

21Shijichu Oumeng
Jiji Gongmin Jiaoyu Yanjiu

21世纪初欧盟 积极公民教育研究

颜剑英 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

本书是教育部人文社会科学研究规划基金项目“欧盟积极公民教育及其对中国公民教育的启示（10YJAZH100）”的最终研究成果。

21Shijichu Oumeng
Jiji Gongmin Jiaoyu Yanjiu

21世纪初欧盟 积极公民教育研究

颜剑英 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

21 世纪初欧盟积极公民教育研究/颜剑英著. —北京: 知识产权出版社, 2016. 2

ISBN 978 - 7 - 5130 - 3924 - 6

I. ①2… II. ①颜… III. ①欧洲国家联盟—公民教育—研究—21 世纪 IV. ①D750. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 280139 号

内容提要

欧盟积极公民教育是指欧盟及其成员国为培养积极公民而进行的公民教育活动。本书在分析欧盟国家积极公民教育的现实背景与理论基础的前提下, 以终身学习进程中的学前教育、中小学教育、高等教育与成人教育四个阶段以及正规教育、非正规教育和非正式教育三种教育方式的分析框架, 对欧盟积极公民教育的必要性、主要内容、具体实践、成效与问题及其对中国公民教育的启示进行了较为全面的分析。本书对从事中外公民教育研究或者关注公民社会建设与公民教育的读者具有一定的参考价值。

责任编辑: 国晓健

封面设计: 春天书装

责任校对: 谷 洋

责任出版: 孙婷婷

21 世纪初欧盟积极公民教育研究

颜剑英 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号 (邮编: 100088)

责编电话: 010 - 82000860 转 8335

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

印 刷: 三河市国英印务有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

版 次: 2016 年 2 月第 1 版

字 数: 416 千字

ISBN 978-7-5130-3924-6

网 址: <http://www.ipph.cn>

天猫旗舰店: <http://zscqchs.tmall.com>

责 编 邮 箱: guoxiaojian@cnipr.com

发 行 传 真: 010 - 82000893/82005070/82000270

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 18.5

印 次: 2016 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 49.00 元

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

本书是江苏省教育科学规划“十二五”重点自筹项目“欧洲公民教育一体化趋势中的民主公民教育及其对中国的启示 B-b/2013/01/028)”、江苏高教学会立项课题“欧盟高校的民主公民教育及其启示 (KT2011553)”的研究成果。

前言

20 世纪 90 年代后期, 欧盟提出了“积极公民身份”(active citizenship)^① 理念。自此以后, 欧盟及其成员国为了积极公民的培养兴起了公民教育的新浪潮。结合积极公民教育(Education for Active Citizenship)的实践活动, 欧盟学者们进行了较多的研究, 主要表现在以下几个方面:

第一, 关于“积极公民”的含义。尽管学者们对积极公民的定义表述各有不同, 但都强调积极公民的“参与”属性。如英国学者伯纳德·克里克认为, 积极公民“愿意并且有能力对公共生活施加影响, 积极参加志愿者活动与公共服务”(Crick, 2000)^②; 奥地利知名研究机构 Regioplan 的研究报告认为, 积极公民是“以认可法治、人权为基础, 以忍耐与非暴力为特征的政治参与和社会参与”(Regioplan, 2005)^③; 类似的观点还体现在欧盟终身学习研究中心的一份研究报告中, 在这份报告中, 霍斯金恩斯等学者认为积极公民身份是“以互相尊重、非暴力和遵循人权与民主为特征的公民社会、社区和(或)政治生活参与”(Hoskins et al., 2006)^④; 等等。

第二, 关于积极公民的公民能力(civic competence)。如同学界对积极公民定义的研究一样, 对积极公民公民能力的研究角度也互不相同。有的学者从政治、经济、社会文化三个维度来描述积极公民的公民能力, 也有学者从公民个人与社区两个不同的角度加以分析。对公民能力内容的规定也各有差异。如欧盟委员会下属的“终身学习研究中心”的有关研究成果认为, 它包括知识、技能、态度、价值观与认同五个方面(CRELL, 2008)^⑤; 霍斯金恩斯等学者则将公民能力概括为公民价值观、社会正义、参与态度以及对民主制度的认知四方面(Hoskins et al., 2008)^⑥; 等等。

第三, 关于积极公民教育的监测与评价。积极公民教育的评价体系也是学界研究的重要内容。例如, “终身学习研究中心”的“民主积极公民”研究小组构建了一套包括 63 个基础指标的“积极公民综合指数”, 并以此为基础对欧盟各国积极公民的现

① 针对 active citizen 与 active citizenship, 我国学界有两种不同的翻译, 一种为“积极公民”与“积极公民身份”, 另一种为“主动公民”和“主动公民身份”, 本书采用第一种翻译。

② Bernard Crick, *Essays on Citizenship*, London: Continuum, pp. 2-3, 2000.

