同生活中必须遵循的行为规范,在推进依法治国的前提下,增强青少年法律意识是推进法治进程的急先锋,青少年是国家建设的未来生力军,青少年的法律意识养成,对于推进我国法治化进程,保证青少年健康成长都具有重要意义。而宪法作为法律的基石与核心，所需要受到的重视必须由各方面继续加强并延伸。

应由政府主导,建立由学校与司法机关、相关政府部门等共同参与的青少年法治教育基地,让学生在真实的法治实践情景中学习,提高法治教育的实效性。其次,法院、检察院、公安机关、司法行政机关等国家机关、律师协会等社会组织,可以深入学校开展法治宣传教育,与教育部门、学校合作开发法治教育项目,共同开发青少年法治教育的课程资源。最后,充分利用网络上的优质法治教育资源,丰富教学的形式和内容,利用学校网站、官方微博、微信等平台及教师、班主任或辅导员的个人社交平台进行法治宣传,增强网络法治教育的吸引力,引导学生正确理解法律规范,理性思考和正确认识法治事件、现实案例。报刊、广播电视、网络等媒体则应积极弘扬法治精神,创造形成法治教育的社会合力和良好氛围。

参考文献

方芳.青少年法治素养培育现状及改进[J].天津市教科院学报,2017(02):37-39.

甘红彦、陈丹.论青少年的宪法意识培养[J].新教育,2015(21):8-9.

焦洪昌.宪法学[M].北京：北京大学出版社，2013：367.

教育部全国青少年普法网.我国青少年法治教育发展报告(2018)（未发布）.

李嘉弘.浅谈加强青少年法律意识培养的必要性[J].江西建材,2017(05):288.

李尚杰.青少年法律意识培养方法探究[J].山西煤炭管理干部学院学报,2016,29(01):186-187.

梁钟毓.论青少年宪法法治教育的目标和实施构想——从法治意识观念培养角度出发[J].学理论,2017(02):146-147+157.

苏慧丽.浅析问题少年与青少年法律意识的培养[J].法制与经济,2012(1):183.

汪铁民.加强青少年宪法教育是一项希望工程[J].中国人大,2017(23):1.

夏丹波.公民法治意识之生成[D].北京：中共中央党校，2015.

谢聘.浅谈青少年法律意识培养[J].中国农村教育,2018(06):5-6.

叶海波.论公民宪法意识的培养[J].湖北社会科学，2008（5）.

叶卿.青少年宪法教育,从何处着手[J].亚太教育,2015(03):138.

宪法国民教育与青少年爱国主义教育的耦合

——从宪法序言对社会价值观的引领谈起

杨蓉　刘永

（中国人民公安大学，北京　100038；西南政法大学，重庆　401120）

摘　要：宪法国民教育是全面依法治国战略的基础性工作，有利于弘扬宪法精神，培育青少年宪法信仰。宪法精神在宪法文本中通常表现为宪法序言对全社会价值观的引领，本次宪法修改在宪法序言中确立了建设社会主义强国，实现中华民族伟大复兴的历史使命，围绕社会主义价值观确立了爱国主义价值观，展现出了符合新时代要求的宪法精神。更好地领悟这一精神实质，庶几能为宪法国民教育融入青少年爱国主义教育找到一条可行路径！

关键词：宪法国民教育；青少年爱国教育；宪法序言；宪法精神

2016 年教育部会同司法部发布《青少年法治教育大纲》，提出以宪法教育为核心全面推进法治教育，切实将法治教育纳入国民教育体系。2017 年教育部副部长朱之文在人民日报刊文：“把宪法教育融入国民教育全过程”，文章指出：“加强青少年宪法教育是全面依法治国战略的基础性工作，也是一项长远性工程。按照中央统一部署，教育系统坚持从娃娃抓起、从课堂做起，从小培育宪法精神，种下法治的种子。”[1]可以说，从国家教育战略部署的角度来看，宪法国民教育是全面依法治国战略的基础性工作，目标是培养广大青少年对宪法的信仰。但正如亚里士多德所洞见的，“如果说仅仅知道德性是什么还不够，我们就还要努力地获得它、运用它，或以某种方式成为好人……逻各斯虽然似乎能够影响和鼓励心胸开阔的青年，使那些生性道德优越、热爱正确行为的青年获得一种对于德性的意识，它却无力使多数人去追求高尚[高贵]和善。因为多数人都只知恐惧而不顾及荣誉，他们不去做坏事不是出于羞耻，而是因为惧怕惩罚……用逻各斯来改变长期习惯所形成的东西是不可能的，至少是困难的”。[1]312-313 进行宪法国民教育的前提，在于厘清宪法国民教育的内核。

一、宪法国民教育——以爱国主义为核心的国家认同教育

宪法国民教育绝非乖戾专擅的行政恣意，而是中华民族在中国共产党的领导下建立民族国家，实现民族复兴的历史实践中所确定和不断发展的。早在《中华民国临时约法》颁布，就已经在第 1 条和第 5 条对中华民族和人民的概念做出相应的界定，“第一条 中华民国由中华人民组织之……第五条 中华民国人民一律平等，无种族阶级宗教之区别”，并在《天坛宪草》第四条、《中华民国约法》、《中华民国宪法》（曹锟宪法）予以继承和发展,肯定了 1840 年鸦片战争以来，中华民族探索民族独立斗争的正当性，并用“中华人民”来代表中华民族，宣告中华人民摆脱帝国臣民身份的奴役，重返世界民族之林，实现民族复兴的决心。然而，由于满清王朝的崩溃，由于清帝国对边疆和内陆治理模式的区别——羁縻制与行省制，随着《清帝逊位诏书》的颁布，蒙藏边疆少数民族可汗共主随之缺位，巨大的权利真空与北洋政府的虚弱共振之下，边疆民族分裂态势(尤其是蒙藏)日益喧嚣[2]，即使不断在历部宪法中强调疆域的稳固和不变都不足以遏制这一态势。如《中华民国临时约法》第三条“中华民国领土为二十二行省、内外蒙古、西藏、青海”；《天坛宪草》第二条“中华民国国土，依其固有之疆域”；《中华民国约法》第三条“中华民国之领土，依从前帝国所有之疆域”；《中华民国宪法》第三条“中华民国国土，依其固有之疆域。国土及其区划，非以法律，不得变更之”；《中华民国训政时期约法》“第一条 中华民国领土为各省及蒙古西藏”。直到《五五宪草》，其在第五条中宣告：“中华民国各民族均为中华国族之构成分子，一律平等”，确认了辛亥革命以来，中华民族打怕满汉歧视之畛域，实现各民族间法律人格平等的决心，也宣告了中华民族是一个统一的，不可分割的政治共同体屹立在世界东方，为宪法层面遏制民族分裂提供了制度依据。尤其是国族概念，其源

【基金项目】2016 教育部人文社会科学研究一般项目青年基金项目“建国以来宪法序言变迁中的宪法价值观演变”（16YJC820040）的阶段性成果之一。

【作者简介】杨 蓉（1984- ），女，中国人民公安大学法学院讲师，法学博士；刘 永（1979-），男，西南政法大学博士后，法学博士。

[1] 朱之文：“把宪法教育融入国民教育全过程”，载《人民日报》2017 年 12 月 5 日，第 018 版。

[2] 徐树铮光复库伦之伟迹在此处不可不提！

自 nation（民族或国家），最早对欧陆国家的译介就采取的国族[1]，为我中华民族作为独立的国际法律人格，代表中华人民，与法兰西民族、英吉利民族和美利坚民族并列奠定了理论基础。

然而，仅仅在宪法层面明确了中华民族还不够，中华民族应该走何种道路来实现中华民族的伟大复兴，应该用何种价值观来凝聚中华民族内部的国家认同则又是北洋政府和南京国民政府囿于自身的阶级局限性无法解决的问题。这也是伟大的中国共产党在接过中华民族伟大复兴的大旗之前，所有爱国知识分子困惑迷惘不可解的难题，这同样也是广大爱国知识分子在中华人民共和国建立之际衷心拥护中国共产党领导的根本原因之所在。因此，自中国共产党领导中华民族获得民族独立之后，立刻在历部宪法性文件将以爱国主义为核心的凝聚中华民族内部国家认同的精神在宪法层面上规定下来。如《中国人民政治协商会议共同纲领》在序言中和正文中围绕人民民主专政对爱国主义做出界定，确立了爱国主义是构建统一战线的核心，“中国人民民主专政是中国工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级及其他爱国民主分子的人民民主统一战线的政权，而以工农联盟为基础，以工人阶级为领导。由中国共产党、各民主党派、各人民团体、各地区、人民解放军、各少数民族、国外华侨及其他爱国民主分子的代表们所组成的中国人民政治协商会议，就是人民民主统一战线的组织形式”；“第十三条 中国人民政治协商会议为人民民主统一战线的组织形式。其组织成分，应包含有工人阶级、农民阶级、革命军人、知识分子、小资产阶级、民族资产阶级、少数民族、国外华侨及其他爱国民主分子的代表”；并首次提出了用爱国精神进行教育工作，“第二十一条 人民解放军和人民公安部队根据官兵一致、军民一致的原则，建立政治工作制度，以革命精神和爱国精神教育部队的指挥员和战斗员。”

此后，即使在 75 宪法第十六条也继续重申爱国主义对于完善我国社会主义民主的重要性，“全国人民代表大会是在中国共产党领导下的最高国家权力机关。全国人民代表大会由省、自治区、直辖市和人民解放军选出的代表组成。在必要的时候，可以特邀若干爱国人士参加。”在 78 宪法更是重拾以爱国主义为核心的统一战线的构建问题“我们要巩固和发展工人阶级领导的，以工农联盟为基础的，团结广大知识分子和其他劳动群众，团结爱国民主党派、爱国人士、台湾同胞、港澳同胞和国外侨胞的革命统一战线。”为其后八二宪法中明确爱国主义和进行爱国主义教育的任务。

具体来说，八二宪法在序言中，将爱国主义有机的发展为拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者，丰富和扩大了爱国主义的内涵，促进了中华民族内部以爱国主义为内核的国家认同的凝聚。即“在长期的革命和建设过程中，已经结成由中国共产党领导的，有各民主党派和各人民团体参加的，包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线，这个统一战线将继续巩固和发展。”在第二十四条第二款中明确提倡进行爱国主义教育，为明确和丰富爱国主义内涵奠定制度基础，即“国家提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德，在人民中进行爱国主义、集体主义和国际主义、共产主义的教育，进行辩证唯物主义和历史唯物主义的教育，反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想。”

二、宪法国民教育的可行性路径：社会主义核心价值观对全社会的引领

爱国主义教育的具体内涵会随着时代的变化而产生不同的内容。朱之文副部长在《把宪法教育融入国民教育全过程》一文中指出的，进行宪法国民教育，从根本上在于弘扬宪法精神，培养广大青少年对宪法信仰。以爱国主义为内核为核心的宪法国民教育，正是植根于我国社会生活实情之上的宪法精神对宪法国民教育的引领。

（一）中国宪法精神的集体主义品格

正如萨维尼所洞见的，“以此观之，当法律与民族情感和民族意识契合不悖，或逐渐调适而融合无间，则法的功用和价值在于褒扬民族情感和民族意识；如果说有什么应与谴责的话，那么，当时法律类如一种乖戾专擅之物，而与民族两相背离。”[2]32 中国宪法精神既不是宪法的终极价值关怀[2]，也不是西方意识形态和特殊社会土壤所产生的西方宪法精神，而是植根于我国社会土壤之上的中国宪法精神。在 1840 年鸦片战争引起的所谓“三千年惟有之大变局之前”，在长达 2000 多年的历史中

[1] 如姚梅镇对斯密巨著《欧陆法律发达史》的翻译，对相关概念的译介即采用国族的译法。

[2] 如范毅将宪法精神混同于宪法的终极价值关怀，提出以人为本的宪法精神概念说。见范毅：《论宪法精神的概念》，《现代法学》，2004 第 2 期。

我国长期处于宗法社会的生活状态，即与西方社会相比，宗法时代的国人是为家族而活，而转型夹缝中的国人是为有一个自足的共同体而活，当代中国人则是为自己和社会的和谐相处而活。个人作为共同体这个结构的一份子是不可能脱离结构而来谈自身的发展的，否则就是为了一己或一族之私欲而肆意破坏共同体秩序而生活。以德配天、明德慎罚[1]就成为了中国宗法社会中占主导地位的价值准则，煌煌二十四史顺理成章地编撰为清官明君治世史。其在价值追求上致力于实现德治以构建王道乐土，而将刑罚仅仅作为矫治违反礼秩序的最后和最严厉的辅助手段来使用的[2]，而非商君式的不教而诛，而简单划一的强行推行律令来统制社会生活。

中国宗法社会以礼为组织社会生活的元规范，其在政治层面上要求统治者以德为施政之根本[3]，爱惜民力，推行仁政（礼以及礼制只是实现仁的工具和手段[4]，而非其目的[5]，否则礼崩乐坏可期矣[6]）；在经济层面要求社会大同，以均[7]（均不等同于绝对的平均主义，而是以宗族为单位实现基本社会保障[8]）为核心实现耕者有其田；在文化层面要求爱人如己（也就是“老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼”），[9]谨行孝悌实现宗法社会生活的善好[10]。进而构建起长幼有序、尊卑有别的宗法体系，其通过褒扬“知礼”君子与以“准五服以治罪”相为表里来型构社会公德，创造出极为稳固的集体主义道德生活模式[11]。

因此，尽管当代中国的社会实情与宗法时代的中国社会实情已经发生重大的变化，但以宣扬个人主义价值观为核心的西方意识形态与我国当代社会的生活实情仍存在着根本冲突，在现实生活层面也存在着滥用个人权利肆意侵害社会公共福祉的问题，甚至已经对我国社会主义道德的弘扬产生了极为不利的影响。所以，将西方个人主义价值观混同于宪法精神本身，乃至将其推崇为放之四海的真理，不仅在理论上是片面的，在实践上更是有害的[12]。只有从把握宪法正当性出发，才能准确理解宪法精神，才能形成对中国宪法的精神实质和整全体系的真理性认知[3]3。

根据学界通说，宪法精神在宪法文本中往往以宪法指导思想的形式出现。[4]33 宪法的指导思想与党在不同历史时期的基本路线具有十分密切的联系，党的基本路线往往直接表现为宪法指导思想[13]。宪法精神在伦理层面主要表现为主流价值取向，即在政治共同体中占主导地位的价值准则。其通常以社会风尚的形式表现出来，具体就宪法文本而言，其表现为宪法序言对全社会价值观的引领。在当代中国，无论是从我国社会历史发展的实情，还是从党领导人民通过宪法建设社会主义的实践来

[1] “惟乃丕显考文王，克明德慎罚”，孔丘：《周书第三：康诰》//孔丘：《尚书》，中华书局，2009 年版。

[2] 即“明仁、爱、德、让，王道之本也。爱待敬而不败，德须威而久立，故制礼以崇敬，作刑以明威也”，班固：《刑法志》//班固：《汉书：卷二十三》，中华书局，2013 年版。

[3] “子曰：‘为政以德，譬如北辰，居其所而众星共之’”，孔丘：《为政第二》//孔丘：《论语》，中华书局，2006，8.

[4] “子曰：‘人而不仁，如礼何？人而不仁，如乐何？’”，孔丘：《八佾第三》//孔丘：《论语》，中华书局，2006，16.

[5] “林放问礼之本。子曰：‘大哉问！礼，与其奢也，宁俭；丧，与其易也，宁戚’”，是故，“子曰：‘夷狄之有君，不如诸夏之亡也’”，孔丘：《八佾第三》//孔丘：《论语》，中华书局，2006，16.

[6] “信如君不君、臣不臣、父不父、子不子，虽有粟，吾得而食诸？”孔丘：《颜渊第十二》//孔丘：《论语》，中华书局，2006，112.

[7] “丘也闻有国有家者，不患寡而患不均，不患贫而患不安”，孔丘：《季氏第十六》//孔丘：《论语》，中华书局，2006，150.

[8] 也就是孟子所说的“民之为道也，有恒产者有恒心，无恒产者无恒心”，孟轲：《滕文公上》//孟轲：《孟子》，上海古籍出版社，2013.

[9] 孟轲：《梁惠王上》//孟轲：《孟子》，上海古籍出版社，2013.

[10] 故子贡问孔子，何谓大治。孔子回曰：足食，足兵，民信之矣；三者若弃，兵为首选；然后取信而放弃食。并不是说放弃对物质的追求，而是指明天命观下的威压政治不是德礼秩序所需要的（秩序的本旨也在于信仰而不在于权威），而德礼秩序并不仅仅在于满足所谓西方经济学资源分配最大化，而在于人相互仁爱，资源分配平均化。

[11] 所谓“礼之所去，刑之所取，失礼则入刑，相为表里”，参见中华书局.后汉书卷四十六:郭陈列传第三十六[M].北京:中华书局,2007:455～456.对其的解构或可见，刘永.“出礼入刑”与“送法下乡”：论规范主义的社会基石[J].安徽农业大学学报:社会科学版，2017,(1).

[12] 见 The general spirit of the constitution . . . seems to have arranged the creation of office among legislative powers", United States V. Maurice, 26 F. CAS 1211, 1213 (C.C. Va. 1823).

[13] 毛泽东于 1953 年 3 月初在修改审定的《宪法草案初稿说明》中指出：“宪法的基本任务，就是要从国家的制度、国家的权力和人民的权利等方面作出正确的适合历史需要的规定，使国家在过渡时期的总任务的完成获有法律上的保证。宪法草案的主要努力，首先用在这个目的上。”在中央人民政府委员会第三十次会议也谈到：“一个团体要有一个章程，一个国家也要有一个章程，宪法就是一个总章程，是根本大法。用宪法这样一个根本大法的形式，把人民民主和社会主义原则固定下来，使全国人民有一条清楚的轨道，使全国人民感到有一条清楚的明确的和正确的道路可走，就可以提高全国人民的积极性。”宪法通过后，“全国人民每一个人都要实行，特别是国家机关工作人员要带头实行，首先在座的各位要实行。不实行就是违反宪法。”

看，宪法精神都体现出鲜明的集体主义品格[5]33，其以社会主义核心价值观对全社会的引导来凝聚国家认同、实现民族复兴。本次宪法序言的修改对宪法序言第七自然段在“物质文明、政治文明、精神文明”之后加上“社会文明、生态文明”，并将后面相应修改为“把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴”，从而更加全面深入的论述了宪法中所确立的国家使命，更明确正当性基础，必将为新时代坚持和发展中国特色社会主义、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供有力宪法保障，是我国宪法发展史上的一座重要里程碑。

（二）以社会主义核心价值观引领的宪法国民教育

在各国宪法中，序言体现出不同历史语境对宪法的塑造。有的国家宪法突出以序言来加强宪法的正当性基础，说明立宪的意义；有的国家宪法则更直接的进入规范性内容之中，没有序言或是只有极其简短的序言。我国宪法的发展历程，同中华民族的伟大复兴紧密结合在一起，是中华文明的现代转型中的重要组成，因而特别强调对这一立宪的历史背景加以阐述，特别强调宪法在国家建构而非权利规范方面的正当性基础，尤其突出了其序言的意义。从 1949 年的《共同纲领》开始，各部宪法中都以较长的篇幅作为序言，在宪法中具有重要地位，也成为我国宪法的重要特色。

宪法的正当性，建立在一个国家的人民构成了统一的政治共同体这一基础之上。[6]98-102 而这样一种统一共同体的存在，不是基于宪法自身的规范可以加以规定的，而是需要对历史做出确认。中国从一个文明发展为一个现代民族国家的历程，确定了我国宪法的正当性基础，因而也尤其需要在宪法中加以阐述，从而构成了宪法序言的重要内容。除了通过历史对宪法的正当性做出论述之外，我国宪法序言的另一重要意义在于对宪法精神和根本任务做出阐述，这正是宪法精神在宪法文本中主要表现为宪法序言中指导思想的根本原因！可以说，宪法既要表达“中国”何以构成，也要表达“中国”应当如何界定。通过序言与正文，宪法构成了一个整体，全面界定了中国作为古老文明的历史传承与人民共和国的社会主义性质，指明了中华民族伟大复兴作为前进方向，从而明确了宪法对全社会的价值观指引，并赋予其最高法律效力。

宪法序言所发挥的价值观指引作用，是由宪法序言的修改与新时代宪法精神的耦合所决定的，也就明确了宪法的发展需要在宪法序言中得以体现，使更符合时代要求的价值观——社会主义核心价值观进入宪法发挥其功能。现行宪法的前四次修改，三次涉及到了序言部分的内容，特别是第七自然段的内容。1993 年宪法修正案将序言第七自然段后两句修改为：“我国正处于社会主义初级阶段。国家的根本任务是，根据建设有中国特色社会主义的理论，集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党的领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，坚持改革开放，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。”1999 年宪法修正案将序言第七自然段修改为：“中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就，是中国共产党领导中国各族人民，在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下，坚持真理，修正错误，战胜许多艰难险阻而取得的。我国将长期处于社会主义初级阶段。国家的根本任务是，沿着建设有中国特色社会主义的道路，集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，坚持改革开放，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义市场经济，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术现代化，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。”2004 年宪法修正案将宪法序言第七自然段修改为：“中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就，是中国共产党领导中国各族人民，在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下，坚持真理，修正错误，战胜许多艰难险阻而取得的。我国将长期处于社会主义初级阶段。国家的根本任务是，沿着中国特色社会主义道路，集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，坚持改革开放，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义市场经济，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。”这些修改，一方面是对国家政治、经济等方面的改革的根本法确认，确立了改革的合宪性。另一方面也对宪法正文的内容起到指引作用。正如前述所言，宪法国民教育就是以爱国主义为核心的国家认同教育，其与青少年爱国教育融合的可行性路径正在于社会主义核心价值观对全社会（尤其是青少年）的正确引领——真正领悟中国集体主义宪法精神的特质，在深入理解中华民族如何在党的领导下发展富强民主文明的社会主义国家的基础上凝聚国家认同，形成正确的

爱国主义价值观。

三、宪法国民教育的实现：宪法国民教育与青少年爱国教育的融合

要促进宪法国民教育青少年爱国的融合，离不开宪法序言中社会价值观对全社会尤其是青少年的引领，其以社会主义核心价值观为中心，以全面理解“中国”如何自鸦片战争以来如何在中国共产党的伟大领导下重返世界民族之林的艰苦卓绝的历史历程为依托。其具体实现包括以下几方面内容[7]100-102：

1.将宪法国民教育和社会主义核心价值观相结合。宪法序言对社会价值观的引领作用，在当代中国主要体现在社会主义核心价值观对社会的引领。与西方个人主义价值观相比，社会主义核心价值观弘扬的是追求社会福祉利益最大化的集体主义价值观，这也是当代中国的宪法精神特质之所在。值得注意的是，社会主义核心价值观不是以牺牲个人利益，压制国民基本权利为基础的价值观，而是在强调尊重集体、个人与社会合法利益基础之上，平衡相互利益，促进个人利益与与集体利益的协调与发展的科学与正确的价值观。在爱国主义教育的过程中，加强社会主义核心价值观的教育，才能抵制不良思潮所带来的消极影响。正是宪法序言中对中华民族与中国的正确表达，才能正确的引领广大青少年在爱国主义价值观的凝聚下形成国家认同，实现宪法国民教育与青少年爱国教育的融合。

2.将宪法国民教育和国家观教育相结合。国家观教育是对国家基本看法的教育，是爱国主义教育的起点。国家观教育主要包括三方面内容：一是国家基本性质教育。国家具有阶级性和历史性，资本主义国家与社会主义国家有着本质的区别，通过国家性质教育，让个体自觉认识、理性支持社会主义在当代的发展。二是国家与个人关系的教育。只有正确认识个人与国家的关系，意识到个人的成长离不开国家的支持与发展，国家的发展同样也离不开个人的发展，尤其是广大人民群众创新能力的发展，才能真正实现中华民族伟大复兴的历史使命。在当前人工智能迅猛地打破传统的国家边界阻隔的今天，在宪法国民教育中尤其要注意国家观教育，在超国家时代个人只有依靠国家，与国家共同发展才有可能抗衡以 Facebook 为代表的跨国资本巨头对个人数据为核心的侵害和控制。近日（5 月 25 日）欧盟出台 GDPR《一般数据保护条例》正是有鉴于此！

3.将宪法国民教育和国情教育相结合。理性爱国主义的生成，也必然离不开对国情的了解国情教育的开展，既要注重相关成就的纵向解读，帮助青少年更好地了解我国政治、经济、文化、军事、人口、资源、版图、社会等方面国情的历史与现状，也要注重与其他国家的横向对比，充分认识国家发展的优势劣势，增强民众的国家使命感和社会责任感。在宪法国民教育中尤其要注意这一点，切忌妄自菲薄和妄自尊大；同时，就港澳台青少年而言，尤其应该采取多种方式，提供更多的机会让他们了解祖国大陆取得的伟大成就，防止“港独”、“台独”思潮对港澳台青少年的侵蚀。

4.将宪法国民教育和国家利益与安全观教育相结合。在国际交往中，国家利益是国家行为的重要出发点和归属点。对广大青少年进行国家利益观教育，首先应使青少年明确国家利益的内涵。除了传统的经济、政治、军事利益外，文化、生态利益等也是重要的国家利益。在明确基本利益内涵的基础上，应引导青少年科学认识国家利益的重要性，自觉以国家、民族利益为重。进行国家利益观教育，还要求青少年树立实力观念，扎扎实实提升自身能力，为维护国家利益做准备。国家安全是国家发展的重要利益和基本条件，进行国家安全教育也是爱国主义教育的题中之义。在全球化浪潮席卷下，各国之间的开放性前所未有地增强。互联网的广泛普及、资本的跨国界流转、跨国组织的形成及发展等现实，都冲击和消解着传统国家的认同，对各国国家安全尤其是文化安全造成威胁。由此，国家安全观教育的开展，应当与宪法国民教育有机结合，引导青少年认识国家安全的系统性，关注和维护国家经济、军事、政治、文化、环境等多方面的安全，强化民众国家主权意识和民族意识，提高青少年维护国家系统安全的自觉性。

5.将宪法国民教育和民族文化与民族历史教育相结合。民族文化是民族的灵魂，是推动民族发展、促进国家凝聚的精神力量。民族文化教育的内容，主要包括对青少年进行民族文化成果、民风民俗、民族语言文字及民族理论等的教育，其中尤其应加强民族精神教育。要帮助青少年了解宪法序言中关于伟大的中国共产党领导中华民族重返世界民族之林的历史，增强广大青少年的国家自豪感，为实现中华民族的伟大复兴提供历史支撑。

参考文献：

[1]【古希腊】亚里士多德：《尼各马可伦理学》，廖申白译，商务印书馆 2008 年版。
[2]【德】萨维尼：《论立法与法学的当代使命》，许章润译，中国法制出版社 2001 年版。

[3]刘茂林、王从峰：《论宪法的正当性》，《法学评论》，2010 年第 5 期。
[4]刘茂林：《中国宪法学导论》，北京大学出版社，2014 年版。
[5]陈明辉：《中国宪法的集体主义品格》，载《法律科学》2017 年第 2 期。
[6]【德】施密特：《宪法学说》，刘锋译,上海人民出版社 2005 年版。
[7]金素端："爱国主义教育的时代蕴涵"，载《思想政治教育研究》，2013 年第 5 期。

社会资本与公民性的塑造

李炳辉*

摘　要：宪政民主的实现，与公民品格的塑造密切相关。国民教育能够在一定程度上提升公民性，但仍有其局限性。从社会角度来说，通过实现社会资本向开放、高级和横向的方向转化，平衡社会信任度中普遍信任和特殊信任的比例关系，建构合理有效的互惠规范，是塑造公民性的基础手段。而这些手段的实现，在本质上乃是社会自身的使命，而非政府的任务。

关键词：社会资本；公民性；信任；互惠规范

中国宪政民主之实现，有赖于中国的大多数人转化成为合格的公民。而要将一般意义上的个人转化为具有政治意味的公民，则需要经历一个十分复杂的程序。对于当代中国公民素质之缺失，人们大致持有相同或相近的观感。总体说来，中国人之缺乏权利意识、参与意识以及公共意识是一个既成事实。所谓公民并不是纯粹自然的个人，也不是世俗的远离国家的市民，而是具有公民性或公民精神（civicness）的人。如何塑造此种公民性不仅是关涉宪政宏旨的大问题，也与人们的社会生活息息相关。不难想见，在一个人人缺乏公共意识，在集体行动方面处处沦入"公地悲剧"、"囚徒困境"和"集体行动悖论"的社会中，不仅人与人之间的良性关系难以塑造，社会的发展也将面临严重的文化障碍。

有识之士们很早就意识到了公民的重要性。将农民和世俗的市民转化为具有现代精神的公民，成为众多思想家和实践者所孜孜以求的目标之一。乡村建设理论的创始人晏阳初致力于在农村开展平民教育，一方面用以改变农村的落后面貌，另一方面则用以改造农民的传统意识，塑造合格的公民。[1]后来者们也试图采取这种看似较为有效的方式，以期达成构筑宪政基石的宏伟目标。然而，在许多情况下，这些设想虽带有美好的初衷，却往往忽视了宪政的发展规律，从而陷入自上而下的建构主义的误区之中。如我们所知，三十余年来的法制宣传本意在于提高公民的法律意识，却常常是有意塑造"遵纪守法"而非自觉行使权利履行义务的顺民。公民教育则是另一种颇有意义的方式，但也面临几个无法克服的难题：第一，教育往往以灌输冠冕堂皇的训条为其基本方式，然则现实的不堪却往往与之产生巨大反差，反而使人们对教育产生逆反心理。中国儒家思想中的道德训条十分高尚，然则中国传统社会中广泛存在的不信任、虚伪和欺诈[2]却也是不争的事实。朱熹甚至坦白承认，"千五百年间……尧、舜、三王、周公、孔子所传之道，未尝一日得行于天地之间也。"[3]易言之，在社会的政治文化未能符合教育所须倡导的公民文化的情况下，所谓教育常常会在口头与现实的对比中流产。第二，不论是国家意识形态上的灌输，还是学者们出于诚意寄望于对公民进行教育，终究摆脱不了自上而下的半强制的色彩，这一过程实际上并没有塑造公民所必需的自主性，反而有违个性的自由发展。第三，无论哪一种教育，总免不了与现实的相对脱节，而公民本是社会的产物，因此，单纯依赖教育所塑造的公民常常只是理论上的公民。诚如阿尔蒙德和维巴所质疑的那样，"学校能够传授与参与相联系的认识技能，但是，它们能够传授那些作为公民文化重要成分的、起基础作用的社会态度吗？教育能够传授社会的信任和信赖吗？它能够用这些社会态度来促进政治过程的普及吗？"[4]

