

建议将法治教育融入 国民教育体系*

彭晓娟

【摘要】立足我国法治教育整体缺失的现状,审视法治教育融入国民教育体系之路径选择,是人的全面发展对法治教育的人文诉求,是法治教育对法治社会建设的战略性回应。界定科学合理的国民教育体系是进行融入路径建构的前提条件,我国国民教育体系的界定应持终身教育观。法治教育怎样融入是路径建构之问题,包括要明确法治教育在国民教育体系的价值定位和教育目标、规划及实施原则;部署好学校、家庭、社区“三位一体”的网状教育模式;实现课程大纲、课程内容、教学方式、教育情境等教育实施机制的革新等。

【关键词】依法治国 法治教育 国民教育体系

〔中图分类号〕D922.16 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2016)05-0116-05

一、我国法治教育滞后于社会需求的现状

从1985年的“一五”普法到现今的“六五”普法,我国进行三十多年的全民法治教育。作为我国国民法治教育的两条红线,无论是国民成长期的大、中、小学各级校园教育(以下简称校园法治教育),还是社会普法教育(以下简称社会法治教育),这两者的状况都很不乐观。

(一) 学校法治教育现状

我国学校法治教育的突出特点是附属性地位和忽略化教育。具体表现为:1. 法治教育在国民教育体系中无独立学科地位。除了高等院校在大学一年级开设有《法律基础》或《思想道德与法律基础》外,小、初、高阶段的法治教育一般是以思想品德课、政治课的形式出现,在这些课程中可能有零散的法律知识。因此,

在校园法治教育体系中,法治教育无独立的学科地位,一般由老师自由取材、自由发掘,主要在《思想品德》、《思想政治》等课程中穿插少量法治知识。2. 教育师资兼任化。由于法治教育的附属性,学校无招聘法律人士教学的需要,法治教育的工作均是由政治课老师或思想品德课老师兼任,甚至由于这两门课的随意安排性,非教学人员担任教学是一种普遍现象。3. 多采取“灌输式”或“说教式”教学方法,教学效果不尽如人意。

(二) 社会法治教育现状

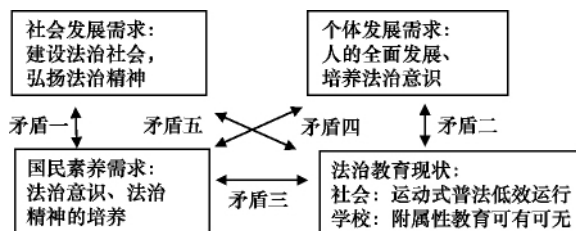
就社会法治教育而言,主要在基层完成,特

* 本文系河南省“十三五”规划2016年教育科学项目一般课题“法治教育融入国民教育体系的路径选择和机制构建”〔(2016)JKGHB-0259〕;河南省2016年高等学校重点科研项目B类(16A630030)的研究成果。

点是“走过场”、应付化和断层式、偶然性教育。在较长的一段时间内，我国都是以法制教育来指称法治教育的，社会法治教育工作主要由各级基层政府部门的司法所负责，政府部门的综合治理办公室负责领导司法所工作。经过六个五年普法教育的完成，我国社会法治教育在方式、方法上形式多样，内容也较为丰富，取得了一定的成效，但其弊端也较为明显。社会普法主要在基层完成，长期属于司法副业，不受重视。表现在缺乏考核，人、财、物的支持匮乏，特点是应付化和走过场，效果也聊胜于无。从满足国民个体成长和法治社会建设的需求来看，这种教育方式呈现出断层化和偶然化。

法治教育对法治建设的影响举足轻重，目前我国法治教育低效的现状严重滞后于社会发展的需求。法治教育的缺失，进一步加重了我国法治水平低下的局面，使社会错综复杂的矛盾容易激化。如个体层面上法治信仰缺失、法治意识淡薄、法律知识匮乏等等，社会控制层面上法律文化淡薄、公职人员的贪赃枉法、未成年人犯罪等现象。如图 1 所示，法治教育不足引起的国民法治素养低下又反过来影响着法治社会、人的个体的全面发展。