③ Marga de Weerd, Mireille Gemmeke, Josine Rigter & Coen van Rij, *Indicators for monitoring Active Citizenship and citizenship education*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek, 2005, p. II.

④ Bryony L. Hoskins, *Draft framework on indicators for Active Citizenship*. Ipsra: CRELL, 2006.

⑤ CRELL, *Measuring Civic Competence in Europe*, 2008.

⑥ Bryony L. Hoskins & Massimiliano Mascherini, “Measuring Active Citizenship through the Development of a Composite Indicator”, *Social Indicators Research*, February 2009, Volume 90, Issue 3, pp. 459-488.

状进行了分析 (CRELL, 2006)。^① Regioplan 报告的监测指标则包括两方面: 在积极公民的评价方面, 从政治参与和社会参与两方面提出了 7 个指标; 在积极公民教育方面, 则依据“投入”与“产出”两个阶段, 从知识、态度、价值观、技能与教育文化五方面各设立了 23 个与 16 个指标 (Regioplan, 2005)。^②

第四, 关于积极公民的教育方式。研究者们发现, 尽管在欧盟各成员国之间及其成员国内部, 积极公民教育的具体措施各有不同, 但成员国都强调各级教育机构正规教育 (formal education) 的课程学习与校园、社区的积极参与是积极公民教育的主要途径, 同时也重视非正规教育 (nonformal education) 与非正式教育 (informal education) 对积极公民教育的重要作用 (ETGACE, 2006; DG EAC, 2007; Jaap Scheerens et al., 2009, etc.)。^③

第五, 关于积极公民的教育实践研究。欧盟官方的研究报告认为, 欧盟积极公民教育指“获取以社群价值观为基础的知识、态度与技能的过程”, “包括针对不同年龄与不同社会经济地位的所有目标人群进行的所有与公民教育相关的活动” (DG EAC, 2007)^④。因此, 对欧盟积极公民教育实践的研究事实上包括了 21 世纪初以来对欧盟公民教育实践的所有相关研究, 这方面无疑已经取得了较多的研究成果。其中较有影响的实证研究主要有两个方面: 一是欧盟教育、视听与文化执行局 (EACEA) 下属的研究机构 Eurydice 2005 年、2012 年进行的两次关于欧洲中小学公民教育实施情况的研究, 另一个是国际教育成就评价联盟 (IEA) 在 2009 年组织的国际公民意识和公民教育研究项目 (ICCS) 中关于欧洲地区初中学生公民教育实施成效的研究 (Eurydice, 2005、2012; IEA, 2009)。^⑤ 这两项研究与其他大部分的实证研究一样, 都是针对欧盟初中等教育阶段的正规教育中的积极公民教育活动进行的, 基本没有涉及其他教育阶段的积极公民教育活动以及积极公民教育的其他教育方式。

① Hermann Josef ABS and Ruud VELDHUIS, *Indicators on Active Citizenship for Democracy – the social, cultural and economic domain*, Paper by order of the Council of Europe for the CRELL – Network on Active Citizenship for Democracy at the European Commission's Joint Research Center in Ispra, Italy, August 2006.

② Marga de Weerd, Mireille Gemmeke, Josine Rigter & Coen van Rij, *Indicators for monitoring Active Citizenship and citizenship education*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek, 2005.

③ John Holford and Ruud van der Veen, *Lifelong Learning, Governance and Active Citizenship in Europe*, ETGACE project, 2006; DG Education and Culture, *Study on Active Citizenship Education*; Jaap Scheerens (ed.), *Informal Learning of Active Citizenship at School: An International Comparative Study in Seven European Countries*, Springer, 2009.

④ DG Education and Culture, *Study on Active Citizenship Education*, 2007, p.4, available at http://ec.europa.eu/education/more-information/doc/activecit_en.pdf.

⑤ 1. Eurydice, *Citizenship Education at school in Europe*, available at http://www.indire.it/lucabas/lkmw_file//eurydice///Citizenship_schools_Europe_2005_EN.pdf 2005 年研究报告中涉及 30 个欧洲国家, 其中包括 25 个欧盟成员国。

2. *Citizenship Education in Europe*, available at http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/139EN.pdf 2012 年研究报告涉及 31 个欧洲国家, 其中包括 27 个欧盟成员国。

3. David Kerr, Linda Sturman, Wolfram Schulz and Bethan Burge, *ICCS 2009 European Report: Civic knowledge, attitudes, and engagement among lower – secondary students in 24 European countries*, IEA, 2010. 该报告涉及 24 个欧洲国家, 其中包括 22 个欧盟成员国。