在这里，笔者并不怀疑自上而下的教育过程的可行性，只是怀疑，在社会缺乏公民赖以发育的外部条件的情况下，教育是否具有有效性。为此，我们需要将目光转到民间社会，探讨作为公民文化基础的信任、宽容何以产生。社会学的一个概念——社会资本（social capital）给我们提供颇为有意义的观察工具。

社会资本是近三十年来十分流行的概念，显而易见的是，它是与物质资本、技术资本、人力资本等传统的资本形式并列的一种"资本"。最早提出社会资本概念的是法国社会学者布尔迪厄。他认为，"社会资本是现实或潜在的资源的集合体，这些资源与拥有或多或少制度化的共同熟识和认可的关系网络有关，换言之，与一个群体中的成员身份有关。它从集体拥有的角度为每个成员提供支持，

* 李炳辉（1983-），江苏宿迁人，武汉大学法学院讲师。
[1] 参见晏阳初、[美]赛珍珠著，宋恩荣编：《告语人民》，广西师范大学出版社 2003 年版，第 20 页。
[2] 参见贺宾：《国家—社会视域中的传统民间伦理》，载《新疆大学学报》（哲学人文社会科学版）2006 年第 2 期。
[3] [宋]朱熹：《晦庵先生朱文公文集》。
[4] 参见[美]加布里埃尔·A.阿尔蒙德、西德尼·维巴：《公民文化：五个国家的政治态度和民主制》，徐湘林等译，东方出版社 2008 年版，第 446 页。

在这个词汇的多种意义上，它是为其成员提供获得信用的‘信任状’。”[1]社会资本的概念经由科尔曼等人的阐释和发展，直到帕特南（Putnam）对此进行深入研究后，方才在社会学界和政治学界为人们所广泛重视。帕特南认为，“对于集体行动悖论以及由此产生的违背自身利益的投机行为，成功的超越依赖于更为广阔的社会背景，在那里，任何一种博弈都能够进行。在一个继承了大量社会资本的共同体内，自愿的合作更容易出现，这些社会资本包括互惠的规范和公民参与的网络。这里所说的社会资本是指社会组织的特征，诸如信任、规范以及网络，它们能够通过促进合作行为来提高社会的效率。”[2]关于社会资本的定义，近些年来出现了许多不同的表述，本文对此不予深究，只是借用其基本分析框架，将社会资本理解为处于社会关系网络中可资利用的社会资源，用以说明社会资本在塑造公民性过程中的作用。

一、社会关系网络及其治理

关于社会资本的论述通常都着眼于描述社会资本的正面价值，如社会资本可以促进民主政治、塑造公民社会等等。然而一个众所周知的问题摆在了人们面前：在当代中国，以社会关系为基础所展开的种种行为恰恰没有为民主政治带来福音，反而成为法治的敌人。这一问题所出现的背景其实并不复杂。一方面，公权力在体系上处于封闭状态，民众能够对公权力产生制约的正当方式并不多。它可以表现为体制外的舆论压力和反抗，可以表现为非正式的“行政吸纳政治”和协商民主等实践，也可以在极其有限的程度上表现为人民代表大会对政府行为所产生的制约，但从总体说来，民众很难通过法治化的渠道对政府产生影响。但是，在当代中国的特殊背景之下，一些拥有特定资源的人却可以通过并不公开的方式对公权力产生影响。一种是拥有经济资源的人，他们可以以其资源换取公权力的支持和协助，从而形成权力寻租的状况。另一种则更为可靠，即通过私人的社会关系网络获取公权力行使者的支持。在公权力未能受到有效制约的情况下，社会关系网络可以十分顺畅地抵达权力的核心，使得权力之运行在很大程度上违背法律所架设的轨道。

如我们所知，这种社会关系网络的存在不仅是事实上是客观的，在中国人的道德规范中，这种社会关系毋宁说也是正当的。中国人强调伦理纲常，强调人与人之间的互惠关系，这是众所周知的现象。在孝、悌、友等道德观念的影响下，中国人行事必须对亲人、朋友、恩人给予较高的重视。从社会资本的角度来说，这实际上即是依照传统的伦理秩序，在个人与其关系密切的人群之中，建立起一种封闭性的社会资本。社会资本的核心是信任和互惠规范，在中国人的人际关系中，这种基于伦理秩序和道德训条所建立起来的社会资本也充分体现了信任和互惠的要素。在家族之中，个人为家族所抚养，故而应为家族谋取福利，所谓一人得道，鸡犬升天，说的正是这样一个道理；在朋友之中，个人须为朋友大开方便之门，否则易导致人情冷漠、知恩不报的外部道德评价。如果一个人敢于违背伦理秩序和与之相关的道德评价，其后果将会十分严重。处于权力体系中的个人也面临着内心的道德感与外在道德评价的双重压力，因而在公器与私用之间，很难达成完全偏向公器公用的立场，而拒绝人情关系的道德规范。在这种封闭性社会资本下，如王亚南先生所言，大大小小的官员乃是各种各样的小皇帝，以之为中心形成种种利益分配关系，所谓公共利益必然为各种私人利益集团所分化。[3]即便在当代，这种情况也未能得到根本改观，新的庇护—附庸关系在社会各领域—一例如在工业生产过程之中[4]——均有所体现。在这种情况下，社会关系网络成为反法治的东西，其消极意义不言而喻。这种社会资本是好还是坏？也许从道德立场来说，我们不能将其定性为恶，毋宁说它是一种客观存在，无需加以外在评价。但是，从制度理性来说，它对法治的破坏作用无疑是十分明显的。这不仅是传统道德观念与现代法治理念的冲突，实际上更是社会资本与制度之间的不协调。真正问题存在于两个相互联系的方面：其一，本用来制约公权力的制度未能发挥出其应有效力，使得社会资本长驱直入权力中枢而无法控制；其二，这种以伦理秩序所建立起来的社会资本本身带有较大的封闭性，与法治所要求的公共性有所抵牾。

因此，问题并不在于中国的社会资本本身是不正当的，而是当代中国的社会资本具有传统性和

[1] Bourdieu, Pierre ,“The Forms of Social Capitial.” In *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, （ed.） by John C. Richardson, Westport, CT.: Greenwood Press, 1986, p348. 转引自张文宏：《社会资本：理论争辩与经验研究》，载《社会学研究》2003 年第 4 期。

[2] [美]罗伯特•D.帕特南：《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，江西人民出版社 2001 年版，第 195 页。

[3] 参见王亚南：《中国官僚政治研究》，中国社会科学出版社 1981 年版，第 44 页。

[4] See Andrew G. Walder, *Communist Neo-traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, University of California Press, 1986, p26.

初级性。之所以这种社会资本有碍法治的进步，并非社会资本本身所造成，而是另有其因。职是之故，治理社会资本便成为塑造公共性的一种十分有效的方式。

传统社会资本具有三个较为典型的特征，即封闭性、初级性和垂直性，从而妨碍了公共性的产生与发展。对这三个特征进行治理，将成为促成公共性之生长与发展的三种途径。

其一，转换社会关系网络的封闭性，使之成为具有开放性的现代社会关系网络。如上文所论，当代中国的社会关系网络仍具有十分明显的封闭性，身处社会关系网络内的人群与处于网络之外的人群难以进行有效的资源和利益交换，从而造成了网络内人群的利益共同体化和私人性的伸张，这对于促成社会公共性的发展而言是一个重大的障碍。在当代中国，社会关系网络网络的封闭性主要是由网络所由以建立的基础导致的。这种基础表现为两个主要的方面，其一是以传统伦理为核心的人际关系网络，亲情、友情等个人情感和个人关系乃是其最主要的部分。这实际上是差序格局下的人际关系，实为传统使然。这种社会关系网络的基础部分与血缘、地域等自然属性有关，部分与后天的人际交往有关，但在网络之外，则难以形成类似网络内的情感联系，故而该种网络带有较强的封闭性。其二则是以利益交易、资源共享为基础的私人利益关系网络。在拥有政治资源、经济资源和知识资源的各群体之中，出于利益交换和资源共享的需求，三者之间会形成利益共同体，在某种程度上，如孙立平所言，可形成坐拥三种主要资源的“总体性精英”[1]。权钱交易的现象与此关系颇为密切。严格说来，这种社会网络本具有一定意义上的开放性，但从总体说来，由于在当代中国社会，社会结构已呈现固化的特征[2]，能够拥有资源的人和难以拥有资源的人之间有着较为明显的鸿沟，导致资源拥有者群体本身呈现封闭化的特征，因而资源拥有者之间所形成的社会关系网络也出现了封闭化的倾向。

社会关系网络的封闭化造成的结果是显而易见的。它一方面促成了社会的断裂与失衡，妨碍社会的团结，另一方面则使网络内与网络外的人群难以达成有效共识，各集团之间为自身利益而各自为政，难以出现基于公共利益的理性思考，因之妨碍了公共性的产生。实际上，社会资本的封闭性特征在任何国家都是存在的，但良性社会资本的封闭性乃是半封闭性。尽管这种半封闭性当然地存在缺陷，但并不妨碍社会资本良性作用之发挥。毕竟，对于任何一个个人来说，都具有一定的身份，而这种身份并不是所有人都有的，因此，基于身份而产生的社会关系网络就具有一定的封闭性。举个简单的例子，老年人协会内部的社会关系就是青年人无法参与进去的。但半封闭性的社会关系网络具有显然的开放性特征：即允许符合参与网络条件的人自由加入该网络之中。在这种情况下，人们可基于不同的需要而在网络内部形成充分的讨论和协商，从而为集体行动提供支持。在集体行动中，由于个人需要为所有人共同的目标贡献出自己的力量，因此会形成维护集体目标的目的。当集体目标进一步扩展而成为众多人所追求的目标时，也就是说，当封闭的社会网络日渐开放从而吸纳更多的陌生人时，集体目标将转化为公共目标，私人性也将经由集体性而转化为公共性。也只有在这一基础上，私德方能转化为公德，从私人社会中才能孕育出公民性。

要实现社会关系网络的公开化，需要众多要素的支持。例如，为防止政府内部为社会关系所侵蚀而形成制度性腐败，须将民间社会联系政府的渠道公开化，实行政府信息公开与法治化；为防止利益集团之间的私下交易，须实现民主政治，使得社会上的各利益集团都对政府决策产生影响力。从根本上说，社会关系网络的更新与现代化需要两方面条件的支持。其一，政府对民间结社采取更为宽容的态度，使之能够自由发展；其二，在民间社会中，人们积极参与各种政治性与非政治性社团，通过内部讨论和协商学会宽容、妥协和民主的精神，通过社会团体之间的讨论与博弈提升参与意识，从而实现社会的多元化和政治主张的多元化。民间社会对社会资本的治理虽离不开政府对民间社会的充分信任，但从总体说来，社会资本治理的主要动力存在于民间社会之中。没有民间社会的广泛而积极的参与，政府很难自发地约束自己的权力。

其二，转换社会关系网络的初级性，使之向高级的现代社会关系网络变化。社会关系网络的初级性与高级性，与社会资本的构成有着密切的关系。据一些学者研究，社会资本由如下表 1-1 所示各个部分组成。

社会资本包括两个层面，即个人层面和团体层面。个人层面的社会资本决定了个人在行动时所能够借助的社会资源有多少，从而在一定程度上影响个人的行为模式；团体层面的社会资本则决定了在集体行动时，个人以及团体能够作出何种选择。不难看出，如果个人在作出某种行为时主要依靠其人际关系，则其行为带有十分明显的私人性；反之，若个人在行动时常常顾及团体的

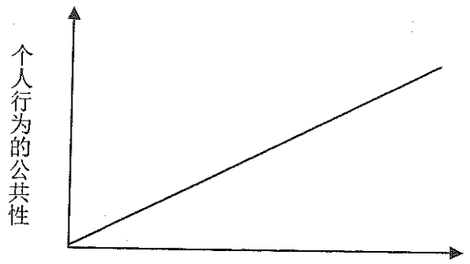
[1] 孙立平：《总体性资本与转型期精英形成》，载《浙江学刊》2002 年第 3 期。

[2] 参见孙立平：《社会结构定型与精英寡头统治的初步凸现》，载《新远见》2008 年第 11 期。

社会资本，能够与团体内的他人形成合作关系，则其行为带有公共性。实际上，如果仅仅考虑社会资本的公共性程度与行为模式的公共性程度，两者之间存在着正相关的关系。

表 1-1[1] 社会资本的构成

社会资本的分析层面	主要构成要素	简要说明
个人分析层面	人际关系	如朋友、老乡、同事、同学关系等，显示个人所具有的社会关系网。
	成员资格	个人所参与的正式的社会组织和非正式的“社会圈子”，反映个人能够利用的组织资源。
团体分析层面	网络	团体或组织（包括成员）所具有的外部联系。
	关系	团体或组织内部的关系，包括组织关系、权威关系、互惠合作关系、信任关系等。
	文化	团体或组织所形成的为成员所共享的组织文化、认知、规范和价值观念等。



社会资本的公共性

图 1-2

这即是说，在社会资本中，个人性的要素越高，则个人行为的公共性越低；反之，若公共性的要素越高，则个人行为的公共性越高。这仅仅是在排除其他因素影响下所得出的结论，即便如此，也不难看出，在一个既定的社会之中，合格公民的数量多寡往往取决于个人所能接触和利用的社会资本的公共性程度之高低。这意味着，在一个公共资源充足（如政府法律制度健全、政府信用程度高）、民众参与开放性社会团体的程度较高（如自主发展的民间社会数量较多，且能够相互间进行自由竞争）的社会中，民众行为的公共性较高。这里，笔者不揣简陋，将公共成分较少的社会资本称之为初级资本，其典型的构成要素是亲情、友情等纯私人要素，而将公共成分较多的社会资本称之为高级资本。现代社会的发展遵循梅因所说的“从身份到契约”的路径，身份色彩日渐淡薄，而依据法律和契约所形成的公共精神日渐兴起，个人在社会关系网络中也渐渐走出了狭隘的私人利益圈子，走向更为开放的社会。依照滕尼斯的解释，这一过程也可以看做是从“古老的”共同体向“新的”社会转化的过程。[2]这也可以解读为社会资本公共性日渐增强的过程。

在当代中国，如我们所知，社会资本中的人情关系所占比重较大，而公共性内容所占比重较小。在上文中，笔者认为，公共性不足的现实情境乃是由制度所造成的。社会资本中的人情关系成分畸重固然与传统道德观念有关，然其最主要原因乃是民众难以有效从事公共行为，也就是说，制度妨碍了民众自由地加入到各种旨在追寻公共目的的社会之中，阻碍了民众的公共观念的形成。从这个意义上说，要实现初级社会资本向高级社会资本的转化，培育合格的中国公民，必须放手让民间社会进行自我治理。

其三，治理社会关系网络中垂直网络成分较重的状况，大量增加横向网络。

帕特南在分析意大利的社会资本与民主政治问题时，将社会资本分为横向联系的网状

[1] 见燕继荣：《投资社会资本——政治发展的一种新维度》，北京大学出版社 2006 年版，第 116 页。
[2] 参见[德]斐迪南•滕尼斯：《共同体与社会》，林荣远译，商务印书馆 1999 年版，第 53 页。

（web-like）社会资本和垂直联系的柱状（maypole-like）社会资本。[1]所谓柱状社会资本，指的是内部基于上下等级秩序而形成的社会资本，而网状社会资本则是以公民横向的平等参与为基础而形成的社会资本。帕特南十分明确地指出，在柱状社会资本占主导地位的情况下，由于等级秩序无法形成有效的信息共享机制，而秩序体系中的下层也难以与上层进行对话和平等的制约，故而柱状社会资本难以形成民主政治所需要的信任与互惠规范。[2]例如在典型的柱状社会资本——庇护—附庸关系中，存在几个与民主政治相背的特征：其一，义务不对等；其二，破坏团结、尤其破坏附庸者之间的团结，原因是附庸者之间没有共同的利益；其三，容易出现投机行为。[3]相反，网状社会资本、主要表现为公民参与网络，具有几个十分明显的优点：[4]

（1）增加了公民在单独交易时进行欺骗的潜在成本，故而有利于培育信任机制；

（2）因平等的参与关系而有利于培育互惠规范；

（3）促进交往，促进有关个人品行的信息之交流；

（4）公民参与网络是以往的成功交往的体现，故而具有高度的可复制性，可以作为以后交往的模板，有利于维持社会的稳定性和连续性。

其实，柱状社会资本（表现为垂直网络）与网状社会资本（表现为横向网络）在任何国家都同时存在，所不同的只是在不同的体制之下，两者所占的比重有所不同。在传统中国，以儒家伦理为基础所建立的整个社会伦理十分强调等级秩序，是典型的垂直网络，在官僚与乡绅之间也容易产生庇护—附庸关系；而在西方公民社会发达的国家，公民之间基于平等关系而建立的各种组织，即便是非政治性的组织，如体育俱乐部、合作社等组织，乃是典型的横向网络。帕特南认识到，“在意大利，好政府是合唱队和足球俱乐部的副产品，而不是祈祷者的副产品。”[5]在当代中国，垂直网络的普遍存在和横向网络的匮乏，在很大程度上制约了公民参与的积极性与可能性，故而难以在民众之间形成公共性，也就难以为民主政治与宪政奠定牢固的社会基础。当下垂直网络的表现形式如官僚体系内部的上下级关系、政治精英与经济精英的庇护—附庸关系，也包括各种“政府组织的非政府组织”（GONGOs）与政府之间的关系。而由于执政党和政府为维护政治与社会稳定采取了各种“去政治化”的措施，使得民间社会形成公共空间的可能性大大减少，民间自发的各种组织在现实中遭到不同程度的限制，很难形成大规模的横向网络。在这种情况下，民众难以在参与公共生活的过程中学到关于公共性的知识，合格公民自然也就难以形成。

在当代中国，垂直网络的广泛存在以及横向网络的匮乏，确实是中国民众难以真正转化成为合格公民的一大制度障碍。在短期内，垂直网络的遽然废止无疑是不可能的，其后果也可能不是建设性的，而是毁灭性的。正是在这个意义上，法团主义者基于维持—发展的立场，试图在承认垂直网络正当性的基础之上，发展出一种有别于西方民主政治的中国民主政治。在法团主义的设想中，通过垂直网络，亦即各种由国家自上而下组建或由国家承认的、在特定领域内具有排他性的功能团体，可以实现社会的整合，也可以将社会各阶层、各利益集团的政治主张有效地传达到决策层中去，从而实现另一种决策民主化。即便我们承认此种民主建构模式的可行性，也不能忽视，在民间社会中，如果没有横向网络的广泛存在，则民众既不会主动关心政治，也无法对公共事务有着明确的认知。而没有合格公民的大量存在，各类法团常常成为寡头化的组织，从而蜕化为特定的少数人、而非社会上某一阶层或某一利益集团的利益代表。从某种意义上说，法团主义只是关注于民间社会与国家之间的联系渠道，而没有关心民间社会实现自我整合的机制。

立足于实现社会内部的整合和培育公民性，必须强调民间社会的自我治理。如帕特南等人所指出的那样，广泛建立公民参与网络，培育网状社会资本，乃是培养合格公民的最有效方式。这一思路显然与托克维尔一脉相承。托克维尔认为，美国人自小就开始培养结社的习惯，这种习惯对政治产生了深远影响，结社自由的作用甚至比出版自由更为重要。[6]然而，结社自由的效应并不局限于政

[1] [美]罗伯特•D.帕特南：《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，江西人民出版社 2001 年版，第 203 页。
[2] [美]罗伯特•D.帕特南：《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，江西人民出版社 2001 年版，第 205 页。
[3] [美]罗伯特•D.帕特南：《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，江西人民出版社 2001 年版，第 205 页。
[4] [美]罗伯特•D.帕特南：《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，江西人民出版社 2001 年版，第 204 页。
[5] [美]罗伯特•D.帕特南：《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，江西人民出版社 2001 年版，第 206 页。
[6] 参见[法]托克维尔：《论美国的民主》（上卷），董果良译，商务印书馆 1988 年版，第 215 页。

治效应。托克维尔指出，“如果一个民主国家的政府到处都替代社团，那么，这个国家在道德和知识方面出现的危险将不会低于它在工商业方面发生的危险。”[1]“人只有在相互作用之下，才能使自己的情感和思想焕然一新，才能开阔自己的胸怀，才能发挥自己的才智。”[2]而能够使人有效地相互作用的，正是结社。“因此，必须使社会的活动不由政府包办。”[3]托克维尔将结社视为艺术，认为结社——不论是政治结社还是一般结社——乃是民主社会的基石。帕特南认识到好政府的基础是合唱团和足球俱乐部，与此正是不谋而合。因此，在塑造民主政治与宪政的基石时，政府不能深入到民间社会之中去进行过多的干涉，而是让民间的归民间，对民众与法律无违的交往行为予以宽容和支持，唯此方能任由民间社会生发出宪政民主的基石。而如果事必躬亲，必然会泯灭人的自主性和独立性，其后果是产生奴化的政治，而非民主的政治。政府从民间社会的退出，是民间社会进行自我治理的契机，亦是培育公民性、发展宪政的契机。从社会资本的角度来说，即是个人对社会资本进行积极投资，而国家与政府的社会资本投资则是“什么也不投资”[4]。

因此，从总体上说，政府与民间社会可以在各自的领域发挥其自主性，而在两者相互联系和胶结的场域进行法团主义式的合作，这是中国式宪政得以发展的一条可行路径。

二、信任、互惠规范与公民精神

上文所讨论的内容，乃是社会资本的结构性问题，即在当代中国，社会资本的结构怎样影响了中国民主宪政的生长与发展。社会资本的结构变化诚然可以培育公共性，塑造公民精神，但公民精神毕竟是一种精神存在，因之也需要建立在精神基础之上。信任与互惠规范乃是社会资本的主要内容，也是培育起合格公民所必需的精神要素。

先来看信任。

信任是一个人们耳熟能详的日常词汇，其重要性自然是不言而喻的，如孔子所言，“民无信不立”[5]，“人而无信，不知其可也。”[6]但在学术研究中，信任却是一个相当晚近的概念。社会学对于信任的研究始于齐美尔（Simmel Georg），后经多依奇（M.Deutsch）等心理学家的阐发，方始真正进入学术视野之中。到上个世纪 70 年代，信任对于经济繁荣的作用逐渐为经济学家所认可。社会学家对信任的作用重新进行阐述，最终将其归纳到社会资本的概念之中去，并成为后者的核心要素之一。所谓信任，就其最广义的含义来说，乃是对某人期望的信心[7]，用通俗的话说，即从内心中相信某人为或不为某种行为。德国社会学家卢曼进一步指出，在社会上充斥着种种复杂性的情况下，信任即是简化社会复杂性的机制。[8]在复杂的社会中，每个人都面临着各种不同的选择，信任则可以理解为一种风险投资[9]，它指示人们去选择某一条道路而摒弃另一条道路，亦即排除了某种行动的可能性。[10]信任之所以是社会资本的核心要素，乃是因为，社会资本是人们在社会关系网络中所形成的可资利用的社会资源，而这种社会资源主要存在于人与人的关系之中，若这种人际关系中缺乏信任的存在，则社会资本也即难以存在。在这个意义上，福山甚至直接将社会资本解读为“由社会或社会的一部分普遍信任所产生的一种力量。”[11]帕特南也将信任视为社会资本的核心要素之一。[12]

经济学家通过对信任的研究指出，信任是推动经济繁荣的一种重要的精神要素。福山的《信任：社会美德与创造经济繁荣》即是与此论断相关的代表作之一。同样，信任也对政治发展产生着重要的推动作用。在这里，人们需要事先区别两种不同的信任。第一类信任为对特定人的信任，其基础乃是人们所共有的自然与社会特征，如血缘、地域、阶层、民族等。其特点是，处于同一共同体内部的人们之间具有高度信任关系，例如在家庭之中，基于血缘关系而形成的信任乃是一种“深度信任”[1]，或者说是特殊信任。第二类信任为对不特定人的信任，亦即在社会之中，人们对不特定多数人的信任程度。由于此类信任建立在自发性社会团体、社会化的人际交往过程之中，其程度较轻，因此可称之为“轻度信任”[2]，或者说是普遍信任。吊诡的是，在现代社会中，如果深度信任的成分较多，则社会的信任度会偏低；反之，如果轻度信任的成分较多，则社会的信任度会偏高。一般来说，普遍信任、而非特殊信任是民主的基石。[3]从这个意义上说，信任之深度与社会信任之程度形成了反比例关系，如下图 1-3 所示：

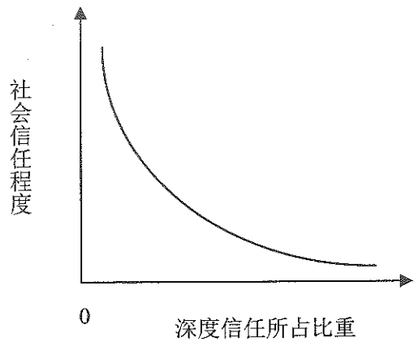


图 4-3

上图所示仍是排除了其他须予以考虑的各种要素的理想类型。上图所述并不意味着深度信任对于社会信任而言乃是不合理、不正当或不重要的，而只是说，当基于特定身份而形成的深度信任所占比重过大，与此同时，基于一般人际关系而形成的轻度信任所占比重过小的情况下，社会的普遍信任程度将会呈现低信任的状况。其例证如：在十分强调伦理纲常的传统东方社会，基于差序格局而形成的信任关系十分牢固，相关，在此格局之外，人们之间的信任程度则较轻；相反，在轻度信任较为普遍的地方，如当代美国、德国和意大利北部，社会信任程度则较高。

这一结论并不奇怪。如上文所见，深度信任建立在特定身份之上，其基础乃是私人关系，因而具有高度封闭性。在封闭的社会网络中，人们之间诚然可以相互信任，做到“其言必信，其行必果，已诺必诚”[4]，乃至“轻生死，重然诺”。然而处于网络之内的人们则对与自己没有共同基础的网络之外的人群采取怀疑甚至敌视的态度。相反，轻度信任建立在社会的普遍联系之上，其基础是公民参与的社会网络，在这个十分广大的网状社会结构中，人们固然拥有各自不同的身份，也拥有许多相同的可资利用的社会资源，如有效的法律、共同的道德准则等，出于对这些规则的信任和支持，人与人之间也就具有了轻度的信任，而这种信任恰恰是形成协商、合作与集体行动的精神支持。因此，深度信任代表了私人性，故而程度虽深但不可普及；轻度信任代表了公共性，故而程度较浅但却是社会的共同资源。从某种意义上说，深度信任所代表的私人秩序在很大程度上与专制政治有着紧密的关系，依福山所言，在专制统治较为稳固的国度，如传统中国和法国，社会普遍信任程度较低。[5]相反，在公民可以积极参与政治的国度，基于对多数人的信任，人们可以进有效合作，也可以通过信息的顺畅流通增加投机的风险，故而社会普遍信任程度较高。帕特南经过调查发现，在意大利南部，公民参与政治活动的热情普遍较低，而人们之间的信任程度也相应偏低；意大利北部则与此形成鲜明对比。[6]

社会的信任程度与公民素质息息相关。在一个高信任度的社会中，人们基于对彼此的信任，可以产生有效的社会制度，以解决集体行动的悖论。例如，在相互交往中，出于对对方遵守法律和道德规范的可能性的高度预估，而会与对方平等协商，订立契约或相互合作；在参与集体行动时，人们也会出于对合作者的信任而愿意参与集体行动之中。公民之所以为公民，乃是基于他对公共事务有着一种超出私人利益的关注。而一旦个人参与到公共事务之中去后，就不得不面对与他人关系的

---

[1] [法]托克维尔：《论美国的民主》（下卷），董果良译，商务印书馆 1988 年版，第 638 页。
[2] [法]托克维尔：《论美国的民主》（下卷），董果良译，商务印书馆 1988 年版，第 638 页。
[3] [法]托克维尔：《论美国的民主》（下卷），董果良译，商务印书馆 1988 年版，第 639 页。
[4] 燕继荣：《投资社会资本——政治发展的一种新维度》，北京大学出版社 2006 年版，第 174 页。
[5] 《论语·颜渊》。
[6] 《论语·为政》。
[7] [德]卢曼：《信任：一个社会复杂性的简化机制》，瞿铁鹏、李强译，上海人民出版社 2005 年版，第 3 页。
[8] [德]卢曼：《信任：一个社会复杂性的简化机制》，瞿铁鹏、李强译，上海人民出版社 2005 年版，第 30 页。
[9] [德]卢曼：《信任：一个社会复杂性的简化机制》，瞿铁鹏、李强译，上海人民出版社 2005 年版，第 30 页。
[10] [德]卢曼：《信任：一个社会复杂性的简化机制》，瞿铁鹏、李强译，上海人民出版社 2005 年版，第 32 页。
[11] [美]福山：《信任：社会美德与创造经济繁荣》，彭志华译，海南出版社 2001 年版，第 30 页。
[12] [美]罗伯特•D.帕特南：《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，江西人民出版社 2001 年版，第 195 页。

[1] 参见[英]肯尼斯•纽顿：《社会资本与民主》，杨松编译，载《马克思主义与现实》2000 年第 2 期。
[2] 参见[英]肯尼斯•纽顿：《社会资本与民主》，杨松编译，载《马克思主义与现实》2000 年第 2 期。
[3] 参见 [美]马克•E.沃伦编：《民主与信任》，吴辉译，华夏出版社 2004 年版，第 9 页。
[4] 《史记·游侠列传》。
[5] [美]福山：《信任：社会美德与创造经济繁荣》，彭志华译，海南出版社 2001 年版，第 94-95 页，第 118 页。
[6] [美]罗伯特•D.帕特南：《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，江西人民出版社 2001 年版，213 页。

