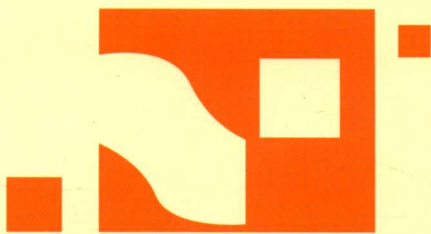


XIANFA WENHUA SHIYE XIA DE
GONGMIN QUANLI JIAOYU WENGTI YANJIU



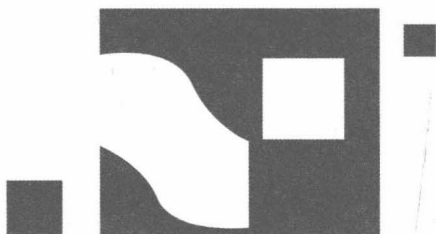
张福刚 著

宪法文化视野下的 公民权利教育问题研究



中国政法大学出版社

XIANFA WENHUA SHIYE XIA DE
GONGMIN QUANLI JIAOYU WENGTI YANJIU



张福刚 著

宪法文化视野下的 公民权利教育问题研究



中国政法大学出版社

2015·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

宪法文化视野下的公民权利教育问题研究/张福刚著. —北京:中国政法大学出版社, 2015. 7

ISBN 978-7-5620-6161-8

I. ①宪… II. ①张… III. ①公民权—公民教育—研究—中国 IV. ①D921.04

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第153228号

- 出版者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路25号
邮寄地址 北京100088信箱8034分箱 邮编100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话 010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
编辑邮箱 zhengfadch@126.com
承 印 北京华正印刷有限公司
开 本 880mm×1230mm 1/32
印 张 8.875
字 数 220千字
版 次 2015年7月第1版
印 次 2015年7月第1次印刷
定 价 32.00元

内容摘要

ABSTRACT

发端于 20 世纪 70 年代的改革开放，确定了我国社会发展的新模式，社会转型的序幕从此拉开。划时代的改革不同于中国历史上的任何一场社会变革，因为它带来的是一种多元文明的冲突与融合的场景。在这场社会变革的大背景下，中国社会的各个方面都发生了深刻的变化，社会控制机制正在从传统的适应于计划经济的社会控制机制转变为适应社会主义市场经济体制的社会控制机制，正是在社会控制机制的现代化进程中，控制前提、控制对象、控制方式、控制的思想基础以及应达成的控制目标都发生了极大变化，相应引发各种控制方式发生改变和调整。这种改变和调整表现为：从传统社会转向现代社会，从封闭社会转向开放社会，从计划经济转向市场经济，从权力过分集中转向政治民主主义。转型社会为宪法的变迁提供了各个方面的正当基础，社会转型本身也需要宪法不断进行自我调整以适应政治、经济发生的变化，确保宪法本身的适应性与鲜活的生命力。基于转型社会的异质化特征，转型时期宪法在器物层面、制度层面以及心理层面均表现出完全不同的文化样态。但是，转型时期宪法文化无论在多大程度上受转型社会的影响，其蕴含的人权保障、以人为本的原则或思想都仍然是宪法在其自身不断修改、变迁过程中所坚守的永恒主题。