总之,欧盟学界对欧盟积极公民教育的研究已取得了较丰富的成果,但也存在一些不足之处,因此,对欧盟积极公民教育的研究还将进一步加强。预计未来研究的重点可能有以下几点:一是关于各成员国制约积极公民教育的因素以及如何消除积极公民教育过程中政策与实践的差距;二是探索更加有效的积极公民教育方式;三是如何推进学龄前儿童教育、高等教育以及成人教育三个阶段的积极公民教育活动;四是如何进一步发挥非正规、非正式教育对积极公民教育的促进作用;等等。

我国学界只有少数学者对当前西方积极公民身份理论与积极公民教育现象给予了关注。例如,在积极公民身份理论方面,肖滨《让公民直面“res publica”——当代共和主义塑造积极公民的战略性选择》一文立足当代西方共和主义思想,认为培养积极公民是治理当代西方公民唯私主义综合征与政治参与冷漠症的根本途径,而塑造积极公民的战略选择就是“让公民直面作为公共资产、公共领域的‘res publica’,使之成为享有共和权利、富有公共精神、认同和热爱共和国的共和公民”(肖滨,2006)^①;任剑涛《论积极公民——共和主义与自由主义的公民定位分析》一文分析了当代西方两大主要公民身份理论——自由主义与共和主义对积极公民身份的理论定位,认为“共和主义站在积极自由的立场上,对积极公民进行了全方位的褒扬,对自由主义的消极自由进行了消极公民的界定并加以严厉批判”,而“自由主义在公私领域、国家与社会领域分流发展的基础上,明确界定了公民以消极自由维权、以积极参与结社的立场”,因此,“共和主义对自由主义消极公民的批判是不成立的”(任剑涛,2014)^②。在积极公民教育方面,饶从满在《主动公民教育:国际公民教育发展的新走向》(“主动公民”即本书中的“积极公民”)一文中分析了当代西方公民教育从被动公民教育到主动公民教育的转变,认为主动公民就是“知情的、负责任的、参与型公民”,主动公民教育是一种“广义的公民教育”(饶从满,2006)^③;刘丹在《国际公民教育的视界:主动公民身份再造》一文中认为:“为了有效地应对主动公民身份消解带来的危机,西方公民教育界开展了政治性描述、理论性界定和经验性分析三种研究路径。在实践中,以‘全校策略’框架为代表的主动公民身份再造运动更是风起云涌。”^④另外,杜海坤、孙来麟、黄少成在《美国“主动”公民教育理念和实践及启示研究》一文中对美国积极公民教育进行了研究,认为美国“‘主动’公民教育理念提倡在多元化的美国社会,通过实践教育方式促使学生形成公民权责意识、养成公民品格,并掌握‘对话与合作’等公民参与技能”(杜海坤、孙来麟、黄少成,2014)^⑤;康秀云《美国培育积极公民的志愿服务路径研究》一文则对当代美国积极公民教育的途径进行了分

① 肖滨:“让公民直面‘res publica’——当代共和主义塑造积极公民的战略性选择”,载《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版)》2006年第6期,第47-55页。

② 任剑涛:“论积极公民——共和主义与自由主义的公民定位分析”,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2014年第1期,第5-16页。

③ 饶从满:“主动公民教育:国际公民教育发展的新走向”,载《比较教育研究》2006年第7期,第1-5页。

④ 刘丹:“国际公民教育的视界:主动公民身份再造”,载《比较教育研究》2010年第1期,第63-66页。

⑤ 杜海坤、孙来麟、黄少成:“美国‘主动’公民教育理念和实践及启示研究”,载《湖北社会科学》2014年第6期,第176-181页。

析,认为“志愿服务作为美国培育积极公民的重要路径之一,有多种实践机制保障其持续发展”(康秀云,2012)^①;等等。

与此同时,我国学界对欧洲地区的公民教育进行了较多的研究,出版了一些较有影响的著作;但这些成果的研究对象主要是西欧英、法、德等发达国家公民教育的历史、演进、现状、经验等方面(秦树理,2005;蓝维、高峰等,2007;唐克军,2008;檀传宝等,2011;李丁,2012;等等),而对欧盟超国家层面的公民教育政策,特别是21世纪初以来欧盟终身学习进程中兴起的以培养积极公民为中心任务的公民教育浪潮的研究还比较缺乏。以“公民教育”“积极公民”(或“主动公民”)为篇名在中国期刊网等中文数据库检索,没有发现直接论及欧盟积极公民教育的论文,在国家图书馆检索也未发现以这一问题为主要研究对象的著作。