协调问题。人际关系的低信任妨碍人与人之间的理性对话与沟通，阻碍合作行为的出现。人与人之间的低信任程度也在很大程度上对政府公信力和社会道德环境造成了侵蚀，在一个人人自私自利、人人对他人抱有警惕和怀疑态度的社会之中，社会交易的成本势必激增，而指望人们能够基于公共利益之考虑自觉在私人利益与公共利益之间作出权衡，则是不可能的。简而言之，在低信任度的社会之中，很难出现合格的公民。进而言之，信任与民主之间也存在着近似正比例的关系，如英格尔哈特所言，“民主制度有助于人际信任，而信任也有助于民主。”[1]

当代中国的社会信任存在着一定的问题。对于社会信任程度的真实评价，常常应出自于直观感受，而非出自所谓的问卷调查或其他一些自诩科学的方法。从社会流行的“无商不奸”、“无官不贪”、“学雷锋遭人算计”[2]等说法中，其实不难发现，当代中国社会中的信任已在大量流失。这种信任不仅体现为社会轻度信任的流失，甚至也表现为深度信任的流失，有学者谓之“杀熟”[3]。官方数据之不可信，已为人们所熟知，而中国环境中的问卷调查与中国人表里不一的道德品质相联系，有时不得不让人怀疑被调查者的真实意思有所保留。从理论上推演，在公民难以有效参与公共事务的情况下，公共性既无法形成，社会的普遍信任也难以有效建立，这可以说是一个理所当然的结论。中国人固然奉行一些冠冕堂皇的道德信条，如“人无信不立”，但在民间道德与这些道德信条产生背离的现实情境中[4]，“人善被人欺”才是真正的生活哲学。这种情况一方面与传统中国统治者的虚伪相关，另一方面也与中国人无法在共同生活中学会宽容和信任他人有关。只有在相互交往中，互信的关系才会建立，要在社会中建立普遍信任的机制，则非建立普遍的参与机制不可。

社会信任之塑造，与社会资本的另一个核心要素——互惠规范息息相关。紧接着对于社会信任的讨论，帕特南指出，社会信任能够从互惠规范和公民参与网络中产生。[5]关于公民参与网络，上文已有论述，兹不赘述。互惠规范即是有关互惠的规范。互惠分为两种，一种为均衡的（或特殊的）互惠，其含义是人们同时交换价值相等的东西，如办公室同事之间互换礼物，一种为普遍化（或扩散的）互惠，其含义是交换关系在持续进行，这种互惠在特定的时间内是无报酬的和不均衡的的，但是，它能使人们产生共同的期望，现在己予人，将来人予己。[6]帕特南认为，普遍的信任乃是一种具有高度生产性的社会资本，他可以约束投机行为，解决集体行动的悖论。[7]

互惠规范与信任之间的关系是显而易见的。没有互惠规范的支撑，人们之间的信任既难以维系，也难以发展。从某种意义上说，深度信任乃是一种高度人格化的信任，其特点是信任只在关系较为密切的人之间产生，在这些人群中，互惠规范往往与道德信条相关。在中国社会中，“父慈子孝、兄友弟悌”乃是一种十分严格的道德规范。而轻度信任则是一种较为抽象的信任，它具有明显的非人格化特征，这也即是说，轻度信任产生于不特定的人与人之间，而与个人的身份并没有太大的关联。从某种意义上，轻度信任与社会普遍的互惠规范是相联系的，当个人在为某种与他人发生联系的行为时，实现需要考虑到行为的风险和他人的支持程度，也即相信他人能够给自己的行为带来益处，而自己也可以在事后依据同样的互惠规范给第三人带来益处，用一句老话说，即是“人人为我，我为人人”。与抽象的轻度信任一样，这种普遍的互惠规范并不能在私人利益较为盛行的环境中产生，恰恰相反，它需要在个人能够常常与他人进行交往和从事集体行动的大环境中生长。因此，信任、互惠规范与公民参与网络之间的关系乃是复杂的互动关系。一方面，信任和互惠规范有助于公民参与公共事务之管理，使得公民参与网络日渐发展，而公民社会得以长成；另一方面，公民参与网络之发达，同时也有利于产生信任和互惠规范。我们将信任、宽容、互惠、合作等公共精神视为公民精神的有机组成部分，没有信任和互惠规范，所谓公民常常会转化为一个又一个的原子单位，无法

[1] [美]罗纳德•英格尔哈特：《信任、幸福与民主》，见[美]马克•E.沃伦编：《民主与信任》，吴辉译，华夏出版社 2004 年版，第 97 页。

[2] 南京彭宇案是一个十分典型的例子。参见《是什么让彭宇案一边倒？》，载 http://view.news.qq.com/zt/2007/pyan/index.htm，2011 年 1 月 28 日访问；秋风：《彭宇案背后的道德饥渴症》，载 http://www.aisixiang.com/data/15966.html，2011 年 1 月 28 日访问。

[3] 孙立平：《断裂：20 世纪 90 年代以来的中国社会》，社会科学文献出版社 2003 年版，第 132 页。

[4] 参见徐景安：《中国文化、道德、教育堕落的症结在哪里？》，载 http://www.aisixiang.com/data/19970.html，2011 年 1 月 28 日访问。

[5] [美]罗伯特•D.帕特南：《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，江西人民出版社 2001 年版，第 201 页。

[6] [美]罗伯特•D.帕特南：《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，江西人民出版社 2001 年版，第 202 页。

[7] [美]罗伯特•D.帕特南：《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，江西人民出版社 2001 年版，第 202 页。

对公共利益产生积极影响。

在当代中国，互惠规范的缺陷也主要体现为人格化的互惠规范——主要体现为人情关系——仍占据主导地位，而抽象的互惠规范则较为缺乏，因之，从某种意义上说，中国人习惯于为自己的利益而奔忙，却常常对公共利益视而不见。在 H 省 W 市，笔者所亲历的交通状况很能说明问题：在人人都不遵守交通规则的情况下，一个人遵守规则，实际上等若此人的时间利益受到损害，因此，一般情况下，此人也会不遵守交通规则。人人都遵守交通规则的前提是，每个人都认识到，遵守交通规则虽然在一定程度上是对自身利益的损害，但从长远来看，遵守交通规则对每个人都有利，这是一种抽象的互惠规范；同时，每个人也信任他人能够遵守交通规则。但在当代中国，人们并没有完全学会去充分信任他人，也未能建立起抽象的互惠规范。究其原因，仍与人们无法参与到公共事务之中去有关。只有在集体行动之中，人们才能真正学会集体行动的规则，才能避免集体行动的悖论。如果我们将信任、互惠规范和公民意识视为公民的公共精神空间，可以认为：首先，“公共精神空间的出现，依赖于公共政治空间的奠基”[1]；其次，“只有在公共精神空间得以存在和发展的前提条件下，社会的统治或治理才是可能的”[2]；最后，“正是在宽容与法治的基础上，公共精神空间才具有生长、发育于拓展的前景。这既是指公共精神所寄托的市民社会可以迅速地成长，也是指公共精神所必须的公共舆论才可能形成。”[3]没有真正意义上的参与，即不可能有公民意识。

三、社会资本、公民与宪政

综合上文的观点，从个人到公民的转化过程，与社会资本的关系可大致可归纳为下述三个层面：

第一，在原子式的社会之中，高度的个人主义有碍信任和互惠规范的形成，人与人之间的关系也十分疏远。从理论上来说，这种社会所奉行的是霍布斯的丛林法则，人与人之间的关系乃是狼与狼之间的关系。[4]但从实际生活状况看来，这种原子式社会极难真正存在。一般说来，基于家庭并经由个人的社会关系予以扩展的社会网络是深度信任的温床，同时也是大多数低信任社会的典型特征。[5]在此种社会中，个人对自身所处的封闭的社会网络具有高度信任感，然而却对处于网络之外的他人抱有怀疑和警惕之心，从而难以在社会上建立起普遍的信任机制和互惠规范，也正因此，个人往往只能关心个人的利益以及与之密切相关的人群的利益，而没有顾及公共利益和他人利益的自觉性，自然也就不可能形成公民性。依照福山的说法，华人社会正是处于此种状态之中，因而在西方人眼中，华人社会表现出高度的个人主义。[6]这与我们的惯常思维相违，我们需要慎重思考。一般认为，受到中国传统文化熏陶的人对伦理秩序有着高度的认同感，故而常常在集体之中难以寻找到个人独立存在的根据，在集体之中没有个人主义生长的空间，也无法生发出权利意识。这种形式上的集体主义在当代中国仍有其存在方式。但是，此种集体主义是建立在人格化的人身关系基础之上的，而非建立在以自由意志而形成的社会组织基础之上，故而这种集体主义具有强烈的排他性，在其内部，则缺乏独立的个人的存在。当集体中的个人出现在集体之外时，就表现出高度的个人主义倾向。中国人之所以既是一盘散沙，又没有个人的存在，与此不无关系。相反，按照福山的说法，美国社会的个人主义是建立在个人自主的基础之上的，而当面临真正的社会共同事务时，美国人基于身份平等的个人主义而建立起来的社会团体却能够在个人利益与社会利益之间作出理性权衡，故而具有美国人“高度自发的社群倾向”[7]。因此，我们需要区分两种截然不同的个人主义。一种为建立在个人自主性基础之上的个人主义，这种个人主义乃是权利观念的基础，而在传统中国，由于个人被淹没在集体之中，故而此种个人主义难以生发。另一种则是以个人利益为中心、罔顾公共利益的个人主义。在当代中国，道德环境的崩坏使得个人对集体所应承担义务的约束力大大降低，而以个人自主为基础的个人主义却难以建立，从而也在根本上制约着合格公民群体的塑造。这正是当代中国民间治理所面临的主要难题之一。

第二，在一个民间能够充分自我发展的社会中，可以公共行为构建起具有现代特征的社会资本，从而培育公民性。解决缺乏公民性问题的关键，是让公民自由行动。只有在行动之中，人们才能真

[1] 任剑涛：《后革命时代的公共政治文化》，广东省出版集团、广东人民出版社 2008 年版，第 205 页。

[2] 任剑涛：《后革命时代的公共政治文化》，广东省出版集团、广东人民出版社 2008 年版，第 207 页。

[3] 任剑涛：《后革命时代的公共政治文化》，广东省出版集团、广东人民出版社 2008 年版，第 208 页。

[4] 参见[英]霍布斯：《利维坦》，黎思复、黎廷弼译，商务印书馆 2009 年版，第 94 页。

[5] 例如，依福山的分析，在华人来说，个人可以完全信任家人，选择性地信任朋友和熟人，但对其他人保持高度警惕。参见[美]福山：《信任：社会美德与创造经济繁荣》，彭志华译，海南出版社 2001 年版，第 74-75 页。

[6] [美]福山：《信任：社会美德与创造经济繁荣》，彭志华译，海南出版社 2001 年版，第 75 页。

[7] [美]福山：《信任：社会美德与创造经济繁荣》，彭志华译，海南出版社 2001 年版，第 286 页。

正学会行动的规则。公民参与网络的广泛建立，是塑造合格公民的最为可靠、最为有效的方式。其基本方式是：首先，破除政府主导社会发展的神话，政府应放开对民间社会的严格管制，给予民间社会自我发展、自我治理的空间。其次，在民间社会中塑造合格公民的任务需要交由民间社会自己完成。在宽松的外部环境之中，民间社会可以通过自由结社和其他各类非正式的社会交往建立起对他人的普遍信任和互惠机制，从而为公民精神之形成奠定基础。按照托克维尔的说法，政治结社与一般结社在培育公民精神上都具有十分重要的作用。在中国民间社会，无需草率而激进地建立各类政治结社，相反，在政府对民间社会和民众予以充分尊重的前提下，民众可在各种各样的非政治结社中学会平等、自由、宽容、信任、合作等合格公民所必须具备的精神。

在这一层面中，公民性与社会资本处于同步增长的态势。社会资本的增长，本身即意味着个人对公共事务和公共资源有着更为深刻的了解和把握，而这正是合格公民所须首先学会的基本技能之一。

第三，在广泛的公民参与网络中，合格公民得以生长，而伴随着政治社会化，公民文化得以传承，从而为政治和社会发展带来了良性循环。社会资本具有两个十分重要的特征。其一，社会资本乃是准公共物品，它并非某一个人所享有，而是处于某一社会网络中的人所共同拥有的资源；其二，社会资本具有自我复制和自我发展的特征。从这个意义上说，社会资本与同样属于公共资源的政治文化具有近似之处。阿尔蒙德和维巴指出，公民文化乃是支撑民主政治的文化基础，若没有公民文化，民主政治即难以有效存续。[1]而帕特南断言，“建立社会资本并非易事，然而，它确实使民主得以运转的关键因素。”[2]两者的论断有着相近之处，但着眼点一个在于公民文化，一个在于社会资本，足见两者在功能上的一致之处。其实，社会资本中的积极方面，如信任，乃是政治文化所不可或缺的部分。阿尔蒙德和维巴在研究公民文化时，重点在于说明公民文化对民主政治的作用，然则未能说明如何在缺乏公民文化的环境下塑造公民文化。而正是这个问题，才是当代中国所最应当关注的实际问题。也就是说，我们所面临的主要问题是如何将个人转化为公民，这是上文第二层面的内容，兹不赘述。

在社会上的个人已经成功转化为公民之后，人们还需要研究如何将这种社会资本保存下去，使之成为民主政治最为稳固的基石。社会资本的保存与发展与公民文化的再生产过程有着不谋而合之处。公民文化的传承与再生产过程即政治社会化的过程，同样，社会资本的保存与发展也是公民不断接受公民教育，在各种参与网络中自主行动的过程。当社会资本和公民文化同时得以保持其存量并发展其增量时，民主政治方能真正有效地运转。从这个意义上说，不论是保存社会资本，还是在政治社会化的过程中将公民文化予以传承，都是后民主政治时代的课题，是以才是第三层面的问题。

不难看出，在中国人从个人向公民发展的过程之中，我们正处于社会资本发展的第二层面问题上。我们的现实状况是封闭性的社会网络过多，影响了公民性的形成；我们所须努力的方向则是通过扩大公民参与网络，塑造公民精神，培育合格公民。在上文中，笔者反复说明，社会资本的建立乃是一个极度依赖民间社会自我治理的事业。政府可以自上而下地影响社会资本，可以建立一整套有利于政府统治的政府机制，甚至可以直接实现民主化转型，但是，如历史所告诫人们的那样，表面上的政治革命无法使得社会发生根本性转换。在民间社会不能自己孕育出公民精神时，自上而下的灌输与建构都无法将私人转化为公民。从这个意义上说，建立与治理社会资本，是民间社会的任务，而不是政府的任务。也唯有通过民间治理，方能对社会资本进行治理，使之能够支撑民主政治与宪政的产生与发展。

[1] [美]加布里埃尔·A.阿尔蒙德、西德尼·维巴：《公民文化：五个国家的政治态度和民主制》，徐湘林等译，东方出版社 2008 年版，第 443 页。

[2] [美]罗伯特·D.帕特南：《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，江西人民出版社 2001 年版，第 210 页。

日本宪法国民教育中的实证考察与纵向研究
——以神奈川县《中小学学生政治教养培养教育指导资料》为例

朱捷*
（重庆理工大学，重庆 400054）

摘　要：日本宪法国民教育以“社会课”的形式贯穿于小学、中学和高中三个阶段，着重培养学生的“政治教养”，并且超出了单一的宪法文本教育，把公民教育全方位纳入到日本宪法国民教育中来，形成了较为完整的体系。通过对日本宪法国民教育中的实证考察与纵向研究，能够在宪法国民教育的体系建设、教育材料的“混合模式”选择和加强实践性的宪法国民教育这三个方面对中国的宪法国民教育提供有益的借鉴。

关键词：宪法国民教育；公民政治；政治教养

日本的宪法国民教育贯穿于小学、中学和高中三个阶段；根据日本文部科学省在平成 24 年（公元 2012 年）3 月 22 日发布的《关于小学和中学课程教育中的宪法教育》一文中的内容，可知日本宪法国民教育的内容是指在社会课和公民课程中进行的、与宪法相关的教育，从学生在各个不同阶段的发展程度来考虑，从小学、中学和高中三个阶段分别实施宪法国民教育，教育的目标在于培养基本的公共精神，主动参与到社会生活当中。概括起来日本宪法国民教育内容包括：一是能力的延伸，创造性和职业的重视；二是公共精神和对社会生活参与的态度；三是对生命和自然的尊重，以及对环境的保护；四是对传统文化的尊重，对国家和家乡的热爱，对其他国家的尊重和对国际社会和平的期许。

日本的宪法国民教育分为两个层面，一是日本文部科学省给定的指导性意见，如《关于小学和中学课程教育中的宪法教育》等；二是各地方在参照文部科学省的指导性意见制定的宪法国民教育的规范性文件，如神奈川县《中小学学生政治教养培养教育指导资料》。文部科学省的指导性文件是为宪法国民教育确定一个大致的框架，再由地方的教育部门根据自身实际情况制定一套可供实际操作的方案，这种方法在一定程度上来说有效避免了宪法国民教育形式的千篇一律，而且多元化的教育模式更有利于筛选出最适合的方案

一、日本在小学阶段的宪法国民教育

日本在小学阶段的宪法国民教育被纳入社会课的范畴，分为三部分：第一部分为“第 3 学年”和“第 4 学年”的学习内容，从学校所在地周边的“地域社会”的学习开始，让学生了解最基本的社会生活和公民常识；第二部分为“第 5 学年”的学习内容，包括国民生活的舞台及国土的地理环境，以及产业知识着手进行学习；第三部分为“第 6 学年”的学习内容，主要是日本的历史，以及对国际政治相关的理解为主。

根据文部科学省的指导意见，小学阶段社会课的宪法学习是关于社会生活的理解，以及对日本国土与历史的热爱，还有对国际社会和平民主的追求；进行宪法国民教育是为了在培养具有公民基础和素养的人，所以要求学生去理解国际社会的和平、民主国家是如何运行的。小学阶段的学生还处于人生观、价值观和世界观不稳定的时期，如果不善加引导，很容易偏离社会主流的轨道；假如在宪法国民教育阶段缺失了公民教育的相关内容，不仅不利于“良好的社会”的构建，而且容易滋生社会不稳定因素。不稳定因素的累积如果不加以引导，就会造成在整个社会中产生一种充满“戾气”的氛围，威胁社会的安定和谐。当然，日本宪法国民教育并没有在小学阶段一开始就介绍冗长的宪法文本知识，而是通过从身边的问题意识出发，一步一步地导向公民教育和民主政治的内容，这样就能让学生刚开始接触时不至于产生畏惧心理。

* 《重庆理工大学学报（社会科学）》编辑。

区分	各教科の授業時数									道徳の授業時数	外国語活動の授業時数	総合的な学習の時間の授業時数	特別活動の授業時数	総授業時数
	国語	社会	算数	理科	生活	音楽	図画工作	家庭	体育					
第1学年	306		136		102	68	68		102	34			34	850
第2学年	315		175		105	70	70		105	35			35	910
第3学年	245	70	175	90		60	60		105	35		70	35	945
第4学年	245	90	175	105		60	60		105	35		70	35	980
第5学年	175	100	175	105		50	50	60	90	35	35	70	35	980
第6学年	175	105	175	105		50	50	55	90	35	35	70	35	980

（日本小学阶段课时指导意见）

前两个部分为宪法国民教育的铺垫，真正开始接触政治知识的阶段还是“第 6 学年”的学习；从这个时期开始，日本的学生要开始搜集资料，学习和掌握与国民主权相关联的知识，以及如何实现国民生活安定向上的实施办法。以民主政治为主的日本宪法基本内容成为考察学生是否掌握这一阶段学习的关键，同时也要关注在国民生活中地方公共团体和国家政治的作用。在这一阶段学生要初步明白议会政治中选举的意义，还有国会、内阁和法院相互之间的关系，国民的司法参与、缴纳税费等基本内容。

在实际指导下，学校应根据学生的关注点和地域实际情况，引入调查活动或者灵活运用资料进行学习，这对于小学阶段的宪法国民教育是至关重要的。针对日本的政治活动，学生需要理解国会议员的选举、国会的工作、与议会政治和选举工作相关的政治知识、税收的作用，理解选举是选拔国民代表的重要机构，国民当选为国会议员后应该努力保持政治的稳定和提高国民生活水平，国民为了选出代表而正确地行使选举权是政治生活中的重要部分。

二、日本在中学阶段的宪法国民教育

中学阶段的宪法国民教育，学习的内容也被称为“个人的政治”，即包含“民主政治”和“政治参与”两大类，主要包括维护国民的权利、维持社会秩序，了解基于法律公正的审判、民主政治的推进和公正的舆论形式，让学生思考关于国民如何去正确参与政治等问题。

中学阶段的学生比起小学来说，增强了对知识的接收能力和感情的感知能力，因此可以提高宪法国民教育的深度和广度，开始了解整个政治体系的运行和公民的权利内容等。在应试中通过考察学生对知识点的掌握，了解宪法国民教育的成效如何。日本教育政策的制定者在中学阶段的宪法国民教育中加大了文本知识的掌握要求，对国家的符号——天皇制——进行了介绍，要求学生明白作为法统象征的天皇在国民政治中的地位。这一阶段日本宪法国民教育重点突出三个原则：“尊重人权”、“国民主权”和“和平主义”，强调宪法的精神。

区分	各教科の授業時数									道徳の授業時数	総合的な学習の時間の授業時数	特別活動の授業時数	総授業時数
	国語	社会	数学	理科	音楽	美術	保健体育	技術・家庭	外国語				
第1学年	140	105	140	105	45	45	105	70	140	35	50	35	1015
第2学年	140	105	105	140	35	35	105	70	140	35	70	35	1015
第3学年	105	140	140	140	35	35	105	35	140	35	70	35	1015

（日本中学阶段课时指导意见）

日本的教育政策制定者认为，为了推动民主政治，需要公正的舆论和参与政治，也就是说国民的意愿必须充分反映在国家政治和地方政治上，每一个人都提高对政治的关心、拥有认识到自己身为国家主权者的觉悟，那么就会形成对政治的参与感，将国民的意愿反应在政治、选举、公民运动和政党作用上面。媒体、出版物和其他可以自由表现思想的媒介，作为保障公民的主观判断力对于民主政治来说非常关键。国民宪法教育中的“把握现代社会的视角和思考方式”的学习情况，是为了将具有主权的国民意愿充分反映到政治上，可以理解为支撑议会制民主主义的核心，因此进行正确的选举和参加选举具有举足轻重的重要性。

因此日本中学阶段的社会课主要培养的是公民对国民主权的必要担当，包括日本宪法的基本含义和施行方式，对于日本宪法的内容学习集中在对于基本人权的尊重、国民主权原则以及和平主义思想的学习。在日本国民精神象征方面，了解天皇的地位和天皇在国家政治生活关系中处于何种地位。

三、日本在高中阶段的宪法国民教育

高中阶段的社会课在前两个阶段的基础上，统合成为三部分内容：“现代社会”、“伦理”和“政治・经济”；学生在这三部分内容中，必须修满 2 个单位的课时。宪法国民教育主要集中在“现代社会”和“政治・经济”两方面：

科　目	標準単位数
現代社会	2 単位
倫　理	2 単位
政治・経済	2 単位

（日本高中阶段课时指导意见）

“现代社会”的主要内容为现代的民主政治和政治参与的意义，包括基本人权的保障，国民主权，和平主义和加深对日本国家安全的理解，天皇的国家地位和需要做的工作，议会制民主主义和权力的分配，加深对日本宪法在国民生活中作用的认识，考察民主政治对个人和国家的影响，以及政治参与的重要性和民主社会的自觉性。“政治・经济”的主要内容为民主政治的基本原理和日本宪

法内容，包括国会、内阁的运作情况，政治、法律的意义和功能，基本人权的保障和法律的支配，权利与义务的关系，议会制民主与地方自治的施行，民主政治和现代政治的特点，政党政治和选举所要达成的目标等。

在高中阶段的宪法国民教育者，日本教育政策的制定者还在对各地的指导意见中做出专门提醒，要求对于某些难以理解的抽象概念要仔细向学生进行讲解。高中阶段的宪法国民教育已经属于“发达阶段”，但是这一阶段的宪法国民教育还是要注意，在运用数据、具体事例进行教育的同时，要注意学生的接受能力，避免超过一般学生的理解而导致事倍功半。

日本文部科学省在平成 22 年（公元 2010 年）6 月发布的《高等学校学习指导要领解说・公民编》中专门提到：加强对政治参与的重要性的学习，使学生加深对这一部分的理解的原因在于，在民主政治下，国家的行为都将由国民来承担该行为所引发的后果，国民对国家的行为要承担相应责任。另外在“指导要领”中还提到了“形成公民舆论的意义”，因为日本的宪法国民教育内容指出，民主政治的基石是公民的多样化意见；如果缺乏这些意见，大众就会缺乏对民主政治的关心，对于政治体制来说就会产生危险性。政党政治和选举，行政的民主化，舆论和媒体，以及公民团体等等，对于间接民主政治的参与都产生了积极的效果。

四、日本宪法国民教育的实证考察——以神奈川县《中小学学生政治教养培养教育指导资料》为例

神奈川县《中小学学生政治教养培养教育指导资料》（以下简称“指导资料”）由神奈川县教育委员会在平成 29 年（公元 2017 年）3 月发布，“指导资料”开宗明义地指出，该资料是根据《教育基本法》第 14 条第 1 项中的规定：“有良知的公民政治教育必须得到尊重”而制定的，而培养学生的政治教养是学校教育的责任之一。“指导资料”还提到，除了高中以外，在小学和中学阶段的学生对宪法国民教育的学习是成为社会的一名成员所必须经历的过程。

根据“指导资料”关于“政治教养”的定义为，一是对于民主政治、政党、宪法、地方自治等，以及对于民主政治中的各种制度的了解；二是对现实政治的理解力和观点；三是民主国家的公民所必须具备的政治道德、政治信念。神奈川县教育委员会在“指导资料”中指出，让学生学习政治教养的目的并不仅仅是学习政治本身，还要在学生发育阶段根据自己的生活方式，对现实社会中存在的诸多问题进行讨论，然后考虑达成协议的方式——这一过程本身就是政治参与和社会参与的过程。

（一）政治教养培养教育的侧重点

“指导资料”认为在进行政治教养培养教育中，需要注意 3 个侧重点：

1、在小学的高年级和中学的学生讨论现实社会问题的时候，通过各种各样的争论和解决方案，加上每个学生具有的不同认识，可以加深对自身的认识，通过这种认识去追求和实现“良好的社会”目标。

现实社会中存在的问题，通常存在很多不确定性，所以要想尽可能地平衡好各方的利益，就需要搜集各种资料，与周围的人一起来提出适合的解决方案。“良好的社会”不仅仅是公民一个人的事，它还关系到周围的各种小集团；这也正说明社会是平等而公正的，只有最大限度照顾好社会每一个有机组成部分的利益，才能让“良好的社会”形成可持续的发展。

2、不仅要寻找新的知识、技能和学习方法，还要在学生成长发育的各个阶段积累对“政治教养培养教育”含义的认识。学校教职人员在日常教学活动中，要时常将政治教养培养教育贯彻进去，在所有的课目中都可以灵活地加入政治教养培养教育的内容，比如在防灾演习中要求学生在保护自己的同时，还要积极地帮助其他需要帮助的人员；或是组织对街道、校园的清扫工作，让学生明白公民对于公共区域同样负有管理和爱护的职责……这些都是在日常教学活动中，将宪法国民教育进行“渗透式”教育的方法。

3、从小学、中学到高中的 12 年时间里，要形成对政治教养的系统性指导。政治教养培养教育在进入小学之前，就可以在小学的低年级和幼儿园里灌输政治教养的思想，如通过集体的意见来解决问题等等，这样在进入宪法国民教育的正式学习后就能很快适应，也算作宪法国民教育的一个铺垫。不过在小学的低年级和幼儿园阶段不宜直接进行宪法国民教育，而是应该更多的从精神层面或者协作层面去加以积极的引导，如果直接进行文本教育，对于学生来说难以理解和接受，取得的效果必然不大。

（二）政治教养培养教育的学习过程

通过各种各样的课题和与他人进行合作，并加深学生自己的想法，能够为“良好的社会”的发展起到重要作用。在接受政治教养培养教育的过程中，“指导资料”整理了 8 个“学习过程”，每个

单元和每一段时间的课程都是专业的，这个学习过程在每个单元中和每小时的授课实践，教育领域的学习活动上都能让学生得到积累。这 8 各学习过程分别为：

1、对自己周围发生的事所表现出来的关心；
2、在班级、学校和地区上能够发现自己感兴趣的课题；
3、对于课题的多角度思考；
4、通过多元化的思想来构建自己的想法；
5、能够倾听他人的想法，对自己的想法进行重新构建；
6、在构建过程中能够表明自己的想法；
7、能够主动地参与到社会活动中去；
8、对自己的想法能够重新思考。

经过这 8 个学习过程，学生能够从中获得社会的参与感，也激发了学生寻找问题、解决问题的方法；其中的多个过程还能让学生在寻找解决问题的方法时，通过倾听他人的意见和自己的反思，使对策更具有合理性和平衡性，可以说在学生还未正式参与到政治生活之前就为学生培养了良好的政治教养，为形成一个良好的公民观和价值理念奠定了扎实的基础。宪法国民教育如果不通过让学生在一定程度形成自发学习的氛围，仅凭文本的教育是难以取得太大成效的，或是说仅仅是一种单向的传授。通过“指导资料”指定的 8 各学习过程，学生能够不完全依赖老师就能完成宪法国民教育的学习，形成一个良好的“学习——巩固”的良性循环。

其实不仅是学生，成人的公民教育也可以通过这个过程学习到公民社会的相关知识，因为这个过程是构建平等的信息交流的关系，同时也是引导对象自觉发展的关系。国民宪法教育更多的要去设计或者考虑如何促进教育教学对象的学习主动性和自觉性，学生不再是“受教育者”、“被改造者”或者是“接受者”诸如此类的被动接受模式，而是转变为“学习者——学习对象”的主动模式，彰显作为学习主体的主动性。

