

德育政策中的公民教育：文本分析与政策建构

翟楠

(扬州大学教育科学学院, 江苏扬州 225002)

摘要：公民教育是当前世界各国教育发展的基本趋势，也是我国传统德育在转型过程中不得不面对的议题。公民教育思想在当前的课程实践以及新的课程标准和教科书中都有一定的体现，但“公民教育”的完整概念和明确表述还没有真正进入德育政策设计的范围中。公民教育的理论研究及其实践尝试都给德育政策的设计带来了挑战，德育政策必须面对公民教育思想的冲击，在政策设计中积极建构公民教育内容。

关键词：德育政策；公民教育；政策建构

公民教育是当代学校道德教育的基本趋势。而在建国以来的德育政策文本中，公民教育思想一直都处在缺失的境地。现阶段的公民道德建设纲要与德育课程标准中虽有涉及，但也没有形成一个连续而清晰的线索及表达。在这种闪烁不定的政策文本之下，有关公民教育的探索与实践找不到自身存在的制度支撑与政策引领，收效甚微。道德教育的公民化取向无疑给德育政策的设计与制订提出了挑战，德育政策文本中不够明晰的公民教育思想该如何进行积极建构，这是值得我们思考和面对的问题。

一、当代德育的公民化取向及其在课程实施中的体现

二十世纪九十年代以来，全球化的推进以及与之相应的“世界公民”观的出现使得公民教育受到普遍关注，并成为世界各国教育政策制订中不可回避的议题。的确，开展公民教育已成为当前道德教育领域不可回避的问题，这同时也是世界各国道德教育的现状或趋势。公民化的德育取向深刻地影响了我国当前的德育实践，在德育活动设计、课堂教学和教材编写中都有了一定的体现。

(一) 公民教育实践活动的兴起

品德新课标及新课程实施以来，公民教育思想得到凸显，不仅在课程标准和教材中有所体现，更重要的是各个地区和学校纷纷举办公民教育实践活动、公民教育听证会以及有关公民教育的课题研讨。很多学校都在纷纷举办以公民教育为主题的德育活动，通过各种各样的活动设计来展现公民教育的理念，让学生参与到小公民的成长实践中去。以江苏省为例，近几年以来，公民教育在各个市县蓬

勃发展，不少学校成为了公民教育的示范学校。据2009年的统计显示，全省十三个大市都开展了公民教育的实践活动，参加项目的中小学共有423所，指导教师1693名，参与学生达到77837名。参与的公民教育项目主要包括以下领域：

公共交通类，如南京市力学小学“关于公交站牌指示不清问题的调查与研究”、扬州市竹西中学“关于校门口斑马线的设置问题的研究”等；公共饮食类、如镇江市七里甸中心小学“学校门口摊点食品安全问题的研究”等；环境保护类，如连云港墟沟小学“连云区湿地鸟类保护的对策研究”等等。^[1]

参与意识以及对公共事务的关注是公民教育的重要内容，虽然这些活动不一定能完全解决所存在的问题，但通过参与这些公民实践活动，学生基本的公民意识和参与公共事务的能力都得到了初步的培养。

（二）德育课程教学中的公民教育尝试

除了教育主管部门以及学校组织的公民教育实践活动外，在具体的德育课程教学中，很多教师也在积极尝试公民教育。在小学《品德与生活》、《品德与社会》以及初中的《思想品德》课程教学中，不少教师都将公民教育理念融入了进去，结合课标的要求和教材特点，有针对性地展开了公民教育。在这个过程中，不仅学生受到了应该的公民意识的教育，教师也在不断的尝试中获得了专业成长。以下就是一位教师在《品德与生活》课程中贯穿公民教育的体验与反思。

今天上品德与生活《快乐的邻里生活》一课有这样一个环节：讨论“在小区里，你见到过哪些不好的现象？你有什么好的办法制止这些不好的现象发生吗？”

这个环节我本以为三年级孩子小应该没什么话可说，没想到他们发言热烈，说的头头是道。他们列举了很多小区内见到的不文明现象，如：邻里吵架，装修噪音，停车占道，乱丢垃圾，随地吐痰，破坏小区公共设施，小区附近饭店等娱乐场所噪音扰民等。……