由此可见,欧盟积极公民教育无疑是值得我国学界开展更多研究的主题。其研究意义主要体现在两个方面:第一,有助于我们加深对当代西方公民教育理论与实践的认识。欧洲不但是西方公民身份与公民教育理论的发源地,而且在公民教育的实践方面也积累了丰富经验。当前在欧盟一体化进程不断加快的情况下,欧盟公民教育呈现出趋同之势,其推行的积极公民教育代表了当代西方公民教育的新走向。因此,对当前欧盟积极公民教育进行研究,有助于我们把握当代西方公民教育的新发展,丰富我们对公民身份与公民教育理论的认识。第二,可以帮助我们借鉴欧盟公民教育的成功经验,深化对我国公民教育实践活动的思考。公民教育在我国的全面展开,仅靠自己的实践探索是不够的,我们必须充分借鉴国外公民教育的成功经验。研究欧盟的积极公民教育,吸取其有益经验,有助于我们在公民教育的实践活动中扬长避短,更好地推进我国公民教育的发展。

有鉴于此,本书对21世纪初欧盟的积极公民教育进行了初步研究。研究内容如下:

第一章分析了21世纪初欧盟积极公民教育的现实背景。本章第一、二、三节分别从欧盟国家的民主参与赤字、公民社会危机、经济困境分析了自欧盟成立以来欧盟成员国在政治、经济与公民社会建设三个方面面临的各种困难,阐述了欧盟推行的积极公民教育活动对促进欧盟各国发展与一体化进程的重要意义;第四节分析了欧盟自20世纪90年代以来实施的终身学习战略及其对欧盟积极公民教育活动的积极作用,正是这一战略的实施使得当代欧盟公民教育具备了新的时代特征。

第二章阐述了21世纪欧盟积极公民教育的理论基础。本章第一节概括了自由主义、公民共和主义、社群主义、超国家主义、女权主义、多元文化主义等当代西方的主要公民身份理论的主要观点;第二节分析了欧盟积极公民的内涵、外延及其相应的公民能力;第三节梳理了欧盟地区公民教育的发展历史以及当代欧盟地区公民教育的主要模式,进一步阐述了欧盟积极公民教育全过程、全方位的公民教育理念。

第三章从终身学习视域下公民接受教育的四个阶段对欧盟积极公民教育的全过程

^① 康秀云:“美国培育积极公民的志愿服务路径研究”,载《外国教育研究》2012年第7期,第113-121页。

特征进行了分析。本章包括五节，其中，第一节简要介绍了欧盟国家全过程的积极公民教育所包括的学龄前儿童教育、初等与中等教育、高等教育以及成人教育的四个阶段；第二、三、四、五节分别以终身学习进程中的四个阶段为分析框架，论述了在这四个不同阶段中进行积极公民教育的必要性、可能性以及各个不同阶段中积极公民教育具体的教育内容。

第四章从终身学习视域下公民接受教育的三种方式分析了欧盟积极公民教育的全方位特征。本章第一节分析了公民教育过程中正规教育、非正规教育与非正式教育三种教育方式的表现与特点；第二、三、四节以正规教育、非正规教育与非正式教育为分析框架，分别论述了欧盟积极公民教育在学龄前儿童教育、初等与中等教育、高等教育及成人教育这四个不同阶段中的三种不同教育方式的表现特征，在此基础上相应地介绍了正规、非正规与非正式积极公民教育的主要实践情况。

第五章分析了欧盟积极公民教育的成效及其存在的主要问题。本章第一节基于国际教育成就评价联盟（IEA）2009年关于国际公民意识与公民身份教育（ICCS）的研究成果，对欧盟初中阶段积极公民教育的成效进行了分析；第二节分析了欧盟积极公民教育实施过程中存在的主要问题，即积极公民教育的全过程与全方位特征未能得到充分体现，具体表现为：全过程方面高等教育与成人教育阶段的公民教育基本缺失；全方位方面非正规与非正式公民教育方式的重要作用未曾得到充分发挥。

第六章揭示了欧盟积极公民教育对中国的借鉴价值。第一节指出我国需要构建“知、情、行合一”的特色积极公民，分析了中国特色积极公民在认知、情感与实践三个维度的具体内涵；第二节从建立政府主导下全社会参与的公民教育体制、树立以终身学习为核心的公民教育理念、确立“知、情、行合一”而又具有不同阶段性特点的公民教育内容体系、探索全方位的实践主导型的公民教育模式等四个方面，对构建培育中国特色积极公民的公民教育体系进行了初步的思考。

