

# 核心素养语境下的公民教育论

汪 敏

**[摘要]**从素质教育到核心素养，中国教育一直致力于培养符合个体终身发展与社会发展需要的“全面发展的人”。核心素养语境下，厘清核心素养与公民教育的逻辑关系是很有必要的。在对素质教育之要旨、核心素养之追求和公民教育之要义的内涵解读基础上，通过对“合格公民”的法律规定性、教育规定性和现实规定性的理论反思，尝试回答公民教育“培养什么人”的问题；通过对公民教育学科定位、公民教育课程实施与公民教育评价制度的思考，寻求“如何培养人”的路径。

**[关键词]**公民教育；核心素养；素质教育

**[中图分类号]**G417 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1009-718X(2017)12-0078-06

发源于古希腊的公民教育思想，曾在20世纪初出现于中国并激起了一股教育清流。蔡元培先生曾在《中国人的修养》一书中提出公民教育的意义，“要有良好的社会，必先有良好的个人，要有良好的个人，就要先有良好的教育”<sup>[1]</sup>。可以说，民国初期的公民教育思想，从一开始就与当时世界最先进的公民教育思想接轨，但终因时局、形势和体制等原因未得以延续。实施素质教育之后，处于转型期的中国，公民教育重被提到重要日程。从2001年《公民道德建设实施纲要》的颁布，到2010年《国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020年)》把公民教育列为战略目标；从十六大报告提出的“建立现代公民教育体系”、十七大报告提出的“加强公民意识教育”到十八大提出的“全面提高公民道德素质”，公民教育的重要性日益凸显。

“核心素养”作为2016年度教育领域最热的词汇之一，与公民教育同处于“立德树人”根本任务和全面推进素质教育的政策背景之下，都以“培养

人”为目标导向，以“如何培养人”为教育命题。核心素养语境下，公民教育的培养目标与实践路径将会受到何种影响，是本研究关注的重点。

## 一、历史语境：从素质教育到核心素养

### (一) 素质教育之要旨

20世纪80年代中期，针对应试教育的种种弊端，我国提出了“素质教育”理念。1999年《关于深化教育改革，全面推进素质教育的决定》和2000年《基础教育课程改革纲要》两份重要文件的发布，标志着素质教育在基础教育领域的全面展开。

素质教育中的“素质”，主要指人“在后天环境和教育的影响下形成并发展起来的内在的、相对稳定的身心组织结构及其质量水平，主要包括身体素质、心理素质和社会文化素质等”<sup>[2]</sup>。素质教育以“提高国民素质”为根本目的，以培养学生的“社会责任感、创新精神和实践能力”为重点，以

汪 敏 闽南师范大学 副教授 363000

培养“具有国际视野、德智体美全面发展的合格公民”为要旨。<sup>[3]</sup>换言之，素质教育的目标就是提高国民素质，培养全面发展的合格公民。

## （二）核心素养之追求

经济合作与发展组织（OECD）在世纪之交提出了“核心素养”的结构模型，旨在解决21世纪学生应当具备什么样的核心知识和能力，才能既符合社会发展需要，又满足自身成长需要。“核心素养”一词在国内以官方术语形式出现，始见于2014年教育部发布的《关于全面深化课程改革落实立德树人根本任务的意见》。该文件明确了“发展核心素养体系”的背景是落实“立德树人”根本任务、全面推进素质教育、深化教育综合改革；其目标是使学生具备“适应终身发展和社会发展需要的必备品格和关键能力”；其核心是培养“全面发展的人”。

2016年9月，北京师范大学举行“中国学生发展核心素养研究成果”发布会，确立了中国学生发展核心素养的框架，重申了目标，并细化了核心素养的具体指标，主要包括“文化基础、自主发展和社会参与”三个方面，综合表现为“人文底蕴、科学精神、学会学习、健康生活、责任担当、实践创新”六大素养，将该六大素养再拓展开来，具体细化为十八个基本要点。由此，中国学生发展核心素养的追求是在素质教育的基础上，通过对学生必备品格和关键能力的教育，培养全面发展的人。

