论公民教育在宪法中的规制

崔　巍
(四川师范大学 法学院,四川 成都　610068;北京大学 法学院,北京　100071)

摘要:公民教育属于人权的范畴,并与人权概念一样,其内容也与时俱进地发生变化。从自由权、社会权、发展权的演进中,可以看到公民教育在人权中的方向。同样,宪法也给予了公民教育的肯定地位。公民教育在社会发展中的重要地位足以使其在构建公民社会起到关键作用。

关键词:公民教育;宪法;人权;公民社会
中图分类号:D621.5　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1000-579(2012)03-0038-05

On the System and Provisions of Civic Education in the Constitution

CUI Wei
(School of Law, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068; School of Law, Peking University, Beijing 100071, China)

Abstract: The civic education belongs to the category of human rights, and its changes keep pace with the times. The right of freedom, social rights and right of development reveal the direction of human rights. Similarly, the constitution has also confirmed the status of the civic. To highlight the importance of the civic education in the social development plays a key role in the building of a civic society.

Key words: civic education; constitution; human rights; civic society

宪政是歧义颇多的一个话语。但励行宪政,又是国家迈向文明国度不可或缺的路程。究其百年,中国难上宪政之路,除一些客观条件制约外,人的因素是最核心的。所以笔者从公民教育入手,探寻提高公民素养,并放置于宪法的视野,思考公民教育的人权属性,从而对公民社会的形成进行反思。

一、公民教育在宪法中的地位

公民教育是一种调整国家与公民、社会与公民、公民与公民之间相互关系的教育,其目标是塑造良好公民的教育,就本质而言,是主体性教育,是权利和义务相统一的意识培养过程。公民教育涵盖主人翁意识的教育,权利与责任教育,民主与法治教育等内容。这种类别的教育是与臣民教育相区别的,是现代民主制国家普遍采用的教育策略,为公民社会的形成起到了推动作用,并且上升为人权范畴,纳入宪法领域进行思考。具有宪法的规范性,人权的发展性特点。按照黑格尔对公民社会的理解,公民社会包含三个要素:第一要素是个人自由(权利)的实现,即公民社会是人人享有充分权利(自由)的社会;第二要素是法治的保障,即法的命令就是"让人成其为人,并尊重他人为人";[1](p46) 第三要素是免于干预,即公民社会是一个相对于国家而言的私域空间,公民权利(自由)不受政府干预,相反,政府应为这

收稿日期:2011-12-16
基金项目:国家社科基金青年项目"西部民族地区公民教育与国家认同研究"(批准文号:10CZZ004)
作者简介:崔　巍(1971-),男,江西南昌人,四川师范大学法学院副教授,北京大学法学院访问学者。研究方向为宪法学。

种权利(自由) 的实现创造条件并提供保障。

宪政以宪法为依据。没有宪法谈不上宪政,宪法直接决定宪政内容。宪法是一张写着人民权利的纸,把纸上的权利成为现实宪法的目的,就是宪政产生存在、发展和变化的过程。宪法可以指导宪政实践,反之,通过宪政实践可以完善宪法。宪法通过其规范和内在的价值指导宪政实践,使宪法的内容得以实现,达到主权在民的目的,为人民服务,为人民谋取福利。宪法的起点是对人的规范,其运行中以人的价值实现为归宿,作用以人为核心的社会关系。宪法内容就是以人民的权利为核心,布局和展开关于国家的建立方式、运行的制度及其组织结构等一系列全局性、根本性问题框架体系,是近代民主理论、法治、人权的有机统一体。表达了国家内多数人的意识和期望,集聚了人民的意志和利益。换而言之,宪法的主体实则就是公民自己,是以本国人(公) 民的利益为首位。公民教育具有很强的教育学特点,但是主体(公民) 的特殊性,同样也影响到宪法的思考。从宪法的角度而言,公民教育往往是指国家、社会、公民之间教育条件和机会的供给与需要,公民获得在国家生活中平等的生存和发展的基本权利。从国家层面而言,国家提供的基础教育条件是否充分,或者说与国力相匹配的教育资源是否完备。从公民层面而言,公民是否能依宪法享有平等的受教育权。从社会层面而言,教育在国家及公众中的地位是否受到尊重,并给予了协助。