图 1 法治教育对社会发展、个体需求等的多元制约关系



二、法治教育的路径选择：法治教育融入国民教育体系

美国教育研究者长岛大学教授 Roger Pierangelo 和霍夫斯特拉大学教授 George Giuliani 认为，法治教育是一种基础教育，所有的职业领域都应该普及适合于该行业需要的特殊的法治教育；法治教育同时又是一种必需的

社会教育，法治教育影响着人们的日常生活和工作，影响家庭、学校、教育。^① 在世界教育先进的国家或地区，如美国、德国、新加坡，我国台湾地区、香港地区等，均把法治教育作为基础教育在中小学教育阶段开设。从我国当下法治建设的时代需求出发，法治教育融入国民教育体系意味着法治教育对个体的纵深教育及拓展教育，其所达到的效果将更加具有普及性和基础性。因此，法治教育融入国民教育体系具有以下几方面的重要意义：

1. 法治教育融入国民教育体系是个体全面发展的需要。国民教育综合素质的培养应不断加以全面和深化，我国宪法规定了国家应全面保障国民受教育的权利，接受法治教育和培养法治素养应是我国国民的宪法性权利，同时也是个体综合素质全面提升、发展自我的客观需要。

2. 法治教育融入国民教育体系是法治教育模式再探索的新路径。经历六个阶段的普法工作后，我国的法治教育似乎已经陷入了一个瓶颈期，也陷入运动式普法的怪圈。在不断摸索的过程中，法治教育融入国民教育体系是改革探索的新成果。

3. 法治教育融入国民教育体系是建设法治社会、弘扬法治精神的必然选择。公民的法治意识与国家的法治建设，两者互为因果，相辅相成。当前我国推进依法治国、建设法治国家进程中遇到的各种阻碍，和我国公民法治意识的薄弱不无关系。对此，宋世勇等学者赞同在青少年中开设专门的法治教育课，进行集中系统的法治教育，并认为其对建设法治社会具有重要的意义。^② 党的十八届四中全会也明确了法治教育从青少年抓起的重要方针，这为法治教

^① Roger Pierangelo, George Giuliani, Teaching Students With Learning Disabilities-A Step-by-Step Guide for Educators, Pearson; 4 edition, January 18, 2012.

^② 我国多位学者在相关学术论著中表达了这一观点，参见宋世勇、丁社教：《浅谈法治教育应扎根儿童培养其法治习惯》，《青海社会科学》2008年第5期；夏丹波：《中小学独立开设法治教育课构想》，《人民论坛》2015年第8期。

育指明了工作方向。

4. 法治教育融入国民教育体系是对违法犯罪的基础性防范。我国香港是世界名列前茅的廉政地区之一，其取得廉政成功较大程度上可归因于廉政法治教育及其制度的重视和实施。美国是在法治教育方面取得明显效果的国家，美国国民具有强烈的法治意识和公民意识，归功于美国早在1975年将法治教育（law-related education）开设为社科课程，而且在1978年通过了法治教育法案（Law Related Education Act of 1978），以法律保障中小学法治教育课程的开设。^①美国法治教育无论在培养学生成为守法公民方面，还是在预防青少年犯罪方面都发挥着重要的作用。^②

因此，立足于对我国学校法治教育和社会法治教育多方面的实证调研，以国内外法治教育实践及研究为借鉴，融入我国国民教育体系的教育模式转型，充分体现了人的全面发展对法治教育的人文诉求，以及法治教育对依法治国、建设法治国家的战略性回应。

三、如何融入——重塑法治教育价值定位、教育目标和实施机制

改变法治教育“说起来很重要，做起来不重要”的困境，至少需要从以下方面去努力：

（一）明确法治教育在国民教育体系的价值定位和教育目标

1. 法治教育的实施必须实现素质教育的应用性和实践性。法治教育的价值不仅仅在于“启民心智”，还在于它的“实用性”，它应该是一种素质教育，素质教育的教育目标应具有应用性和实践性，让受教育者将法治精神融入内心，培养其法治意识，增进其法律知识，使其能将所学应用于实践，解决自我生活中的法律问题，这就是法治教育的目的。我国当前素质教育的状况不佳，法治教育在国民教育体系中地位的提升，必然也要面临素质教育与应试教育的博弈较量。