## （三）公民教育之要义

何谓“公民”？古希腊亚里士多德认为“人们一旦参加城邦政体，就享有了政治权利，他们就是公民了”<sup>[4]</sup>。当代的雅诺斯基认为公民是“个人在民族国家中，在特定平等水平上，具有一定普遍性权利与义务的被动及主动的成员身份”<sup>[5]</sup>。我国宪法第二章第三十三条将其定义为“具有一个国家的国籍，并根据该国的宪法和法律规定，享有权利并承担义务的人”<sup>[6]</sup>。可见，“公民”概念自诞生之日起就与“权利”、“义务”和“身份”等名词有着千丝万缕的联系。

公民教育是伴随着“公民”的出现应运而生

的。富尔曼认为，“从思想史角度看，公民教育是启蒙运动的一个结果，而从社会史角度看，它则是中层阶级的产物”<sup>[7]</sup>。公民教育思想在西方经历了萌芽、发展过程，日渐成熟，已于近代形成了自由主义(liberalism)、共和主义(republicanism)、社群主义(communitarianism)和多元文化主义(multiculturalism)等公民教育思想流派。自由主义公民教育思想重视公民权利，弘扬自由精神；共和主义公民教育思想注重公民德行的培养与公共利益的维护；社群主义公民教育思想重视公民认同感和公民的社群意识；多元文化主义公民教育思想关注弱势群体权益，重视多元文化的差异性和包容性。<sup>[8]</sup>

中国公民教育思想自严复、蔡元培等“海归先驱”从西方引进时，便与中国的传统伦理思想紧密结合在一起，很难将其归入上述某一种思想流派当中。直至今日，在价值取向上，学界依然存在“权利优先”或是“责任优先”的争议<sup>[9]</sup>；在概念边界上，依然存在着公民教育与思想政治教育、道德教育的关系论争<sup>[10]</sup>。尽管如此，在全球化背景下，世界公民教育的主要目的依然共同指向培养能够适应21世纪社会发展与时代挑战的世界公民。

## 二、理论反思：我们要培养什么样的公民

由上述分析可知，素质教育以“提高国民素质”、培养“具有国际视野且德智体美全面发展的合格公民”为要旨；核心素养以“全面推进素质教育”、培养能够“适应终身发展和社会发展需要的必备品格和关键能力”的“全面发展的人”为核心。在此语境下，如何诠释公民教育的培养目标，即我们应该培养什么样的公民？回答这一问题，需要厘清“核心素养”与“合格公民”的逻辑关系：合格公民是否以具备核心素养为要件？具备核心素养是否必然为合格公民？梳理清楚逻辑关系，可以防止公民教育堕入概念混淆、目标混同与无的放矢的境遇，有助于理清思路，理性回答公民教育“培养什么样的人”这一基本问题，确立公民教育的合理边界，才能更好地解读“如何培养人”的命题。

### （一）“合格公民”的法律规定性

首先，“合格公民”的资格。根据宪法，我国公民资格的取得以具有“中国国籍”、依法享有宪法与法律规定的“权利与义务”为条件。

关于国籍，我国《国籍法》采取的是“双血统主义”的宽容原则，即父母双方中有一方具有中国国籍即可申请入籍；但同时确立了反对“双重国籍”原则，“本人出生时即具有外国国籍的，不具有中国国籍”，即中国公民在国籍上具有排他性。

关于权利，公民权利的基本特征是平等，它既是“法律面前人人平等”的要求，也是公民社会区别于奴隶社会、臣民社会等的重要标志。霍布斯认为，“我们天生都是平等的，谁也不应该为自己获取比他应允给别人的权利更大权利，除非他是通过协议获得这种权利的”<sup>[11]</sup>，这与亚里士多德提出的“以平等对待平等”公民社会原则一致。

关于义务，公民义务的基本特征是强制，即国家强制性。如果违反公民义务，将可能丧失公民资格。根据权利义务的一致性原则，没有无权利之义务，亦没有无义务之权利；同时，根据权利和义务的法律属性，权利可以放弃，义务只能依法免除，不可自行放弃。