（三）确保学校的政治中立性

根据《教育基本法》第 14 条第 2 项中的规定：“法律规定学校在与政治教育无关的活动中，禁止表态支持特定政党，或者反对特定政党。”这条法律是确保学习在政治教育中的中立性。

在政治教育中学生需要多方面、多层次的思考，先按照自己的意愿进行判断；如果学校在其中缺乏一定的政治中立性，那么就会给学生带来先入为主的印象，使之缺乏自己的一个思考过程。缺乏政治中立性还会导致学生会得出一个大部分一致的意见，从而缺乏多样性，在社会的现实生活中其实每个人都有自己的意见，当每个人的意见都被感知，学生就能从中真切地感受到他人在社会中的存在，从而自发形成一个相互尊重、相互平等的公共共同体。接受其他人的意见或许会得到一个新的想法，或许得到一个中庸的意见，但无论如何这都是政治生活的一部分。

（四）“相互对立和达成合作”与“效率和公正”关系的思考

神奈川县的政治教养培养教育中，一个很重要的内容就是关于“相互对立和达成合作”与“效率和公正”关系的思考。在公民领域的学习中，根据涉及的当事人不同、或是集团的利益不同，就会导致各方之间的相互对立；公民团体之间的相互对立在政治生活相当普遍，不过在此之下依然要为达成合作而努力，这是政治教养培养教育中对公民素质养成的关键，也是让学生学会如何去求同存异。

效率和公正之间如何去取舍，也是政治教养培养教育中的重要内容，它需要学生掌握效率与公正之间的取舍标准。在对学生进行教育时，会让学生扮演雇佣方（公司）和劳动者这样不同立场的两方，然后基于各自立场在效率和公正之间达成合作的方案。日本的教育者们认为，只有通过这样的实际操作，才能让学生明白“良好的社会”是如何运作的，以及政策的制定和施行需要作出什么样的选择、是否考虑了最大多数人的意见。

（五）国家政治体制的情景模拟

在神奈川县的政治教养培养教育中有一个很重要的环节，就是组织学生对国家政治体制进行情景模拟，学校的学生会活动会模拟与日本当下的行政构造类似的组织模式，学生会执行部的相当于政府，将所有问题都汇总过去；学生会的各个委员会相当于政府的各部门，学生所在的学校则被看作是“国家”。从学生中选出的班级代表和班级委员会需要对学生提出的意见进行决议，所有学生都汇聚在一起，以“交流”为基本的行为模式，这是让在校学生对民主主义的重要体验。学生通过选拔反映自己意见的“议员”来参与政治，根据民主程序进行选拔，学习公平选举的必要性。

除了这些以外，政治教养培养教育中还包含社会公共责任的内容。根据“指导资料”，学校会组织学生对校区进行清扫，并且让学生在活动结束后总结清扫对于公共生活的意义。由于日本是一个

地质灾害较为频繁的国家，学校通过地方的消防机构向学生传授防灾知识和避难训练，虽然这是社会应急机制中的一部分，却也是公共生活领域中政治教养的一部分：公民在遇到突发事件时，应该联合起来寻求集体的保护，而非通过“单打独斗”的方式去应付。

神奈川县的《中小学学生政治教养培养教育指导资料》代表了日本宪法国民教育的主流实施方案，具有典型性和可操作性。通过“指导资料”可以看出，日本的宪法国民教育采用的是“混合模式”，就是把宪法的方方面面进行渗透式教育，不仅是单纯地让学生学习宪法，而是通过宪法，把学生培养成现代社会的合格公民，这样就使宪法国民教育的范畴得到了延伸。

五、日本宪法国民教育对中国的启示

中日两国存在国情差异，政治制度和经济环境的不同势必导致在宪法国民教育中采用不同的方法和措施，不过由于现在中国的宪法国民教育还在起步阶段，所以在借鉴日本宪法国民教育相关经验的基础上取长补短、有扬有弃，进行本土化的改造，势必能够使中国的宪法国民教育产生后发优势。通过对日本宪法国民教育中的实证考察与纵向研究，可以对中国的宪法国民教育产生 3 个重要的启示：

（一）中国的宪法国民教育必须贯穿于小学、中学和高中三个阶段。中国的宪法国民教育是以弘扬社会主义法治精神、树立社会主义法治理念为主轴的，核心在于增强全社会学法、尊法和用法的意识，因此要想达到这个目标，就必须在学校打下坚固的基础。我国目前的宪法国民教育内容主要集中在中学政治课本中，缺少针对小学阶段的教育内容和教育方法。按照日本宪法国民教育的模式，应该在小学、中学和高中三个阶段分别制定不同的宪法国民教育方案。

如今的中国需要从每个人的青少年时代就要接受完整的宪法国民教育，因为社会主义市场经济在一定意义上来说就是法治经济、规则经济、诚信经济，这些理念最好从青少年开始树立；把法治精神、法治思维、法治观念熔铸到头脑之中，体现在日常行为之中，“实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰”，这些也都需要从小做起。中国的宪法教育要在小学、初中和高中阶段将社会主义法治精神和社会主义法治理念融通进去，让学生从小就接受宪法国民教育，形成完整的宪法公民教育体系。当前中国已经从“日益增长的物质文化需求”发展到“日益增长的美好生活需求”。在党的十九大报告中提到，“经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展的新的历史方位。”我国从社会主义初级阶段，经过改革开放的发展后已经进入到决胜全面建成小康社会的历史时期，宪法国民教育成为新的历史时期内一项重要工作，这项工作有助于推动新的历史条件下、如何建设好社会主义政治体制和经济体制。

（二）中国的宪法国民教育应该采取“混合模式”，而非仅仅针对宪法文本的内容。日本宪法国民教育实际上混合了公民政治、政治参与两大部分内容，虽然属于宪法国民教育体系，但是在具体实施上却远远超出宪法文本，讲究从实践方面教育学生如何运用宪法的知识参与到社会生活当中。中国的宪法国民教育目前仅停留在宪法文本的学习和掌握，缺乏联系的思维把宪法国民教育和社会生活有机结合起来，也就是“能学懂”但是“不会用”，这种宪法国民教育的效果实际上是大打折扣的。虽然宪法的文本学习也很重要，但是如何把文本与实践结合起来，才是一件具有开拓意义和创新意义的工作。

日本宪法国民教育一开始并非以宪法文本的教育为主，而是首先让学生了解身边的政治生活和社会生活，如政府部门的人员结构和运行机制、生活区域周边的概况、公民的基本常识等，这样由浅入深，避免一开始就挫伤学生学习的积极性。单一的宪法文本教育虽然便于操作，但是很难超出形式性的窠臼，而且宪法教育体系从来就不是单指宪法的文本教育，更多的是为打造公民社会而进行的顶层设计，因此包含的内容应该远大于宪法文本的范畴，要囊括政治、经济、文化、伦理道德等多方面的内容。虽然日本的宪法国民教育并非以“宪法国民教育”为名，而是以“社会课”的名义教授宪法知识，但日本的“社会课”实质上就是宪法国民教育，只是它所涵盖的范围更大。应该说，日本宪法国民教育取得了良好的效果，基本达到了目的；日本良好的公民社会正是有赖于宪法国民教育体系的完备，尽管日本政治体制缺乏长期稳定的有效管理、国家领导人更迭频繁，但是整个社会没有发生较大动荡，这与日本已经形成良性运作的公民社会有着直接关系。中国的宪法国民教育也应该以此为目标，通过宪法国民教育来深层次地完善社会的良性运作机制，这样一个社会是拥有自我更新、自我完善的生命力的表现，对于中国的现代化事业和民主政治建设是一支健康和积极的力量。

（三）中国的宪法国民教育应该偏重实践，以及引入有专业素养的专家学者参与到宪法国民教育当中。通过对日本宪法国民教育的研究可以发现，宪法国民教育是一项很庞杂的体系，不是单一

的宪法文本就能囊括的，如果没有扎实的政治、经济和社会方面的知识，是难以完成宪法国民教育任务的。不过在小学、中学和高中这三个阶段里，要求学校的师资队伍具备完成宪法国民教育的能力是不现实的，即使集中资源进行推动，性价比也不高。这种情况下可以充分利用高校的教育资源，让法学专业师生在课余时间参与到宪法国民教育体系中，形成定期的“宣讲——参与”机制，既节省了教育资源，又获得了实践和运用的经验。

另外，实践是学习的最好途径。日本宪法国民教育中的情景模拟是学生通过自身学习来掌握知识的捷径，在宪法国民教育中应该设计学生可以实践的宪法应用环境，分别饰演不同的角色来体验政治生活和社会生活，让学生明白社会实际生活中存在着多元化的利益诉求和意见观点。在实践中还可以增加防灾演习、志愿者服务等内容，让学生在这些活动中感受到公民对国家和公共领域所负有的责任，并且在活动中形成良好的协作机制、培养集体主义精神。社会的运行离不开个人，个人也不能独立于社会生活之中，二者应是相互促进、有机结合的共同体，宪法国民教育应该从实践方面来考虑如何把宪法文本与实践教育相统一，这样才能起到更好的效果。。国家运行的基本目标就在于平衡各方利益、实现社会增益的最大化，而宪法就是保护公民权利、约束公权力的重要保障，而每个公民同时也要承担相应的义务和公共责任——这才是宪法国民教育应该向学生传达的内容。跳出单一的宪法文本教育、推动具有实践性和成体系的宪法国民教育，这才是中国宪法国民教育在未来的发展方向。

参考文献：

[1] 小田桐忍．小学校社会科における憲法学習について [DB/OL]. https://www.tokyomirai.ac.jp/info/research/bulletin/pdf/06.pdf,2018.05.21.

[2]日本众议院.小学校から高校までの教育課程における憲法教育等について（資料）[DB/OL].http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/1800322monnka-siryou1.pdf/$File/1800322monnka-siryou1.pdf,2018.05.21.

[3] 南部商业高中．学校の教育目標を達成するための方針 [DB/OL]. http://www.yaese-sh.open.ed.jp/h29kyouikukatei.pdf,2018.05.23.

[4] 谷田部玲生．日本の学校教育における政治教育 [DB/OL]. http://www.soumu.go.jp/main_content/000141184.pdf,2018.05.23.

[5]神奈川県教育委員会.小中学校における政治的教養を育む教育指導資料 [DB/OL].http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/874100.pdf,2018.05.23.

公民教化的宪法结构

秦小建*

理性自主的现代公民是现代国家的基石。但国家对现代公民的教化培养，如何不致损害作为前提价值预设的个体道德自主，一直是西方政治哲学和宪法学说的深层追问。精神文明建设是新中国培养适应现代化建设的社会主义公民的方式。如何从经典学说中寻求不同参照视角，并汲取不同模式下关于国家在公民教化过程中的角色及其对应宪制结构的有益资源，是探索通过精神文明建设的实施促进公民教化的重要路径。

一、价值中立是否全然无涉公民教化？

在经典的“政治国家——基本权利”宪法框架中，国家的价值中立是基础性立场，它遵从个体的绝对价值自主，排斥国家以任何名义和任何形式的价值干预。这一框架的结构逻辑是，将纷繁复杂的人性需求抽象为普遍人权，并转换为平等统一的基本权利体系，作为国家目标，实现国家治理的权利化。同时借助于政治权利和民主程序的设计，将民众诉求经由特定机制的过滤和转换后进入政治结构，表达为实证法体系，并以法律变迁、违宪审查作为回应设置，形成国家治理对社会发展和民意变化的调整，据此型构为“宪政——法治”的二元制度结构。

这一框架塑造了一个理性自主并自我负责的现代公民形象。理性、自主和道德自律是公民德性的首层内涵。其发端于古典自由主义经由密尔阐发的“不伤害原则+思想市场”思想体系，并经政教分离的思想实践进行了有效性检验。它将个体道德自主视为政治国家的价值根基，严防国家对某种道德的提倡，并以表达自由赋予个体对抗外在道德压迫的制度力量。

在这一框架下，公民个体是“好生活”的判断者、选择者和践行者，国家对此负有尊重、保障和实现的三层义务。[1]在普遍人权和基本权利的笼罩下，哪怕在一些人看来似乎不可理喻乃至荒谬无比的文化道德，也应获得平等尊重和对待；公民不因本身独特的道德体验和所属群体特定的文化差异，受到任何歧视或偏见；公民自身的道德宣扬和文化传播，不能伤害到他人或其他群体的文化，其他群体对此应当保持宽容；各种道德和文化之间处于彼此竞争的状态，国家的角色在于维持此种竞争秩序，而从不实质性地介入其中。这是公民道德自主的宪制保障，亦是现代价值多元社会的基本政治正义。[2]

在政治国家一端，实证主义法秩序承载了这一结构的制度诉求。以个体道德自主的名义赋予个体的权利自主，有赖于政治国家依托现代法律体系所进行的社会整合，因而涉及到事实与规范的关系及合法性追问。作为回应，实证主义法秩序借助于功利原理设定普遍规则，将法主体与道德人相分离，实现了去道德化的形式中立，从而也就具有普遍适用的规则指向，由此构成了价值多元时代的秩序整合和共识凝聚机制。

其意义有二：（1）将国家治理与多样化的个体价值、社会伦理和宗教道德隔绝开来，使政治国家的“合法性”摒除了不可调和的价值言说，而仅须诉诸做法律实证论理解的政治统治之“合法律性”，实现了国家治理的中立性和客观性，并可确保无偏私的公共决策；（2）以普遍规则超越个体纷繁复杂的情感体验，为处于道德选择困难的忧虑个体提供了道德风险最小、且可明确预期的行为规范，从而助力个体摆脱消极无意义的道德自主，赋予个体道德自主与社会秩序彼此协调的积极内涵。

*中南财经政法大学副教授，法学博士。本文系 2016 年度国家社科基金青年项目“宪法精神文明建设条款的规范结构与实施机制研究”（批准号：16CFX032）的阶段性成果。

本文为本人所撰《精神文明的宪法叙事：规范内涵与宪制结构》一文中有关公民教化的观点缩略和整理，仅供会议交流，谢绝任何转载和引用。

[1] 参见［挪威］A. 艾德：《作为人权的经济、社会和文化权利》，载 A. 艾德等主编：《经济、社会和文化权利》，黄列译，中国社会科学出版社 2003 年版，第 22-23 页。

[2] 参见[美]约翰·罗尔斯：《政治自由主义》，万俊人译，译林出版社 2000 年版。

在这个意义上，这一制度结构，虽源于个体道德自主的元点设计，但却指向守法和服从的现代公民培养。

就此而论，所谓价值中立，并非全然无涉公民德性教化。经典的消极自由和有限政府，仅停留于反对王权统治的正当性想象；一俟进入国家治理的真实情境，公民自然而然就会接受政治结构的道德规训，反之亦会润滑以强制服从为取向的实证法秩序。申言之，自由主义对公民德性的要求，并非如同古典共和主义那样地积极为之，但也绝非刻意地反对，更多的是一种嵌于实证法秩序中自然态度——一切还是交给那只“看不见的手”。

概括而论，“基本权利——政治国家”结构中的公民德性及其教化趣旨，涵括四个层次：（1）在个体领域的道德自主和不受干预，并以内心道德法则为度的道德自律，即个体本性道德；（2）在社会交往层面的宽容和尊重，即社会公共道德；（3）在公共政策实施过程中的公民政治义务，即以守法和服从为要旨的公民道德——它意味着，当宽容和尊重无力面对不可调和的价值纷争时，以公共决策为主要方式的价值决断成为社会维系和公益促进的有效机制，公民服从攸关公共利益和社会团结；（4）作为共同体成员基于公共利益对公共政策进行批评以促改良的公共理性运用，这是实证法体系面向宪法而接受评判进行反思的开放性机制，可谓“宪政——法治”的循环节点，在公民德性上亦构成人之尊严的终极意义所在。[1]

二、公民德性如何促成良善政制？

古典共和传统在当代的复兴，起因于思想家们对所谓“现代性危机”的警醒。以消极自由和权利观念为基础、信奉国家价值中立的“基本权利——政治国家”框架，被视为自由主义走向意识形态的制度助推——它以个体至上的绝对姿态，打着自由市场的正义幌子，在价值中立的遮掩下，默许并纵容了个体私益（实际是资本和利益集团）的肆虐，并且还宣称公民对秩序的服从（守法）是现代公民的基本品格。作为资本进步的共享成果，消费主义的感官享受进一步消解公民的社会责任；[2]满足欲望的动力，以权利期许替代人文关怀，将道德自主演化为“道德空心化”，无限淡化了公民的内在德性，以道德自律为诫条的理性个体主义不免走向唯私个体主义，乃至破坏了那种通过公民的共同实践而自我决定的共同体模式，由此构成立宪主义民主的危机。[3]

社会公共性弥散在资本的狂妄和个体的政治冷漠中，而“基本权利——政治国家”的制度机制却在不断强化着这种状态。在共和主义思想家看来，实证法秩序将其正当性寄托于源于代议民主程序的“合法律性”，而以选举为中心的代议民主程序却陷入由投票所汇总的偏好竞争，并以人民授权的正当性说辞走向“法律专制主义”。[4]依托实证法体系进行的社会整合，因可能失去积极的公民参与而沦为社会强势力量的附庸。当唯私个体主义被打扮成富有道义力量的权利话语后，所谓共和国的理想，被个体利益遮蔽了——司法中心主义被描绘为现代法治的憧憬，非此即彼的判决在权利保障的强化下不断消解对话、沟通和妥协的可能。[5]而最坏的结果，便是因社会生活的原子化、公共领域的虚无化，为极权主义腾挪出巨大空间。[6]

面对公共性缺失的现代危机，共和主义提出了“公民德性+良善政制”相辅相成的改良方案，并据此对“基本权利——政治国家”框架加以制度化改造。对公民德性的重视，构成共和主义的独特

[1] 康德对“什么是启蒙”的回答，铿锵有力，鞭辟入里，基本塑造了自由主义关于公民德性的结构框架。“随意争辩，但必须服从”（Argue as much as you like and about whatever you like，but obey）——这是一种看似悖论的存在，犹如在硬壳中生长出来的人类思考自由，亦构成人类社会发展的一种独特模式。参见[德]康德：“答复这个问题：‘什么是启蒙运动’”，载《历史理性批判文集》，何兆武译，商务印书馆 1990 年版，第 31 页。

[2] [美]丹尼尔·贝尔：《资本主义文化矛盾》，赵一凡等译，生活·读书·新知三联书店 1989 年版，第 119-122 页。

[3] 参见[德]哈贝马斯：《在事实与规范之间》，童世骏译，生活·读书·新知三联书店 2003 年版，第 667-668 页。

[4] 参见[美]凯斯·R 桑斯坦：《超越共和主义复兴》，田雷译，《清华法学》第七辑，第 179-184 页。

[5] 参见[加拿大]查尔斯·泰勒：《公民与国家之间的距离》，李保宗译，载汪晖、陈燕谷主编：《文化与公共性》，生活·读书·新知三联书店 1998 年版，第 213-216 页。

[6] 参见[美]汉娜·阿伦特：《极权主义的起源》，林骧华译，生活·读书·新知三联书店，2008 年版。托克维尔将其称为披着民主外衣的柔性专制。

理论标志。

共和主义汲取古典共和的公民德性传统，以被丢弃的积极自由矫正消极自由，重塑积极公民。在贡斯当看来，现代自由主义对古典共和的遗落，是必然且显而易见的，但现代社会需要适合现代的自由，这种自由将古典的政治参与自由和现代个人自由结合在一起。而制度如果能使尽可能多的公民升华到最高道德境界，那么它便能最好地实现这种结合。[1]

缘此之故，关于“好公民”的公民教育方案成为共和国常态治理的内在构成。[2]在日常生活中，要激发公民的公共精神，就必须通过法律、习俗、公共服务、各种形式的公民教育途径（比如公民宗教、公共节庆）等方式，引导人们对公共利益作出优先选择，放弃天然的腐化倾向，培养公民对政治共同体的认同（爱国主义）。[3]在这一点上，良好的公民自治、社区公益服务、家庭与学校教育，以及作为私人事务的宗教辐射，构成公民德性教化的社会机制。[4]

更重要的是，如何在政治体制中建立国家与公民的常态化道德联系，从而在国家层面上巩固共同体的“公共善”，可谓公民德性教化的关键机制。它一方面反作用于社会机制，赋予社会机制政治功能和既存价值，另一方面则与社会机制相衔接，形成公民德性教化的整全逻辑。立足于公民参与政治过程的核心议题，以公民政治权利与民主机制的修正为路径，通过疏通公民参与政治的管道、增强政治决策对公民诉求的回应，将多元主义背景下的公民协商导入代议程序的多数决过程，形成协商民主与代议政治的互补。[5]在此基础上，具有利益诉求的个体公民因利益驱动转换为富有参与精神的积极公民，以此型构公共领域，在情感上培养对共和国的热爱，[6]促成多元社会的理性共和，进而实现私人自主与公共自主的同源互构。[7]

在这个意义上，共和主义不能构成对自由主义的替代，而仅仅只是一个反思性的改良。如上所述，依托于公民政治权利尤其是言论自由的行使，作为共同体成员基于公共利益对公共政策进行批评以促改良的公共理性运用，是“基本权利——政治国家”框架下公民德性的第四重表征。但是由于以选举和投票为中心的偏好竞争，代议政治被异化为多数决的形式化正当逻辑，公民与国家的距离日益疏远，公民政治冷漠符合逻辑地产生，公共理性精神被淹没于服从或反抗的二元对立。共和主义模式的制度改良，其深意正在于将公民理性导入政治决策过程，形成政治结构与公民参与的深度对接，由此实现以开放性民主框架锻炼“积极公民”的价值愿景，进而克服“基本权利——政治国家”框架所致的现代危机。

共和主义模式的公民德性追求，并非对古典共和德性传统的简单复制，而是在价值多元语境下与个体主义相契合的现代表达。亚里士多德式的公民德性，诉诸目的论传统和公共善优位，但因无法获得在古典共和传统下据以支撑公共善的一元权威力量，注定不能回应价值多元的压力，由此被视为个体主义时代的乌托邦理想，沦为一种无力的空洞宣教。如强力为之，则等同于对个体道德自主的内在压迫，这构成一种终极性指责。

另一方面，在社会阶层多元的现实压力下，阶层间关于公共善的歧异认知如何寻求共同理解，本就构成一个现实难题。虽然佩迪特发展出“无支配的自由”理论，试图以最低限度的平等主义消除包括阶层、肤色和文化在内的各种现实干涉标志，淡化歧异，促进一个单一的无支配的共同善理

[1] 参见[法]贡斯当：《古代人的自由与现代人的自由》，阎克文等译，商务印书馆 1999 年版，第 30-46 页。
[2] 参见张凤阳：《共和传统的历史叙事》，《中国社会科学》2008 年第 4 期。
[3] 参见刘训练：《共和主义与自由主义：一个思想史的考察》，《学海》2006 年第 5 期。
[4] 托克维尔对美国的乡镇自治和宗教对维持民主共和制度的作用作了典范性的分析。参见[法]托克维尔：《论美国的民主（上卷）》，董果良译，商务印书馆 2011 年版，第 351-403 页。
[5] 参见[美]约·埃尔斯特主编：《协商民主：挑战与反思》，周艳辉译，中央编译出版社 2009 年版
[6] 在学理上，这一对共和国的爱国主义发展成为所谓“宪法爱国主义”。参见[德]哈贝马斯：《公民身份与民族认同》，载《在事实与规范之间》，童世骏译，生活·读书·新知三联书店 2003 年版，第 655-664 页；许章润主编：《宪法爱国主义》，法律出版社 2010 年版。
[7] 按照哈贝马斯的评述，与自由主义模式所坚持的国家作为经济社会的守护者和不同利益的协调者的定位不同，共和主义认为，国家是一个道德共同体，试图通过民主过程承载的公共交往将公民联合起来，民主意见和意志形成过程表现为道德的一种自我理解，在话语上依靠公民的文化共识，这种共识在共和国奠基仪式的回忆过程中反复出现。参见[德]哈贝马斯：《包容他者》，曹卫东译，上海人民出版社 2002 年版，第 284-286 页。

解，[1]但始终无法建立公民个体与公共性的直接关联。

就此而论，在现代个体主义社会，纯粹公益导向的公民德性已不复存在，而只能是一种最低限度的公民德性——它由个体利益驱动，经由公共领域进入民主机制，最终获得民主决策的积极回应予以巩固，渐至形成基于政治信任基础上的积极参与的辐射效应和整体氛围。[2]

三、精神文明建设与公民教化的宪法结构

在现代个体主义社会，献身于公共利益的古典共和主义公民精神已不可复得，追寻的只能是最低限度的公民精神。这一最低限度的公共精神，由公共决策的个体利益关联（有时是虽非直接关联但受到密切关注的重大社会事件）驱动，经由言论自由扩展，形成充分的公共讨论，最终由决策的积极回应予以巩固，渐至形成良好的正面辐射和积极参与的整体氛围。换言之，公民精神培育，并不依赖个体先天情感，而是取决于日常政治中公民意见的有效表达及政治结构的相应反应。

所谓公民精神，在某种程度上是作为主权者的人民之主权权威在代议制框架下的彰显。公民具有两种身份，一是作为法律的创制者，即政治公共领域的承担者，另一则是作为法律的承受者，即社会的成员。[3]二者身份转换所构造的“人民主权——代议制（法律建制化的人权保障）”的二元结构构成现代社会动态的政治循环逻辑和内在稳定机制。现代代议制度的危机，本质是作为法律创制者的主权权威被代议制所淹没，公民成为彻底的法律承受者，由此引发所谓“合法性危机”。卢梭与施密特式的主权者直接出场，偏向了人民主权之极端，因潜含民粹或极权隐忧，而极易冲击代议制下建制化的常规秩序。程序论的协商民主改良方案，根本旨趣在于保持代议制常规秩序框架，以特定机制导入公共领域力量，由此谨慎而适度地激活主权权威，重构“人民主权——代议制”结构的动态循环。在其中，言论自由作为重要机制发挥着枢纽作用。如米克尔约翰所言，言论自由激发了公民负责任的自我理解和公共理解，使得投票这一公民意志的外在表达是公民明智的、真实的、基于充分信息的理性表达，从而满足了人民自我统治这一基础性的自治要求。[4]这是言论自由原有的私人自主意蕴在现代语境下向公共自主的价值扩展。它本质上架构起公民与政治结构的沟通纽带，将个体意义的公民汇聚为具有道义力量的“公众”，以此型构公共领域，进而实现私人自主与公共自主的同源互构。[5]

政治哲学上一直有“积极公民”与“消极公民”之分，实际在某种意义上混淆了个体在政治共同体中的两个定位：一是作为主权者的人民的构成，这是积极意义上；二是作为治理相对方的公民，这是消极意义上。在“基本权利——政治国家”的价值中立宪制框架下，基本权利的主体是消极意义上的公民。共和主义认为这一框架放弃了所谓“积极公民”的理想，实则对这一框架所处的宪法逻辑的误解。因为在“积极公民”的一个面向，是作为政治国家正当性基础的主权者之构成。而共和主义关于积极公民的主张，也仅仅停留于对这一框架下公民参与，尚未延伸至作为“基本权利——政治国家”正当性来源的主权环节，从消极公民转向作为主权者的积极公民。在这个意义上，“基本权利——政治国家”并非现代宪制框架的全部，而应是“人民（主权者）——国家（政治国家）——公民（基本权利）”的结构框架。

因此，国家对公民的教化，如果被简单视为自上而下的国家对民众的道德教化，那么实际上将

[1] 参见[澳]菲利普·佩迪特：《共和主义》，刘训练译，凤凰出版集团、江苏人民出版社 2006 年版。
[2] 参见秦小建：《言论自由、政治结构与民主协商程序的多元构造》，《法制与社会发展》2016 年第 5 期。
[3] 参见[德]哈贝马斯：《在事实与规范之间》，童世骏译，生活·读书·新知三联书店 2003 年版，第 128 页，第 451 页。
[4] 米克尔约翰仍然坚持投票的政治意义，但认为投票仅仅是一种外在表达，理性而负责任的投票，取决于与言论自由相关的几个方面的活动，这是促进自治的终极意义所在。这些活动包括以下三个方面：“作为统治者的我们必须理解所面临的公共问题；我们必须对政治代理人就这些问题作出的决定进行判断；我们必须共同设计一种方法，促使这些决定是明智的和有效用的。这几个方面的活动皆是有关言论自由的活动。只有当投票者的判断是明智的、真实的、基于充分信息的，自治才是有意义的。”参见[美]亚历山大·米克尔约翰：《表达自由的法律限度》，侯健译，贵州人民出版社 2003 年版，第 2 页
[5] 参见注 11，第 452 页；[德]哈贝马斯：《公共领域》，曹卫东译，载汪晖、陈燕谷主编：《文化与公共性》，生活·读书·新知三联书店 1998 年版，第 126 页。

“国家”视为高高在上的道德权威，这就自然与作为现代性本质的反权威心态相抵触。强制性的服从和暴力威慑从来都不是国家的根本，任何一个政治共同体的正常存续，都仰赖正式或非正式的教化——教化发挥着合法性认同、凝聚意义、超越俗念的文化整合功能。从表面看，国家是教化主体，但其实却是教化的第一对象。“接受教化并施教化，这是为政者的先决”，[1]这可谓隐含在中西古典政治哲学中的精髓。按照现代话语，作为主权者的人民赋予国家正当性的过程，在一定意义上可算对国家的道德规训。在这个意义上，国家教化展示了“人民（主权者）——国家（政治国家）——公民（基本权利）”的辩证教化结构。

循此宪法结构，公民教化内嵌于国家和作为国家构造的宪法体制的组织和运行过程中。现代国家致力于通过正当有效的宪制安排，促成个体道德自主与国家教化的有机协调。在中国，精神文明建设命题，关涉社会主义国家如何通过社会主义国家体制的组织和运行，来建构社会主义国家理想和社会主义公民培养以及更深层次的社会主义国家认同之间的实质关联。据此，精神文明建设的宪法规范内涵可表达为，依托宪法体制的主权意志整合，凝炼国家价值观，经由国家主导的公民教化，以及在此基础上的多元价值沟通与共识凝聚的宪法机制，培育教化社会主义公民，并加以国家目标的总体调控，以此疏导不可调和的价值争议，最终为公共决策凝聚符合国家目标的整体价值共识，以制度化的方式促进国家目标的实现。