2. 明确法治教育的独立学科地位。首先，

法治教育不是思想品德教育，更区别于政治教育。法治教育在更重要的层面上侧重对国民法治精神、民主意识、法治信仰的培养。其次，政治教育不能代替法治教育。政治与法律存在必然的联系，虽然政治教育和法治教育相互促进和制约，但政治教育不能等同和代替法治教育。再次，道德教育不能代替法治教育。在同属于行为规范的情况下，道德主要通过调整人们内心的信念和思想活动来影响人们的外部行为，法律是最低限度的道德，只关注和规制人们的行为，因此他们的调整范围是有差异的。如同以法治国和以德治国是两种不同的治国方略一样，道德教育是不能代替法治教育的。

3. 明确“三元化”的法治教育目标。这三个法治目标分别是民主法治精神的培养、法律知识的传授、法律技巧的训练。其中，法治教育课程大纲和教学目标对三个设定应该按照1:1:1的原则均衡实施，不可偏重。特别是要避免当下法治教育的不当做法，教育者偏好采取知识灌输的方式，不注重教育效果。对法治教育效果也缺乏考核和评价，教学和实践不能有效联系和回应。在法治教育创新阶段，应该纠正过去教学中存在的种种不当和落后的做法。对于需要强制要求的，就应该规定到教学大纲要求中去，通过教学监督和考核机制避免随意教学的做法。

（二）明确法治教育融入国民教育体系的规划和实施原则

1. 法治教育的规划原则

（1）法治教育应融入国民教育体系的全过程。基于对国民教育体系的广泛性的分析，法治教育融入国民教育体系应包含对个体在人生各个阶段各个教育层次上所应该受到的国民教育的融入。结合我国长期以来法治教育的实践现状，法治教育融入国民教育体系应包含两个

^① Robert S Leming: Essentials of law-related education, American Bar Association's National Law-Related Education Resource Center, 1995.

^② 蒋一之：《培养积极公民的另一种努力——美国中小学法治教育述评》，《外国中小学教育》2003年第9期。

基本组成部分，即社会法治教育和学校法治教育。本文为了表达方便，行文中往往以学校法治教育为先，社会法治教育为后。

(2) 层级衔接、科学系统的整体规划原则。法治教育的整体规划设计应层级衔接、科学有序，覆盖个体的终身成长各阶段，内容丰富、层次多元；多元化的教育层次环环相扣、从低到高，构成一个有机联系、系统科学的整体。

(3) 法治教育内容应适应不同类别、不同层级群体的对应设计原则。根据国民教育类别、层级的不同，不同类别、层级受教育者的身心发育、智力水平、情感认知、社会意识均具有不同的特点，法治教育融入国民教育的设计应适应各群体的不同特点。

2. 法治教育的实施原则

(1) 三个培养原则：民主法治精神的培养、法律知识的传授、法律技巧的训练。

(2) 社区、家庭、学校参与模式：将法治课程融入学生的实际生活，注重该课程的实践性和应用性，由社区、家庭参与，提供真实情境的教学模式。

(3) 突出素质教育的本质：注重理论与实践相结合，在大纲中做出硬性规定，要求此课程的理论课和实践课比例为 6：4 或 7：3。

(4) 发挥学生主体作用：教师在教育中应发挥引路、火把作用，重在激发学生学习的积极性和兴趣，启迪学生的思考。

(三) 部署好学校、家庭、社区“三位一体”的网状教育模式

学校法治课程教育为一条线，社会普法机构授课为一条线，两条线并行不悖。学校法治教育上，建立由各级教育行政部门组织执行的法治教育实施体系，严格评估和考核，形成一个包含法治教育理论研究、法治教育试点示范、法治教育经验总结、法治教育方法创新、法治教育考核体系的实施系统。社会法治课程的安排实践可以由法治教育机构司法所组织，具体安排由大学院校的法学专业教师教授，实践观摩课程由所在辖区内的综治、公检法、妇联、共青团、律师事务所等机构协助参与。在每期的教学开始前半年由各培训点向学校上报授课