目 录

第一章 欧盟积极公民教育的现实背景	1
第一节 欧盟“民主参与赤字”与积极公民教育	1
一、欧盟“民主参与赤字”现象的主要表现	2
二、欧盟“民主参与赤字”现象的原因分析	5
三、欧盟国家的直接应对措施	9
四、解决“民主参与赤字”问题需要培养公民的积极参与意识	12
第二节 欧盟社会危机与积极公民教育	12
一、欧盟社会危机的主要表现	13
二、欧盟社会危机的后果	19
三、欧盟国家应对社会危机的战略措施	24
四、治理欧盟社会危机呼唤积极公民身份的培育	27
第三节 欧盟经济振兴与积极公民教育	28
一、21 世纪初欧盟的经济困境及其原因	29
二、21 世纪初欧盟经济振兴战略分析	33
三、积极公民教育对欧盟经济振兴的重要意义	39
第四节 欧盟终身学习战略与积极公民教育	40
一、欧盟终身学习战略的依据与背景	40
二、欧盟终身学习战略实施的基本情况	43
三、终身学习战略为积极公民教育创造了前提条件	47
第二章 欧盟积极公民教育的理论基础	50
第一节 欧盟积极公民身份的理论渊源	50
一、自由主义公民身份理论	51
二、社群主义公民身份理论	57
三、公民共和主义公民身份理论	61
四、其他公民身份理论	68
第二节 欧盟积极公民身份的含义及其公民能力分析	82
一、欧盟积极公民身份的含义	82
二、欧盟积极公民身份的基本内涵	87
三、欧盟积极公民的公民能力	93
第三节 公民教育理论与欧盟积极公民教育	96

一、欧盟地区公民教育的历史演进	97
二、当代西方主要公民身份理论中的公民教育思想	99
三、对当代西方公民教育模式的不同解读	109
四、对欧盟积极公民教育模式的简要概括	111
第三章 全过程的欧盟积极公民教育	113
第一节 终身学习视域中欧盟积极公民教育的四个阶段	113
一、学龄前儿童教育阶段	114
二、初等教育与中等教育阶段	114
三、高等教育阶段	115
四、成人教育阶段	115
第二节 学龄前儿童教育阶段积极公民教育的必要性与主要内容	116
一、学龄前儿童教育阶段是积极公民培养的启蒙时期	116
二、学龄前儿童教育阶段积极公民教育的主要内容	125
第三节 初等、中等教育阶段积极公民教育的必要性与主要内容	128
一、初等、中等教育阶段积极公民教育的必要性	128
二、初等、中等教育阶段积极公民教育的主要内容	132
第四节 高等教育阶段积极公民教育的必要性及其主要内容	135
一、高等教育阶段公民教育的回归	135
二、高等教育阶段积极公民教育的主要内容	139
第五节 成人教育阶段积极公民教育的必要性与主要内容	141
一、成人教育阶段积极公民教育的必要性	142
二、成人教育阶段积极公民教育的主要内容	145
第四章 全方位的欧盟积极公民教育	148
第一节 终身学习视域中欧盟积极公民教育的三种方式	148
一、正规教育	148
二、非正规教育	149
三、非正式教育	150
第二节 欧盟积极公民教育中的正规教育及其主要实践	151
一、积极公民教育中的正规教育在各个不同阶段的表现	152
二、对中小学正规积极公民教育活动的实证分析	155
第三节 欧盟积极公民教育中的非正规教育及其主要实践	176
一、积极公民教育中的非正规教育在各个不同阶段的表现	176
二、活动参与型的非正规积极公民教育活动的案例分析	179
第四节 欧盟积极公民教育中的非正式教育及其实现形式	201
一、非正式教育在欧盟积极公民教育不同阶段的表现	201
二、欧盟非正式积极公民教育的实现形式	205

第五章 欧盟积极公民教育的成效与问题	217
第一节 欧盟积极公民教育的成效——基于 ICCS 研究结果的分析	217
一、ICCS 研究及其欧盟参与国家的基本情况	218
二、ICCS 研究中欧盟国家初中阶段积极公民教育的成效	223
第二节 欧盟积极公民教育实践中存在的主要问题	239
一、高等教育与成人教育阶段的公民教育基本缺失	239
二、非正规与非正式公民教育方式的重要作用未充分发挥	242
第六章 欧盟积极公民教育对中国的启示	246
第一节 培养“知、情、行合一”的中国特色积极公民	246
一、中国特色积极公民的认知维度	246
二、中国特色积极公民的情感维度	248
三、中国特色积极公民的实践维度	250
第二节 构建培育中国特色积极公民的公民教育体系	251
一、建立政府主导下的全社会参与的公民教育体制	251
二、树立以终身学习为核心的公民教育理念	252
三、确立知、情、行合一而又具有阶段性特点的公民教育内容体系	254
四、探索全方位的、实践主导型的公民教育模式	255
参考文献	257
后 记	277