我请学生在前面提出的种种小区不文明现象中选择一个来讨论，最后一致选择了小区附近娱乐场所噪音扰民问题。讨论结果令我振奋，孩子们提出了很多解决的办法，其中不乏良方。如，与店老板联系在店内张贴警示广告；给市长、区长写信反映情况；建筑设计时增强隔音设施等。……

我清晰地知道，这节课学生提出的很多问题都不是公共政策的问题，我的教学过程也不符合公民教育课题的实施程序。但我认为：公民教育的目标不单是让学生制订几个公共政策，更重要的是培养学生关注自身权利与义务，关注社会和谐发展的公民意识。此时学生对社区生活文明问题的讨论，引导好了，就可以催生公民意识的萌芽，引发他们对公共政策的关注^[2]。

（三）德育教材中公民教育思想的渗透

课程改革以来，德育课程结构发生了重大的变革。延续多年的小学思想品德课变成为“品德与生活”、“品德与社会”，初中的“思想政治”变成了“思想品德”，形成了九年一贯的德育课程体系。在教材的编制上，新的品德教材也力图体现了对品德与生活、社会的衔接与融合，把对单个人道德品质的培养与其所处的生活、社会连接了起来，体现出了品德教育对公民生活的关注。总之，新教材少了以往的道德说教、意识形态的渗透以及大而空的德育灌输，而是将个体与家庭、社会、国家、乃至世界都进行了联接，初步展现了一个公民生活的视域和空间，以此来培育学生在公共生活中的各种德性。教材中有很多单元都直接或间接地将公民教育渗透了进来，例如，在苏教版《品德与社会》五年级下册中，第二单元为“我的权利与责任”，包括了三篇课文：

第5课、我来做市长；设计了三个环节：“市长在忙啥”、“我和公共事务”、“我来当一次市长”。

第6课、我是共和国的公民；设计了四个环节：“我们是公民”、“我有哪些基本权利”、“不可逃避的公民义务”、“珍爱权利、恪尽义务”。

第7课、法律护我成长；设计了三个环节：“法律保护我”、“我要学会使用法律武器”、“不做沉默羔羊”。

在这些教学内容和环节中，公民、权利、义务、公共事务等概念都展示在了儿童面前。公民教育的理念与实践已经开始在原有的德育课程体系中萌芽，培养现代公民对教育及整个社会的重要性已经逐步被认识到，公民教育成为德育乃至整个教育不可回避的问题。

由以上可见，德育的公民化取向已成为一股不可抗拒的潮流渗入到了德育实践之中，这既是道德教育的基本趋势，同时也是对德育政策的巨大挑战。因为与上述情形相悖的是，我国德育政策在这个问题上并不明朗，公民教育还没有成为我国教育政策领域真正关注的议题。正如有研究者这样指出，“通过对国家德育政策的梳理与统计，发现‘公民教育’作为一个完整的词语尚未进入德育政策文件。政策文本中虽屡次强调与出现‘公民’培养，或者‘公民道德教育’，或‘四有’公民，但还从来没有完整明确地提出过‘公民教育’，这是一个值得深入思考的问题。”^[3] 建国以来的诸多政策文本都没有明确提出过公民教育，这说明公民教育在我国还没有形成一种公共制度层面的理性认识，对它的追求只存在于理论研究者的关注和德育实践者的尝试之中，而尚未进入制度决策的视域。这无疑导致了这样一种张力——政策和制度与理念和实践的分离，即公民教育的理念和相关实践没有得到相应的教育政策与制度的支撑，而德育政策和制度反过来又受到了来自公民教育这一趋势的挑战。如前所述，公民教育已然成为了一种不可抵挡的教育取向，那么教育政策尤其是德育政策就应该对这一趋势做出适当的反应，

给公民教育提供政策和制度上的支持。这既是公民教育发展的需要，同时也是德育政策在新的教育背景和时代状况下对自身的审视与调适，符合公共政策选择与决策的理性逻辑。

二、我国德育政策文本中的公民教育及其特征

新中国成立后的很长一段历史时期，有关公民教育的思想在德育政策文本中一直是缺失的。在之后的几个教学大纲和德育大纲中，公民教育只有片言只语的表述，直到新课程标准产生后，公民教育才有了较多的体现，但“公民教育”的完整表述依然是空缺的。下面就以几个主要的德育政策文本为例，对其中所蕴含的公民教育思想作以分析。