在几乎所有的民主国家里,宪法都规定人(公) 民的权利。这些权利几乎都是围绕公民权利、政治权利、社会权利展开表述的(限于文章的主题,笔者仅对社会权利中的教育权进行讨论) 。1976 年 142 个成文宪法国家中,51.4% 的宪法规定了受教育权利; 22.5% 的宪法规定了参加文化生活,享受文化成果的权利; 23.9% 的宪法规定了教育自由和学术自由的权利。[2](p137-138) 1997 年,教育权在 107 个国家宪法中有规定的占 62.6% 。[3](p102) 到 2003 年,世界上成文宪法的国家中,仅有 43 个国家的宪法未对受教育权作任何规定。[4](p15) 通过对世界多数国家宪法的比较不难发现以下特点:

首先,公民教育在宪法中的地位越来越受到重视。关于教育的法律规定,最初并未在宪法中加以体现,而是由普通法来规定的。例如: 德意志魏玛公国 1619 年的《学校法令》、1717 年普鲁士国制定的《普鲁士义务教育法》、1833 年英国的《纺织业工厂法》等。随着 1919 年德国《魏玛宪法》的出现,教育入宪成为首创。在近 100 年的宪法发展史上,教育入宪的趋势有增无减。公民教育权由一般法律到宪法的规定,突显其合法性的基础发生了变化,显示其权威地位发生了改变。对于统治者而言,这种合法性的提升意味着公民教育权的权威地位在人们心中的认可和服从; 对于被统治者而言,这种合法性的提升意味着实现公民教育权的行为方式或统治者给予权利的依据是什么。前者是强调权利效力,后者是强调权利依据。宪法在国家法律体系中的最高地位,决定了公民教育权的权威性,该权威性是在国家政治生活中能够控制、影响他人行为的合法性的影响力,其作用不是人们出于暴力强制的恐惧而听从控制,而是由于公众对宪法的权威性的信任和同意而听从管理。

其次,各国宪法对公民教育的观念有共识基础。虽然宪法有很强的意识形态差异,甚至还保留各自民族属性的特点。但在公民教育的问题上,关于教育的目的,教育的性质及实现和保障方面具有较多的共性。例如在教育目的上普通认同以人为本的权利本位思想,注重人的全面发展; 以实现教育平等作为教育的价值取向; 普遍把基础教育视为义务或免费教育,甚至作为强制教育手段; 鼓励国家、社会、公民提高教育投入; 重视物质保障和制度保障并行机制。公民教育权的合法性与权威性的联系纽带是服从。服从的最高境界就是内心的信念上服从。从各国宪法对公民教育权规定的基础——观念、目的、性质的共识性基础来看,各国宪法在谋求公民教育权的合法性的追求上,不仅仅是停留在制度上的合法性,而且更加重视价值追求或信念上的合法性,使公民教育权的理解能有效地转化并进入公民自身的内心,变为信仰的共识。而这种信仰的共识往往带有人的共性,具有普世性的特征。

最后,公民教育有从国内立法走向国际立法的趋势。随着第二次世界大战的结束,教育权在国内宪法的定位具有人类众多共性的地方。国际性的法律对此加以了肯定。《世界人权宣言》、《取缔教育歧视公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《儿童权利公约》、《世界全民教育宣言》等,都有关于教育规则的条款。把公民教育权的合法性问题,放在一国范围内的宪法来思考,有一定的局限性。如果某国的政权已被个人或团体的形式独裁或垄断,那么以宪法表现出来的公民教育权的合法性就难以成立。

因为合法性的依据要考虑是“良法”还是“恶法”。“恶法”前提下的公民教育权是以愚民教育,盲从式教育为导向的。所以国际法规则的出现,至少为宪法中公民教育权的性质——良与恶,提供了直观的依据,因为国际规则中的宗旨,对缔约国的立法具有价值导向功能,其宗旨是建立在实现人的自我发展、自我解放的基础之上。