其次，“合格公民”的内涵。《公民道德建设纲要》提出，公民道德建设应以“为人民服务”为核心，以集体主义、社会公德、职业道德和家庭美德为主要内容。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出“强调公民意识教育，树立民主法治、自由平等、公平正义理念，培养社会主义合格公民”，这些可视为是对公民意识的要求。除此之外，“合格公民”还应具备相应的公民能力。罗尔斯对公平、正义、良序社会成员的要求是具有“正当正义感能力（即尊重公平的因而也是合乎理性的合作项目的能力）和形成其善观念的能力（因而也是合理的观念）”<sup>[12]</sup>，既能够积极参与社会合作，又能善待自己和善待他人。

如此，“合格公民”可以界定为：依法获取公民资格并能够享有权利和履行义务；具有服务精神、奉献精神和社会公共道德；拥有民主法治、自

由平等与公平正义理念，有参与公共事务并能善待自己与他人的能力。显然，与核心素养框架相比，“合格公民”仅对核心素养中的基础部分有要求，比如学会学习、责任担当与社会参与等。换言之，“合格公民”不以具备全部核心素养为必要条件，仅需要核心素养体系中的部分条件即可满足“合格公民”之所需，而具备全部的核心素养，某种意义上可视为是“优秀公民”之所需。

### （二）“合格公民”的教育规定性

根据“中国学生发展核心素养”指标体系，中国学生发展核心素养的核心是“培养全面发展的人”。该目标的实现，依赖于三个方面的素养形成。

第一，在公民个体发展层面，体现为“自主发展”素养，具体表现为“学会学习”与“健康生活”。“学会学习”意味着公民既要有学习兴趣，又能享受学习乐趣，且能掌握正确的学习方法，能够对所知所学进行反思；具有适应时代发展需求的信息意识，具有发现信息、处理信息和应用信息技术的能力。“健康生活”要求公民要有生命意识，能够尊重生命并珍爱生命；具有与智力发展相适应的健全人格、建立在契约精神之上的有效自我管理。

第二，在公民文化发展方面，体现为“文化基础”素养，具体表现为“人文底蕴”和“科学精神”。“人文底蕴”要求公民尊重并学习传统文化，通过对文学、历史、艺术等人文课程的学习和体验，形成丰富的人文积淀、厚重的人文情怀与高尚的审美情趣。“科学精神”要求公民具有批判性思维与科学质疑能力，能够在理论与实践的结合中勇于探究科学世界，养成科学素养。

第三，在公民社会发展方面，体现为“社会参与”，具体表现为“责任担当”与“实践创新”。“责任担当”要求公民具有家国情怀，具备作为公民的社会责任，既能够站在国家公民的角度认同祖国，又能作为世界公民理解多元世界。“实践创新”要求公民具有实践意识，具有发现问题和解决问题的能力，且能够运用现代技术手段在实践中成长，具备创新精神。

如是，具备了核心素养的学生是否意味着可以

成为“合格公民”呢?根据上述对比分析可知,核心素养与公民素养既有交叉,又有分离。核心素养中的“文化基础”部分不是构成“合格公民”的直接要素,但是其“人文底蕴”与“科学精神”素养有助于形成良好的公民素养基础;核心素养中的“自主发展”部分虽不直接构成公民素养,但其“学会学习”和“健康生活”素养与公民的权利意识、社会公德意识及民主意识等联系紧密,是公民意识的重要基础;“责任担当”直接体现了“合格公民”的基本特征。

反之,构成“合格公民”的基本要件中有没有核心素养所不能及的呢?答案是肯定的。比如,公民资格的获取,仅有核心素养是不够的,国籍的取得具有客观性,而权利的享有与义务的履行不仅需要“责任担当”素养等,还需要公民有成熟的权利与责任意识,即契约精神。相对于现阶段我国公民教育目标所要求的“自由平等”、“民主法制”与“公平正义”而言,核心素养可以作为实现公民教育目标的素养基础。

### (三)“合格公民”的现实规定性

基于上述分析,核心素养与“合格公民”在逻辑关系上既有交叉又有分离。核心素养培养与公民教育各有侧重点与价值追求:核心素养侧重于培养“全面发展的人”;公民教育侧重于培养“全面发展的公民”。值得注意的是,此项比较是将核心素养与“合格公民”作比较,而不是与“优秀公民”或其他水平的公民作比较。如此,研究主题可细化为:核心素养语境下,我们应培养“合格”“优秀”还是其他标准的公民?