国家是精神文明建设的主体。但如果据此把精神文明建设理解为国家（或简化为统治者）作为某一价值观（意识形态）的守护者对公民（客体）的价值灌输，实则对个体所处的“社会”（生活世界）的高度简化，忽视了社会作为价值生成与意义载体的本体论地位。它将个体预设为孤零零的原子人，从社会中抽离出来接受国家的单向规训，同时也漠视了国家价值观的正当性源于对社会核心价值的表达升华这一普遍的现代正当性进路。其本质性的错误在于，高度趋向自由主义契约论对生活世界的个体主义预设和极度抽象，停留于狭隘的“国家——个体”二元结构，无视个体与国家以社会为中介的互动沟通关系，以及对这一关系加以建制化的国家正当化逻辑，最终陷入了非此即彼的两极对抗。

精神文明建设并非对公民自上而下的先在价值赋予。精神文明的生成，依托宪法主权协商结构，即在执政党的领导下，以其道德秉性发扬、新中国国家目标的理想愿景描绘，在执政党与群众常态联系机制的动态协商结构下，不断注入社会伦理实体的伦理共识支撑，从而超越传统主权法理指向的政治正当性，而深入到价值多元时代的意识同一性、精神凝聚性和文化公共性的意义世界构建，彰显了“从地上升到天上”的唯物主义理路，最终凝聚为“国家——社会——个体”动态同构的社会主义核心价值体系之“精神文明”。由此构成精神文明建设的先定框架，它展现了一种最深层次的个体与国家的沟通机理，亦是个体与国家命运彼此关联的内在允诺。

精神文明的建设，则依据宪法对社会主义核心价值体系的表达和升华，凝练为中国宪法的价值体系，据此指引构建宪法规范体系和法律体系，通过由政府主导的规范实施来落实精神文明的宪制结构，将社会主义核心价值融入宪法与法律秩序中；并借助社会伦理实体的伦理秩序重建，形成价值争议的公共商谈空间，力促规范实施与公共商谈的互补，培养由个体利益驱动的在守法前提下积极参与公共反思的现代积极公民精神，最终指向社会伦理秩序的重建，促成个体和国家在社会串联下的价值同源与休戚与共。

对应于上述宪法结构逻辑，在宪法组织和运行框架下，精神文明建设和公民教化的实施机制至少包括以下几个方面：基于个体与社会相互建构性的核心价值生成及对此加以抽象的国家意识形态升华的宪法主权协商结构与精神文明发展机制，其中，有关伦理实体如何融入主权结构是关键制度架构；作为价值博弈平台并进入政治结构的宪法价值协商机制；容纳分歧并确证社会核心价值的制宪机制，以宪法价值体系为基础的宪法体制运行机制（解释与监督）；恪守宪法职权安排的国家机构规范实施机制（价值裁量的宪法控制）；依托宪法主体结构的“国家——社会——家庭——公民”四

[1] 张汝伦：《作为政治的教化》，《哲学研究》2012 年第 6 期。从政治的角度看，柏拉图的“哲学王”，儒家的“圣人”，便是教化统治者的例证。

个层次的精神文明建设机制及耦合关系（国家荣誉制度、社区精神和职业伦理的法律促进，家风和公民教育，等等）。这是符合现代法治原理的精神文明建设机制，公民德性教化内在地蕴藏其中，由“文明”所引领的现代社会宪法秩序机理也由此彰显。

以合宪性审查促进公民守法
——基于康德的启蒙理解

魏钰奇*
（中南财经政法大学法学院，武汉，430000）

摘　要：公民守法一般被视为公民美德之彰显，但在现代国家，守法绝非“美德”一语可简单涵括，更是公民的一项宪法义务。其义务正当性来源于国家层面的秩序维护与个体层面的价值需求。在治理实践中，“恶法”使公民陷于“恶法亦法，恶法非法”的抉择困境，是阻碍公民守法之根源。康德关于公民启蒙的理解，为走出守法困境提供了思路。康德认为，服从法律乃是第一要义，但可随意争辩，统治者的责任在于通过制度保障公民运用理性、公开争辩的自由，并对争辩结论作出妥善回应。当代中国，合宪性审查是公民服从法律但对法律进行合宪性审视的“争辩”机制，也是“统治责任”的保障机制。从而消除两难，强化公民守法义务的制度认同，以促进公民守法。

关键词：公民守法；“恶法亦法，恶法非法”；康德的启蒙；合宪性审查

公民守法，被视为公民的品格，是国家思想道德教育与法制教育的重要内容，亦是社会主义法治建设的普遍要求。十九大报告在“深化依法治国实践”部分提出“全民守法”的要旨，以增强公民法治观念、法治意识，形成自觉、主动守法的道德风尚。有学者从“道德义务”、[1]“西方社会契约论、功利主义论、暴力威慑论和法律正当论”、[2]“法律秩序、正义的实现”、[3]等宏观角度，阐明守法的动因及渊源。行政法学者则从“行政法公定力”、[4]“无效行政行为与公民抵抗权”[5]等具体理论，论证公民守法的必要性。公民守法被视为公民思想道德教育的重要内容，然而，守法是超越道德义务之公民宪法义务。

“雷洋案”、“深圳宝安两女孩没带身份证被强制传唤事件”、“警察摔抱娃女子事件”等一系列事件成为社会舆论关注的焦点，刺痛人们良知的同时，也将公众置于服从法律亦或对抗法律的两难。面对服从亦或对抗的两难抉择，康德回答道：“可以就任何事情随意争论，但要服从！”[6]而公民争论的途径，争论结果是否能够得到有效回应，究其本质，在于寻求制度的保障。而合宪性审查制度恰如其分得弥补了“恶法亦法，恶法非法”困境之立法审查与纠错制度的缺失。在审查立法、维护公民权利之余，对立法、执法、司法的进步形成倒逼机制，从而促进公民守法精神培育。基于此，解析合宪性审查制度的功能，理解其培育公民守法精神之重要意义，以期该制度进一步地推进实施。

一、公民守法：从道德义务到法定义务

守法体现为公民对国家立法、执法、司法自觉的尊重与服从。长久以来，公民守法被视为公民思想道德教育的重要内容，然而，公民守法之必要性，非“美德”一言以蔽之，其根基在于，守法是公民的宪法义务。超越公民品格的义务定位，不禁引发“公民守法为何是义务？”之追问。可从国家维护社会秩序维度以及公民价值需求维度考量其正当性。

（一）守法是公民的宪法义务

公民的宪法义务之有关规范是公民守法的法定义务本源。《宪法》第53条蕴含公民守法之内容：“中华人民共和国公民必须遵守宪法和法律。”宪法公民义务之规定，遵循“权利与义务相一致”的原则，意味着“一种社会责任与法律界限”，[7]是对公民行为的限制与约束。就规范自身而言，公民对宪法和法律的遵守，一方面，意指公民守法的自律。公民“基于自身的意志、要求和利益，主动自觉的守法，这种自律性完全是源于内心的驱动和主体的表现”。[1]体现为公民内心的道德义务。另一方面，意指国家提供制度保障，经由执法、司法贯彻实施立法，通过法律的强制力迫使公民守法，以保障机制促进公民守法。此外，公民守法的内容，并非仅限于宪法与法律规范，应涵盖宪法、法律之原则与精神。

（二）公民守法为何是宪法义务

长久以来，公民守法存在道德义务的定位误区，守法，并非个体纯粹的道德义务，亦是超越道德义务之公民宪法义务。义务，是指“对人的行为的抑制或约束，由此形成人们的一种社会责任。只有对公民权利的合理限制，才能使公民基本权利得以保障并获得发展的空间”。[2]公民守法的宪法义务是对公民基本权利的克减，并对应国家公权力的制度保障，需经受正当性的考量。纠其正当性来源，一方面，就国家层面而言，人类基于生存发展而组织共同体，构建社会秩序，社会秩序的维系有赖于价值共识。而立法作为价值共识的载体，经由国家法治得以落实，进而维护社会秩序，避免社会的分崩离析。另一方面，就个体层面而言，公民守法契合了个体的价值需求，以立法作为判断事务之标准，实现个人与国家的共同发展。此外，公民守法并非单纯依靠，其义务规范背后国家强制力威慑下，公民的被动服从。回归公民守法的道德义务，守法背后，亦需公民德性的支撑。

就国家层面而言，价值多元，是现代社会的本质特征。现代社会是从古典一元价值权威不断祛魅的过程、价值多元是现代社会的本质特征和思想前提。罗尔斯的宗教宽容学说，密尔、伯林的自由理论便是对社会价值多元的承认。价值多元面临以下困境：“其一，许多价值或目标之间常常不能兼容甚至存在冲突；其二，价值之间是不可公度因而也不可比较的，所以没有一个唯一的或终极的标准可以仲裁这种冲突；其三，价值冲突时的选择会以另一种价值的牺牲为代价的悲剧可能性是不能被完全消除。”[3]个体在失去价值判断标准，缺乏价值沟通平台的价值多元社会里自说自话，最终将陷入社会共识虚无的现代社会危机。[4]基于此，法治，成为应对价值多元，达成价值共识，以消解价值冲突，维护社会秩序无可替代之途径。依据“义务法定”之法理，[5]立法广泛汇聚多元个体价值，使个体价值冲突形成博弈局面，通过多数决，形成个体价值与社会核心价值的协调，从而达成价值共识，经由执法、司法贯彻实施立法，进而实现人民主权国家统治体系设计的终极目标：公民所服从的统治意志不过是在服从他自己。其中，宪法是社会整体领域价值共识之载体，法律是具体领域价值共识之载体。且法律的价值选择，取决于宪法的整体价值选择。

就个体层面而言，公民守法是个体内在价值信仰需求外化的表现。美国蒂利希教授曾深刻指明，“人的存在从来就不是纯粹的存在，它总是牵涉到价值和意义，价值和意义的向度是人作为类本质所固有的”。[6]价值信仰是个体生存发展的动因，是人类美好生活与发展的构筑与指引。个体若丧失基本的价值信仰，沦为对眼前短期的利益锱铢必较，挑战规则且消极逃避公民义务之约束，唯利是瞻的“投机分子”，社会将陷于无序的混乱，从而引发深刻的社会危机。基于此，价值指引对公民的生存发展举足轻重。而面对现代社会价值多元经由立法形成的价值共识，公民守法契合社会核心价值共识，在致力于维护共同体同向进步的同时，促进个人的长足发展。

然而，公民守法并非纯粹凭借国家的强制力保障实施，守法背后需公民品德的支撑。一方面，强制服从并不能带来公民对法治的认同，此非长久之计，加之巨大的违法监督成本，单纯依靠权力保障法治实施，显得有气无力。另一方面，强调公民在社会生活中的德性培育，有利于培育公民参与法治建设的热情，通过参与增强公民法治认同感，促进公民对法律的自觉服从，并对于成熟公民与共同体的相互塑造起着积极作用。因而，回归公民守法的道德义务，法治的建设亦需公民德性的塑造。

---

* 中南财经政法大学法学院硕士生。

[1] 储著斌：《试论公民守法的道德义务》，载《江汉大学学报（社会科学版）》2009年第3期。

[2] 丁以升、李清春：《公民为什么遵守法律？（上）——评析西方学者关于公民守法理由的理论》，载《法学评论》2003年第6期。

[3] 刘同君：《论和谐社会语境下公民的守法主体精神》，载《河北法学》2007年第2期。

[4] 沈岿：《行政行为公定力与妨害公务——兼论公定力理论研究之发展进路》，载《中国法学》2006年第5期。

[5] 何海波：《公民对行政违法行为的藐视》，载《中国法学》2011年第6期。

[6] [德]伊曼努尔·康德：《对“什么是启蒙的回答”》，肖树乔译，中译出版社2016年1月版，第7页。

[7] 王世涛：《宪法不应该规定公民的基本义务吗？——与张千帆教授商榷》，载《时代法学》2006年第5期。

[1] 李步云：《法理学》，经济科学出版社2000年12月版，第601页。

[2] 前引7，王世涛文。

[3] [英]以赛亚·伯林：《自由论》，胡传胜译，译林出版社2003年12月版，第244页以下。

[4] 参见秦小建：《价值困境、核心价值与宪法价值共识——宪法回应价值困境的一个视角》，载《法律科学（西北政法大学学报）》，2014年第5期。

[5] 立法的本质在于“以法律形式为主体设置行为准则，以对公民的强制性义务为具体权利的实现和社会秩序的维系提供条件。现代社会的公民义务源于两种，一是契约，二是法定。在个体自主的现代价值预设下，两种义务设定方式同源，即自我同意接受义务。在“人民主权一代议制”的宪法结构中，经由议会的立法是代议民主程序的产物，法律构成公民同意的载体，表达着基于个体自主和人民主权的正当性。在公共决策领域，任何有关公民的义务必须经由法定”。秦小建：《立法赋权、决策控制与地方治理的法治转型》，载《法学》，2017年第6期。

[6] 张琳：《现代性的价值信仰困境与信仰塑造》，博士学位论文，复旦大学社会科学基础部，2012年，第24页。

二、国家保障公民守法的法律机制及其不足

公民的守法意识分为三个层次，认知——认同——内化。“认知”旨在对法律知识的了解及领会；“认同”注重于对法律内涵的理解，明晰其能满足自身利益与需求，进而产生该法律是“良法”的评价；“内化”意为基于公民对法律内心的信仰，而依法律之要求行事。公民守法的困境肇因于“认同”、“内化”的制度缺失。制度的任务在于消解公民守法的顾虑，提升法治认同度，促进法律的内化，从而实现公民对法治自觉的遵从。

国家保障公民守法的法律机制，分为两个层面：立法程序民主参与保障和常规救济机制。一方面，立法的民主程序“可以发现社会各方面力量可能容忍的真正极限，这不是不论何等聪明有力的任何其他统治者通过外部调查所能发现的，这样，民主程序就能从更深远的意义上说减少了暴力的可能性”，[1]民主程序协调各方利益诉求，并通过多数决形成具体领域内的价值共识，将多元价值对立纳入程序轨道，以化解冲突。通过广泛的公民参与实现消极公民向积极公民的角色转换，增进公民对立法的认同。另一方面，由行政复议、行政诉讼制度等建构起立法常规救济机制，以监督行政机关、司法机关依法行使职权，防止、纠正其违法、不当的行为进而保护公民的合法权益。

然而，法律常规救济机制为国家工作人员依法执法、司法提供了制度保障，但无法应对立法偏离核心价值而侵犯公民权利的困境。法律设定义务，仍可能存在滥设的情形，因而导致“恶法”的产生。纠其原因在于：1. 代表的不纯粹性，不一定能真正代表人民；2. 民主立法过程有可能被利益集团操纵，将利益集团意志通过法律转为人民意志。立法应体现宪法规则、宪法原则、宪法精神。如果没有宪法核心控制机制，最后将会形成某一个特定利益集团，其意志借助于法律的包装而实行恶法专制的局面。此种恶法的专制带来的影响极为深远，当公民面对一部“恶法”，一方面，若认为“恶法亦法”而纯粹的服从，虽然符合法秩序之要求，但会侵害公民权利，且与公民内心法治精神相抵触，是对权力恣意为恶的放纵，长此以往，有损法律的权威。另一方面，认为“恶法非法”而反抗之，则面临国家暴力机器对公民权利更为严厉的限制。

三、以合宪性审查化解公民守法之两难

面对服从亦或对抗的两难抉择，康德回答道：“可以就任何事情随意争论，但要服从！”[2]所谓启蒙，即指公开运用个人理性。自由公开表达个人判断和观点，甚至对现有法律正面批评，从而使个人理性从蒙昧中解放出来，成为自主判断事务的标准。康的启蒙内涵之于法律领域可解析为两个步骤，首先，法律的重要特征在于服从。“检验一项具体措施能否成为法律，我们只需看一个民族是否将这项法律施加于自身；在没有更好的解决方法之前，这也可以作为在某个特定的短暂时期内引进一项制度的方法”。[3]正如将公民守法作为法定义务，服从乃是第一要义。立法是具体领域价值共识的载体，立法不足之处可随公民讨论而进一步完善。其次，公民对法律可以随意争辩。每个公民“会被给予像学者一样在其著述中公开评论现行制度不足的自由”，[4]公民自由运用理性对立法进行判断并公开表达自己的观点，实现消极公民向积极公民的角色转变，并通过言论自由、结社自由等政治权利的充分行使，凝聚公民意志。

然而，公民争论的途径是什么？争论结果是否能够得到有效回应？“统治责任”在于通过制度保障公民运用理性、公开争辩的自由，并对争辩结论作出妥善回应。[5]十九大报告指出，推进合宪性审查工作。合宪性审查“是一个由学理语言转化而来的政策语言，尚未转化为规范语言”，[6]是对宪法和立法法中发挥相似功能规范之整合。其重要内容就是“对法律和各类型的法律文件是否符合宪法进行审查，为有权机关纠正或者撤销违宪的法律及法律文件提供依据”，[7]合宪性审查是公民服从

[1] [美]科恩：《论民主》，聂崇信、朱秀贤译，商务印书馆 1994 年 5 月版。

[2] 前引 6，伊曼努尔·康德书，第 7 页。

[3] 同上书，第 3 页。

[4] 同上。

[5] 参见前引 6，伊曼努尔·康德书，第 5 页以下。

[6] 祝捷：《论合宪性审查的政治决断和制度推进——基于党的十九大报告的解读》，载《法学杂志》2017 年第 12 期。

[7] 秦前红：《合宪性审查的意义、原则及推进》，载《比较法研究》2018 年第 2 期。

法律但对法律进行合宪性审视的“争辩”机制，也是“统治责任”的保障机制。恰如其分得弥补了上述“恶法亦法，恶法非法”困境之制度缺失。对立法进行合宪性审查，通过引入民主、权威的第三方审查机制，消除公民权利行使的制约因素，将两级对抗导入合乎宪法逻辑的程序主义轨道，从而间接地保障公民权利。

由此，合宪性审查消解了纯粹服从与反抗，非此即彼二元对立的选择。此外，合宪性审查对立法形成倒逼机制，有利于促进“科学立法、民主立法、依法立法”，使立法符合人民的意志。因而，从维护法秩序、遵循具体领域价值共识的角度出发，公民的守法义务刻不容缓，若此法律规范背离真正意义上的核心价值，而可能侵犯公民合法权利，合宪性审查为公民守法提供了制度支撑，消解公民守法后权利无法得以救济的后顾之忧，提升公民对法治认同度，因而有利于公民守法精神的培育。

综上所述，公民守法乃超越道德义务之法定义务。公民守法体现为，公民经认知、认同、内化三阶段，认知法律，对法律作出良好评价，进而对国家立法、执法、司法自觉地服从。社会热点事件折射出公民服从法律亦或对抗法律的两难，究其缘由，在于制度保障，以促进公民对法治的“认同”，进而“内化”，以实现公民对法治的自觉遵守。合宪性审查制度一方面，消解公民权利受损而无法救济的忧虑，为公民服从立法提供了制度支撑，从而增加公民的法治认同感。另一方面，是法律常规救济机制的补充，对公民就立法发表评价、观点的回应，防止公民维权行为溢出既有救济体制，将两级对抗导入合乎宪法逻辑的程序主义轨道，从而间接地保障公民权利。因而有助于提升公民法治信心，培养公民积极运用理性、遵循程序秩序维护公民权利，对促进公民守法具有重要意义。基于此，依十九大报告之要旨，推进合宪性审查工作刻不容缓。

以话语分析看我国宪法意识的变迁

李艳*

摘　要：改革开放40年来我国宪法意识的变化轨迹和趋势反映了我国社会结构的变迁。一方面，社会变迁推动了宪法观念的重构与更新．另一方面，宪法话语框架也在不断定义着社会前进的方向和路径。宪法话语的宣示、指引意义对我国社会观念的塑造和引导产生了巨大作用，促进了我国法治建设的不断健全和完善。在这一意义上．宪法意识的变迁呈现了法治与社会之间的互动发展过程。

关键词：话语分析；宪法意识；宪法事例；社会变迁

一、我国宪法话语变迁的特征

宪法议题在不同的历史时期会引起不同程度或高或低、或集中、或广泛、或持续的社会关注。宪法话语是宪法意识的呈现，不同时期的宪法话语所显现出的不同面貌．反映了时代特色和社会需求的宪法意识的特征。

一方面，宪法议题的关注程度在公共话语场域中有明显的起伏、回落之演变，呈现出周期性特征。在这种周期性特征的背后．事实上反映出话语框架和意识形态的变化。话语构造了话题，它控制着一个话题能被有意义地谈论和追问的方法：它还影响着各种观念被投入实践和被用来规范他人行为的方式。正是由于话语“采纳”了某些特定方式谈论一个话题，限定一种可接受的和可理解的方法，所以，由于限定，话语也排除、限制和约束了其他的言谈方式与该话题有关的行为方式和建构有关其知识的方式，因而，意义是在话语范围内被建构的。[①]这一影响最为明显的表现之一是，过去40年来，在“中国特色社会主义道路”这一基本政治话语的主导下，孙中山的“五权宪法”、毛泽东的宪法思想、“邓小平理论”、“三个代表”重要思想、“科学发展观”等体现“中国特色社会主义理论”的主流政治理念成为宪法议题中长期集中关注的焦点。

另一方面，不同周期的宪法议题经由不同的问题话语架构会产生不同的制度反应和政策行动。深入分析其背后的原因，是社会的现实变迁造成了不同时期的社会结构的紧张关系。例如，自1997年开始．“依法治国”、“宪法监督”、“党必须在宪法和法律范围内活动”、“精神文明建设”成为主导话语，人们呼吁对政治体制进行改革及执政方式的法制化．这反映出了政治结构上的紧张，因此1999年我国将“依法治国，建设社会主义法制国家”正式确立为治国方略。又例如“非典”时期引发了广泛的、深刻的社会关系的紧张，凸显了政府在应对突发事件和风险时缺失预警应急机制的问题，因此2004年宪法中相应修改了关于“紧急状态”的规定，增加了“社会保障”与“人权”条款。

二、学术话语中的宪法意识变迁

学术话语其本身相对稳定和连续的特点，决定了它在具体的转折时期并不如政策话语和传媒话语那样反映迅速和明显。但我们只要注意到话语所形成的聚合效应，就仍然可以识别出其在研究视角和主题上的一些转换。

1．1979---1989年宪法学术法语的发展轨迹

这一时期．我国宪法研究集中在宪法草案的讨论和1982年新宪法颁布后的实施问题上，“学习宣传”、“贯彻执行”、“维护权威”等话语基本囊括了这一时期与新宪法连结的主要修辞。从宪法话语上看，“社会主义宪法”与“资本主义宪法”壁垒分明，“四项基本原则”、“马列主义”是宪法话语的主要特色。从内容上看，此时的宪法研究基本都是从政治角度去阐释某种宏观的宪法制度，呈现的是一种宪法对于政治的工具性意义。关于外国宪法的研究最早主要集中在前苏联和美国，并逐渐向日本、德国宪法转变。这反映在1982年颁布新宪法之前，学界尝试对各国宪法经验进行借鉴和参考的努力；在此之后．研究视野则转向宪法理论、体系发展较为完善，适合作为参考的大陆法系方向。这一时期内出现了两个明显的研究小高峰：1982--1983年和1988年，原因是宪法修改活动引起学术界的相关讨论增加，但这种现象并未出现后期延续性，可见这一时期学术研究主要依附于一时的政治及立法的现实需求。

2．1990---1999年宪法学术法语的发展轨迹

随着宪法的修改确认了经济制度的变化，改革开放、市场经济、经济权利成为宪法热点议题。多党合作和政治协商制度在宪法上的确立、人民代表大会制度的完善使得宪法与民主政治的关系得

* 李艳，西南大学马克思主义学院2017级硕士研究生。

到深入的认识和讨论。这一时期，我们还迎来了香港回归、澳门回归、特别行政区的设立与特别行政区基本法的实施，关于宪法与国家结构形式、“一国两制”、“经济特区”的研究奠定了宪法学的理论基础。此外，“保障人权”进入宪法，意味着宪法的角色、功能在认识上发生了重大转变．宪法作为公民“权利保障书”的重要价值得到体现。此时的一个明显的研究高峰时期是1999年，原因是党的“十五大”提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的目标。引起1998年“依法治国”、“宪法至上”、“党在宪法和法律范围内活动”等话题在宪法学界猛增，最终于1999年“依法治国”被写入宪法而达到讨论的顶点。这一时期学术话语的解释框架有所变化：宪法的权力制约理念、法治理念和以公民权利为重心的权利本位理念开始出现，体现了社会转型时期宪法理念开始重构。

3．2000---2018年宪法学术法语的发展轨迹

这一时期宪法话语的数量呈现出历史上前所未有的“爆炸式”增长。从内容上来看，宪法的实践性、社会性研究显著增加，出现了大量宪法对于政治、经济、社会的作用和功能的研究。以宪法上的公民权利为视角的宪法议题是这一阶段的主要热点，除了劳动权、财产权、平等权、受教育权、生命权、言论自由、人身自由等较为典型的宪法权利，还有由此延伸出的生存权，如“住房权”、“信访权”等新兴权利问题。由于宪法所涉及到的公民权利范围极为广泛．而且随着社会发展这个领域还在不断拓展，公民权利也不断成为宪法话语的最主要来源之一。而且，宪法事例研究的兴起进一步推动了宪法与公民权利领域的结合。例如，宪法话语中刑事领域人权的研究显著增加就与“躲猫猫”这一热点宪法事例的出现有关；私有财产权的热议则与房屋拆迁事件紧密相连。此外，互联网的发展对此时宪法话语的增长和宪法意识的传播具有关键作用，互联网使得宪法议题能够便捷快速地交流、讨论，从而促成对某一问题的深入研究和关注。例如，“一个馒头引发的血案”首先就是以视频文件的形式在网络上传播而引起了广泛关注和争议，之后，“北大法律信息网”发表了《(‘馒头案”中的基本权利冲突问题》一文，该文陆续引起了数位学者的争论，在网上形成了观点交锋，从而成为当年宪法事例的一个典型。[②]同时，宪法事例作为社会热点事件大多都是通过网络的快速传播而迅速成为公众关注的焦点，这直接推动了社会宪法意识的提高。例如，年度“十大宪法事例”就是以网民投票参与评选出来的，在网络上发布、传播后，又使得社会关注进一步升级。

三、宪法事例中的宪法意识变迁

1．宪法事例中的社会关注与宪法意识

我们不会自动地将任何一种现状都确认为是一种“有问题”的状况。能够被确认为问题状况的，首先是出自于理想与现实之间存在差距，然后由不同的社会群体对此经历了主观感知、体验，进而进行责任归因的过程，从而才会出现积极改变现状的行动。而在一个群体分化的多元社会中，使用何种标准来测量理想与现实之间的差距，直接关系到问题是否会被确认。这个比较标准，从更深层分析，则主要受制于权力和利益因素，这种影响尤其能够在法律领域中得以直接体现——国家权力首先维护哪个群体的利益，就决定了不同群体合法权益的理想标准，以及其与现实状况的差距程度。在“孙志刚案”中，这一问题的出现就是以维护城市市民、本地居民、常住人口利益作为其比较标准而加以确认的。在这种视角下，城市中的外来人口、流动人口被归因为许多问题如社会治安环境混乱的责任者，而市民群体则成为需要受到特别保护的社会问题的受害人。于是．收容遣送制度就是在这种标准下合理、合法地一直存在着．从而导致了孙志刚惨案的发生。直到这一事件被媒体披露，孙志刚才被确认为是合法地享有人身自由权利的，这种权利被侵害才被确认为是一种违法存在的事实。此后，这一状况得到了政府和社会的认可，人们并由此进一步认识到了政府对于维护这种权益所应负有的责任。这一事件的状况才最终被确认为是“有问题”的。而人们认识到这种问题不是出自于公民自身时，他们才被确认为是问题的受害者而不再是责任者。同样，有关就业平等权的“身高歧视案”以及“乙肝歧视案”中，问题的出现是以维护行政机关、用人单位利益作为比较标准加以确认的。只有当公民从维护个人基本权利出发，认识到其享有社会经济权利、生存和发展的权利、就业权、平等权等等基本人权。而国家对尊重(对于公民基本权利中的消极防御权)和保障(对于公民基本权利中的积极受益权)人权应承担责任时，种种就业歧视的现象才被认为是种“问题”。那么，这些事件在被确认为一种“问题状况”之后，又是如何成为“宪法问题”的呢?尊重人作为“人”的尊严。实现人的价值，维护人之所以为“人”所享有的基本权利，是宪法的终极关怀。“孙志刚案”中，普通外出打工者无故被送人收容站并殴打致死，“躲猫猫”事件中，被羁押者被牢头狱霸殴打致死；……我们遗憾地看到，在这些事件中，公民的生命权、健康权、人身自由权等最基本的人身权利受到严重损害，作为人的尊严丧失殆尽。当这些事件发生了严重后果，且危及到宪法上的基本权利而受到关注时，它们才成为一种“问题”，并且是“宪法问题”而受到重视，这是问题状况被确认

并与宪法相连接的一个重要因素。尽数历年宪法事例，可以总结出，一个事件、一种状况被确认为“宪法问题”的关键在于“违宪”的“宣称”。这种“宣称违宪”的行为有两种方式：第一种来自于当事人自身。例如“身高歧视案”、“乙肝歧视案”和“青岛考生状告教育部违宪案”等，公民主张自己享有宪法上的基本权利。援引宪法规定。通过宣称对方“违宪”作为维权依据和手段，是宪法意识水平明显提升的标志。第二种是出自当事人之外的他者，主要包括学者、传媒和社会舆论。“孙志刚案”发生后，虽然其悲惨经历通过传媒报道而成为新闻热点．但直到三位青年法学博士向全国人大常委会提交了建议书，要求对 1982 年出台的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》有关条款进行审查，以及五位学者向全国人大常委会提出《提请全国人大常委会就孙志刚案及收容遣送制度实施状况启动特别调查程序的建议书》之后，这一案件的关注点才转向对法律法规的审视。然而，状况被确认为“有问题”后，仅仅被社会所感知，被传媒和学界所注意仍然是不够的。“孙志刚案”后，2003 年 6 月 20 日。国务院总理温家宝签署并公布实施《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，1982 的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》同时废止。同年 6 月 25 日，国务院法制办下发通知，要求各地在 2003 年 8 月 1 日前完成对有关收容遣送的规章和规范性文件的清理，进一步做好城市流浪乞讨人员的救助工作。 “宣传宪法事件”及其他一系列拆迁事件发生后，国务院办公厅在 2003 年 9 月 19 日发布了《关于认真做好城镇房屋拆迁工作维护社会稳定的紧急通知》；建设部也于 12 月 3 日下发了《城市房屋拆迁估价指导意见》，明确了规范城市房屋拆迁估价行为，维护拆迁当事人的合法权益的要求。同年，全国近 20 个省市修改了有关拆迁的法规．提出了“补偿金不落实不得拆迁”、“拆迁中不得动粗”等多项倾向于保护被拆迁群体的要求。这些行动表明，自此，“问题状况”被国家最高规格的政策文件、报告等予以确认。用建构论的术语来说，问题获得合法化的权威认可并被纳入体制化轨道上。而这一点对于问题的解决具有关键意义。