（一）教学大纲、德育大纲以及公民道德建设纲要中的“公民”及其意义

首先，对学校德育而言，与课程直接相关的政策文本就是教学大纲（课程标准）。就小学思想品德课而言，在先后颁布过的三个教学大纲中，前两个大纲在总的“教学内容与要求”部分出现了意在界定培养对象基本性质的“社会主义国家公民”字样，而在指导理念和具体的内容中都没有再出现“公民教育”及相关思想。在1982年颁布的小学思想品德教学大纲中，“公民”一词是这样呈现的：

“思想品德课以‘五爱’为基本内容，结合贯彻《小学生守则》，向小学生进行社会主义国家公民应有的道德品质和行为规范的教育。着重在小学生中培养爱国主义、集体主义精神和主人翁精神。”

1986年颁布的品德教学大纲中的表述也与此类似：

“通过以‘五爱’和‘五讲四美’为中心的社会公德教育和社会常识教育，从小培育学生社会主义国家公民应有的良好的思想品德和行为习惯，为使他们成为有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义建设的各类人才打下初步的思想基础。”

在上述两个教学大纲中，“社会主义国家公民”的表述已经潜在地给培养对象打上了意识形态的烙印，体现了学校德育的政治本位。正如有学者指出的那样，“‘政治本位’的政治、经济、文化条件难以提供公民人格健康发育的社会、政治环境，现代公民概念并未真正进入社会生活与思想领域，公民教育也未能在当时的教育体系与宏观政策中有明确体现。”^[4]因此，虽然有“公民”的字样，但这在本质上并不是公民教育，而依然是属于国民教育的范畴。

其次，1995年颁布的《中学德育大纲》中也出现了“公民”的表述。其“德育目标”指出，“中学德育工作的基本任务是把全体学生培养成为热爱社会

主义祖国的具有社会公德、文明行为习惯的遵纪守法的公民。”

其中，初中阶段的德育目标之一为“初步树立公民的国家观念、道德观念、法制观念”。与前面两个教学大纲相比，《中学德育大纲》中有关“公民”的表述有了一定的深化，其德育目标可以简化为“培养公民”这一表述，并提出要培养公民的“国家观念、道德观念、法制观念”，这与公民教育的内容有着一定的相通性。遗憾的是，德育大纲中对“公民”的阐述也仅限于此，更多是对受教育者的一个称谓而已，政策文本本身并没有关注这一属性。

最后，2001年中共中央颁发的《公民道德建设实施纲要》可以说是一个直接与公民教育相关的政策文本。这虽然不是直接与学校德育相关的政策文本，但其受众是包括学生在内的所有社会公民。公民道德建设“以社会公德、职业道德、家庭美德为着力点”，旨在培养人“在社会上做一个好公民”、“在工作中做一个好建设者”、“在家庭里做一个好成员”。其中，对社会公德的培养涵盖了“人与人、人与社会、人与自然之间的关系”，旨在培养公民在社会交往和公共生活中的道德准则；对职业道德和家庭美德的要求也超出了单纯的职业规范和家庭伦理规范的范畴，从职业生活和家庭生活扩展到了社会生活。这在一定程度上无疑体现了公民教育的思想，从目标和内容上都体现了向公民教育的靠近。但从实质上来说，《纲要》的重点还是围绕着道德教育展开的，就像其名称所显示的那样，它依然更多地表现为一个道德建设的政策文本。

（二）德育课程标准中公民教育思想的闪现

在1997年教育部颁布的《九年义务教育小学思想品德课和初中思想政治课课程标准》中，有关公民教育的思想虽然仍缺乏明确的界定和清晰的表达，但较之以前有了明显的体现。其中指出：

“小学思想品德课和初中思想政治课是对学生系统进行公民的品德教育和初步的马克思主义常识教育，以及有关社会科学常识教育的必修课程。”

与教学大纲中“培养社会主义国家公民应有的品质”相比，“对学生进行公民的品德教育”的表述则更具开放性，隐含了培养公民的思想与要求，因为它隐含了什么样的品德教育才具有公民性、如何合理地进行公民教育等问题。除了“公民”一词及其相关思想在表述上的体现以外，在思想品德课程标准的具体内容中，我们也能看到了蕴藏于其中的公民教育思想的闪现。课程要求“对学生进行个人生活、家庭生活、学校生活、社会公共生活、国家民族生活中的基本道德规范教育”，将人与人、人与社会、人与自然、人与世界等关系都纳入了道德教育的范畴，初步展现了公民生活的内涵及其在教育中的体现。