宪法中的主体——公民具有人类的许多共性,也同样影响到了我国国内的宪法规范。最早追溯到1922 年湖南联省自治而制定的宪法就有义务教育的规定。1931 年的《训政约法》专设“国民教育”一章。新中国的《共同纲领》虽然未明确规定“受教育权”,但对“文化教育政策”还是有明文规定的。1954 年宪法第 94 条“中华人民共和国公民有受教育的权利”。1975 年宪法尽管条文缩减,但第 27 条仍然规定公民有受教育的权利。1978 年宪法第 51 条把公民的教育权与宪法保证结合起来规定。1982 年现行宪法第 46 条同样肯定公民的受教育权,并且第一次把教育既视为权利,又看作是义务,而且通过第 19 条规定提供了制度和物质保障机制。由此可见,公民教育是宪法层面的基本的宪法权利,不仅在国际人权文件,而且在国内外宪法文本中都获得了明确的宪法地位,得到了宪法的肯定。为公民教育权的合法性提供了正当性的依据。

二、公民教育的人权属性

宪政是发展人权的手段,没有宪政实践,人权的保障就只能停留于宪法条文之中,不可能让公民在实际中享有。同样人权是宪政追求的目的。宪政归根到底都是以人为基础的。宪政中肯定了人权,也就肯定了作为人应该享有的权利。人权具有三种形态,即“应有人权,法定人权和实有人权”。[5] 宪法或宪政通过对国家权利的限制、约束,以保障人权。

通过对公民教育提高人权观念,推动人权发展是世界人权宪章确立的重要宗旨之一。《世界人权宣言》在序言中申明:努力通过教诲和教育促进对权利和自由的尊重,并通过国家和国际的渐进措施,使这些权利和自由在各会员国人民及在其管辖下领土的人民中得到普遍和有效的承认与遵行。国际人权教育的中心目标有二:一是普及人权知识、价值和观念;二是通过教育促进对基本人权的尊重和实现。[6](p30) 人权是宪政的范畴,人权的推进,依赖于教育。

对于公民教育是权利还是义务,在世界范围来看,发展形态不一。1. 义务观时期:17 世纪开始,在资产阶级革命的影响下,欧洲各国为提高劳动者的技能,普遍要求公民有接受教育的义务。甚至有的国家直接将教育与纳税、服兵役列在一起,称之为公民三大绝对义务。2. 权利和义务复合观时期:以德国1919 年《魏玛宪法》为标志,首创社会权利入宪之先河,使养育子女、劳动、受教育等具有权利义务的双重性质。[7](p319) 由于“福利国”理念和社会主义思潮的迅速传播,许多国家宪法和法律规定了公民受教育的权利和义务。[8] 教育与生存权联系起来,被赋予立身与立国的根本功能。受此影响,现今仍有许多国家立法与学说中贯彻这一理念。3. 权利观时期:二战以后,随着人类对战争的反思,以《世界人权宣言》为标志,开创了教育作为权利的时代,并成为国际潮流。

纵观公民教育的不同历史形态,折射出公民教育三个不同的哲学维度,即公民教育的自由权、社会权、发展权。按照 K·瓦萨克提出“三代人权”的范式,公民教育权是一种同时归属“三代人权”的权利。即自由权、社会权和发展权的哲学之维。对于自由权而言,17 世纪,国家把教育当作成一种工具(论),作为统治的一种手段。在古典自由主义的影响下,古典自由宪法以排除国家权力干预,防止其进入公民自治领域为中心,保障个人权利。使公民教育从国家权力的角度,转向公民(自由)权利的角度。对于社会权而言,19 世纪末 20 世纪初,人的生存境况和竞争条件的恶劣已经越来越影响到人的生存条件。古典自由主义受到了反思,人们开始正视国家权力积极的一面,而不再是防范国家权力。第二代人权——社会权开始走上历史舞台。国家不再单一地被看作人权防范的对象,而是人权实现的手段。即国家负有责任采取积极行动来发展各级各类教育。对于发展权而言,作为第三代人权,“发展权是全人类包括个人和集体、民族和国家共有的权利,它旨在促进和保护人格的充分发展和各民族的福利”。[9] 发展权是政治、经济、文化等各项权利的统一。发展的多元化,使得环境、生活、文化、教育等各要素汇合在一起协调推进,为人的全面发展提供保证。人的发展离不开教育,受教育是公民获得必要的生存技能

和专业技能并发展其个性、才智与身心能力的基本途径; 是人实现自我发展和自我价值,从而形成独立人格并享受社会物质文化财富的必要前提。[10] 宪法规定人权,人权涵盖公民教育,通过公民教育提升民主与法治的质量,进而提升人权在宪法中的实现状态,最终有助于提升宪政运行的品质。