人权教育〔1〕(一般也称公民权利教育)既属于教育学的问题,也属于法学的问题。在社会转型的过程中,人权教育既要立足于改革开放以来我国基础教育发展的现状,又要体现当前国际上对保护人的基本权利、人格尊严等价值、观念的国际共识。正是在权利保障和实现人的全面发展的价值层面,宪法文化与人权教育形成了有机统一,人权教育所要构建的人权文化在某种意义上也属于宪法文化的一种表现形式或一个重要组成部分。人权,即在一定的社会历史条件下每个人按其本质和尊严享有或应该享有的基本权利。在本质上,其是建立在自由和平等基础上的人的生存和发展问题,而人权状况的改善以及人权意识的培育离不开人权教育的发展。从世界范围来看,许多国家(如美国、比利时等)和地区都是通过开设人权法课程来推动人权教育尤其是推动高校的人权教育的发展。即使在没有开展人权课程的国家,其也在其他的相关课程设计中贯穿人权思想作为其人权教育的重要内容。在我国香港地区,法学教育甚至还开设了人权法的硕士点,香港特区政府所推出的一系列公民教育计划中相当重要的一部分就是人权教育。除此之外,印度、以色列等国家从20世纪90年代起也开始自发地或者在联合国教科文组织以及人权委员会的帮助下开展人权教育的研究。我国的人权教育事业起步较晚,在人权教育模式的选择、人权教育制度的设计等方面存在诸多问题。就我国高校人权教育而言,人权教育意识淡薄、资源配置缺乏、人权教育课程设计得不合理等问题都不同程度地影响了我国人权教育质量,阻碍了我国人权教育的发展。整体而言,起步晚、研究少、问题多是我国人权教育研究的基本现状。十七大通过的党章修正案,2004年的宪法修正案均写入了“尊重和保障人权”,使人权保障成为党的执政和国家治理的一个重要理念和价

〔1〕 本书所称“人权教育”即“公民权利教育”。

值。在此基础上，国务院新闻办公室先后于2009年4月和2012年6月发表了《国家人权行动计划（2009~2010年）》和《国家人权行动计划（2012~2015年）》，两个人权行动计划对我国的人权教育工作进行了宏观的设计和安排。因此，立足于中国的人权发展现状，结合现代教育的基本规律，开展具体的人权教育问题研究，针对我国人权教育所存在的问题提出相应的对策并初步进行相应的制度设计，符合我国现阶段人权事业发展的客观要求。另外，在理论上，其不仅填补了我国人权教育理论研究的空白，而且也拓宽了人权理论研究的空间，因此对人权理论的自身完善和发展具有十分重要的意义。

域外人权教育的一些成功经验对我国今后人权教育的开展而言不无启发意义。域外人权教育比较发达的国家或地区均设立了一些专门的人权教育机构，这些机构承担了大量的人权研究和人权教育工作，解决了政府从事人权教育的诸多问题。无论人权法课程是否已被融入各级各类学校的教学之中，不少国家在高校教育过程中都融入了大量的人权教育内容。在美国、德国等国家的人权教育大都结合着本国公民教育进行开展，这也是极具普遍性的一种教育现象。另外，人权教育方法始终是世界各国人权教育普遍关注的问题，世界各国都在就人权教育对象群体的阶段性划分、阶段教育内容的安排、课程的设置、中小学以及大学人权教育如何推进、人权教育组织的建设等问题不断努力、探索。我国人权教育工作所面临的问题，与域外其他国家也极为相似，上述人权教育的成功做法也可视情况应用到我国人权教育的制度设计中来。

人权教育首先要确保整个教育要在法治的框架内开展，人权教育法治化也成了当前世界人权教育发展的一大趋势。人权教育的法治化的最直接体现即在于推动我国人权教育的立法。当前，人权教

育立法不仅是国际人权教育的一种发展趋势，也是我国法治建设以及发展人权事业的重要环节。我国在制定人权教育法律时可以考虑进行人权教育专门立法的模式。如何完善我国中小学以及大学的人权教育成了当前解决人权教育问题以及推动人权事业快速发展的关键所在。从国外的经验来看，学校人权教育的核心在于创立并完善一套科学而富于操作性的人权教育体系。当前，完善学校人权教育应重点解决两个重大问题，即明确人权教育的内容和积极探索人权教育方法。完善学校人权教育还应加大学校人权教育师资培训力度、改善中小学人权教育状况，并针对高校人权教育的问题专门就高校人权法课程的开设、大学生人权意识的培养等问题进行系统设计。当前，在高校营造人权教育的校园文化氛围，充分发挥境教功能是有有效推动人权教育可值推广的方法之一。同时，我国的人权教育还应照顾到人权意识相对淡薄的农村地区，在农村加强人权方面的教育，系统地开设人权教育的课程，加强人权知识、人权技能的培养，从而提高广大农村人的人权素养，这已成为一项迫在眉睫的任务。