2002年，随着课程改革的推进，教育部颁布了《品德与生活课程标准（实验稿）》和《品德与社会课程标准（实验稿）》。新的课程标准展现出了许多新特

点,其中之一就是体现了公民教育的价值取向。例如,在《品德与社会课程标准》的总目标中就指出:

“促进学生良好品德的形成和社会性发展,为学生认识社会、参与社会、适应社会,成为具有爱心、责任心、良好的行为习惯和个性品质的社会主义合格公民奠定基础。”

围绕着上述总目标,课程标准提出了六方面的“内容标准”:我在成长、我与家庭、我与学校、我的家乡(社区)、我是中国人、走近世界。

在这些内容标准中,充分体现了公民教育思想在小学德育中的渗透。品德教育不再仅仅是为了培养儿童朴素的道德品质,不再是道德规范的简单灌输,而是将儿童当作公民,关注作为公民所应该接受的教育。其中,权利意识、责任意识、主体意识、国家意识、民主意识、规则意识等公民基本意识都有了一定的体现。例如,在苏教版《品德与社会》六年级上册中,《我与祖国一起成长》这一单元设置了“感受村民选举”的教学内容,让学生了解公平、公正、民主等价值在社会生活和国家政治生活中的重要性,培养学生的现代民主意识。

此外,在2003年教育部颁布的《思想品德课程标准(实验稿)》中,指出了课程的基本理念之一是“帮助学生学会做负责任的公民、过积极健康的生活”,其目标是“使学生成为有理想、有道德、有文化、有纪律的好公民”,这其中同样体现了初步的公民教育理念。

通过对上述几个主要德育政策文本的分析可以看出,直到新课程标准的出现,公民教育思想开始有了初步的闪现,并带动了德育教材及德育活动中对公民教育的逐步践行。因此,新的课程标准可以看作是自民国以来公民教育在德育政策设计中复兴的开始。诚然,新课程标准也没有将公民教育作为德育的政策导向旗帜鲜明地提出来,也是仅仅出现了“公民”二字,或者只是隐约地包含着公民教育的思想,但它仍包含着构建公民性的趋向和努力,体现出了德育政策价值导向的渐变。但值得强调的是,德育政策自身仍缺乏对公民教育有意识的反思和建构,这应当是德育政策设计今后需要关注的问题。

三、德育政策设计中的公民性建构

如上所述,新的德育课程标准已然隐含着公民教育思想的渗透,但就德育政策本身而言,“公民教育”的完整内涵及表述依然是缺失的。在新的时代背景下,德育政策要面对国内的德育实践层面、德育理论研究以及世界公民教育的基本趋势所带来的多重挑战,就应当考虑在政策设计中进行公民性的建构,这是一个不可逃避的问题。

（一）德育政策在教育目的设计上应强调对现代公民的培养

纵观建国以来的大多数德育政策文本，在培养目标上都重在强调受教育者应具备的各种品质，如“四有”、“五爱”、关心他人、热爱集体、爱护公共财物、遵纪守法等，细数这些“美德袋”式的德育要求及相应的德育培养目标不难发现，传统的德育侧重于“义务性”道德的培养，即仅仅强调受教育者作为义务主体所应具备的道德规范，而忽视了其作为权利主体和其他独立人格所需的道德品质。然而，“从依附性人格中无法演化出公正、正义、平等等现代人所拥有的公共关系道德准则”^[5]，后者才是公民教育所要求的。在新的德育课程中，这些公民观都有所体现，但在德育政策中尚未上升到目的层面去考虑。

德育政策是德育实践展开的基本制度保障，因而在现代德育政策的设计中，必须要考虑现时代民主社会发展的要求和德育本身的发展需求，首要的是应明确对培养对象的目标定位：现代德育不再是培养顺从听话、缺乏主体性的儿童，而是要培养具有自主性和独立人格、既有义务感又有权利意识的现代公民。培养现代公民是现代德育的首要目的，这是建立现代民主社会的必然要求，因而也是德育政策设计和制度安排必须理性面对的问题。