人权观的历史能有效地反映出公民教育权的变化。公民教育权的变化始终是以人的自我解放为依归的。用人权的价值作为公民教育权的价值判断,有利于深入和夯实公民教育权的正当性基础。反映以人为本的理念及道德观符合社会发展的客观要求和公众的利益。把人权作为衡量公民教育权的正当性标准,有助于公众对公民教育权制度的标准——人权的内心信仰,有助于公民教育权的认同、尊重和接受,还有助于引导公众对公民教育权的遵守不是停留在条文上的遵守,而是价值理念追求的形成。换而言之,一种公民教育权的正当性不仅仅来自于人们对它的权利条文的尊重,更应建立在人们对这种尊重达到相当的共识,即信仰之上。唯有如此,人们才会有足够动机平等地遵守规范,接受宪法规定的公民教育权倡导的秩序。只有形成以人权为内核的公民教育权的价值共识,才是公民教育权正当性的根源,这是人权学者留给我们的关于正当性的宝贵财富。

三、公民社会的实现: 公民教育的目标

宪法与公民社会之间是有内在的关联性。立宪政治的发育状态是由公民社会的发育状态所决定的。因为宪政即意味着公民的政治参与,以及公民对政府的有效控制,而这种参与力和控制力是植根于公民社会之中。公民社会源于西方的一个学术用语,不同的历史阶段,词义各不相同。现代民主制下,通常定义为是公民对社会政治生活的参与和对国家权力的制约与监督,介于国家和公民之间的中间领域。从经济因素分析,公民社会是伴随着近代工商业特别是市场经济发展而来,并且随着经济的发展,而逐渐独立,最终实现同政治国家的完全分离。但是,由于我国民主与市场经济的发育不健全,导致真正意义上独立的公民社会还未形成。在国家与公民出现矛盾的时候,因缺少中间环节,两者有时甚至会出现局部的白热化的对抗,这就是社会阶层断裂带来的结果。所以培育符合我国国情的公民社会是当代中国面临的当然之举。

首先,公民教育推动了公民社会中主体的适格化。公民是公民社会中主体的单元细胞。现代意义的公民概念的形成,是与民主制度相互协调的。在专制制度下,只能产生与之相适应的臣民。臣民与公民虽然一字之差,但其本质属性不同,臣民强调以人身依附为基础的特性。而公民却不具有被动的屈服性的特点,公民具有独立人格,不依赖于他人的意志而存在。公民是社会的主体,相对于国家及其制度存在而言的,公民概念意味着公民是国家及其制度的主体而不是客体。这种公民主体性的思考,也引导我们对公民与国家关系的思考。公民是国家的主人,而不是国家的臣民。公民是一个权利概念,臣民是一个义务概念。在现代政体中,公民通过权利的行使(譬如: 选举权和人权法案的方式) ,既能定期更换政府,也能授权政府按民意运行管理之责。体现公民在国家政治生活中的主人翁地位。

其次,公民教育引领公民社会内涵的变化。宪政的本质含义就是分权与制衡机制。公民社会的表征之一就是一种免于国家公权干预的权利(自由) 。公民教育过程中获得主体资格的认定,必然提升主体的权利意识。这种权利意识反映到政治生活中,一方面表现为对民主政治生活参与,另一方面表现为对政府不当(包含不法) 行为的抗衡。所以公民教育与民主政治是互为基础的。民主强调的是公民的参政权和政治程序。众所周知,在古希腊时期,民主制在雅典城邦中非常繁荣,民主政治活动与民主的政治知识相适应。以古希腊为代表的一些城邦中涌现出一批传授参政知识的“智者”, “智者”的思想影响了当时政治学理论。例如: 柏拉图希望并力图建立一个教育——政治一体化的社会控制模式。认为城邦就是一个教育机构,把教育作为一种统治手段。由于人的天赋不同,所以采用不同的教育,不同的教育机会与不同的政治职位相挂钩。因此,柏拉图的教育只是民主政治的附属。这种古代民主要求公民教育依附于民主政治,实则,教育演变成公民自动控制官衔和职位的工具。