表 目 录

表 1-3-1	1993~1999 年欧元区 15 国的实际 GDP 增长速度及其比较	29
表 1-3-2	欧盟 2002~2010 年 GDP 增长速度及其比较	30
表 1-3-3	欧盟 21 国及其他相关国家的 15~64 岁人口的就业水平及其比较	31
表 1-3-4	欧元国家 2000~2012 年年均劳动生产率增长水平	32
表 1-3-5	欧盟及其他相关国家 1995~2005 年间的研发投入水平	33
表 4-1-1	正规、非正规及非正式教育中公民教育的特点	151
表 4-2-1	欧盟国家中小学校积极公民正规教育中的课程开设情况	157
表 4-2-2	欧盟国家中小学校公民教育课程的时间安排	162
表 4-2-3	欧盟国家中小学校正规积极公民教育的教育目的	164
表 4-2-4	欧盟国家中小学校正规课程积极公民教育的主要教育内容: 知识与理解 (一)	166
表 4-2-5	欧盟国家中小学校正规课程积极公民教育的主要教育内容: 知识与理解 (二)	168
表 4-2-6	欧盟国家中小学校正规课程积极公民教育的主要教育内容: 技能	170
表 4-2-7	单独开设公民教育课程的欧盟国家对学生公民教育考核成绩 作用与影响的不同态度	173
表 4-2-8	欧盟国家中小学校正规课程中的积极公民教育的实际考核内容	174
表 4-2-9	欧盟国家中小学校正规课程中的积极公民教育理论知识 考核评判标准 (考核主体)	175
表 4-2-10	欧盟国家中小学校正规课程积极公民教育理论考核具体形式	175
表 4-4-1	欧盟各国青年公民近三年参与各层次政治选举投票活动的情况	206
表 4-4-2	欧盟各国公民的非正式政治活动参与状况	207
表 4-4-3	欧盟青年公民参与公民社会活动的主要类型	208
表 4-4-4	欧盟 27 国青年公民参与公民社会活动的分布情况	209
表 4-4-5	18~25 岁公民体育运动与公民意识之间的关系	210
表 4-4-6	欧盟国家公民通过电视、广播、报纸等媒体对政治的关注程度	212
表 4-4-7	欧盟民众关于家庭在培养儿童 (青少年) 态度与 价值观方面作用的观点	213
表 4-4-8	欧盟民众对休闲时间里与“高尚人士”交往的重要性的认识	214
表 4-4-9	欧盟民众与朋友谈论政治话题的可能性	215

表 5-1-1	ICCS 研究的主要工具	219
表 5-1-2	欧盟参与国初中阶段公民意识与公民身份教育过程中的重要环节	221
表 5-1-3	欧盟参与国初中阶段公民意识与公民身份教育中的主题	222
表 5-1-4	欧盟参与国目标学生的公民知识水平	225
表 5-1-5	欧盟参与国目标学生对欧盟及其机构的“知情”水平	226
表 5-1-6	欧盟参与国目标学生对欧盟法律与政策的认知状况	227
表 5-1-7	欧盟参与国学生对欧元的认知状况	228
表 5-1-8	欧洲参与国学生对民族国家的身份认可意识	230
表 5-1-9	欧盟参与国学生对欧盟的认可与归属意识	230
表 5-1-10	欧盟参与国学生的欧洲身份认可及其与民族国家、 全球公民身份认可之间的关系	231
表 5-1-11	欧洲参与国学生对多元文化社会中平等权利的认识	232
表 5-1-12	欧洲参与国学生对移民权利的认识状况	233
表 5-1-13	欧盟参与国学生对欧盟内部移民现象的认识	233
表 5-1-14	欧盟国家学生对各个层次政治与社会问题的兴趣程度	235
表 5-1-15	欧盟参与国学生与公民参与相关的活动的情况（一）	236
表 5-1-15	欧洲参与国学生与公民参与相关的活动的情况（二）	236
表 5-1-16	欧洲参与国学生国内公民社会活动的实际参与程度	237
表 5-1-17	欧洲参与国学生欧洲层次公民社会活动的实际参与程度	237
表 5-1-18	欧盟参与国学生在达到法定投票年龄之后的政治参与意愿	237

第一章 欧盟积极公民教育的现实背景

1993年11月1日,随着《马斯特里赫特条约》^①的正式生效,欧盟作为一个重要的区域一体化组织崛起于国际舞台。自此以后,伴随欧盟经济一体化进程的不断加快,政治一体化成为欧盟及其成员国的重要议题。在政治一体化进程中,欧盟及其成员国为了促进民主政治体制的完善与公民社会建设,开始积极倡导培育积极公民,并在公民教育领域推行了一系列相关的积极公民教育政策。欧盟积极公民教育(Education for Active Citizenship)的大力推动具有复杂的现实背景,其中既有欧盟各成员国内部民主政治与公民社会建设的现实诉求,又有重振欧盟经济的迫切需要;既是欧盟及其成员国应对各种社会挑战的有效措施,也是欧盟国家建设终身学习型社会的必然结果。

