

JICHU JIAOYU XINGAINIAN GONGSHU

基础教育新概念丛书

■ 丛书主编 石中英 王卫东 王妙函

公民教育

■ 本书著 朱晓宏

GONGMIN JIAOYU

科学出版社



基础教育新概念丛书

公民教育

丛书主编 石中英 王卫东 王妙函
本书著 朱晓宏

教育科学出版社

· 北 京 ·

责任编辑 王 兰
版式设计 贾艳凤
责任校对 曲凤玲
责任印制 滕景云

图书在版编目 (CIP) 数据

公民教育 / 朱晓宏著. — 北京: 教育科学出版社,
2003.6
(基础教育新概念 / 石中英, 王卫东, 王妙函主编)
ISBN 7-5041-2468-0

I. 公... II. 朱... III. 公民教育 - 研究 - 中国
IV. D648.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 026833 号

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·北三环中路 46 号

市场部电话 010-62003339

邮 编 100088

编辑部电话 010-82085579

传 真 010-62013803

网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

印 刷 保定市印刷厂

开 本 850 毫米×1168 毫米 1/32

印 张 5.375

版 次 2003 年 6 月第 1 版

字 数 128 千

印 次 2003 年 6 月第 1 次印刷

定 价 10.00 元

印 数 1—5 000 册

如有印装质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

前言

当前，我国社会主义现代化事业正在蓬勃地向前发展，社会的各个方面迸发出巨大的活力。为了适应社会发展的客观需求，教育也必须发生深刻的变革。在基础教育领域中，就是由“应试教育”向“素质教育”的转轨。现在，基础教育正处在这个历史性的转变过程中，呈现出较为乐观的前景。但是来自基础教育第一线的大量信息也在说明，基础教育跨世纪的根本性转变不是轻而易举就能实现的事，还存在着从理论到实践，从制度到方法的许多问题，需要所有的教育工作者做出长期艰苦的努力。

在这个过程中，观念的转变是极为重要的一环，是一切工作的前提。只有在新的教育观念的指导下，才会有新的教育实践，并把这种教育实践由自发的、经验的高度提升到自觉的、理性的高度，主动适应社会发展的客观要求。这种新的教育观念，不能只存在于教育理论家、教育领导干部的头脑里，而应该走向丰富、复杂的教育实践当中去，为第一线的广大教育工作者所理解、应用、掌握、修正和发展，因为他们才是现代教育改革的中坚，新教育正是从他们手里诞生的。没有这个层次上的理论和实践结合的具体实现，基础教育的转轨是不可能的。每一位教育工作者以及全社会关注教育改革的人士都应该看到这一点。

现在，在各级各类基础教育实际工作者那里，一股争先恐后地学习教育理论的良好风气正在形成，这是中国教育史上所从来没有过的。但毋庸讳言，与此种热情不协调的是，由于长期以来

受经院式学风以及其他复杂因素的影响，我们教育理论工作者面对这种形势，一时还拿不出多少针对教育工作中的实际问题，适合教育实际工作者学习的教育理论来，特别是拿不出系统的、可读性较强、具有时代气息、与当前基础教育历史性变革的精神相一致的教育理论来。我们应该正视这个问题，并谋求积极的解决办法，从而满足教育实际工作者的强烈需要，为基础教育改革提供必要的理论指导。这就是我们编撰这套《基础教育新概念》丛书的出发点。

丛书编撰的宗旨是：力图完整、准确地把握有中国特色的社会主义现代化进程中的时代精神以及时代的教育精神，在中央和教育部关于基础教育改革根本精神的指导下，综合古今中外优秀的教育理论，结合时代具体的教育需要，为世纪之交的教育实际工作者提供一份丰盛的精神食粮，促进基础教育更快、更好地由“应试教育”向“素质教育”的转轨。

2 丛书计划出三批。首批出十本，它们是：《素质教育》《环境教育》《主体性教育》《情感教育》《集体教育》《创造教育》《健康教育》《青春期教育》《有效教学》以及《家校合作》，内容主要涉及国内和国外基础教育中的一些最新理论与问题。首批丛书出版后，引起了较好的社会反响，受到了广大中小学教师和教育管理人员的欢迎和好评。但这十个选题远远不能涵盖当前基础教育改革的主要方面与主要问题，满足深化素质教育改革的需要。因此，本丛书按计划出版第二批共七本。它们是：《艺术教育》《公民教育》《教学设计》《走向新课程》《行动研究》《研究性学习》《学校心理辅导》等。