我国人权机构建设已经初步形成国家人权机构、社会人权机构多元化并存的格局。但是，我国人权机构所存在的问题也十分明显，在域外普遍致力于推动建立多元人权机构的趋势下，我国更应加强人权机构特别是国家人权机构的建设。同时，健全的人权教育评估制度和人权教育报告制度也对人权教育的健康发展有着不可替代的作用，如何设计一套行之有效的教育评估制度和人权教育报告制度也将成为今后人权教育的重点。我国人权教育还应注重加强同其他国家以及国外人权教育机构的交流与合作。

目 录
CONTENTS

内容摘要 _ 1

第一章 宪法文化与社会转型 _ 1

第一节 宪法文化与社会转型之基础问题 _ 4

一、社会转型 _ 4

二、转型社会的宪法文化 _ 9

第二节 宪法文化的三个层次 _ 18

一、社会转型与器物层次的宪法文化 _ 18

二、社会转型与制度层面的宪法文化 _ 22

三、社会转型时期心理层次的宪法文化 _ 49

四、小结 _ 75

第二章 人权教育与宪法文化之契合 _ 80

第一节 人权保障与人权教育 _ 80

一、人权教育的概念及人权观 _ 80

二、人权教育与人权意识 _ 83

三、权利（人权）意识的形成是人权教育目的的集中体现 _ 93

四、人权教育与相关概念的区别	95
五、人权教育的现实意义	99
第二节 人权保障与宪法的发展	103
一、口号或学说意义上的人权	103
二、宪法对人权思想的吸收与确认	115
第三节 通过人权教育体现宪法的人文关怀	119
一、以人为本的宪法文化	119
二、人本主义的教育观	121
三、人权教育的使命	123
第三章 人权教育的历史与现状	126
第一节 人权教育的历史发展	126
一、人权教育的产生	126
二、人权教育的发展	129
第二节 中国人权教育的发展	134
一、非官方人权教育的发展	134
二、官方人权教育的发展	136
三、当代中国人权教育存在的问题	141
第四章 域外人权教育之考察	148
第一节 美国的人权教育——主体多元与参与式教学	148
一、美国人权教育的实施主体	149
二、美国中小学人权教育	151
三、美国高校的人权教育	153
第二节 德国的人权教育——突出的方法论	155

一、德国人权教育概述 _	155
二、德国人权教育研究的方法论 _	156
三、德国人权教育实践中的方法论 _	157
第三节 南非的人权教育——现实问题与路径选择 _	158
一、人权教育组织 _	158
二、南非人权教育面临的困境 _	159
三、对人权价值的理解 _	160
第四节 亚洲其他国家和地区的人权教育——多样化 _	161
一、亚洲国家或地区人权教育的实施主体 _	161
二、教科书与其他教材的编排与开发 _	163
三、方法论 _	165
四、学校环境 _	165
第五节 域外人权教育之述评 _	166
一、专门的人权教育机构承担了大量的人权教育工作 _	166
二、部分国家学校人权教育较为成熟 _	166
三、人权教育与公民教育相结合的推行方式较为流行 _	167
四、关于高校人权法教学的课程设置问题 _	167
五、人的权利教育与个人主义 _	168
六、人权教育方法成为一个共同的课题 _	169
七、其他具有普遍意义的问题 _	170
第五章 推动我国人权教育发展之理性思考 _	171
第一节 制约我国人权教育发展的原因分析 _	171
一、法律文化传统的影响 _	171