第一,源于国际公民教育的经验。作为美国公民教育指导纲要的《公民与政府国家标准》(National Standards for Civics and Government)指出,美国公民教育旨在培养具有公民知识(包括公民身份认知、历史知识和政治知识等)、公民技能(包括批判性思考的智力技能和合作、关注、影响的参与技能)和公民品性(包括自律、自重、道德等的个体品性和守法、懂礼、和谐等的公共品性)的公民。<sup>[13]</sup>反映法国公民教育最高追求的“公民、法律和社会

教育”(ECJS)课程旨在培养能够“通过积极参与国家生活而宣扬自己的批判理性”“自由自主”的公民。<sup>[14]</sup>英国公民教育的重要目标是培养公民性,具体指培养公民具有健康完善的自尊、自强的独立人格、平等自由与民主法治的现代精神、开放包容与互助合作的博大胸怀。<sup>[15]</sup>新加坡《小学品格与公民教育课程标准》(2014)旨在培养具有核心价值观、社交与情绪管理能力,具有公民意识和环境意识与跨文化沟通技能的公民。<sup>[16]</sup>通过比较分析可知,各国公民教育均有关公民意识、公民知识、公民品性与公民能力的培养。

第二,来自国内公民教育的探索。除了前文提到的“民主法治、自由平等、公平正义”的公民意识目标外,国内关于专门公民教育目标的官方文件并不多见。渗透在德育目标里的“合格公民”元素虽然存在,但是不系统也不够专业。真正涉及公民教育目标的研究主要存在于学术界。檀传宝教授认为我国公民教育目标定位应侧重于独立人格、民主意识、人道情怀、人权理念、公共理性、公共责任等几个方面的培养。<sup>[17]</sup>冯建军教授认为,当代公民应有四重身份,分别为“个人公民、社会公民、国家公民和世界公民”,公民教育的目标是“主体性与公共性兼具的复合型公民”<sup>[18]</sup>。通过国内学者对公民教育“培养什么人”的研究可以看出,我国学者在公民教育目标的定位方面,既借鉴了西方先进公民教育理念,又融合了国内的德育目标传统,提出了具有中国特色的公民教育目标理论。

第三,基于上述分析的思考与结论。首先,关于“培养什么人”,国内外公民教育都有共同关注的要素,即公民身份(国家公民与世界公民)、公民意识(自由平等与民主法治)、公民知识(民族、历史知识与政治知识)、公民人格(个体善与公共善)和公民能力(参与能力与实践能力)等。不同的是,各国都有各自的国家和民族视角,赋予这些要素以不同的内涵和要求。其次,世界各国在公民教育的目标定位上均指向培养“合格公民”而不是“优秀公民”,因为是面向所有公民的教育,因而要达成的教育目标也是务实且能够实现的。

在此基础上，“培养什么公民”可以界定为：既是中国公民又是世界公民；既有自由平等的权利意识又有民主法治的责任意识；既了解民族知识和历史知识，又知晓当前国家政治知识；既有完善的个体人格，又有良善的公共人格；既有参与国家与社会事务的能力，又有致力于民主社会发展的实践能力。