现代民主政治强调民权。公民教育通过培养公民相同或相似的民主、自由价值观以及公民能力而作用于现代民主政治。使公民教育从治权领域转向民权领域。在民权领域,公民基于主人翁的共同性,以及对民主、自由价值观的共识性,能积极地参与政治生活或认同民权为基础的政治生活。从而保证了

民主政治的合法性。

最后,公民教育能有效提升对政府的"限制",宪政主义的基本精神就是限政。为防止政府权力的膨胀,导致对公民的侵犯,公民需有免干扰的能力,但这种状况,往往不是以公民个人的力量完成,需要公民集合体或称社会组织(集团)的方式来完成。按照权力制约权力的理论,分散的单个公民经由组织,可以聚成强大的力量,制约公共权力,这是任何统治者都不能忽视的。同时,单个公民的个人主张,通过组织,转变成一种团体诉求,而政治国家对此诉求,通常都会给予必要的考虑。

公民是国家的主人,也是社会的主人。"人民民主是社会主义的生命,发展社会主义民主政治是中国共产党始终不渝的奋斗目标。"[11](p27) 民主政治与公民教育息息相关。社会主义民主的基础与实现在于建构政治民主制度,在于建设公民社会,在于提高公民政治伦理素质,这必然要求公民的政治参与。这一方面要求国家赋予公民有均等的政治参与机会,另一方面要求公民本身有充分运用各种政治机会的权能。然而让每个公民都具有民主政治的参与能力,必定首先需要提供充足的公民教育资源。也就是说,社会主义民主政治离不开公民教育,并且为公民教育提供了条件,两者相辅促进,共同发展。

可以说,公民社会是民主政治的内容,民主政治是公民社会的形式。缺乏成熟的公民社会,民主政治只是假的外壳而已。而公民教育能造就合格的公民,保障建设民主政治的安全性。相应地,只有高素质合格的公民才能保证由公民自己创造、建立、规定的国家制度的先进性。通过公民教育权的实现,在实践中培育和加强公民的民主意识,形成民主技能,夯实民主政治的良好的群众基础,使公民养成一种民主的生活方式,使民主内化在公民生活之中,形成生活中的一部分。从这个意义上讲公民教育为公民社会、民主政治起到沟通的共建作用。

总而言之,公民教育是与生存权、财产权等价的一项人权,其内容也具有与时俱进的变化特点,世界各国的宪法都从不同侧面肯定其存在的价值,并从宪法高度肯定了公民教育的地位。不容置疑,公民教育为构建公民社会提供基础性条件,在培养明达公民的前提下,通过宪法予以保障,以限权的方式,防止国家权力的滥用,促进了公民社会的形成。同样,没有公民社会就没有宪政,公民社会是宪政的基础。宪政的许多理念、制度等因素都可以在公民社会的演进中沉淀、积累、定型。公民社会为宪政提供公民技能的训练场,提供观念培育的基地。

参考文献:

[1] 〔德〕格奥尔格·威廉·费里德里希·黑格尔. 法哲学原理[M]. 范扬,张应泰译. 北京: 商务印书馆,1961.
[2] 〔荷〕亨利·范·马尔赛文,等. 成文宪法的比较研究[M]. 陈云生译. 北京: 北京大学出版社,2007.
[3] 王惠玲. 成文宪法的比较研究[M]. 北京: 对外经济贸易大学出版社,2010.
[4] Tomasevski K. Manual on Rights – based Education[R]. Asia and Pacific Regional Bureau for Education. UNESCO Bangkok,2004.
[5] 李步云. 论人权的三种存在形态[J]. 法学研究,1991,(4).
[6] 齐延平. 人权与法治[M]. 济南: 山东人民出版社,2003.
[7] 林纪东. 比较宪法[M]. 台北: 五南出版社,1978.
[8] 杨成铭. 国际人权法中受教育的性质: 权利或义务[J]. 法学评论,2004,(6).
[9] 杨成铭. 人权法学[M]. 北京: 中国方正出版社,2004.
[10] 苗连营. 公民受教育权实现中的国家责任[J]. 华东政法学院学报,2006,(2).
[11] 中国共产党十七次全国代表大会文件汇编[C]. 北京: 人民出版社,2007.

(责任编辑:郭荣华)