第一节 欧盟“民主参与赤字”与积极公民教育

20世纪90年代以来,人们发现,不管是在欧盟各国的民主政治与公民社会建设当中,还是在欧盟政治一体化的进程之中,不管是民主制度完善的西欧、北欧发达国家,还是处于民主转型当中的中欧、东欧国家,西方社会赖以建立的基石——民主政治的发展都面临不同程度的考验。一方面,欧盟及其成员国的各种政治治理结果未能达到广大民众的期望,因而逐渐失去民意的支持,进而在民众中引发了对欧盟民主治理合法性与成员国民治理效率的质疑;另一方面,各国民众对公民社会与民主政治的参与程度总体上呈现不断下降的趋势。学术界的研究把这两种现象都称为“民主赤字”(democratic deficit)。但笔者认为,准确地说,前一种现象表现为民主机构的治理未能达到民众的预期,因此是一种“民主治理赤字”现象;而后一种现象表现为处于民主政治之中的成员本应该积极参与各种民主政治活动而未能参加,是一种“民主参与赤字”现象。前者是后者产生的重要根源,后者反过来加剧了前者的严重程度。而这种“民主参与赤字”现象正是引起欧盟及其成员国政府广泛关注,从而大力推进积极公民教育活动的重要原因。^②

^① 《马斯特里赫特条约》,也称《欧洲联盟条约》。1991年12月9日至10日,欧共体第46届首脑会议在荷兰的马斯特里赫特举行,会议通过并草签了《欧洲经济与货币联盟条约》和《政治联盟条约》,即《欧洲联盟条约》。这一条约成为20世纪90年代以来欧盟经济、政治一体化进程的基础,对欧盟一体化的加速发展具有重大意义。参见 <http://baike.baidu.com/view/246737.htm?fromId=9909>。

^② Audrey Osley & Hugh Starkey, Study on the Advances in Civic Education in Education System: Good Practices in Industrial Countries, Viola Espinola ed., Education for Citizenship and Democracy in a Globalized World: A Comparative Perspective. Regional Policy Dialogue of the Inter-American Development Bank, Washington D. C., July 2005.

一、欧盟“民主参与赤字”现象的主要表现

欧洲学者近年来对“民主赤字”现象的研究主要关注的是欧盟一体化进程中“物质、政治的外在形式与欧盟治理活动民主品质之间的矛盾之处”^①，即欧盟一体化之中的“精英治理”问题及其由此引发的欧盟治理机构的合法性问题，而对欧盟成员国内部民主政治运行中的“民主治理赤字”以及民众的“民主参与赤字”现象研究得相对少一些。这里我们主要关注欧盟民众的“民主参与赤字”现象，认为这一现象主要表现为以下三个重要方面。

（一）政治选举中公民投票率持续下滑

在西方民主体系中，民选政府一直被认为是民主治理的前提与基础。这就意味着，在这些国家中，具有投票权的公民（选民）积极参与各种政治选举是民主制度赖以存在的必要条件。只有这样才能真正反映出西方民主政治的精髓所在，即政权是在全体公民手中而不是少数人手中。^②同样，这也是现代西方国家公民社会建设水平的重要标杆之一。因为只有公民充分参与政治、经济、文化等各种社会事务时，才能真正体现公民治理社会、公民通过维护社会公共利益来满足自身利益需求的根本要求。然而自20世纪90年代以来，在欧盟成员国中，公民特别是青年公民的投票率却呈现出不断下滑的趋势。

这种有悖于西方民主制度的消极现象在欧盟国家中皆有不同程度的表现。国际民主与选举协助研究所（IDEA）^③2004年发表的有关数据表明，在20世纪90年代以来的欧盟国家的议会选举中，法国投票率从1997年的68%下降到2002年的60.3%，希腊从1993年的83.0%下降到2000年的75.0%，德国从1998年的82.2%下降到2002年的79.1%，葡萄牙从1991年的68.2%下降到1999年的61.0%，西班牙从1996年的78.1%下降到2000年的68.7%，瑞典从1991年的86.7%下降到2002年的80.1%。^④而英国在所有欧盟国家中表现得最为突出。据英国选举委员会2002年发布的研究报告表明，在2001年的英国大选中，选民投票率下降到1918年实行民主选举以来的最低点，为59.4%；同时，这也是20世纪90年代以来英国大选投票率的持续第二次下滑，1992年大选投票率为77.7%，1997年这一数字下降到71.6%。^⑤

在选举中缺席投票的民众中，青年选民的消极态度尤其值得关注。在2001年的英国大选中，18~24岁的青年选民中只有39%的人参加了投票，比65岁以上选民的投票

① Frank Decker, Governance beyond the nation-state: Reflection on the democratic deficit of the European Union, Journal of European Public Policy, 9: 2 April 2002: p. 256.