### 三、实践探索：我们应该如何培养公民

#### （一）基于核心素养的公民教育学科定位

迄今为止，我国没有专门的公民教育课程，公民教育是通过学科渗透的方式散见于德育课程与其他学科课程之中。学界对公民教育课程应当单独设立还是融合于相关课程之中，也是莫衷一是。根据“培养全面发展的人”的目标导向，公民教育课程的实施取向应是既要注重社会责任，又应关注个体成长；既要注重国际视野，又要注重文化传承；既要有公民意识，又要有公民实践能力。因此，公民教育目标的实现，完全依托于理论与实践的无缝衔接。无论是单独设科，还是融合于相关课程，公民教育都需要一个合理的学科定位：没有准确的学科定位，公民教育的性质就很容易走向模糊，难与德育、思想政治教育等课程分开；公民教育就很难形成自己的课程体系；公民教育的实施与质量监测就很难有专门的标准衡量。因此，赋予公民教育以应有的学科定位势在必行。

公民教育应有专门的课程标准。课程标准的意义在于能够使公民素养具有“明确的质量标准”，使素质教育的落实有“根本依托”，使教科书“走向多元化”成为可能，使教师的“专业自主权”得到保障。<sup>[19]</sup>对于公民教育的两个基本问题，即“培养什么公民”与“如何培养公民”，从素质教育到核心素养，我们一直致力于寻找这两个问题的答案。在核心素养体系的指引下，公民教育课程标准的制定，可以在核心素养所提出的各项指标的基础上，结合公民身份、公民意识与公民能力自身的特殊需要，制定专门的公民教育课程标准，这样既能

够明确公民教育课程的定位，使公民教育课程实施得到政策保障与方向指引，又能明确公民教育目标，使公民教育实践行为有的放矢。

公民教育应是以实践为主的动态发展课程。过去，公民教育常以知识传授与价值灌输的方式进行，这有违公民教育的发展规律。公民教育课程应是动态的、发展性的课程。叶飞认为，公民课程是一种“交往实践”的课程，它旨在构建以交往生活的“批判性”为导向的课程，通过反思性与批判性培养学生的公民理性能力与批判能力。<sup>[20]</sup>这种理解是对公民教育课程的准确把握。公民教育目标的实现，仅靠理论说教与强制灌输是难以生效的，必须通过发展的、生动的、务实的公民课程，使受教育者在动态的课程发展过程中，感悟课程、体验课程，进而通过课程体验产生稳定的公民意识，形成公民素养与能力。

#### （二）基于核心素养的公民教育课程实施

据研究，国外公民教育的实施方式主要有学科教学、多学科渗透与整合、课外活动、学校与社会联合、利用互联网公民教育等形式。<sup>[21]</sup>据调查，我国目前公民教育的实施方式主要有渗透教学、课外活动及互联网教学等多种形式。就实施过程与实施效果而言，由于缺乏专门指导，实施质量较为参差不齐，主要问题在于教学形式僵化、内容机械与强制灌输等问题。《中国学生发展核心素养》框架体系要求通过学科渗透的方式培养学生的核心素养，基于公民教育与核心素养在目标追求上的殊途同归，公民教育应是核心素养培养最重要的途径之一。

公民教育应有专门的课程实施方案，而不仅仅是弥散于德育课程或学科教学之中。据了解，当前公民教育以渗透于其他学科的形式实施，使得公民教育的内容与教学方式都较为随意，且限于各地各校教师对公民教育的理解差异，公民教育被误解为德育课程的情况并不鲜见，公民教育的实施效果不尽人意。因此，公民教育亟须通过专门的课程实施，使公民教育的课程定位得以明确，课程内容得以系统，课程实施得以保障。

公民教育需要多元化的课程实施方式。首先，

公民教育需要在核心理念指引下,以科学的课程理念引导广大学校与师生,甚至家长正确认识公民教育的特点,把握其动态实践发展的特性;其次,公民教育需要学校与师生通过多样化的课程形式开展公民教育,比如通过校本课程、综合实践活动课程、家校共建课程、学校与社区联合课程、网络平台课程等多种形式,使学生在生动、活动、有趣的课程实施中获得公民知识、建立公民意识、形成公民核心素养与公民能力。此外,公民教育实施的多元化不仅体现在课程理念与课程形式的多元化,还应体现在课程资源开发的多元化。政府、学校、师生、家长以及社团组织等都可以成为公民教育的主体,从不同视角挖掘丰富的公民课程资源,再通过适当的形式传递给学生,使学生在多元化的课程形式中获得丰富的课程体验。