为了保证丛书的质量，丛书的作者都是在各个问题上有较多研究的专家学者，对教育理论和教育实践两方面都比较了解。此外，丛书在选题、结构和写作上都力图打破高等师范教育教材的模式，根据广大实际教育工作者的知识基础与工作需要，努力体

现以下原则：

一、时代性 在选题、组织材料到历史研究、理论概括等各方面都力图紧紧地围绕当前和将来社会与个人发展的实际需要，体现鲜明的时代特色，不做无谓之论。材料要新，信息量要大，要有超前意识。在古今中外的关系上，坚持“洋为中用，古为今用”。

二、问题性 在兼顾全书逻辑性的同时，强调以问题为核心组织内容，不要求面面俱到。要有强烈的问题意识，在撰写的各个环节中都贯穿这种问题意识。所研究的问题要有针对性，针对人们教育思想上或实践中切实感到困惑的问题。问题的提出要明确，问题的分析努力切中时弊，一针见血。

三、普及性 在选材、写作时，心里要时刻想着广大的中小学教师，要反复地提醒自己是为他们提供理论指导，努力培养起一种教育责任意识。在注意文字的可读性，深入浅出，通俗易懂的同时，也要注意表述的科学性和准确性。

四、操作性 注意理论与实践相结合，为广大中小学教师提供一些可操作性的意见和建议，使他们在理论与实践两个方面都有收获。尽量地通过一些典型教育案例的分析来具体地说明某一教育理论及其一般策略。

丛书从创意到编写、出版，都得到了教育科学出版社李盼总编辑和责任编辑王兰副编审、鲁民副编审的积极支持、鼓励和指导，为丛书润色不少，在此深表谢意。但由于主编者水平有限，不足之处在所难免，恳请各位读者在使用过程中不吝赐教。

目 录

导论	(1)
第一章 公民教育概述	(4)
一、公民教育的历史	(4)
二、公民教育的内涵	(8)
三、我国实施公民教育的意义	(15)
第二章 公民教育的目标与评价	(22)
一、教育目的与目标	(22)
二、公民教育目标的构成	(30)
三、公民教育的评价	(36)
第三章 公民教育的内容	(48)
一、确定公民教育内容的依据	(48)
二、公民教育的具体内容	(53)
三、公民教育内容的安排	(67)
第四章 公民教育的原则、途径和方法	(69)
一、公民教育的原则	(69)
二、公民教育的途径	(75)
三、公民教育的方法	(82)

第五章 公民教育的教师 (89)

一、专职教师的作用 (90)

二、学校管理者与非专职教师 (92)

三、对于教师培训的若干建议 (94)

第六章 公民教育的主要模式 (96)

一、道德认知发展模式 (96)

二、关心体谅模式 (105)

三、价值澄清模式 (109)

四、社会行动模式 (117)

第七章 学校、家庭和社区的角色 (122)

一、学校的角色 (122)

二、家庭的角色 (126)

三、社区的角色 (131)

第八章 一些国家和地区的公民教育及其启示 (134)

一、法国的公民教育 (134)

二、新加坡的公民教育 (138)

三、美国的公民教育 (144)

四、我国香港地区的公民教育 (149)

五、对我国公民教育实践的若干启示 (156)

附录 培养“责任公民”的教育实践 (159)

主要参考文献 (164)

导 论

当代中国，在素质教育的强大呼声中，我们听到了太多的从经济发展需要、知识的运用和创新角度对人才素质的定义。然而我们的基础教育不能仅仅定位在培养专家和学者，还应该着眼于提高全体国民的综合素质。在综合的国民素质中，我们最落后的应是“公民素质”。

为什么中国人的公民素质落后？原因在于自从秦始皇以来的两千多年间，中国实行的政治制度和意识形态一直是封建制度与专制主义。统治者执行的是“民可使由之，不可使知之”的愚民政策，老百姓遵守的是“非礼勿视，非礼勿听，非礼勿言，非礼勿动”的奴隶主义。只是在农民革命引起的激烈社会变动中，它们才会受到“造反有理”的短暂破坏。然而农民革命胜利以后，新兴统治阶级马上又照原样建立起封建制度与专制主义的统治。这种社会历史形成中国人在社会生活中要么“指使”别人，要么“附和”别人，要么干脆退出“游戏”的心态。所以，中国的“国民性”始终没有能摆脱鲁迅所抨击的阿 Q 相。这种中国人的心态已远远不能适应现代中国发展的要求。