二、“厌讼”的诉讼观念	173
三、法学教育与理论研究的滞后	177
四、法治发展的曲折性	180
五、经济发展的约束	181
第二节 推动我国人权教育发展之路径选择	182
一、实现人权教育法治化	182
二、完善学校人权教育	188
三、同步解决农村人权教育问题	204
四、推动人权教育机构建设	205
五、建立人权教育评估制度和报告制度	207
六、开展人权教育国际合作	209
第三节 人权教育的延伸问题	210
一、人权教育对人权立法的期待	210
二、人权教育对受教育权的期待	212
三、人权教育应该成为人权研究的新领域	213
余 论 国家普法与权利启蒙	215
参考文献	230
附 录	245

的根本原因在专制，若想富强，只有“采用立宪政体”；1906年，清政府发布上谕仿行立宪，国家由此进入预备立宪时期；从1907年10月起，朝廷要求各省设立谘议局，选举议员组成资政院；1908年，清政府颁布《钦定宪法大纲》。当时处于20世纪初，时代的主流是民主共和，而不是君主立宪。清政府所谓的“新政”体现的仍然是满洲贵族维护专制统治的意志。它实质上是给封建君主专制制度披上“宪法”的外衣，以法律的形式确认君主的绝对权力。但客观地说，这次立宪运动相对以前来说是一种进步。尽管《钦定宪法大纲》规定了皇帝拥有很大的权力，但是同时也把臣民的权利义务以成文法的形式规定下来，是中国近代宪政运动史上的第一个宪法性质的文件，是一个进步的开端。

甲午战争所引发的民族危机再一次促使思想界产生了理论危机。以孙中山为代表的革命派在1905年同盟会的《军政府宣言》中首次提出了“宪政三阶段理论”。随着中华革命党的建立，这一理论进一步发展为：军政、训政、宪政三个步骤。孙中山也一直在坚持着自己的理想，以“五权制衡”、“三民主义”治理国家。1912年3月11日，颁布《中华民国临时约法》，通过立法程序，确立共和国的政治制度和政权形式，试图以民主程序限制专权保障民国。然而，“他们在事实上还不能摆脱传统社会关系的羈縻时，却模糊地接受了共和制的政治理念，误以为实现西方先进政治制度并不是困难的事情”。^{〔1〕}最终，这种良苦用心也没能阻止袁世凯对革命果实的篡夺。

在南京国民政府22年的统治中，绝大多数时期实行的都是所谓的“训政”。迫于种种压力，国民政府管理国家的手段开始

〔1〕 参见朱宗震：《辛亥革命的动员模式和国民党失败的历史命运》，福建人民出版社2002年版。

从“人治”转向“法治”。从1928年到1936年，政府集中进行频繁的立法，最终建立起“六法”体系，形成了南京国民政府法律制度的基干。《六法全书》摈弃了历史上诸法合一的法制，采取了西方诸法分立的原则，仿造西方大陆法系的模式，是继受法与固有法的混合。国民党政府的《六法全书》是封建主义法律、资本主义法律和法西斯法律的混合体，是中国半殖民地、半封建社会政治经济的产物。其进步之处在于，其延续了自清末以来的法律改革，进一步把西方资本主义国家的某些法律制度引进中国，并结合中国的实际情况予以发展，从而把近代中国半殖民地半封建的法律制度的建设推向最为完备的阶段。

新中国第一部宪法——1954年《宪法》——制订过程中，毛泽东亲自主持制宪工作，带头起草宪法的条文，还列了一个宪法参考书单供中央委员参读。制定宪法之前，从高级干部扩展到全民，广泛征求群众意见。当时全民讨论进行了近3个月，参加讨论的人有1.5亿多人，而当时全国人口只有5亿人，最后由宪法起草委员会整理的意见共138万条。1954年《宪法》也被公认为是一部好的宪法，然而在当时的社会背景之下，出于种种原因，这部好的宪法只被执行了3年。