2．宪法事例的制度反应与宪法意识

问题过程指的是某一特定的问题状况和问题人群，按照某种问题框架的方式，不断地被“问题化”的过程。我们可以将其分为以下几个阶段：

(1)事件一关注。其实，在现实社会生活中我们不难找出较之前文例举的个案更恶劣、更严重的事件，它们即使也曾在媒体上曝光过，却都没有达到被“高度关注”的程度。这说明，某一特定事件能够成为被“关注”到的触发性事件，确实需要被提升到一定的“高度”，否则难以浮出水面、成为焦点，甚至会被有意地掩盖，不了了之。而这种关注的“高度”从某种意义上取决于权力介入的程度。例如，在上海“钓鱼执法案”中，尽管由于发生断指事件而引起了舆论的升级，浦东新区城市管理行政执法局进行调查后，仍然发布了宣称该案事实清楚、证据确凿的报告，直到“中央媒体的深度介入和上海市委、市政府的公开态”，浦东新区政府组成新的联合调查组着手案件调查，并在 10 月 26 日发布了新的调查结论，才承认执法机关在该事件中使用了不正当取证手段。确认之前公布的调查结论与事实不符，浦东新区政府向社会公众公开道歉，并启动相应问责程序。

(2)动员——聚合。问题仅仅引起“高度”关注是不够的，还必须达到广泛、集中、持续的效果。只有这样才会使得事件能够作为一个过程展开，并且逐步升级，最终形成“聚合效应”而受到社会凝视，从而才能进入问题建构的第二个阶段。在此阶段中，通过传媒的舆论动员、政治或者行政系统的组织动员．以及各相关社会人士、民间力量的纷纷涌人，开展活动，从而不断推动着事件的发展和问题的进程。“彭水诗”案中，当事人先是被立案侦查、传讯并刑事拘留，后经检察院批准被逮捕并进入了审查起诉程序，而后又变更为取保候审。而在此过程中，国内外媒体纷纷对此作出了评论，南方新闻网、新浪网发表了《重庆公务员编写短信针砭时弊被刑拘》等数篇相关报道。在舆论对彭水地方政府十分不利的情况下，当事人很快被释放，并得到了道歉和赔偿。这些现象又可以社会学的一个经典论断予以说明：面临群体外压力时，群体内整合程度就会提高。话语动员和聚合的效应就在于此。

(3)话语——意识呈现。事实或事件本身并不产生话语，通过特定话语框架对事件进行不同角度的诠释才使得事实获得不同层面的意义。这就是问题建构的第三个阶段。掌握话语权的政府、学者专家通过对问题进行合法化解释及合理化论证活动，传媒通过报道行为不断对问题进行个案的呈现、再现活动，为问题的走向奠定了话语方向。以“孙志刚案”为典型，各级政府机构均提出落实执政为民、维护公民合法权益等话语来提出问题的对策，学者们从宪法上的公民权利出发进一步探讨问题的性质和深层原因，大众传媒则以苦难叙事的手法和平民视角不断深入挖掘背后的故事予以道……于是，问题的话语框架由此建构并得以在此基础上进一步延伸。

(4)制度化反应——政策行动。热点宪法事例大都成功引起了制度化反应和维权的公共政策行动。“躲猫猫”事件引发了全国性一系列整顿监狱安全工作的专项活动，发现了更多权益损害的事实，被羁

押人员的人权保障问题得到凸显： “孙志刚案”终结了主要针对农民工群体的收容遣送制度，农民工的权益得到关注，户籍管理制度方面有了新的改善：“乙肝歧视案”后，许多省份取消了“乙肝病毒携带者不能成为公务员”的限制性规定……这些事例大大推动了公民宪法权利维护问题的制度化进程。由此我们可以看到：宪法问题被建构的方式及其程度，对于问题的处理和解决程度以及方式产生了直接的影响。问题无法得到成功的建构，就难以获得及时的处理和解决。特定问题能够被关注、被建构成为问题甚至上升到政策层面，则需要社会各方共同置予问题以更多的社会责任和社会义务，并且关注行动操作上的技术性。

四、宪法话语框架的进一步解读：社会变迁与宪法意识

1．权力视角——政治体制改革与宪法意识变迁

1978 年，党在十一届三中全会中提出一系列改革措施，通过发展经济和改善人民生活状况的现实策略来恢复人民对社会主义及国家政权的信仰、进而强化政治体制的合法性。这种要求反映在 1982 年宪法中，就是对个体经济合法地位的恢复。此后，由于个体经济的存在与发展得到了宪法的认可，人们生产的积极性和活力被充分释放，以至于中国经济的飞速发展超出了改革的设想。这一变化，使得宪法之前的规定明显脱离现实，并且妨碍了改革的前进。一方面由于个体经济直接推动了私营企业的出现和壮大，引发了意识形态的争论；另一方面，宪法禁止土地使用权买卖的规定在实践中也被突破：1987 年 3 月，《深圳经济特区土地管理条例》发布，这是我国第一部明确土地有偿使用原则的地方性法规，并且年底又出现了全国第一次土地使用权的拍卖活动。于是在此情形下 1988 年的第一次修宪势在必行：第 11 条增加了“私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合法的权利和利益，对私营经济实行引导、监督和管理”：在第 10 条 14 款补充了“土地的使用权可以依照法律的规定转让”，意味着个体经济和私营经济从此被宪法确认为具有合法地位的经济成分。“入宪”无疑是种政策信号，它向社会表明了执政党决心进一步推动经济体制改革。但是随后 1989 年的政治风波又激发了意识形态上的激烈争论。邓小平作出了判断和应对方案：“资本主义还是社会主义的判断标准，应该主要看是否有利于发展社会主义社会的生产力”。这明确了 1993 年我国第二次修宪活动的三个任务：确认了“国家实行社会主义市场经济”，“根据建设有中国特色社会主义理论”和“坚持改革开放”写人宪法序言，指示了经济体制的转型；将“农村中的家庭联产承包为主的责任制”确立为“社会主义劳动群众集体所有制经济”的主要制度形式，这意味着国家放松了对农民生活的控制，肯定了自 1978 年以来在不断进行实践探索的农村改革： “国有经济”作为“国民经济主导力量”，被修改为“国营经济”，微妙地暗示了国有企业在所有权和经营权上的两分实践。这些都使得个体经济和私营经济发展更加迅猛。造成的结果是，一方面非公有制的比例迅速上升再次引发对改革的政治方向的担忧：另一方面，伴随着市场化改革的深入，由于制度不健全导致的腐败等问题越来越严重，执政党必须对是否继续改革、如何改革进行决策。1993 年的修宪正是对这一问题的政治回应。首先“邓小平理论”作为指导思想入宪，明确了“发展社会主义市场经济”经济战略：与此配套进行调整的是所有制和分配制度，以及农村“实行家庭联产承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”；非公有制经济也进一步上升为“社会主义市场经济的重要组成部分”，这显示出我国将继续向前推进经济改革的战略。由此可以看出，我国的改革一直循沿的是“先发展后规范”的策略，呈现出政策先行的宪法变迁模式：但另一方面说明，我国宪法在意识形态和社会发展规划方面具有其重要性和特殊性。执政党已然认识到，宪政和法治建设是执政党实现有效转型、能够进行社会动员和整合、主导社会发展方向、巩固自身执政基础的的必要条件。

2.权利视角——权益保护与宪法意识变迁

贯穿整个 90 年代至今，政治方面的“稳定”话语与经济方面的“发展”话语共同构成了意识形态的基本话语框架。集中概括为两句话即是“稳定压倒一切”和“发展就是硬道理”。我们不否认这套话语在特殊的历史阶段所具有的合理价值，但同时也必须认识到，这种策略的片面性和危害性在于稳定不求和谐，发展不求公正，带来的是社会结构性的失调。随着国民生产总值连年的高速长，贫富差距却在不断扩大：伴随着精英阶层和各种强势集团的形成，一个规模巨大的底层弱势群体日益凸显。[3]这些问题反映在宪法话语中，就体现为公民基本权利的缺失，尤其是现实中出现了许多公民采用极端的方式捍卫权利的社会事件，进一步凸显了社会矛盾。由此，我国国家治理理念发生了一些显著的变化，一系列新的政治意识形态话语的提出是突出的标志。2000 年， “三个代表”重要思想被提出：之后，执政党又不断推出一系列“执政为民”、“科学发展观”的执政理念，直到把“建设和谐社会”确立为治国安邦的基本目标。伴随着这一立场的转变，宪法话语框架也随之转变。无论是学术话语还是政策话语，公正、和谐成为了新时期的基本修辞用语。宪法话语的这种变化反

映了更深层的宪法意识变迁。以前我们将宪法的主要功能定位为社会控制，而在现代中国，宪法的功能随着社会结构的变化和社会生活的开放性发展，更多地表现为社会协调，通过这种社会协调的作用来对社会基本财富进行公平分配，不仅最大限度地满足个人对政府的正当性期望，同时也维护社会秩序的稳定、促进社会关系的和谐。这些变化意味着宪法将作为一种积极的社会协调机制而成为促进社会和谐和公正的根本手段。④

注释：

①参见斯图尔特·霍尔编：《表征：文化表象与意指实践》，徐亮等译，商务印书馆 2003 年版，第 45 页。

②胡锦光主编：{2008 年中国十大宪法事例评析》，法律出版社 2009 年版．第 99 页。

③参见孙立平：《转型与断裂：改革以来中国社会结构的变迁》，清华大学出版社 2004 年版，第 121 页。

④占美柏：《经济全球化与宪法变迁》，《江汉论坛》2004 年第 2 期

宪法意识培育超越宪法制度教育

——青少年宪法教育内容慎思

夏菲*

（西南大学 重庆 400715）

摘要：我国青少年宪法教育已有一定成效，但仍存在一些问题。青少年宪法教育目的、内容及手段呈现工具化倾向。为了遵循法治建设内在逻辑，降低青少年违法犯罪率，提高未来国民法治素质，促进市场经济稳步发展，促进社会法治环境形成，我国青少年宪法教育应当顺应中央文件政策精神，以培育宪法意识为目的，学习“去工具化”的内容和采用多样化的教育手段，将宪法教育从“宪法制度教育”转变为“宪法意识培育”。

关键词：青少年；宪法意识；宪法制度

2018 年 2 月 24 日，习近平总书记在主持中共中央政治局第四次集体学习“宪法和推进全面依法治国”专题时指出，“宪法具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。要加强宪法学习宣传教育，弘扬宪法精神、普及宪法知识。要坚持从青少年抓起，把宪法法律教育纳入国民教育体系，引导青少年从小掌握宪法法律知识、树立宪法法律意识、养成遵法守法习惯。”青少年宪法教育应从“宪法制度教育”到“宪法意识培育”转变。事实上，早在 2016 年 6 月，教育部、司法部、全国普及法律常识办公室颁布的《青少年法治教育大纲》，就提出了类似的观点。该文件指出要以宪法教育为核心，把法治教育融入学校教育的各个阶段，全面提高青少年法治观念和法律意识，使尊法学法守法用法成为青少年的共同追求和自觉行动。该文件的主题之一就是要把过去的“法制教育”深化为“法治教育”，这落实到宪法教育层面就是从“宪法制度教育”到“宪法意识培育”的转变。

所谓“宪法意识”就是人们对宪法精神与基本内容的理解、认同、思维与情感，是人们自觉运用宪法进行思考、判断、处理各种问题的心理特征，它是法律意识的基础和核心，既包括人们对宪法常识、宪法规范和相关宪法知识的了解，又包括人们通过宪法基本认识的消化和提炼而得到的宪法理性认识即“宪法观念”。[1]

目前，在进行宪法教育的过程中，要将“宪法制度教育”转变为“宪法意识培育”的观念，在社会各界的共同努力下，已逐渐被重视，也取得了一定成效。不过，宪法教育在实施过程中依然存在诸多问题。通过研究目前青少年宪法教育的目的、内容和手段可发现，青少年宪法教育总体呈现工具化的倾向，即重视知识层面的宪法制度教育，却弱化了对宪法意识的培育。这已经从一种个别的教育现象变成了一种普遍的教育问题。因此，分析青少年宪法教育的工具化倾向，研究宪法意识培养的重要性，探讨青少年宪法意识培育的有效方法，将有助于青少年宪法教育的使命回归。

一、青少年宪法教育的工具化倾向

目前的青少年宪法教育目的、教育内容和教育手段，均呈现工具化倾向。

（一）教育目的的工具化倾向

目前的青少年宪法教育目的，呈现出一种工具化倾向。青少年宪法教育致力于为社会培养了解宪法基本知识的人，教育教学大多仅停留在理论灌输的层面，[2]即通过对相应宪法条文的学习，让青少年能够背诵、默写法条。有的学校甚至只有在学校有违法犯罪情况出现时才进行宪法教育，让青少年通过学习相应条文，掌握主张自己权利、保护自己的一种“工具”、一种理论依据。严格来说，这属于一种“宪法制度教育”，而不是真正意义上的“宪法意识教育”。因为真正意义上的“宪法意识教育”应该致力于将宪法“内化”，让青少年形成宪法意识、宪法信仰。

从某种意义上说，“宪法意识教育”与“宪法制度教育”的差别可以体现在“法治教育”与“法制教育”的差别中。法治教育与法制教育的区别在于：“法治教育”将法律条文作为一种媒介，致力于动态地培养学生内心对法的认同感，树立法的权威，而“法制教育”则重点指向静态的法律条文的掌握。“法治教育”以法文化与法律精神为传授内容，以实现广大民众知法、守法、用法、信法为教育目的，而初期阶段的“法制教育”侧重于法文化器物层面上的传播，其主要内容在于“法律常识和基础知识”的

*作者简介：夏菲（1992-），女，四川内江人，西南大学，民商法方向。

[1]叶海波：《论公民宪法意识的培养》，《湖北社会科学》2008 年第 5 期，第 142 页。

[2]参见李先军、张晓琪：《美国中小学法治教育的历史演进、特点及启示》，《外国中小学教育》2015 年第 5 期，第 16 页。

传播。[1]法治教育是在法制教育基础上开展的，增加了宪法精神教育等要求，是法制教育在内容与层次上的一种“升华”。[2]教育目的对整个教育体系有着提纲挈领的作用，是教育活动的方向和目标，也是教育活动的出发点和归宿。目前，青少年的宪法教育目的的工具化倾向必定会造成青少年宪法教育整体的工具化倾向。

（二）教育内容的工具化倾向

目前的青少年宪法教育内容，呈现出一种工具化的倾向。一些学校在宪法活动中将宪法教育直接等同于《宪法》教育，简单地以对 1982 年《宪法》的文本学习来替代完整意义上的《宪法》教育，这无疑是对宪法教育的误读。[3]而实际上这些仅在课堂上学习了《宪法》文本、能够背诵法条并考试分数及格的学生之中，有的人表面上已经接受了宪法教育并且“合格”了，在进入社会后，依然没有树立起基本的宪法意识、法治信仰，无视法律，有的甚至知法犯法走上犯罪的道路。这也说明目前工具化的宪法教育内容，并不能很好培育学生法治观念，不能让学生因为信仰法律，而自觉遵守法律。青少年宪法教育内容有着“工具化”倾向，这就必然会导致整个青少年宪法教育的工具化倾向。

（三）教育手段的工具化倾向

现行的青少年宪法教育手段，呈现出一种工具化的倾向。目前，青少年宪法教育手段较为单一。包括宪法教育在内的法治教育多采取“灌入式”或“说教式”教学方法，教学效果不尽如人意。[4]教学方式皆以静态、单向、僵化的说教或灌输为主，往往照本宣科的多，学生始终处于接受者的地位，缺乏“自我感悟”及“内化”的过程。[5]并且，这样的教育可能会让学生产生逆反心理，并不能起到很好的效果。因为，评价青少年法治教育效果不仅要关注学生法治知识掌握，更应关注他们的日常行为表现，还要重视学生法治思维和法治能力的提高。[6]而这些恰好是“工具化”的教育手段不能达到的。青少年宪法教育手段的工具化倾向，也会加速整个青少年宪法教育的工具化倾向。

二、青少年宪法教育的使命回归

青少年宪法教育的使命，就是通过“去工具化”的教育目的、内容和手段，培育青少年的宪法意识，让真正的“宪法教育”回归，让宪法教育成为一种“宪法意识教育”，而不是一味进行“宪法制度教育”。事实上，“宪法意识教育”应当是一种“法治”教育，即把宪法作为实现公平正义的一种机制，将对“宪法”相关知识的学习作为一种媒介，通过对公民有目的、有计划、有组织的培育和引导，帮助公民宪法意识的形成和发展，让公民学会用法治意识指导自身行为的一种活动。就“青少年宪法教育”而言，其真正出发点和落脚点是通过贯彻落实“去工具化的”教育目的、内容和手段，对我国的青少年这个特殊群体进行宪法教育，培育青少年宪法意识；而非进行“宪法制度教育”，即注重宪法法律基本知识及条文的讲授，不注重培育青少年的法治观念。从“宪法制度教育”到“宪法意识培育”的转变，是遵循法治建设内在逻辑的重要举措，可以降低青少年违法犯罪率，提高未来国民宪法素质，促进市场经济稳步发展，促进社会法治环境形成，符合中央文件政策精神。

（一）遵循法治建设内在逻辑

回归真正的“宪法教育”，培育青少年的宪法意识，是遵循法治建设内在逻辑的重要举措。从法律性社会规范的学习，到依法治理观念的形成，从法律常识、法律知识、以案释法到对法治观念的培育，这些转变有助于实现从法制（教育）到法治（教育）的转变和升华，符合法治建设内在逻辑。[7]以往的宪法制度教育侧重于传播宪法基础知识、学习宪法条文，而宪法意识教育则以现代法律蕴含的法治精神的教育为核心，虽然也包括对宪法知识的教育，但更强调现代宪法意识的培育。为了让青少年能够从真正意义上学法、懂法、守法与用法，让宪法能够从真正意义上发挥其指引作用、评价作用、预测作用、教育作用和强制作用，应通过宪法教育，将宪法逐步内化为宪法意识，强化用

[1]参见王树荫、房玉春：《试论从“法制教育”到“法治教育”的转变》，《甘肃社会科学》2017 年第 2 期，第 48 页。

[2]参见余雅风、吴会会：《深化依法治国实践亟须提升中小学法治教育实效》，《中国教育学刊》2018 年第 3 期，第 2 页。

[3]刘寿堂：《范畴、目标、模式及支持系统：宪法教育中的几个问题》，《教育理论与实践》2017 年第 30 期，第 22 页。

[4]参见彭晓娟：《建议将法治教育融入国民教育体系》，《中国社会科学院研究生院学报》2016 年第 5 期，第 116 页。

[5]任淼：《我国中小学法制教育现状及反思》，《现代教育管理》2014 年第 2 期，第 54 页。

[6]金娣、张远增：《青少年法治教育效果评价的维度、标准及实施》，《江西社会科学》2018 年第 3 期，第 247 页。

[7]参见许晓童：《从法制教育到法治教育的历史意蕴及实践策略——基于<青少年法治教育大纲>视角》，《教育评论》2017 年第 4 期，第 32 页。

宪法的立场来思考问题的方式和习惯，推动宪法思想的形成和传播，形成严格按照宪法实施自己行为的心理规范。[1]所以，从“宪法制度教育”到“宪法意识培育”的转变，是对既往宪法教育的深化，符合法治建设内在逻辑。

（二）降低青少年违法犯罪率

回归真正的“宪法教育”，培育青少年的宪法意识，可以降低青少年违法犯罪率。过去，我国推进“宪法制度教育”，主张学习基本的宪法制度，但是工具化的教育目的、教育内容以及教育手段使得宪法教育的重心偏离，并没有达到所预期的良好的教育目的，仍有许多青少年在遇到冲突时依然容易投机、盲目和冲动。有研究发现，青少年犯罪已经成为当今世界的一大社会问题，[2]并且，未成年人的暴力行为所产生的社会影响和社会危害很大，严重暴力犯罪呈现低龄化趋势，也出现了未成年人毒品犯罪蔓延等等情况。[3]这说明过去的宪法条文教育并没有让青少年普遍形成宪法意识、法治信仰。

加强宪法教育，对减少青少年犯罪率，以及消除其未来犯罪的隐患，都有极大的作用。有研究发现，潜在的犯罪者对一定程度的惩罚的反应以及从事犯罪活动的倾向性很大程度取决于他们从小接受的教育。[4]因此，培育青少年的宪法意识有着重要的作用，不仅是遏制严峻的青少年犯罪的现实需求，也是保障青少年身心健康发展、远离违法犯罪的有效举措。唯有从教条式的青少年“宪法制度”教育转变为“宪法意识培育”，把宪法规则和精神内化为人内心的观念，才能真正对人的行为起到指引作用。综上所述，从“宪法制度教育”到“宪法意识培育”的转变，是宪法教育的应有之义，更是降低青少年违法犯罪率的重要措施。

（三）提高未来国民法治素质

回归真正的“宪法教育”，培育青少年的宪法意识，可以提高未来国民法治素质。青少年未来总有一天会成为建设法治中国的主力军，青少年的宪法意识的情况直接体现着未来中国国民素质的高低。有研究者认为，当代社会中社会资本最重要的源泉之一是教育体系，它在大多数国家是作为公共物品由国家来提供的。传统上，学校不只是简单给学生提供知识和技能，它们也致力于帮助他们适应特定的文化习惯，最终目的是使他们成为更好的公民。[5]因此，重视青少年的宪法意识教育，而不是纯粹将宪法当成一种工具进行强制性的灌输，有利于社会主义核心价值观的形成，将利于培养守法、信仰宪法的现代公民，有利于他们未来能够自觉维护宪法权威、法治权威。未来法治中国的建设、运行才有了基本的国民素养保障。总之，从“宪法制度教育”到“宪法意识培育”的转变，是提高未来的国民法治素质的关键一步。

(四)促进市场经济稳步发展

回归真正的“宪法教育”，培育青少年的宪法意识，可以促进市场经济的稳步发展。法治经济是市场经济的最基本规律，也是市场经济能够产生、发展、繁荣和稳定的源泉。党的十八届四中全会提出：“社会主义市场经济本质上是法治经济，社会主义市场经济是建立在社会主义法制体系之上的。”习近平同志指出：“我们将坚持社会主义市场经济方向不动摇，继续加强法治建设。”法治要求的公平、正义是市场经济的基本价值取向，法律是调节市场运行规律、规范市场运行机制、引导市场价值取向的标准，因此大力发展市场经济就需要一批具有宪法信仰、善于运用法律知识的人才。随着经济全球化和一体化的加深，各国之间的交流和摩擦必然需要在法律机制框架中解决，因此是否能够培育出具有现代法治观念，崇尚契约自由、主体平等、诚实信用、等价有偿、社会责任和法律责任的新青年，是决定我国市场经济能够在法治轨道上健康持续增长的重要因素。[6]总之，从“宪法制度教育”到“宪法意识培育”的转变，是提高未来的国民法治素质的有力举措。

（五）促进社会法治环境形成

回归真正的“宪法教育”，培育青少年的宪法意识，可以为社会法治环境的形成提供助力。经过

[1]参见李德龙：《论宪法教育对宪政建设的价值构造》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2007 年第 2 期，第 248 页。

[2]参见官尔杰等：《“校园犯罪”概念厘定——基于中小学校园安全风险管控视角》，《教育学术月刊》2018 年第 5 期，第 30 页。

[3]参见刘涛：《青少年犯罪矫治的社会功能与法律模式——一个社会系统论的视角》，《青年研究》2017 年 3 月，第 74 页。

[4][美]弗朗西斯·福山：《大断裂：人类本性与社会秩序的重建》，唐磊译，广西师范大学出版社 2015 年第 1 版，第 76 页。

[5]前引（13），[美]弗朗西斯·福山书，第 260 页。

[6]王曼倩：《依法治国进程中的青年法律信仰培育》，《理论视野》2016 年第 1 期，第 82 页。

这些年的努力，虽然我国已经形成了法的基本框架。但是，宪法信仰、宪法理念还未在全社会形成，良好的法治环境还未形成。好的法治环境有利于社会变迁的良性运行。在社会变迁过程中，也就是在社会的基本结构、规则体系与价值基础在一定因素作用下持续变动与发展的过程中，一方面，宪法意识构成了宪法秩序内在的精神力量，发挥着重塑社会规范性判断与价值基础的“文化软实力”的作用；同时，稳定、成熟的宪法意识也是确保社会变迁良性运行的基础。[1]青少年作为未来社会中的组成成员，可塑性强，如果能在进入社会之前就通过宪法教育让他们有了宪法意识，这将大大促进社会法治环境的形成。习近平总书记多次就加强法治教育作出重要指示，强调要从青少年抓起。[2]对青少年进行宪法意识的培育，最终将会有利于推动全社会树立宪法意识，优化整个社会法治环境。总之，从“宪法制度教育”到“宪法意识培育”的转变，从纯粹的法律“制度”教育向内化的“法治”教育的转变，是宪法教育真正落到实处的必然发展趋势，正如《青少年法治教育大纲》中强调的，加强青少年法治教育，使广大青少年学生从小树立法治观念，养成自觉守法、遇事找法、解决问题靠法的思维习惯和行为方式，是全面依法治国、加快建设社会主义法治国家的基础工程。

（六）符合中央文件政策精神

回归真正的“宪法教育”，在“宪法制度教育”基础上强调“宪法意识培育”，通过“法治教育”而非单纯的“法制教育”，培育青少年的法治观念，让宪法教育真正意义上发挥其作用，符合中央文件政策精神。

2018 年 2 月 24 日，习近平总书记在主持中共中央政治局第四次集体学习“宪法和推进全面依法治国”专题时强调了要从青少年抓起，培养其宪法法律意识。正如 2016 年 6 月发布的《青少年法治教育大纲》中指出的，要以“宪法教育”为核心，把法治教育融入学校教育的各个阶段，全面提高青少年法治观念和法律意识。另外，教育部发布《全国教育系统开展法治宣传教育的第七个五年规划（2016-2020 年）》，提出了教育系统七五普法的主要任务之一是：“弘扬宪法精神，树立宪法权威，不断提高教育系统的宪法意识。”所以，从“宪法制度教育”到“宪法意识培育”的转变，符合中央文件政策精神。

综上所述，以上政策都共同体现了一个观点，即在全面推进依法治国的背景下，青少年法治教育需要全面实现从法制教育到法治教育的战略性转变。[3]法治教育要以宪法教育为重点，这并不在于工具化地传授法律知识技巧，而在于培育法治观念。所以，从“宪法制度教育”到“宪法意识培育”的转变，培育青少年的宪法意识，正是符合中央文件政策精神，符合时代发展趋势的。

三、青少年宪法教育的使命实现

要实现青少年宪法教育的真正使命，就是要实现从“宪法制度教育”到“宪法意识培育”的转变，需要树立正确的“去工具化”的教育目的、教育内容、教育手段。

（一）教育目的

为实现青少年宪法教育的使命，其教育目的应是培育青少年的宪法意识，而不是培养出一批只会背诵宪法条文却不信仰宪法的学生。宪法是我国的根本大法，宪法教育作为法治教育的核心内容，应该致力于让学生在内心形成对于人权、平等、民主、法治的坚定信念和真诚信仰，[4]除此之外，为实现青少年宪法教育的使命，宪法教育应促进青少年权利与义务观念的形成，促进青少年形成对宪法的认同感，促进形成正确的宪法的价值观，促进民主观念的树立，引导依法治国、依宪治国理念的形成。总之，青少年宪法教育的目的，就应该是培养宪法意识、树立法治理念，让青少年能够提升宪法素养，树立宪法信仰，从而从真正意义上信仰法律权威。

（二）教育内容

青少年宪法教育内容应包括宪法的起源和演变、公民基本权利和义务、宪法的作用、宪法的价值、社会主义民主以及十九大中关于“法治”的内容。

第一，青少年宪法教育应含宪法的起源和演变的内容，为宪法意识的形成奠定基础。应将宪法的产生背景、我国宪法制定和发展的历史、各国宪法的类型等等作为学习的内容。虽然青少年之前可能接触这些内容的机会不多，甚至这些对他们来说有一定的难度，但通过多种多样的教学方法，青少年对宪法能有更加客观的初步感知，对我国的宪法的情况也会有一个初步理性的认识，有助于青少年了解我国宪法形成的背景，为宪法意识的形成奠定基础。

[1]韩大元、孟凡壮：《中国社会变迁六十年的公民宪法意识》，《中国社会科学》2014 年第 12 期，第 123 页。
[2]邓传淮：《大力加强新时代青少年学生法治教育工作》，《中国教育学刊》2018 年第 3 期，第 1 页。
[3]参见张华：《青少年法制教育：困境与转型》，《中国青年社会科学》2015 年第 3 期，第 1 页。
[4]王晓君：《基础教育阶段的宪法教育研究》，《教育探索》2016 年第 10 期，第 111 页。