② 修昔底德：《伯罗奔尼撒战争史（上册）》，谢德风译，商务印书馆1983年版，第147页。

③ IDEA: International Institute of Democracy and Electoral Assistance, 一家总部设在瑞典斯德哥尔摩的从事民主与选举研究的国际机构。

④ International IDEA, Voter turnout in western Europe since 1945, 2004, available at http://www.idea.int/publications/Voter_turnout_weurope.

⑤ Andrew Russell, Edward Fieldhouse, Kingsley Purdam & Virinder Kalra, Voter Engagement and Young People, July 2002, available at http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/electoral_commission_pdf_file/0019/16093/youngpplvoting_6597-6188_E_N_S_W_.pdf.

率低了26个点。^①另外,奥地利维也纳社会研究与分析研究所(SORA)2005年发表的一份关于欧洲八国青年选民政治参与情况的研究报告指出,在奥地利2002年的大选中,青年选民的投票率为80%,比总投票率84.3%低4.3个点;在芬兰2003年的大选中,青年选民的投票率为59.0%,比总投票率69.7%低10.7个点。^②

欧盟国家公民投票率下降不但发生在各国国内的主要政治选举中,同样也反映在欧盟层次上的选举中。国际民主与选举协助研究所2004年的研究报告同样表明,在20世纪90年代的欧洲议会选举中,欧盟大部分成员国公民的投票率也有较大幅度的下降。例如,奥地利的投票率从1996年的67.7%下降到1999年的49.0%,芬兰从1996年的57.6%下降到1999年的30.1%,法国从1994年的52.7%下降到1999年的46.8%,德国从1994年的60.0%下降到1999年的45.2%,希腊从1994年的80.4%下降到1999年的75.3%,意大利从1994年的74.8%下降到1999年的70.8%,荷兰从1994年的35.6%下降到1999年的29.9%,瑞典从1995年的41.6%下降到1999年的38.8%,英国从1994年的36.4%下降到1999年的24.0%。^③这在一定程度上表明,欧盟并没有能够真正成为欧洲民主化的象征,因为在欧盟的治理机制中,唯一由成员国选民直接选举产生的欧洲议会也没有得到各国民众的广泛政治支持。导致这种结果的原因在于:“欧洲议会选举只是一些分散、缺乏兴趣的事务,不过小部分选民就成员国国内问题在国内政党之间进行选择而已,很少就超越成员国的欧洲事务进行讨论,更加谈不上超越民族国家的民主协商了。”^④

(二) 民众对政党与议会的信任程度下降

政党在西方民主制度中的作用是一个饱受争议的话题。支持者认为政党在“表达政治选择、精英社会化、公民动员、组织政府”等方面发挥了积极作用(Sartori 1976; Hershey 2004),而反对者则认为政党阻碍了民主的进程(Ignazi, 1996)。^⑤但不管学术界的褒贬评价如何,政党在现代西方民主政治中有着巨大的影响。选民往往通过挑选能够代表自己政治、经济等各种社会利益的政党担当国家的执政党来表达自己的政治诉求。从这个意义上来说,公民对政党的信任程度无疑是衡量其政治参与程度的一个重要指标。公民的党派意识越强,公民的政治参与水平就越高;反之,公民对政治活动的冷漠或疏远就越强烈。

20世纪90年代以来,西方国家民众对政党信任程度的持续下降引起了学术界的广

① Andrew Russell, Edward Fieldhouse, Kingsley Purdam & Virinder Kalra, Voter Engagement and Young People, July 2002, available at http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/electoral_commission_pdf_file/0019/16093/youngpplvoting_6597-6188_E_N_S_W_.pdf.

② EUYOPART, Political Participation of Young People in Europe - Development of Indicators for Comparative Research in the European Union, available at http://www.sora.at/fileadmin/images/content/Pages/euyoupart_ergebnisse_finalcomparativereport.pdf.

③ International IDEA, Voter turnout in western Europe since 1945, 2004, Ibid.

④ Andrew Moravcsik, In Defense of "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 2002 Volume 40, Number 4, p. 604.

⑤ Russell J. Dalton and Steven A. Weldon, Public Images of Political Parties: A Necessary Evil, *Western European Politics*, Vol. 28, No. 5, 2005, pp. 931-932.