教育为未来培养的人才也不应是暴君、哈巴狗、极端个人主义者。现代教育应对“我们共同生活为了什么，干什么？”这样的问题做出回答，并使每个人具有积极参与民主生活的能力。事实上，社会上的每一个成员在其学习、工作和生活的各项活动过

程中，每天都应承担着自己对他人的责任。因此，现代学校教育应为每个人发挥其应有的作用做好准备，不仅要告知他们应享受的权利与应尽的义务，还应提高他们的社会生活能力，使青少年认识到，他们不能无限制地享受或掠夺社区、民族、国家的资源，而更应承担开发、建设和保护这些资源的神圣义务。现代学校教育不仅要使他们有这方面的知识，还要使他们有这方面的能力和信仰。为达到这样的目的，现代学校教育就不能满足于仅仅向青少年灌输已形成的共同的价值观念，从而把他们聚集到一起。事实上，教育的使命不是以刻板的形式去教授一些既定的戒律，而是使学校成为“民主实践的典范”，让孩子们在学校生活中结合具体问题了解自己有哪些权利和义务，以及自己的自由怎样受到他人行使权利和自由的限制等。

其实，公民教育与培养创新人才的素质教育并不矛盾，反而是相得益彰。创造性才能并不是孤立存在的，它需要独立自由的人格，这也是民主人格的特征。自由独立的人格需要民主平等的政治环境，这种环境是创造型人才成长的土壤。因此，不仅为了产生创新型人才，而且也为了一个民族的活力，我们需要一个民主的政治环境，需要使民众由“老百姓”转变为公民，由权威主义人格转变为民主人格，成为国家和社会生活中真正的“主人翁”。当代民主制度特别是社会主义民主制度下的公民具有独立自主、自尊自信的特征，具有大胆的和积极进取的精神，这使他们在知识领域里产生创造性才能。所以民主国家特别是社会主义民主国家往往是创造性源泉充沛的国家，而专制主义或权威主义国家则死水一潭，这并不是偶然的。

当我们为国家的落后和各种问题成堆而着急的时候，我们都意识到制约我们发展的一个重要因素是国民素质低。但很少有人意识到，正是由于公民意识的薄弱，制约了我国民主政治的发展，同时，也严重地阻碍了经济的发展和科技文化的进步。因

此，公民教育的问题已经非常迫切地摆在我们面前，其主要任务就是要培养中国人的公民意识，使在中国大地上因循守旧生活了几千年的中国人成为有现代意识的公民，成为有觉悟的公民，成为一个独立的、自由的、能主动追求自己的幸福、创造物质财富与精神文明的公民。实施公民教育刻不容缓。

第一章

公民教育概述

一、公民教育的历史

(一) 西方的公民教育

最早提出实施公民教育的是古希腊。古希腊时代，城邦与其成员（公民）的命运密不可分。为了维护城邦的利益，培养献身于城邦的公民被视为头等大事，各城邦都十分重视对未来一代进行公民教育。每个儿童从出生起，城邦就是他的最高监护人，要按城邦的需要来抚养和教育。在这方面，雅典和斯巴达各有千秋。斯巴达要求将奴隶主的子弟培养成忠于邦国的、体格健壮的勇敢武士，而雅典除培养公民的正义、忠诚、勇敢、节制等品德外，更注意发展其智慧和审美力，以便他们能够积极有效地参加雅典式的奴隶主民主社会生活。

17世纪以来，资产阶级革命陆续在西方取得成功。为了培养新兴的国民，巩固新的社会制度，西方各国的资产阶级政府都十分重视对未来一代的国民进行具有资产阶级思想倾向的公民教育。最早实施公民教育的是法国，其公民教育也最具代表性。在1789年法国制宪会议通过的《人权与公民权宣言》中，以及在

1791年颁布的第一部宪法中，都提出了公民教育的思想。同年颁布的《塔来朗法案》提出了公民教育的内容，规定：“学校应向学生讲解公民应尽的共同义务，讲解每个公民必须了解的法律和道德行为规范。”

法兰西第二共和国期间通过的《卡诺法案》规定：公民教育要教授公民应承担的权利与义务以及道德教育，还要发展学生自由、平等、博爱的情感。法兰西第三共和国颁布《费里法案》，实施十年义务教育，废除宗教课，始设公民道德教育课，要求学校承担为共和国培养合格公民的义务。后来，西方许多国家也相继开设公民课程，虽然名称各异，但实质相同，反映了新的社会阶级、生产力和生产关系对人的素质的客观要求。