主题、范围，学校再统筹安排授课时间，准备好教学计划和教学大纲、教学内容。

(四) 课程大纲、课程内容、教学方式、教育情境等教育实施机制的革新

1. 教育大纲的修订和课程大纲、内容等的细化安排。在 2007 年的《中小学法制教育指导纲要》的基础上，应该进一步出台《法治教育指导纲要》，细化教育大纲、课程大纲的操作指引，如教材、学时、内容、师资、考核等。课程大纲的设计和课程内容的安排应符合该阶段受教育者的心理状况、智力水平、精神风貌和实践需求，最终实现相应的法治教育功能。对应幼儿期、小学生、初中生、高中生、大学生至社会普法的各个国民教育阶段，从教学内容、教学时间、师资安排、教学方式、教学效果的评估等所有环节上实现通盘考虑，系统规划。内容设计要注重层次性（不同教育阶段要注意内容区别、难易适度，符合各阶段接受者的认知特点和理解水平）、连续性（相邻教育阶段要注意有序衔接、内容连续）、科学性（内容设置要与该阶段接受者的身心特点、智力水平、精神风貌、社会需求相适应）、完整性（从广度而言，知识结构应相对全面而丰富）。

2. 课程教材、素材的选定。特别是学校法治教育的教材编订，应作为专项课题组织权威专家科学审议和编订，内容取自权威法学书籍及各法院已生效裁判文书等成熟法治素材。由于近十年来全国各地大专院校，从 985、211 大学到一本、二本、三本等普通本科院校纷纷开设法学专业，至今我国法学专业的人才已经有了较大的储备，法治教育人力资源从师资配置上来说，应由富有法律实践经验的法学专业人士担任法学教师，坚决取消由非法学人士进行法治教育的传统做法。

3. 教育教学方法的创新。传统教育方法主要采用灌输式宣导，改革创新后的法治教育应避免接受者被动的教学方法，重视教学的主体间性，注意教育方式适应不同层次的受教育者的身心发育、智力水平、情感认知、社会意识等特点。如就儿童期的特点而言，学习素质方面，其注意力不持久，抽象思维能力还没有充

分发展,具体形象思维占主要地位;在社会认知上,儿童思维活跃,反应敏捷,模仿力强,但社会认知低,判断力差,是非观念不强,自律差。在法治教育中应注意寓教于乐,多运用范例教学、情境教学法、陶冶法等。如初中生已有了一定的社会认知和判断,自我思考 and 对外探索能力前所未有地提高,自律能力初步培养,视野不断开阔。此时,进入法治教育学习的最佳时期,结合初中生动手能力强,探索欲、求知欲空前强烈的特点,应注重综合运用活动训练法、模拟教学法、现场观摩法等。

4. 新兴网络情境下法治教育载体、方式的创新。随着远程会议、网络、微博、微信等教育新情境的创新和发展,传统教育情境和教育方式的局限性和狭隘性已经不能满足法治教育实施的需要,开拓创新法治教育网络媒体等多元化的教育方式,是法治教育顺应社会潮流的必然选择。利用网络促进法治教育,以法治教

育促进网络文化健康多样化发展。网络情境下的法治教育要改变传统的自上而下的舆论控制模式,既要疏导网民自主参与、价值评判、舆论监督和情绪宣泄的通道,又要发挥主流价值观的教育和感化作用。

法治教育融入国民教育体系的路径构建,除了科学、合理的实施机制之外,先进及时的评估机制,以及良好的政治、人文、法治运行等社会软环境(包括立法、行政、司法、守法等)的保障也是必不可少的。进而,理论与现实的耦合往往存在错位甚至异化,因而,理论的论证并不是一蹴而就的,而是一种反馈、修正、再反馈、不断完善的过程。

本文作者:信阳师范学院当代马克思主义
研究所经济法学博士后
责任编辑:赵俊

A Model Review on the Legal Education and Its Integration into China's National Education System

Peng Xiaojuan

Abstract: In view of the prominent problems of stark absence of legal education in China, a survey of the path choice that integrates legal education into the national education system is a human appeal to legal education required by the all-round development of human beings, as well as a strategic response by legal education to the construction of a legal society. A definition of a scientific and reasonable national education system is the prerequisite for the path construction, and should hold the view of lifelong education. How to integrate the two is a problem of path construction and the answers may be the following: to define the value orientation of legal education in the national education system and education objectives, to perform planning and implementation, to deploy the "three-in-one" network education mode composed by schools, families and communities; to realize the innovation of syllabus, curriculum content, teaching methods, education situation and education implementation.

Keywords: rule of law; legal education; national education system