### (三) 基于核心素养的公民教育评价制度

公民教育的特殊性在于,其实施效果是无法通过标准化测验进行评价的。原因在于公民的知识素养易于检测,但公民意识、公民精神、公民能力与公民人格很难通过标准测验获得。多年来,以背诵、记忆和机械化考试所导致的各种问题业已显现。因此,发展性的评价制度在公民教育的实施与评价中显得尤为重要。

发展性评价制度的基本要义是面向未来,以促进师生健康成长为目的。泰勒认为,评价应是一种过程,而不是一两种测验;评价不仅要重视成绩,还要“描述教育结果与教育目标的一致程度”,从而发现问题并改进。<sup>[22]</sup>因此,建立公民教育的发展性评价制度,首先需要以正确的公民教育目标为导向。何谓正确的公民教育目标?或许没有统一的标准,但是遵守科学性、可行性与务实性的原则应是基本要求。在培养“合格公民”的总目标下,按照科学的分类方法,细化各阶段的具体目标。其次,公民教育发展性评价绝不可局限于纸笔测验与机械考核,而应建立起读、写、听、说、思与实践结合的立体评价体系,使学生在知识学习、情境体验、实践操作与沉思感悟中获得公民意识,建立公民道德,升华公民身份。再次,公民教育发展性评价需

要重视教育过程之中的评价,包括课堂教学的监测、课外活动的观察、联合活动的追踪等,重视学生在学习过程中的体验与收获、情感与态度,以及价值观的成长与变化。最后,公民教育发展性评价还需要良好的教师素养、友好的师生关系、通畅的家校关系与社会沟通渠道,这些要素对公民教育的实施效果有着重要的影响作用。

### 【注释】

- [1] 陈剑旆.蔡元培伦理思想研究[M].北京:北京大学出版社,2009:147.
- [2][3] “素质教育的概念、内涵及相关理论”课题组.素质教育的概念、内涵及相关理论[J].教育研究,2006,(2).
- [4] 亚里士多德.政治学[M].吴寿彭,译.北京:商务印书馆,1965:118.
- [5] 托马斯·雅诺斯基.公民与文明社会[M].沈阳:辽宁教育出版社,2000:11.
- [6] 江平.中国司法大辞典[Z].长春:吉林人民出版社,1991:400.
- [7] 曼弗雷德·富尔曼.公民时代的欧洲教育典范[M].任革,译.北京:人民出版社,2013:159.
- [8] 胡艳蓓.当代西方公民教育思想述评[J].国外社会科学,2002,(4).
- [9][20] 叶飞.公共交往与公民教育[M].北京:人民出版社,2014:23,288-289.
- [10] 李萍,钟明华.公民教育——传统德育的历史性转型[J].教育研究,2002,(10).
- [11] 霍布斯.论公民[M].应星,冯克利,译.贵阳:贵州人民出版社,2003:29-30.
- [12] 罗尔斯.政治自由主义[M].万俊人,译.北京:译林出版社,2000:320-321.
- [13] 乐先莲,邹燕.美国公民学课程国家标准探析[J].中小学教育,2015,(8).
- [14] 汪凌.法国普通高中公民教育课程[J].全球教育展望,2001,(1).
- [15] 李丁.英国青少年公民教育研究[M].北京:人民出版社,2012:93.
- [16] 王琳琳.新加坡颁布2014年《小学品格与公民教育课程标准》[J].课程.教材.教法,2014,(4).
- [17] 檀传宝.公民教育引论[M].北京:人民出版社,2011:213-219.
- [18] 冯建军.公民教育目标的当代建构[J].教育学报,2011,(6).
- [19] 余文森.教育学[M].北京:北京大学出版社,2009:106.
- [21] 安富海.国外公民教育实施途径研究述评及启示[J].当代教育文化,2011,(3).
- [22] 龚建华,徐勇.新课程评价[M].北京:首都师范大学出版社,2004:42.

(责任编辑:刘京翠)