1978年，党的十一届三中全会正式确定了我国改革开放的社会发展模式，社会转型的序幕从此拉开。划时代的改革不同于中国历史上的任何一场社会变革，因为它带来的是一种多元文明的冲突与融合的场景，促动了经济运行方式、社会结构、文化观念、社会体制的社会整体转型，实现了从政治社会到经济社会、从伦理社会到法理社会、从一体同质社会到多元异质社会、从集权规划社会到市场自主社会等的转变。“这一方面引发了浓重的民主法治吁求，为中国民主法治进程提供了深层动

力,另一方面,又型塑着民主法治的发展路径和模式。”〔1〕在这样的一个社会大背景下,任何一种社会因素都会与这个时期的政治、经济、文化有着千丝万缕的联系,展现出一种崭新的姿态和特点,作为文化组成部分的宪法文化也不例外。宪法文化的问题开始受到关注。有人甚至认为:“21世纪宪法学的基本课题是合理地确定宪法价值的普遍性与宪法文化相对主义之间的界限,以公正、平等原则协调不同宪法文化的冲突,形成宪法文化相互融合的新的格局。”〔2〕因此,通过对转型时期宪法变迁的过程分析,从中揭示出诱发宪法变迁的经济的、政治的以及思想上的原因,有利于我们了解转型时期的宪法和转型时期的宪法文化,也为我们分析中国人和中国的问题提供了一个独特的切入点。

第一节 宪法文化与社会转型之基础问题

一、社会转型

(一) 社会转型的界定

转型社会就是从原来的中央指令型的经济体制转向市场经济体制的社会,众所周知的包括中国、越南、俄罗斯及东欧都曾经历过或正处于社会转型时期。“转型”最初是一个限定很狭窄的概念,指的是经济的转型(transitional economy),后来才逐渐扩展到涵盖经济之外的众多方面。〔3〕实质上,社会转型是指

〔1〕 马长山:“社会转型与法治根基的构筑”,载《新华文摘》2003年第10期。

〔2〕 韩大元:“21世纪宪法学:宪法文化的冲突与融合”,载《长白论丛》1996年第6期。

〔3〕 丁玉良:“转型社会的法与秩序:俄罗斯”,载《清华社会学评论》2000年第2期。

从传统社会向现代社会进行结构型转变的历史过程。^{〔1〕}从社会结构转型的意义上来说，“社会转型”和“社会现代化”是重合的，几乎是同义的。社会的现代化意味着人类生活及其社会结构、社会关系等的现代化，其历史意义鲜明地体现于现代化贯穿于文化与价值观的变迁之中。现代化进程渗透于社会转型过程中社会各领域，决定着社会控制机制的变迁和调适。在转型社会中，一方面传统社会的因素和痕迹在不断减少和淡化，而另一方面现代社会的结构和机制尚未充分形成与有效运转成为其最根本特征。从一般情况来看，社会转型主要可能不是由于政治原因促成的，但是出于转型社会的自身特点和解决其出现的种种问题考虑，促进社会转型的顺利实现必然要求政治发展。正如布莱克所说：“尽管现代化的每一方面因其代表着探索同一现象的不同角度，所以可望在某种程度上反映其他各个方面，但能为一个社会提供组织基础的却是政治。”因此，促进社会发展尤其是迅速促进社会政治发展成为转型社会的根本性任务。^{〔2〕}

我国社会学界一般认为中国的社会转型开始于1840年的鸦片战争，资本主义列强对中国的野蛮侵略唤起了中国人民救亡图存的决心和意志，从而启动了中国的社会转型进程。到1949年前转型进度为慢速发展阶段，1949年至1978年为快速发展阶段，1978年至今的转型加速阶段。^{〔3〕}也有学者认为社会转型期特指1949年至今这段时间。还有学者认为：我国20世纪70年