早期的公民教育以培养公民义务为重点，把公民教育与道德教育结合起来，从根本上改变了宗教教育在学校的垄断地位。这是教育世俗化的开端，也是学校目标从仅仅培养贵族统治者转为培养社会公民的开始。当时开设的课程主要为“公民训导课”，从小学三年级开始设置，内容包括国家政治制度、法律常识和社会公德及一般公民的权利和义务等方面的初步概念，通过一系列的具体事例使学生理解所有权、普选权、服兵役等有关的公民权利与义务。

5

在不同时代和不同国家，随着“公民”内涵的变化，公民教育也发生相应的变化。随着资产阶级民族国家的形成和发展，一些资产阶级思想家如德国的黑格尔和费希特等都强调推行公民教育。最具代表性的是德国教育家凯兴斯泰纳的主张：一切教育的目的是要培养忠于国家的公民。他认为，不管公民的政治、宗教信仰如何，都要从“意志力、判断力、精细性和奋斗性”四个方面陶冶其性格，培养其精神，使他们为国家服务。他还将公民教育与劳动教育相结合，以使每个公民具有为国家服务的技能。教学内容通常包括本国的国体、政治、法律常识、公民学等。随

随着社会的发展,越来越多的资本主义国家意识到实施公民教育的必要性,于是,有些国家将公民课、地理、历史、社会学等课程的内容组成“社会学科”,并通过校外活动等方式对学生的公民意识加以强化。

(二) 中国公民教育的发展状况

我国古代只有培养君子的士大夫教育,没有培养公民的国民教育。直到1842年鸦片战争失败后,教育界才开始有了“教育救国”的呼声,严复首倡“鼓民力、开民智、新民德”救亡图强的主张。梁启超在《新民说》中也指出,教育要使国民具备人格,享有人权,并能自动、自主、自治、自立等。梁启超在1902年写的《论自由》一文明确指出:“凡生息于一国中者,苟及岁而即有公民之资格,可以参与一国政事……”这些有识之士的呼吁,反映了中国近代公民教育思想的开端。

在实践层面,中国的公民教育兴起于“五四运动”前后。1919年全国教育会联合会提出编订公民教材案。蔡元培提出实施“公民道德教育”的主张。从1922年至1949年新中国成立前,我国的中小学曾设置公民科。1922年该会拟定了《中小学课程标准》,首次把公民科列入中小学课程。1924年江苏省教育会、中华职业教育社等团体发起全国公民教育运动。1926年江苏省教育会组织公民讲习会,制订公民信条:发展自治能力,养成互助精神,崇尚公平竞争,遵守公共秩序,履行法定义务,尊重公有财产,注意公众卫生,培养国际同情;议定每年5月份开展为期一周的公民教育运动。当时,公民教育思潮盛极一时。

1932年,教育部规定小学开设《公民训练课》,同时颁布了《小学公民训练标准》。它制定的目标包括:①养成儿童卫生实践、道德力行等公民良好习惯;②增进儿童个人生活、团体活动等公民基本能力;③培育儿童关于人民权责、国际理解等公民基

本观念。但是，这个公民教育计划并没有真正实施，因为在国民党统治时期，蒋介石提出“党化教育”，并授意成立了“党化教育委员会”，拟定“党化教育大纲”，打着三民主义的口号，实现其一党专制的目的。蒋介石时期的“党化教育”就其性质而言，是在各级各类学校推行“一个党、一个主义”的封建法西斯教育。所以，真正意义上的公民教育已荡然无存。当时，中国共产党领导的地区，斗争的需要使政治教育成为核心内容。为了保卫革命根据地，学校教育主要是培养儿童的政治思想觉悟，为政治斗争和军事斗争服务。因此，也无暇顾及正式的公民教育。