第二，青少年宪法教育应含公民基本权利和义务的内容，促进青少年权利与义务观念和平等观念的形成。宪法教育应学习宪法中规定的基本权利——政治权利、人身权利、财产权利、社会经济权利、宗教信仰及文化权利。同时，宪法教育还应学习《宪法》中规定的一些公民的义务。通过宪法中公民权利与义务的内容的学习，可以引导青少年初步树立如下法治观念：首先，在日常学习生活中应当合法合理行使自己的权利，行使自己的权利应该有一定的限度，不能妨碍到他人权利的行使。其次，每一个中华人民共和国的公民都依法享有法律规定的各项权利，也应当履行法律规定的各种义务。法律权利的行使必须伴随着法律义务的履行，每个人都应树立依法履行自己的义务。最后，应该履行一定义务却不依法履行义务的人，要根据情节轻重，承担相应的法律责任，每个人都应当具有一定的责任感，并且法律面前人人平等。学习公民基本权利和义务的内容，有利于促进青少年权利与义务观念、平等观念的形成。

第三，青少年宪法教育应含包括宪法作用的内容，促进形成对宪法的认同感。青少年宪法教育应学习有关宪法作用的内容，法的作用是指法律对人的行为并由此而对社会关系所产生的影响，是国家权力运行和立法意志实现的具体表现，同时也是社会经济状况的具体表现。[1]宪法的作用包括针对单个人的规范作用和针对整个社会的社会作用。一方面，宪法的规范作用包括宪法的指引作用、评价作用、预测作用、教育作用和强制作用。通过对宪法的规范作用的学习，可以促进青少年认识到宪法等法律对自己行为有着指引作用，在日常的学习生活中个人的行为应该符合宪法等法律的要求；认识到宪法的评价作用，即宪法可以作为他人行为合法与否的评判标准，学会更加合法合理地看待身边的人和事；认识到宪法的预测作用，即公民、法人、社会团体、企事业单位和国家等主体可以通过宪法在内的法律预测相互之间的行为；认识到宪法的良好实施可以对一般人的行为产生有益影响，起到教育作用；认识到宪法等法律有着一定的强制作用，违法行为人会受到法等处分、处罚、制裁。另一方面，通过对法的作用的学习，可以引导青少年去认识法的规范作用的发挥也有利于法的社会作用的发挥，也就是利于维护阶级统治，维护社会公共利益，有利于社会公共事务的执行。[2]学习宪法的作用的有关内容，可以引导学生形成对宪法的认同感，有利于他们将遵守宪法的理念变为内心的行为准则。

第四，青少年宪法教育应含宪法的价值的内容，促进形成正确的宪法价值观。通过多种多样的教育方式让学生了解宪法价值的内容，即自由、正义、秩序、效率、利益等等，有利于培养青少年正确的宪法价值观，为青少年遵守宪法创造思想条件。法的价值是法的遵守的思想条件。法在很大程度上都是被遵守的。法的实施如果仅靠的是强制，那么这样的法也不可能得以长久维持。作为一名青少年，如果他对现行的宪法具有价值认同、价值肯定，那么他就可能自觉地遵守现行宪法，严格依法办事；如果他对现行的法具有价值疑议、价值否定，那么他就可能违反宪法，不积极履行自己的义务、随意侵犯他人的权利等等。法的价值对社会成员的守法意识、守法行为具有极其重要的影响。同一法或同一法律规定，既可能得到一些社会成员的遵守，也可能遭到一些社会成员的违反，其原因之一就是人们拥有不同的法的价值观。[3]总之，通过对宪法的价值的学习，可以培养青少年正确的宪法的价值观，对学生的思想、行为起到一定的引导作用，引导青少年尊重宪法，信仰宪法、遵守宪法、服从宪法和维护宪法。

第五，青少年宪法教育应含社会主义民主的内容，促进树立民主观念。宪法教育应学习关于我国社会主义民主的内容，如人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、基层群众自治制度和人民政治协商会议等等。习近平同志指出，我国社会主义民主是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。通过对社会主义民主的学习，可以引导学生明白国家权力属于人民，明白应该合法合理地参加到社会主义民主事务中，有利于他们正确认识公权力，有助于青少年从小树立民主观念。

第六，青少年宪法教育应含十九大中关于“法治”的内容，引导依法治国理念的形成。一方面，通过学习宪法对国家安全、社会治理、惩治腐败、百姓福祉和执政兴国的重要性，学习十九大报告中指出的“深化依法治国实践”的内容，有利于让青少年对依法治国有一个基本的认识，可以引导青少年认识到推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的重要性。在现今社会，法治国家、法治政府、法治社会建成都必须依赖法治，而法治的一个重要依据就是需要“依宪治国”。包括宪法在内的法律在当今的中国发挥着重要的作用，正如十九大报告中指出的：“全面依法治国是中国特色

[1]张文显：《法理学》，法律出版社 2007 年版，第 294 页。
[2]参见前引（18），张文显书，第 47 页。
[3]参见卓泽渊：《论法的价值》，《中国法学》2000 年第 6 期，第 34 页。

社会主义的本质要求和重要保障。”将十九大中关于“法治”的内容作为宪法教育的内容，合理引导青少年树立健康的法治观，是当前社会主义核心价值观教育的重要课题，[1]有利于引导青少年树立依法治国理念，认识到包括宪法在内的法律在当今中国越来越重要的地位。

（三）教育手段

把宪法的起源和演变、公民基本权利和义务、宪法的作用、宪法的价值、社会主义民主以及十九大中关于“法治”的内容作为青少年宪法教育的重要教育内容，并不是让学生把它们全文背诵默写，然后老师再给定一个具体的分数，分数合格了就代表宪法教育合格了，而是应该通过各种各样的教学方法，避免课堂教学中的“工具化”的倾向，注重对青少年进行启发诱导，发挥学生的能动性，培养青少年的宪法意识，从而实现青少年宪法教育的使命。正如《青少年法治教育大纲》中指出的，法治教育应该以构建系统完整的法治教育体系为途径。法治教育要改变“坐而论道”的形式，积极引导学生在社会参与中去体验和感悟。[2]为了实现青少年宪法教育的使命回归，应该采用进行学校课程教学、参与相应实践与营造宪法学习氛围相结合的方法，循序渐进，培养青少年的宪法意识。

第一，培育青少年的宪法意识要进行学校课程教学。为了更好的培育青少年的宪法意识，进行学校课程教学时应该注意几个方面：首先，应当适当增加宪法课程的设置。对青少年宪法意识的培育不是一蹴而就的，是一项长期的任务。因此，每个学期都应当开设专门的宪法课程，并且，应该编制一整套通俗易懂的、具有连贯性的教材，以保证青少年所学习的内容具有一定的连贯性，让青少年在循序渐进的学习生活中逐步形成宪法意识。其次，可适当考虑将宪法教育内容与各学科的教学结合。学校的宪法教育不单单是在专门的法学课上进行，应该把培育宪法的精神融入其他科目的教学中。比如说，在数学课程中，可以让学生们通过计算选举制度中的投票通过的人数比例等，感受民主是如何通过程序来保障的；在语文课程中，可以让学生辨析一些法律领域的词语，如“法治”和“法制”的区别等等，从而引导学生感受真正的法治精神；在英语课程中，可以引导学生阅读一些和宪法有关的外国文章；在历史课程中，可以讲讲具有代表性的国家的宪法的产生和发展，从而利于学生更好地理解宪法的演变过程；在政治课程中，可以让学生了解一些关于我国国情方面的知识，这有利于他们更深入地了解“依法治国”、“依宪治国”的意义。最后，应当采用多种多样的教学方法。青少年宪法教育要注意“理论与实际相联系”原则和“因材施教”原则的贯彻实施，不能一味使用讲授法即教师通过语言系统连贯地向学生传授知识的方法。提高宪法教育质量的重点举措就是采取不同形式的、学生能够接受的教育方法，如可采取讲解一些形象生动的案例、观看和宪法教育相关的视频、学生分组讨论等等方法。这样，既能发挥学生学习的主动性，又有利于青少年宪法意识的形成。

第二，培育青少年的宪法意识要让学生参与法治实践。《青少年法治教育大纲》中指出，“在统一组织的学生社会实践活动中，要安排相当比例的法治实践内容，让学生在真实的法治实践情景中进行学习。”社会实践教育是学校系统的课程教学的补充，通过课堂内和课堂外的多种路径的渗透，可以让青少年认识包括宪法在内的法律法规对自己生活的深刻影响，有利于宪法意识的形成。宪法意识需要丰富的法治实践中训练、培养和应用，只有通过参与各种各样的法律活动，才能形成内化的宪法意识。青少年宪法教育可以采取以下两种相应实践途径：一是引导青少年在日常学习生活中，养成依法办事习惯。平时依照法律、规则做人做事，有利于宪法意识的培育。比如，不随意侵犯他人合法权利、自觉遵守班规班纪、民主投票选举班委等等；二是充分利用国家宪法日等机会，引导学生参与模拟法庭、宪法辩论、法律情景剧展演、理论研讨、志愿服务等等活动。

第三，培育青少年的宪法意识需要营造宪法学习氛围。宪法教育既要充分利用课堂教育、学校教育的环境，也要充分利用良好的社会环境，形成良好的宪法教育的风气，实现“环境育人”的效果。根据《青少年法治教育大纲》的要求，首先，应该“在校园建设中要主动融入法治元素，利用宣传栏、招贴画、名言警句等校园文化载体，宣传法律知识、法治精神，营造校园法治教育氛围。”其次，要适当借助媒体的力量，积极鼓励弘扬宪法精神文化的产品在社会上的传播，促进社会上形成良好的宪法教育氛围。最后，在家庭环境中，家长要重视民主氛围的形成，自觉维护法律的权威，成为子女学法、守法、用法的榜样。通过学校、社会、家庭的共同努力，一定会为青少年的宪法教育创造良好的环境，为宪法意识的培育起到良好的促进作用。

进行学校课程教学是培育青少年的宪法意识的重要方法，让学生参与相应实践是培育青少年的宪法意识的核心路径，营造宪法教育氛围是培育青少年的宪法意识的必由之路。当然，通过学校课程教学、参与相应实践与营造宪法学习氛围相结合的方法培育学生宪法意识时，须因材施教，应考虑我国的现实国情和青少年身心发展状况，针对不同年级，提供不同难度的最具有代表性的、最能给青少年启发和对宪法意识的培育最有益处的内容，这样才能够最好的培育宪法意识，实现青少年宪法教育的使命。

[1]万志昂：《当代青少年法治教育中的权利认同》，《人民论坛》2015 年第 14 期，第 110 页

[2]杜文艳、顾润生：《用研究性学习提高青少年法治教育实效》，《人民教育》2017 年第 8 期，第 51 页。

结语

青少年宪法教育的使命应是进行“宪法意识培育”而非从“宪法制度教育”，为了使青少年宪法教育的使命回归，应该以“培育宪法信仰”为教育目的、以“去工具化”的内容为教育内容、采取多样化的教育手段，从而引导青少年自觉守法、用法，自觉维护宪法的权威。

论青年宪法意识的培育

张玄益
西南大学马克思主义学院 重庆 400715

摘　要：青年是未来建设社会主义法治国家的中坚力量。在全面推进依法治国的时代背景下，积极培育青年的法律意识特别是宪法意识是当前高校思想政治教育工作的重点之一。培育青年宪法意识是推进群面依法治国、建设法治国家的现实诉求，推进宪法自身革命、保持生命力的内在需要，提升青年法律修养、促进其全面发展的根本要求。当前，青年宪法意识培育面临着学校普法教育滞后、青年宪法认知程度低、宪法情感淡薄等现实问题，迫切需要高校对其进行宪法意识的培育。为此，提升宪法教育的针对性，增强学校宪法教学质量；重视高校法律基础课程，提升宪法教育实效；开辟多种渠道，完善宪法教育外部环境，以期培育并提升青年的宪法意识。

关键词：依法治国；大学生；宪法意识

中国法治的进程随着时代的发展不断向前推进，十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称为《决定》）指出，要“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施。”，党的十九大报告中指出，要坚持全面从严治党，发展积极健康的党内政治文化。依法治国首先要实现以宪法治理国家，要积极培育公民的宪法意识，使其充分认识到宪法是国家的根本大法，是一切社会行为的最高准则，是党和政府依法执政、依法行政的权力来源，是保障人权的根本依据。青年是未来建设法治中国的中坚力量，在全面推进依法治国的背景下，积极培育青年的宪法意识，使其自发信仰宪法、自觉遵守宪法、主动维护宪法，是高校思想政治教育的一项重要任务。

一、青年宪法意识培育的现实意义

（一） 推进全面依法治国、建设法治国家的现实诉求

宪法作为国家根本大法具有最高的法律效力和最大的权威性。宪法的贯彻实施关系到社会主义法律体系的建立、法治社会的构建和政权组织的稳定[1]。依法治国首先是依宪治国，依宪治国不仅要有完整规范的宪法文件和严谨有序的宪法制度，还要在全社会形成良好的宪法文化氛围，培养公民的宪法意识，使全体公民信仰宪法、遵守宪法和维护宪法，使宪法成为建设法治国家的活的灵魂。公民是法治国家的主体，培育有较强法律意识、宪法意识的

公民是建设法治国家的一个重要任务。宪法意识的培养能使公民树立正确的法治理念，从而真正信奉宪法和国家，有效推动社会主义法治国家的建设。青年是祖国的未来和民族的希望，肩负着建立社会主义法治国家的重任，因此，要在建设社会主义法治国家的进程中，积极培育青年的宪法意识，帮助他们树立正确的法律意识，形成学法用法守法的良好习惯，为全面推进依法治国、建设社会主义法治国家作出应有的贡献。使青年成为践行宪法精神的先锋是保障宪法贯彻实施、全面推进依法治国的现实需要。

（二） 推进宪法自身革新、提升生命力的内在需要

随着市场经济体制的建立和发展，出现了不同的社会阶层和利益群体，代表不同阶层的意识形态彼此争论不休，难以形成各阶层普遍接受的价值观念，而社会转型期出现的社会混乱、腐败严重等情况，迫切需要各阶层普遍接受的价值体系来凝聚人心，形成社会共识。但长期以来我们宣传的单一国家意识、整体意识，因不能兼顾公民意识、个体意识，难以被不同阶层所接受。什么样的价值理念既能体现国家意识，又能体现公民意识；既能体现个体的多样性，又能表达共同的利益诉求？宪法规范以“尊重和保障人权”为其核心价值理念，被国家和公民普遍接受。宪法是一个国家社会的基本共识，有了宪法，维护社会稳定的观念就实现了统一，法律是建构社会稳定的基石。公民的宪法意识推动着宪法自身的不断完善与自我革新。首先，宪法意识是宪法制定的重要来源。我国 1954 年宪法即新中国成立后的第一部宪法在制定过程中就广泛采纳了人民群众的意见。其次，宪法意识影响宪法实施。只有不断培养提升公民的宪法意识，教育和引导公民将内在的宪法意识外化为对宪法的遵守和拥护，才能切实保障宪法的有效实施。最后，宪法意识关系到宪法的变革与发展。宪法的变革与发展源于国家政治经济的变革与发展。但政治、经济的变革要纳入宪法体系，一方面依赖于该变革与宪法的关系，另一方面还要靠人们对宪法的理解，即宪法意识[2]。

（三） 提升青年法律修养、促进其全面发展的根本要求

在当今社会，知识、能力、素质的有机统一是人才培养的关键。青年不仅要掌握科学文化知识，还应提升人文素养和综合素质，否则就容易沦为缺乏灵魂的匠人、工具。宪法意识是法律意识之中的一种，是青年法律素质的重要组成部分。青年成为国之栋梁的关键在于其立身、立言、立行，作为建设中国特色社会主义现代化的重要后备人才，青年的综合素养是关乎国之大计的重要因素。宪法意识是青年法律素养的重要组成部分，青年要树立起宪法意识，在日常生活中自觉做到以法律为准绳，严格要求自己的言行，做遵纪守法的新时代青年，惟其如此，才能承担起社会主义建设与接班的大任。培养青年的宪法意识，能够帮助其全面了解国家政治、经济、法律制度，理性行使公民权利，自觉承担公民义务，是帮助青年更好地适应时代和社会的需求、促进其全面发展的需要。

二、青年宪法意识培育的紧迫性

（一）青年宪法认知程度低

由于宪法在立法体系中居于最高地位，“依法治国”首先表现为“依宪治国”，宪法意识首先表现为对宪法的认识，然后是对宪法实施的认识。我国 82 年《宪法》实施三十年来，应该说国家领导人的宪法意识逐步提高，从胡锦涛总书记提出“依法治国”首先是“依宪治国”，到习近平总书记提出“宪法的生命在于实施”，“保证宪法实施，就是保证人民根本利益的实现”，说明国家领导人已经开始从对宪法的认识转变到对宪法实施的认识。由于我国宪法实施制度不健全，宪法被长期闲置，缺乏宪法实践，多数人看不到宪法在规范国家权力，保障公民权利中发挥的作用，尤其是青年宪法意识极其薄弱。他们中还有相当一部分人对 “为什么法治优于人治”搞不清楚。宪法知识是公民宪法意识的基本组成部分，是公民理解宪法原理，对宪法问题进行分析、判断和评价的前提和基础[3]。从公民的宪法意识看，绝大多数人只知道有一部大法叫宪法，不知道宪法规定了什么，有什么作用。一位网民说：“宪法学者王人博在《中国青年报》刊发的《宪法课》长文，读完这篇文章，我感到汗颜。作为一名经常关注时事的时评人，我竟然头一次听说宪法的真正内涵是法治的最高阶规范。因为宪法是管国家的，管政府的，管执政者的。”[4]这些现象说明公民对于宪法的认知程度尚还有待改进，还需要进一步培育公民尤其是青年公民的宪法意识，不断完善宪法保障机制。

（二）学校普法教育滞后

宪法信仰主要表现在对宪法的权威性、宪法的作用和地位理解不深刻。宪法是国家的根本大法，只有真正理解宪法的地位和作用，确信宪法具有至高无上的权威性，才能够从内心信仰宪法，行为外化为自觉维护宪法。我国自 20 世纪 80 年代以来，连续开展普法宣传教育活动已有 20 多年，应当说取得了一定的成效，国家领导人的法律意识逐步增强，公民的权利意识不断提高，越来越多的人拿起法律武器维护自身的合法权益。但是不可否认的是在普法宣传中，宣传较多的是一般法律，尤其是维护社会治安的《治安管理处罚法》和《刑法》等规范公民行为的法律[5]，较少宣传制约公权力的宪法和行政性法律法规。媒体的报道也主要集中在老百姓不守法和政府如何制裁方面，极少报道国家机关工作人员不守法以及如何规范他们的行为。由于缺乏“法律面前一律平等”等宪法原则的指导，传统媒体以反映政府的声音为，网络等新媒体以反映老百姓的声音为主，造成线上线下两种不同的声音，由于各自的立场不同，人们对各种信息有自己的选择性，更多的人愿意选择网络等新媒体发出的声音。加之政府在制定改革发展目标时着重于经济的发展，忽略了政治体制的进步，较少关注我国民主、法治的进步以及执法机关在程序公开、公平、公正方面所作的努力，造成传统媒体的宣传难以得到老百姓的认同。大多数人认为法治就是制裁老百姓的，因此，宣传效果大打折扣，既不能引导规范公权力的行为，又不能使老百姓信服，社会上不守法的现象依然得不到遏制。这样的宣传既起不到提高政府公信力的作用，也不利于法治理念的树立。

（三） 青年宪法情感淡薄

目前，青年对宪法作为国家根本大法缺乏认同感和亲和感等基本的情感，对宪法缺乏关注，对宪法与自身的关联性缺少足够的认识。这主要是由于宪法宣传教育主要集中于大学的课堂，教授的论文、专著中，没有与学生的实际相结合，使用的语言也是青年学生听不懂的法言法语，不注重宪法规范的通俗化讲解，较多采用学术性的理论观点。长此以往，青年学生感受不到宪法与自身的密切关系。宣传形式主要采取“运动”的方式，能否直接适用宪法维护自身合法权益依赖于国家搞一些重大的纪念活动，如法制宣传日、宪法颁布纪念活动以及领导人讲话的学习活动中，活动一结束，宪法的宣传教育也归于沉寂，不能有效地持续下去，使得通过宣传对宪法产生的情感也由于影响的未能持续性而导致感情的淡离。由此造成缺乏宪法情感，就不可能产生对宪法的尊重和信任，也就很难做到信仰宪法、拥护宪法。

三、青年宪法意识培育的路径探析

目前高等学校的宪法教育,大多还只是仅仅停留在课堂讲授宪法条文的层面上,宪法教育的成效还颇有局限性。当务之急,是加强对法制教育尤其是宪法教育的研究,将宪法的理论教育与实际情况结合起来,尤其要联系青年的思想认识实际,比较有针对性地加以分析和引导,找到行之有效的宪法教育的方法,切实提高大学生的宪法意识水平。

(一) 提升宪法教育的针对性,增强学校宪法教学质量

高校思想政治理论课是青年学生进行宪法教育的主阵地。思想道德修养与法律基础设有专章宪法教学内容。介绍了宪法的特征和基本原则、国家制度、公民的基本权利和义务等宪法知识。宪法不同于其他基本法律,它是一国的根本大法,规定国家的根本政治制度和任务,具有较强的政治性。青年学生接收信息的渠道多元,尤其网络资源良莠不齐下,为帮助学生正确掌握宪法内容,理解宪法精神。提升学校宪法教学质量,要明确青年宪法意识培养的主要内容,以提高宪法教育的针对性。青年宪法意识培养的第一要义就是要在青年心目中牢固树立依法治国、宪法至上的思想观念。依法治国的前提就是依宪治国,宪法至上的权威应该在青年心目中深深扎根。宪法是国家的根本大法,是一个国家全部法律和制度的根本依据。必须提高青年学生对宪法确定的社会主义制度的正确认识,坚定他们的社会主义信念。要注重引导青年学生确立人民主权的观念,突出青年的主人翁意识。我国是人民当家作主的社会主义国家,国家一切权力属于人民,政府是人民的公仆,政府的合宪性和合法性是基于人民的授权,政府必须严格地按照宪法和法律的规定行使职权,全心全意为人民服务。树立国家一切权力属于人民的观念,对青年学生而言,就是要培养主人翁意识,积极参与国家政治、经济、文化生活的意识,培养他们反对专制、独裁的民主意识以及积极主动地、认真负责地督促国家权力正确行使的观念。这样,国家的安危、社会的稳定才能真正地与每个人的切身利益结合起来,爱国主义也才能真正落到实处。要注重引导学生正确认识民主、自由、平等、权利,突出权利和义务的一致性。民主、自由、平等、权利是世界各国宪法中最核心、最敏感的问题,也是当代青年所关注的热门话题。宪法教育应坚持历史的观点和实事求是的原则,帮助青年学生澄清模糊的看法,树立正确的认识。即使面临复杂的国内外形势,青年也要具有高度的政治敏锐性和政治鉴别力,共同维护社会主义民主建设的健康发展。由于部分青年学生往往注重权利,忽视义务,因而宪法教育应帮助他们认识到权利与义务的一致性。现代社会不存在只享有权利而不承担义务的公民,也不存在只承担义务而不享有权利的公民,要培养青年学生的社会责任感。

(二) 重视高校法律基础课程,提升宪法教育实效

宪法教育的实效性有赖于高校充分发挥法律基础课作为对青年学生进行宪法教育的主渠道的作用,积极并进行教学改革。青年的宪法意识如何,直接决定其思想政治素质的高低,决定着我们能否坚持社会主义道路,决定着建设社会主义法治国家的奋斗目标能否实现。因此,各级领导和广大教师要从战略的高度来认识培养青年学生宪法意识的必要性、紧迫性和艰巨性,把它作为社会主义法治建设的基础工程来抓紧、抓好、抓落实。当前在高校,一部分法律基础课教师在教学内容的处理上本末倒置,认为宪法简单枯燥,没有多少讲授价值,因此往往轻描淡写一笔带过,这极不利于青年宪法意识的培养,导致青年学生把宪法当成远离百姓生活的充满政治性的规范,感受不到法律的味道,从而轻视对宪法的学习。这是和法律基础课的教学目的相背离的。所以,要培养青年学生宪法意识,高校法律基础课教师应转变教学观念,在目前法律基础课课时有限的条件下,一方面在法律基础课教学中,应该把宪法作为重点的内容来讲授,着重把宪法的本质、特征,宪法的指导思想,现行宪法的基本精神、基本制度及公民权利与义务等方面在理论上讲深讲透,使学生在思想上确立起宪法是每个人行为的最高准则,违宪就是最严重的违法的观念。懂得维护宪法的尊严,保障宪法实施,是关系到国家的前途、民族的命运和人民根本利益的大事,从而激起学习宪法的热情。另一方面也可以尝试开设系列有关宪法知识的选修课程来弥补现有课时的不足,从而在思想上、行为上真正重视起宪法知识的教育,切实发挥法律基础课这个主渠道的直接作用。另外要重视宪法法制教育校园文化氛围的重要作用。在思想道德修养与法律基础课外,开设专门的宪法选修课。虽然宪法教学内容是思想道德修养与法律基础课的重点内容,但是受课程学时限制,宪法的一些重点内容仍然难以讲深讲透。如社会主义宪法的特色及与西方宪法的区别、公民权利与公民义务的关系、宪法人权保障精神等宪法热点、难点问题需要教师做更为深入的讲解。开设宪法选修课,可以让对宪法感兴趣的同学有机会深入学习宪法,了解宪法精神,参与宪法实践,从而带动全校同学提升学习宪法的热情。除此之外,理论课堂之外,可以组织多种多样的宪法宣传教育活动在学校形成宪法法制教育的氛围,让学生能够时刻感受到宪法就在我们身边,与每个人的生活息息相关,从而增强对宪法的认识,提高宪法学习兴趣。活动可以采取专家讲座、宪法网络知识竞赛、“宪法在我心中”

演讲、宪法日宣传、宪法影片观摩等形式;还可以组织学生参与人大代表选举等宪法实践活动,让宪法走进高职大学生的日常生活,进而内化为心中准则,外化为遵守宪法、拥护宪法的行为。

(三) 开辟多种渠道,完善宪法教育外部环境

在社会大环境中,通过各种形式的宪法教育宣传活动来营造良好的宪法文化氛围,培养公民特别是大学生的宪法意识。首先,在整个大的社会环境中要通过普法教育,通过各种形式的宪法学习活动,加大对宪法知识的宣传教育的力度。我国长期以来坚持不懈的普法教育已经发挥了积极作用,但是在宣传教育的过程中,应该注意避免停留在口号式、纲领式的宣传上。尤其是应该注意引导民众意识到宪法作为国家根本大法,作为人民权利的根本保障,实际上和每个人的生活、自身的利益密切相关。对宪法的普及,也不应仅仅满足于对宪法条文含义的讲解,应联系实际情况,联系公民的切身利益。对青年而言,就是要抓住宪法的本质特征,结合国家的政治、经济发展和学生的实际情况,使青年学生真正认识到宪法与自己的成长、成才的密切关系,从而使宣传教育达到应有的效果。其次,要做好宪法宣传工作。我国五年一个周期的普法宣传教育活动已经取得了有效的进展,但在普法工作中要更加突出宪法的地位和作用,对宪法的宣传也不应只停留在口号和纲领式的宣传上[6],而应该更加侧重让公民领会宪法精神,特别是领会社会主义宪法对公民权利的保障,理解宪法不仅是国家章程和政治纲领,更是与每个公民息息相关的国家根本大法,一切公民权利都可以在宪法中找到权利保障的来源。通过具体的宪法案例,宣传宪法与公民生活的关系和在保障公民权利方面能够发挥的作用,让人们真正了解宪法,信赖宪法,崇尚宪法,在全社会形成信仰宪法的氛围,从而帮助青年理解宪法,信仰宪法,自觉遵守宪法、维护宪法,积极参与到全面推进依法治国的伟大事业中。最后,高校应开辟多种渠道,为学生营造一个学宪法、用宪法、守宪法的良好环境。除了根据宪法教育的目标、任务,结合各阶段的一些热点问题,开展宪法方面的专题讲座,加深大学生对宪法规定的重要问题的理解和认识。开展一些与宪法的学习相关的实践活动,如行使选举权,直接参与人大代表的选举;结合每年一次的全国人大和地方人大会议,使青年学生了解人大代表们是如何代表人民的意志参政议政的;组织学生参与每年 12 月 4 日的法制宣传日活动等,使宪法意识真正深入大学生内心等活动之外,还可以依托新媒体扩大宣传效力。现代媒体已经发展为社会第四种权力,对公众的价值观念起着重要导向作用。由于我国报刊、电视等传统媒体属于官办性质,在处理“权力与权利”关系上容易产生一边倒的现象,很少报道国家机关工作人员违法及制裁情况,这种宣传不能对其他公务人员起到警示作用,不利于管理者守法意识的增强和政府公信力的提高,还会使公众产生误解,认为我国的法律只治民不治官。同时,以互联网为代表的新媒体又缺乏“尊重人权”和“保障人权”的意识,使用“人肉搜索”等手段,使个人多项权利包括人身自由权、隐私权等宪法权利受到极大的威胁[7]。这些情况说明我国媒体人士宪法意识的缺失。目前,我国还没有保障公民言论自由和出版自由的《新闻法》、《出版法》,言论自由和出版自由的界限不明确,没有规定新闻采访权的界限,很容易发生媒体侵犯个人或法人名誉权、隐私权的案件,在此情况下媒体应在“法律面前一律平等”、“尊重和保障人权”等宪法原则指导下,规范记者身份管理,规范采访手段和信息来源,由媒体记者组成的行业协会制定自律性规则,对于虚构假新闻的人员作出相应的处理,树立媒体在公众心目中的诚信形象。同时,针对媒体普遍存在的宪法理念缺失的状况,加强对媒体工作人员,尤其是领导、编辑、记者或编外通讯人员的法治理念的培训;同时,法律人可以利用自己的影响力,在网络上用通俗的语言解答青年网民的法律问题,传播正确的宪法、法律知识,向青年网民灌输人权、法治观念。

参考文献:

[1]王薇:《论公民宪法意识》,《当代法学》2001 年第 4 期。

[2]周立,李卫刚:《宪法意识本论》,《宁夏社会科学》2004 年第 11 期。

[3]韩大元,王德志:《中国公民宪法意识调查报告》,《中国政法大学学报》2002 年第 12 期。

[4] 耿银平. 我们需要一场宪法教育运动 [EB/OL].http://www.thefirst.cn/1366/2012-12-13/398111.htm.