（二）德育政策在教学内容设计上应吸纳公民教育的完整内涵

公民教育不同于道德教育，后者仅仅是前者所包含的内容之一；就我国的道德教育而言，这种不同更为明显。“德育”一词在我国的政策文本中被赋予了丰富的内涵，主要包括道德教育、政治教育、法制教育、思想教育等。就政治教育而言，传统德育强调个体对国家、社会的服从与责任，公民教育则注重个体的国家认同感、民主社会的建立等。正如有研究指出，对民主概念的理解、国家认同感、社会多样性与社会凝聚力是不同国家的公民教育所关心的三个核心领域（core domains）^[6]，侧重从平等的角度去理解个体与国家、社会的关系。

因此，我们需要对泛化的大德育观进行审思，同时寻找它与公民教育的相通性。在德育政策的建构中，首先应考虑将既有的道德教育资源与公民教育的内涵进行沟通、融合，去除高标化的道德教育，代之以具有普适性的公民道德教育。其次，对既有的思想政治教育进行适当的改造，淡化仅限于意识形态领域的政治教育，强化对学生进行公民自主性、公民自由、个体平等、社会公正等公民社会所需的基本品质的培养；同时，在原有的国家教育和社会教育的基础上，融合公民身份、公民权利、民主法制等内容的教育，真正将公民教育的内涵引入德育的范畴中来。

（三）德育政策在教学方式设计上应注重公民参与意识及能力的培养

在建国以来的诸多德育政策文本中，在德育的教学方式上并没有太多细致的规定，学校德育中通常都是以认知代替实践，以灌输代替思考，以阅读讲授代替

儿童的真实参与。近些年来，随着人们对德育回归生活这一理念的认同，学校德育也逐渐将儿童参与实践活动作为他们接受道德规范的重要方式。这正是公民教育所要求培养的实践能力，也是德育政策设计中需要强调的问题。与传统的重认知、偏说教式的道德教育不同，公民教育更注重对儿童的实践品质和行动能力的培养，因为公民本身就是一个生活在公共空间中的行动者，他必然要参与公共生活。这需要学生真正带着一种主体性的公民意识，将个人的生活与周遭的世界联系起来，积极参与社会事务，投身公民实践。在德育政策的设计中，应强调对德育教学方式的变革，注重培养学生对公共事务和公共生活的参与意识和参与能力。

学校德育的意义就在于让儿童学会过一种道德的、有尊严的生活，教会他们过公民生活。这必须是日常的教学能够教给他们的，更应该是德育政策建构中必须着重体现的基本理念：承认儿童作为一个公民应有的资格和权利，鼓励并引导他们作为一个独立的主体关注、参与公共事务，在公共生活中培养他们的公民意识和公共精神，使他们在真实的道德生活中成长为一个合格的、有社会责任感、理性而成熟的公民。

参考文献：

[1] 杜文艳. 开展公民教育实践活动，开辟课内外德育通道——江苏省公民教育实践活动综述 [J]. 小学德育，2010 (6)。

[2] 王小倩. 徐州市青年路小学公民教育日记教师篇（一）[EB/OL]，中国公民教育中心，2006-3-27，

<http://www.gmjyzz.com/xmxx/Xuzhou/2009-10-16/282.html>。

[3] 张晓东. 国家德育政策视域下的中小学公民教育 [J]. 教育导刊，2008. 10

[4] 朱小蔓，冯秀军. 中国公民教育观发展脉络探析 [J]. 教育研究，200612 2 0 0 6 . 1 2 .

[5] 鲁洁. 转型期中国道德教育面临的选择 [J]. 高等教育研究，2000. 5 .

[6]Torney-Purta, Judith; Schwille, John; Amadeo, Jo-Ann: *Civic Education across Countries: Twenty-four National Case Studies form the IEA Civic Education Project*, Becky Bliss Design and Production, Wellington, New Zealand, 1999, P27.

Text Analysis and Policy Construction

ZHAI NAN (College of Education Science, Yangzhou University, Jiangsu
Yangzhou 225002, China)

Abstract: Civic education is the basic trend of the world education, as well as the issue we have to face during the transformation of traditional moral education. In the current curriculum practice and new curriculum standard, the idea of civic education is more and more manifest, but the whole concept of civic education is still excluded from the range of the policy design. The academic studies and the practices both challenge the policy of moral education, which should face to the impact of civic education, and actively construct the civic education.

Keywords: policy of moral education; civic education; policy construction