中华人民共和国成立后，虽然没有正式提出公民教育的概念，但是在学校德育的内容中，明确提出培养学生“爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱护公共财物”的社会主义公德意识。为规范学生的行为，中小学有学生守则。同时，学校里对学生进行系统的政治理论教育。最初是《社会发展史》和《新民主主义论》，后来改为《中国革命常识》和《社会科学基本知识》。1949~1956年期间，学校的德育效果显著，青年人朝气蓬勃，人们的精神面貌很好。1957~1966年期间，受“左”倾思想的不良影响，有关方面在思想政治教育方面提出了一系列高不可攀的目标和要求。主要是：要求青年人承认共产主义即将到来，并要为立即实现共产主义而奋斗；将各种思想认识方面的问题都扩大为政治问题，并不恰当地进行批判和斗争。这种做法实际上并不能解决青年中客观存在的各种认识问题和道德行为问题。20世纪60年代初，教育部“左”倾思想有所抵制，制定了《中学五十条》和《小学四十条》，对学校应当怎样进行思想政治教育提出具体的要求。学校里开始进行基本的道德品质教育。“文化大革命”期间，正常的工作秩序遭到严重的破坏，学校教育放松、放弃了对学生基本道德品质的培养，甚至把粗野的行为视为革命性表现，这些都妨碍了青年一代的健康成长。中国共产党第

十一届三中全会以后，中共中央和教育部门陆续颁布了《中共中央关于改革学校思想品德和政治理论课程教学的通知》、《关于改革和加强中小学德育工作的通知》，以及《小学德育纲要（试行）》和《中学德育纲要》，还颁布了学生行为规范，这些都成为新时期学校德育的基本依据和内容。但是，由于我们的公民教育意识一向淡薄，所以一直以“大德育”涵盖公民教育的内容，没有提出明确的公民教育。

二、公民教育的内涵

（一）公民的内涵及其演变

“公民”一词在历史上有过不同的涵义。一般认为，公民作为一种政治身份，最早出现于希腊城邦政治结构之中。希腊文的“公民”（polites）一词就由城邦（polis）一词衍生而来，其原意为“属于城邦的人”，“城邦正是若干公民的组合”，“若干公民集合在一个政治团体以内，就成为一个城邦”^①。所以，公民是构成城邦的基本要素，他们是“属于城邦的人”。

古希腊的公民身份只是少数人的一种特权，在与其他无公民权居民的对照中，公民的身份和地位才鲜明地凸现出来。与邦内其他居民相比，他们觉得自己属于城邦。与外邦公民相比，也只有这个城邦属于他们。这种对城邦的归属感十分强烈，因此，他们个人的安危荣辱，首先取决于城邦的命运。当城邦灭亡时，他们是首当其冲的受害者，奴隶依然做奴隶，外邦人依然是外邦人，他们却失去了公民特权。失去了城邦，他们就沦为奴隶或外邦人，有时还遭到集体屠杀。城邦强盛，首先得益的也是他们。

^① 亚里士多德：《政治学》，109、118—119页，商务印书馆，1981。

因此，他们最珍爱的自由，只有在他们自己的城邦里才能得到。所以，公民观念首先是一种特权观念。

纵观古希腊公民的这种特殊身份，是部落向城邦演进过程中部落成员保留下来的一项“历史权利”。在城邦形成之前，部落成员间的血缘纽带被视为神圣的，血缘部落与外人之间的界限非常严格。同一血缘集团的人自视为一个“自然”的整体。这种“自然”的整体在希腊人的观念中又被其宗教信仰和宗教生活所加强。部落有自己崇奉的神，有自己的神坛、圣火和祭司。其神垣只有本部落的人才能进入，其公餐（神餐）和佳节也只有他们才能参加。部落的神绝对排斥外人，在这方面，有严格的禁忌。神不接受外人的祭享，甚至外人窥见祭仪亦被视为不祥。这一切都在部落成员与外人之间形成了严格的界限，无形中也使部落成员产生与部落一体化的感觉。

但是，城邦制下的公民与君主制下的臣民存在明显的不同。城邦的共和政治起源于血缘关系，是具有共同祖先的原始家族和部落的联合。由部落演变为城邦，部落成员成为城邦公民，而城邦的宗教仍是排外的。人们仍以部落时代血缘和宗教共同体的观念来看待城邦，部落时代个人与社会整体的关系影响着公民的观念。君主制下的臣民也属于国家，但因为国家属于君主，所以他们归根结底是君主的臣仆，而公民所归属的国家是公民共同体，他们是共同体的成员而不是任何个人的臣仆。

目前通行的“公民”的涵义，则源于17~18世纪欧洲资产阶级革命时期。法国大革命使自由、平等、博爱的观念深入人心，人们对公民的内涵也有了新的理解。一般而言，公民是指具有某国国籍，根据该国宪法享受权利，承担义务的自然人。由此可见，公民实则是一个国家或社会的成员，是一种资格。根据《人权宣言》提出的人生而平等的原则，每个公民都有平等的权利和义务。公民的基本权利和义务都是由一国的宪法规定的，是