[5]陈云生:《论中国的宪法、宪政与建构和谐社会的基础》,《中国社会科学院研究生院学报》2007 年第 4 期。

[6]程凌:《当代大学生宪法意识的培养》,《华南理工大学学报(社会科学版)》2006 年第 8 期。

[7]任喜荣:《当代中国宪政建设中的“主义”与“问题”》,《法制与社会发展》2012 年第 5 期。

作者简介：
张玄益（1994-），女，四川广安人，西南大学马克思主义学院 2016 级思想政治教育专业硕士研究生，研究方向为青年思想政治教育理论与实践。
联系电话：18375931509　　邮箱：1003252593@qq.com

青少年宪法意识培养的可行性途径

张　艳
（中南财经政法大学法学院）

摘　要：宪法是国家的根本大法，它确定国家各项基本制度和根本任务，规定国家机关组织与活动的基本原则，限定公民基本权利和基本义务，集中了反映掌握国家政权的统治阶级的意志和根本利益，是维护和巩固统治阶级专政的重要工具。宪法在国家的整个法律体系中居于主导地位，具有最高的法律权威和最大的法律效力，既是国家治国安邦的总章程，也是公民立身行事的总依据。而作为国家未来的接班人，青少年宪法意识状况的好坏与素养的高低直接关系着我国社会主义法治国家的进程。由于青少年自身生理和心理发育尚未成熟，加上现行宪法教育还不完善，在生活中极易受社会不良风气的影响，不自知地触犯宪法和法律，更有甚者还因缺乏宪法和法律意识而走上损己害人、违法犯罪的道路，因此青少年的宪法意识的培养已然迫在眉睫。本文章首先从法理上阐明何为宪法意识，其次分析青少年宪法意识缺失的原因何在，再次讨论青少年宪法意识培养的必要性和紧迫性，最后提出可行性途径来培养和掌握宪法法律意识，养成尊法守法的好习惯。

关键词：青少年；宪法意识；宪法教育；培养途径

一、宪法意识的概念

依据马克思主义的“社会存在和社会意识”辩证关系原理，社会存在和社会意识这对哲学范畴相辅相成、相互作用，而法律意识作为社会意识的一个组成部分，在从事法律研究的人的脑中形成的客观反映就是法律现象。刘士平、李步云认为:“法律意识是整个社会意识的组成部分”。[1]张文显也提到:“法律文化观念中基本的构成因素是法律意识，这种意识不仅仅包括人们对于法律现象的想法，还包括对其的评价。只有当它们从这些社会物质生活条件中引申出来的时候，才能被理解。法律意识是由客观物质产生的，这些条件不依赖于人们的想法”。[2]上述观点认为社会意识中包含了法律意识，那么依靠哲学解释的法律意识的抽象结果也适用于宪法这一部门法，那就不难得出以下逻辑推断:法律现象在人脑中形成的观念与评价就是法律意识，与此相统一，宪法现象在人们头脑中形成的思想和评价就是宪法意识。

从“意识——行为”这一心理学分析方法的角度来看，心理活动支配人类的具体行为，并可进一步划分为认识、憧憬、意念这三种形式。把这种分析方法运用到宪法意识研究上，那宪法事件、行为和宪法意识也可以相应地分为宪法认知、宪法评价和宪法意志，即对宪法的看法、宪法在心中的地位以及践行宪法的自觉性。宪法认知是理解宪法，接受宪法教育的学习过程。宪法评价就是公民在实际生活中关注和评价宪法，具体而言包括是否关注宪法以及关注的程度深浅，对宪法文本和宪法实践有何评价。宪法意识就是人们遵守宪法的规定，进而在此基础上运用宪法保护自身权益，体现了人们守法、用法的自觉性和积极性。

宪法意识的哲学解释注重从静态角度分析主体对宪法的认知和情感，是一种抽象的理论定义。而宪法意识的心理学解释则侧重与具体宪法实践结合，从动态角度入手去定义社会中宪法意识。回归到宪法学研究上，我们知道宪法的本质精神就是限制国家权力和保障公民权利，协调平衡权利与权力之间的关系。宪法意识的理论形态表现为宪法观点、对宪法现象的认知与评价，实践形态表现为普通公民能否合法享有宪法权利，并且自觉履行宪法义务，国家工作人员能否按照宪法规定履行职责。作者认为，宪法意识应该结合理论与实践，从静态与动态两方面来进行定义，即:宪法意识作为社会意识的一种具体表现形式，是主体对于宪法现象的一种主观反映，以及主体在宪法实际应用中形成的宪法认识、宪法评价和宪法意志三个层面的结构，并在此基础上推动保护公民权利和限制国家权利的意识形态的形成。

二、青少年宪法意识缺失的原因

宪法意识是宪法主体关于宪法和宪法现象的认知、情感和意志的总和,它包括宪法主体对于宪法知识和基本理论的了解和掌握,对宪法功能和实施的认知和评价,对宪法精神的深刻理解,以及在此基础上形成的以宪法为准则规范自己的行为并促进和监督宪法的实施和完善的意志。青少年宪法意识

[1]李步云、刘士平:“论法与法律意识”,《法学研究》2003 年第 4 期。
[2]张文显:《法理学》，高等教育出版社、北京大学出版社 2001 版，第 361 页。

就是青少年对宪法现象的主观把握与反映，以及在实际生活中对宪法的理解认识和评价，并以宪法为准则规范自身行为和促进监督宪法的实施及完善的意志。目前，我国青少年宪法意识缺失主要表现为宪法认识理解浅薄、宪法法津观念模糊、宪法法律实践不足等。作者认为造成青少年宪法意识缺失的原因主要有以下几点:

（一）自身因素：青春期发展的不成熟和自我矛盾

青少年现在正处于未成年向成年人转变的过度阶段，在思维走向成熟的同时也伴随着青春期的躁动不安，他们既有少年的率真和单纯，又有青年的朝气勃发、生机盎然，他们渴望融入社会，渴望在这多姿多彩的世界里展示才华施展抱负，也渴望得到成年人的认同和接纳。他们的不成熟与自我矛盾主要体现在：第一，认知和情感之间存在差异。青少年心理发展尚未成熟，对社会和自我的认识还不够全面，个人性格的塑造还未成形，世界观、人生观和价值观也为完全树立。这些都导致部分青少年容易受外界刺激，容易情绪冲动，无法对是非作出正确判断。第二认知和行为存在差距。青少年处于认知发展阶段，对事物的认知具有不确定性和不稳定性，在实际行动中，青少年意志力不坚定，一旦遇到困难和挫折，就难以坚持下去。第三，认知能力和独立意志存在差异。随着生理和心理的发展，青少年自我意识逐渐提高，独立性增强，他们越来越想摆脱成人的束缚，希望能与成人处在同等地位，但有限的认知能力和较匮乏的社会经验导致他们认识事物不全面，缺乏独立思考和解决问题的能力。正是以上的不成熟和矛盾性致使部分青少年容易受不良观念、自身有限的认知水平和个人情感的影响，造成青少年宪法意志难以培养，宪法意识淡薄。

（二）教育因素：家庭教育和学校教育的不适格、不完善

家庭教育是家庭承担社会责任中最重要的一种功能。每一个青少年的社会化，不仅需要家庭的哺育，更需要家庭的教养。人们都是在家庭中学会走路，学会说话，学会行为规范学会生活自立的，在家庭中获得身体的发育，心理的发展，个性的形成，社会生活基本技能的掌握。所以家庭教育是青少年宪法意识培养的关键一环，尤其是父母的言行举止对青少年的影响甚大。但部分家长自身宪法意识淡薄、法律素质低下，甚至自己在实施社会行为中还违法犯法，给社会造成不良后果。如果父母不能起到好的模范作用，带头学法遵法守法，那孩子就不能从父母身上学到法律知识和遵纪守法的良好品行。另外一方面，部分父母过分注重孩子的学业成绩，而忽视培养孩子的宪法意识，家庭教育意识跟不上，那孩子的宪法意识也就无从树立和养成。

学校原本应该是青少年学习宪法知识的主要场所，但是在应试教育大环境的影响下，部分学校都把重心放在提高升学率，增加学校名气，引进优质生源上，当然也就忽视了宪法教育，没有将宪法教育当做学生个人素质教育的一部分纳入学校素质教育中。即使有些初、高中学校也开展了宪法知识普及的活动，但都只是流于形式，并没有产生实际作用。因此，没有学校系统化的宪法知识学习作为支撑，青少年宪法意识的培养就难以达到预期效果难以产生积极作用。[1]

（三）社会环境因素：观念滞后和不良风气的影响

经济基础决定着上层建筑，随着社会主义市场经济的迅猛发展，社会主义法治体系也在不断地发展和完善。但在这一过程中，由于宪法宣传和宪法教育的相对滞后，现实生活中还是有很多人宪法意识薄弱，宪法素质较低，存在着诸如“不知者无罪”、“法不责众”、“法不责少”、“法不责老”等观念。许多青少年在成长过程中既不知道在自己受到伤害时如何用宪法法律保护自己，捍卫自己的权利，也不懂得用宪法约束自己的行为，而只是随心所欲，一味地按照自己还不成熟的认知和能力去处理生活中所遇到的问题，也往往在无意识的情况下触犯了宪法和法律，构成犯罪，损人不利己。

随着互联网科技的快速发展，青少年在接受家庭和学校教育的同时，还通过网络和媒体来认知社会。他们在网络、媒体上开阔视野、增长见识的同时，也受到了网络不良风气和负面新闻的影响，这也使得思想尚不成熟、三观尚未完全确立的青少年无法分清是非优劣，在遇到困惑和迷茫之时无法坚定信念而随波逐流,如果不及时纠正、提前干预，而是放任他从爱攀比、嫉妒、爱打扮、追求名牌到小偷小摸、盗窃、抢劫，从爱逞英雄到拉帮结派、寻衅滋事、扰乱公共秩序，那么其终将会导致严重的后果，甚至走上违法犯罪道路。[2]

三、青少年培养宪法意识的必要性

[1]参见李德龙.《论宪法教育对宪政建设的价值构造》.《武汉大学学报(哲学社会科学)》版，2007 年第 2 期

[2]参见刘咏梅.美国青少年法制教育的特点及其启示.前沿，2005.

（一）全面推进依法治国的战略要求

党的十五大将“依法治国，建设社会主义法治国家”确立为我国的基本治国方略，全国人大在第九届常委会二次会议中又以修正案的形式正式将“依法治国”写入宪法，从而以根本法的形式明确了依法治国的地位。党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出全面推进依法治国的总目标和重大任务，掀开了我国社会主义法治建设的新篇章。党的十九大报告明确指出：“坚持全面依法治国。全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，发展中国特色社会主义法治理论，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，坚持依法治国和以德治国相结合，依法治国和依规治党有机统一，深化司法体制改革，提高全民族法治素养和道德素质。”，[1]“深化依法治国实践。全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，必须坚持厉行法治，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。成立中央全面依法治国领导小组，加强对法治中国建设的统一领导。加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治。建设法治政府，推进依法行政，严格规范公正文明执法。深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。加大全民普法力度，建设社会主义法治文化，树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。各级党组织和全体党员要带头尊法学法守法用法，任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法。”[2]宪法是我国的根本法，是治国安邦的总章程，在我国社会主义法律体系中居首要地位，依法治国的核心就在于依宪治国，这就需要良好的宪法制度和完善的宪法文件以及全体公民良好的宪法意识。青少年是祖国的明天，是社会主义事业的接班人，是未来国家建设的生力军，承担着依法治国、建成社会主义法治国家的伟大使命。在全面推进依法治国的大环境下，培养青少年的宪法意识，指导青少年树立起正确的宪法观念，学习宪法、遵守宪法，对宪法保持神圣的信仰，自觉维护宪法权威，不仅可以为我国社会主义现代化法制建设提供可靠的精神支撑和重要保障，同时也是全面推进“依法治国”基本方略的战略要求。

（二）践行社会主义核心价值观的内在要求

党的十八大提出，倡导富强、民主、文明、和谐，倡导自由、平等、公正、法治，倡导爱国、敬业、诚信、友善，积极培育和践行社会主义核心价值观。富强、民主、文明、和谐是国家层面的价值目标，自由、平等、公正、法治是社会层面的价值取向，爱国、敬业、诚信、友善是公民个人层面的价值准则，这 24 个字是社会主义核心价值观的基本内容。习近平总书记在党的十九大报告中也明确提出：要培育和践行社会主义核心价值观，必须以培养担当民族复兴大任的时代新人为着眼点，强化教育引导、实践养成、制度保障，发挥社会主义核心价值观对国民教育、精神文明创建、精神文化产品创作生产传播的引领作用，把社会主义核心价值观融入社会发展各方面，转化为人们的情感认同和行为习惯。[3]

在践行社会主义核心价值观的过程中，法律也发挥着不可忽视的作用。首先，国家倡导要建设法治社会，因此法律是社会发展和稳定的最基本的保障，如果没有法律的保障和制约，社会就会变得动荡不安，富强、民主、文明、和谐国家层面的价值目标就无法实现;其次，中共十八届四中全会提出了全面推进依法治国，建设社会主义法治国家的总目标和重大任务，法治与自由、平等、公正共同构成了社会的基本价值取向，彼此之间相互依存，相互联系、相互作用;最后，法律是成文的道德，道德是内心的法律，爱国、敬业、诚信、友善是每个人应该具备的最基本的道德规范，是社会主义核心价值观在个人层面的价值准则，法律把个人道德规范以律法条文的形式表现出来，让人们在意识层面上养成尊法守法的习惯，从而来约束人们的社会行为，提高思想道德素养。而在当代社会中，由于种种原因，青少年的法律意识，尤其是宪法意识十分薄弱，青少年违法犯罪现象也时有发生。青少年作为未来社会主义现代化建设的主力军，是国家的未来和希望，对社会主义核心价值观的全面贯彻和践行发挥着十分重要的作用。因此，增强青少年法律意识尤其是宪法意识，既是青少年成长成才、全面发展的基本途径，也是践行社会主义核心价值观的内在要求。

[1]习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中共共产党第十九次全国代表大会上的报告.北京：人民出版社，2017 版

[2]习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中共共产党第十九次全国代表大会上的报告.北京：人民出版社，2017 版

[3] 参见《十六大以来重要文献选编(上)》.中央文献出版社，2005 年版.

（三）加强和改革学校思想政治教育的需要

随着社会主义市场经济的快速发展，改革开放的不断深入，互联网的迅猛发展以及经济全球化的影响，当代青少年较之以前发生了许多新变化和具备了新的时代特征。如今青少年的价值取向更趋于多样化、多元化，同时个人主义、功利主义、享受主义等思想观念也从部分青少年的意识中滋生出来。受不良思想观念和恶劣风气的影响，很多青少年严重缺乏社会责任意识，甚至有些形成了错误的扭曲的变态的人生观、世界观和价值观。青少年违法、犯罪率逐年上升，社会环境的急剧变化对中小学校精神文明建提出了更高的要求。因此中小学校教育要紧跟时代发展，与时俱进，将宪法教育纳入国民教育体系，增强青少年宪法意识培养，树立社会主义法治理念，这也是决定学校思想政治教育成败的关键因素。

（四）青少年自身全面发展的需要

近些年来，青少年犯罪现象时有发生，犯罪事件层出不穷，每年都会有许多青少年因为违法犯罪而受到法律制裁，这对青少年的健康发展是极其不利的。究其根本原因在于青少年自身法律意识尤其是宪法意识淡薄、模糊。虽然当前我国已经开始推行法律知识入课堂的素质教育，但是由于受长期以来应试教育的影响，学生往往只注重追求分数高低，死读书，缺乏创新意识，学校也经常忽略了学生综合素质的培养，繁重的学习压力和竞争攀比之风使青少年更加忽视了对法律和宪法知识的学习和培养。当代青少年处于生产力、生活水平急剧提高、科技发展迅速的21世纪，社会对青少年自身能力的要求越来越高，青少年综合素质、自身的全面发展愈加重要，这就需要青少年在学习专业知识的同时还要注重宪法知识的学习，宪法意识的培养。这样才能更好更全面的发展，更好地满足社会和时代的需要，更好的实现自我价值和社会价值。

四、青少年宪法意识培养的可行性途径

（一）将宪法教育纳入国民教育体系

习近平总书记在中共中央政治局第四次集体学习时强调，要加强宪法学习宣传教育，弘扬宪法精神、普及宪法知识，为加强宪法实施和监督营造良好氛围。宪法法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰，加强宪法学习宣传教育是实施宪法的重要基础。要在全社会广泛开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的宣传教育，弘扬宪法精神，弘扬社会主义法治意识，增强广大干部群众的宪法意识，使全体人民成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。要坚持从青少年抓起，把宪法法律教育纳入国民教育体系，引导青少年从小掌握宪法法律知识、树立宪法法律意识、养成遵法守法习惯。要完善国家工作人员学习宪法法律的制度，推动领导干部加强宪法学习，增强宪法意识，带头尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法，做尊法学法守法用法的模范。由此可见，将宪法教育纳入国民教育体系是培养青少年宪法意识的重中之重，意义尤为深远。

1、全面掌握核心要义，坚定政治方向

要正确引导广大师生干部深刻理解和领悟宪法确立的指导思想、根本任务、基本原则，中国共产党领导地位，国家根本任务、发展历程、奋斗目标，人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体，国家机构等内容。要把党领导的历史逻辑、政治逻辑和法理逻辑全面准确地给广大师生讲清楚、讲明白，并让他们深刻领会其中要义，要让师生坚定一切跟党走的信念，提高自身政治觉悟，要做到全面实行宪法教育，让机关学校、师生干部、大中小学校都能接受宪法精神的洗礼。

2、全面融入学生学习生活，确保宪法精神深入人心。

要将宪法引入课堂。在语文、历史、政治等学科中适当切入宪法知识，引进宪法教育，尽量做到全学科渗透，多学科协同。要成立青少年宪法教育研究中心，使宪法教育的专业化、科学化，更容易被师生接受。要将宪法教育融入校园文化。比如在升旗仪式、开学毕业典礼、主题班会、社团活动宣读宪法的基本精神，学习宪法。在中小学生守则、中职学校学生公约、学校章程等制度规范中适当添加宪法的基本内容，提高学生的遵守宪法的自觉性。将宪法教育融入生活实践。在课外活动、假期实习、社会实践、志愿服务等方面有意识地设计宪法教育内容。在学校的行政职能上设立法治办公室、普法宣传办公室，招聘学校法律顾问，引进资深法律人士等为宪法教育保驾护航。此外，可以创设青少年宪法教育实验研究基地，宪法教育体会馆、宪法知识技能大赛来提高青少年学习宪法的积极性和主动性。与此同时，还可以通过实施开设宪法教育课堂，实施“宪法教育国培计划”，培养教授的宪法素养、，提高教授宪法知识水平和宪法教育教学技能。

3、开展“学宪法、讲宪法”活动，增强宪法教育吸引力、感染力。

目前教育部已连续两年举办全国学生“学宪法、讲宪法”活动，连续四年举办国家宪法日“宪法晨读”活动，全国青少年普法网访问量日渐增长，《宪法伴我们成长》广为传唱，宪法教育初见成效。今后，应该继续保持，力争新高。扩大参与面。要将宪法教育全面普及，不仅要涉及31个省(区、市)、新疆生产建设兵团及香港、澳门特别行政区，还要全面覆盖大中小学各学段，省市县校各层级。要强化宪法学习的仪式感，在“宪法晨读”活动中，坚持部长领读，全国同步诵读，让学生感受宪法的威严。要增强吸引力。邀请宪法学界的教授学者录制宪法教育视频，召集新闻媒体，网络，学校同步放映视频，让青少年在任何时候都能学习到宪法知识。

4、加强宪法解释与研究，为全社会学习贯彻宪法提供智力和人才支持。

教育系统不仅要面向师生开展好宪法教育，还要面向社会主动承担起宪法研究解释与宣传的责任。要加强宪法理论研究。通过召集宪法名家设立研究基地、组织课题攻关、培育智库等，打造一批“思想库”“智囊团”，产出一批宪法研究成果。认真做好舆论引导工作，强化意识形态责任制，规范课堂教学，管理好哲学社会科学人文科学学生沙龙、报告会、研讨会、讲座论坛等，对错误和不当言论及时引导、及时批驳、及时澄清。加强学科专业建设。支持宪法及相关专业发展，进一步明确教学规范、教师队伍、教学条件、教学效果、质量保障体系等，完善中国特色社会主义法学理论体系、学科体系、课程体系。加强法治人才建设与培养。强化法学实践教学，加强培养过程中的实习实训要求，提高实践教学学分比重。密切高校与社会联系，将实务部门的优质实践资源引进高校，转化为教学资源，加强校企、校地、校所合作，培养大批高素质法治人才。[1]

（二）优化各种培育环境，形成培育合力

1、加大宪法普法力度

习近平在党的十九大报告中指出：“加大全民普法力度，建设社会主义法治文化，树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念”。[2]通过全民普法，可以有效提高全体公民法律意识，同样对提高我国青少年的法律意识、宪法意识也具有重大意义。周叶中指出：“中国的依法治国，既要充分尊重宪法法律的权威、严格奉行宪法法律的统治，又要注重法治的精神品格和文化内涵”。[3]在通过开展社会普法活动的过程中，既要普及宪法相关知识的，也应该加大对宪法基本原则和宪法精神的宣传力度，在大中小学宣传普及宪法时，应该强化青少年对宪法内容、宪法精神、宪法原则、宪法制度的认同感和归属感。使青少年能够深刻的认识和理解宪法至上、民主平等、公平正义等宪法所包含的本质内容。社会宪法普法宣传教育是培养青少年宪法意识的重要途径之一，应该着重实施，不可忽视。

2、完善宪法实施制度

毛泽东在《关于中华人民共和国宪法草案》的讲话中指出“全国人民每一个人都要实行，特别是国家机关工作人员要带头实行，首先在座的各位要实行，不实行就是违反宪法”。[4]可见实施宪法是建设社会主义法治国家最基本的步骤。完善宪法实施制度，就是要保障宪法的各项规定可以完全得到彻底实施，公民能够自觉遵守宪法法规，对于违法违宪行为，都能够依法制裁，切实保护公民的基本权利，维护人民当家作主的地位。只有当宪法能够切实维护公民的基本权利，让公民能够有作为国家主人的责任感时，公民才会自觉遵守宪法、信仰宪法、维护宪法权威。在全面推进依法治国的大环境下，完善宪法实施制度也是进行社会主义法治建设的一项基础性工作。全面贯彻实施宪法，使公民可以切实感受到宪法的神圣权威，才能使公民特别是青少年对宪法产生强烈的认同感，自觉学习宪法，遵守和维护宪法，努力培养自身宪法意识。[5]

3、加强家庭宪法教育

家庭是组成社会的最小单元，父母是孩子的第一任老师，父母的言传身教对孩子成长具有深远影响。家庭教育对青少年宪法意识的培养具有举足轻重的作用。父母应该正确认识家庭宪法教育对孩子健康成长、全面发展的重要意义。加强家庭宪法教育，不仅符合全面推进依法治国的国家战略要求，同时可以从小培养孩子的宪法意识，使孩子在以后的学习和生活中更能好好保护自己。加强家庭宪法教育，可以从以下几个方面着手。首先，家长不应当只片面注重孩子的学业成绩，更应该关注孩子的日常行为习惯的养成，比如在孩子过马路时要教导他们红灯停，绿灯行，闯红灯是违法

[1] 参见朱之文. 把宪法法律教育纳入国民教育体系. 法制晚报，2018，第9版

[2]习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中共共产党第十九次全国代表大会上的报告. 北京：人民出版社，2017版

[3]周叶中. 关于“法治中国内涵的思考”，法制与社会发展，2013.

[4]《毛泽东文集》第六卷，人民出版社，1999，第328页.

[5]张千帆. 宪法实施的概念与路径. 清华法学. 2012.

行为，再如父母要教育孩子借人东西要归还，不能偷东西，盗窃、侵占也是违法行为等。对孩子好的行为习惯要鼓励与加强，不好的行为习惯要及时纠正和教育，使孩子从小养成遵纪守法的好习惯。其次，在孩子犯错误时，家长不要对孩子大吵大闹，甚至打孩子，而是要细心与孩子交流沟通，站在孩子的角度看待事情，学会换位思考，给孩子营造一个轻松良好的家庭氛围，孩子才会认真反思自己，才会知错就改。此外，还可以通过开办家长法制学校、发放法律通俗读本、组织家长观看“今日说法”等专题节口、开展家庭法律知识竞赛、评定法律星级家庭等方式提高家长的法律素质，营造青少年在生活中学习法律常识的良好家庭氛围。加强家庭宪法教育氛围，不但可以促进孩子的身心健康发展，而且还可以使孩子从小懂法、知法、守法和用法，养成良好的法律与宪法意识。[1]

（三）增强青少年宪法意识的自我培养能力

1、合理调节情绪和行为

青少年在日常生活和学习中要学会合理的调节不良情绪和控制自己的行为。一方面，学校、老师应切实履行宪法教育、管理义务，确保取得实效。在教学实际中，由于的授课方法单一，内容枯燥烦闷，青少年往往会丧失对宪法学习的兴趣，产生厌烦、抵触等不良情绪，此时学校和教师应积极引导学生合理调节自己的情绪，理性选择应对的行为，不要选择在课堂上玩手机、看其他杂书、睡觉甚至早退、逃课来逃避学习宪法。例如，学生觉得授课老师教学方式和内容上有问题，师生间可以定期相互交流，采取座谈会、网络直播等新模式开展教育，满足学生要求，保证教学质量。另一方面，青少年自身应正确认识宪法教育意义，积极调整心态，力争学有所成。当青少年在学习宪法过程中，应认识接受宪法教育的重要性和形成宪法意识的必要性，一旦产生畏难、厌烦情绪，自己应主动去克服。例如，遇到部分教授宪法的老师言行不一或者他所讲述的内容与自己所学的内容相互矛盾时，应该客观理性的去评价事件的性质，不能以偏概全，甚至扭曲事实，要多和老师同学交流，坚信宪法和法律的公正性，积极主动的学习宪法，培养宪法意识，提高自身宪法素养，力做全面发展的综合人才。[2]

2、树立正确的价值观

价值观，是人们对价值问题的根本看法，包括对价值的实质、构成、标准的认识，这些认识的不同，形成了人们不同的价值观。每个人都是在各自的价值观的引导下，形成不同的价值取向，追求着各自认为最有价值的东西。能否树立正确的价值观和科学、合理的价值取向，对一个人的发展是至关重要的。青少年正面临着人生发展的最为关键的时期，时代要求他们要在学习生活各方面全方位面对和思考如何正确处理个体与社会的关系等一系列重大问题。所以要学会生存、学会学习、学会创造、学会奉献，这些都是他们将来面向社会和生活所必须具有的最基本、最重要的品质。其中，最核心的就是学会如何做人：做一个有理想、有道德、有高尚情操，有利于社会、有利于国家的人。这就要求他们牢固树立正确的人生价值观。

树立正确的价值观，就要以马列主义、邓小平理论、毛泽东思想、新时期中国特色社会主义理论体系等正确的理论为指导，更要勇于实践，在具体的学习生活实践中培养、形成和提升自己崇高的人生价值观。青少年是作为未来社会建设者的一支重要生力军，影响青少年人生价值观形成和发展的因素必然是多方面的，不仅需要调动社会、学校、家庭等各方面的积极性，共同做好工作，更需要他们自觉实践，勇于探索，读书好学，多思好问，革新创造，锻炼敏锐的思维，形成良好的判断能力，努力使自己成为二十一世纪社会发展需要的会生存、善学习、勇于创新的复合型人才，将理想和现实、精神和物质统一起来，将个人利益和集体利益结合起来，把个人理想融入全体人民的共同理想当中，把个人的奋斗融入到为祖国社会主义现代化建设事业的奋斗当中，这样才能树立正确的价值观，摆正社会价值和个体价值、道德价值和功利价值关系，确实地肩负起建设有中国特色社会主义现代化的伟大使命，真正实现人生的价值。

五、结语

宪法意识作为社会意识的具体形式，它不是抽象的，而是与我们每个人的生活息息相关，宪法在赋予我们经济、政治、文化、社会生活等方面的权利的同时，也规定我们作为一个公民应该履行的义务。因此作为一个公民，我们不仅要遵守宪法，还要学习宪法，懂得运用法律来保护自己的合法权利，树立对宪法的神圣信仰，捍卫宪法权威。

文章通过分析青少年缺乏宪法意识的重要原因，阐述培养青少年宪法意识的必要性，再提出一

[1]参见陈楚庭. 增强大学生以宪法意识为核心义项的公民意识教育. 中共银川市委党校学报，2013

[2]参见汤艳春，康玉娟. 浅议大学生宪法意识的培育. 法制与社会，2015.

系列可行性措施，来引导青少年从小掌握宪法法律和知识，使之树立宪法意识，养成知法守法的良好习惯，最终做到知法、懂法，依法律己。

参考文献：

著作类

[1]张文显:《法理学》，高等教育出版社、北京大学出版社 2001 版，第 361 页。

[2] 习近平。决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中共共产党第十九次全国代表大会上的报告。北京：人民出版社，2017 版。

[3]《毛泽东文集》第六卷，人民出版社，1999，第 328 页.

[4] 《十六大以来重要文献选编(上)》.中央文献出版社，2005 年版.

期刊类:

[1] 李步云、刘士平:“论法与法律意识”,《法学研究》2003 年第 4 期

[2] 刘咏梅.美国青少年法制教育的特点及其启示.前沿，2005.

[3] 李德龙.《论宪法教育对宪政建设的价值构造》.《武汉大学学报(哲学社会科学)》版，2007 年第 2 期

[4]朱之文.把宪法法律教育纳入国民教育体系.法制晚报，2018，第 9 版

[5] 周叶中.关于“法治中国内涵的思考”，法制与社会发展，2013.

[6] 张千帆.宪法实施的概念与路径.清华法学.2012.

[7] 陈楚庭.增强大学生以宪法意识为核心义项的公民意识教育.中共银川市委党校学报，2013

[8]程凌.当代大学生宪法意识的培养.华南理工大学学报(社会科学版)，2006.

[9] 陶先林.论大学生宪法意识的培养.川北教育学院学报，2000.

[10] 汤艳春，康玉娟.浅议大学生宪法意识的培育.法制与社会，2015.