〔1〕 雷龙乾：“社会主义初级阶段理论的社会转型观”，载《甘肃理论学报》2000年第6期。

〔2〕 许和隆：“冲突与互动：转型社会政治发展中的制度与文化”，苏州大学2006年博士学位论文。

〔3〕 郑杭生：《中国人民大学社会发展报告》，中国人民大学出版社1996年版，第1页。

代末起始的体制改革，既是世界性社会主义转轨的组成部分，又是中国近代肇始的“千年未见之大变局”的延续，是集多重历史使命和内涵于一身的系统的社会转型。因此，“十一届三中全会以后，我国逐渐进入了一个新的社会转型期……”笼统地将自鸦片战争以来的这一历史阶段称为社会转型，似乎并不能体现出改革前后中国社会所发生的变化与改革以前甚至更远的中国社会所发生的变化之间的不同，因此上述观点中“新的社会转型期”的提法更科学、更准确。本书的视野就放在我国十一届三中全会以来的宪法发展的这一特定范围之内，这一阶段中国正处在“社会主义的初级阶段”。自改革开放以来，中国在各个方面都发生了深刻的变化，社会控制机制正在从传统的适应于计划经济的社会控制机制转变为适应社会主义市场经济体制的社会控制机制。正是在社会控制机制的现代化进程中，控制的前提、控制的对象、控制的方式、控制的思想基础以及应达成的控制目标都发生了极大变化，相应使各种控制方式发生改变和调整。这种改变和调整表现为：从传统社会转向现代社会，从封闭社会转向开放社会，从计划经济转向市场经济，从政治集权主义转向政治民主主义（准确地说是宪政民主政治）。

（二）转型社会的特征

美国印第安纳州立大学的著名行政学家、比较行政学和行政生态学的创始人里格斯教授认为考察一国的行政，不应当仅仅局限于行政系统本身，而应该跳出行政系统，从社会这个大系统来考察行政，亦即考察一国的行政与该国社会环境的关系。因此他把行政生态学定义为自然以及人类文化环境与公共政策运行之间的相互影响情形。他认为，人类历史上存在着三种基本社会形态，即传统的农业社会、过渡社会（即处于转型期的

社会)和现代工业社会,其社会行政模式亦相应地分为融合型、棱柱型和衍射型。传统农业社会的社会结构是混沌未分的,没有明确的、细致的社会分工,与之相适应行政行为与诸如立法、司法、军事、经济等其他的社会行为是混杂在一起的,更谈不上有专业化的行政机构,故应称之为“融合型行政”。传统农业社会呈现出以下社会特征〔1〕:①经济基础是农业生产力;②土地的分配和管理是政府的重要事务;③官僚的职位重于行政政策;④流行世卿世禄的行政制度;⑤政治与行政不分,权力来源于君主,行政官吏在政治上和经济上自成特殊的阶级;⑥政府与民众缺少沟通;⑦行政活动以地域和土地为基础,行政的主要问题是维持行政的一致和统一。为此,里格斯认为,就像折射前的自然光是一道白光一样,传统农业社会的社会结构是混沌未分的,是融合型的。

现代工业社会有着明确的、细致的分工,有着分工极细的行政机构,执行各自不同的行政职能,各个行政部门各司其职、互不混杂,讲求的是行政效率与科学性,称为“衍射型行政模式”。里格斯认为工业社会的特征体现在〔2〕:①经济基础是美国式的经济;②民众有影响政府的渠道,政府与民众的关系密切;③行政风范体现平等主义,成就导向和对事不对人的原则;④高度的社会流动,发达的沟通渠道;⑤由于社会的高度专业化,行政的主要问题是谋求专业化基础上的协调和统一。里格斯认为,工业社会的结构和功能犹如白光经过三棱镜的折射后表现出来的各色光谱,整个社会有着明确的、细致的社会分工。

在里格斯看来,过渡型社会(或转型期的社会)是介于传

〔1〕 参见丁煌:《西方行政学说史》,武汉大学出版社1999年版,第317页。

〔2〕 参见丁煌:《西方行政学说史》,武汉大学出版社1999年版,第317页。