

宪法教育在培养国民共识中的作用

刘中轩

中央民族大学法学院，北京 100081

DOI:10.61369/EST.2025020030

摘 要：作为根本法，宪法规定了国家机构权限、公民基本权利、“人民主权原则”“法治原则”等根本问题。在法治领域，宪法教育对国民法治意识的培养作用毋庸置疑。在法治领域外，作为维系不同民族、地域人民为统一共同体之基础，宪法在培养国民共识中的作用同样值得挖掘。经过40多年的发展，我国宪法教育在培养国民法治意识方面效果显著，但在国民共识的培养和宪法教育整体深度上仍需加强。为此，需从内容和形式两方面继续加强宪法教育，以充分发挥宪法在培养国民共识中的突出作用。

关 键 词：宪法；宪法教育；国民共识

The Role of Constitutional Education in Cultivating National Consensus

Liu Zhongxuan

Law School, Minzu University of China, Beijing 100081

Abstract：As the fundamental law, the constitution stipulates fundamental issues such as the authority of state institutions, basic rights of citizens, the "principle of popular sovereignty," and the "principle of rule of law." In the field of rule of law, the role of constitutional education in cultivating citizens' awareness of the rule of law is undisputed. Beyond the field of rule of law, as the foundation for maintaining different ethnic groups and regions as a unified community, the role of the constitution in cultivating national consensus is also worthy of exploration. After more than 40 years of development, China's constitutional education has achieved remarkable results in cultivating citizens' awareness of the rule of law, but it still needs to be strengthened in terms of cultivating national consensus and the overall depth of constitutional education. To this end, it is necessary to continue to strengthen constitutional education in terms of both content and form, in order to fully leverage the prominent role of the constitution in cultivating national consensus.

Keywords：constitution; constitutional education; national consensus

一、宪法教育的概念与目标

（一）宪法教育的概念

宪法教育包含宪法和教育两个方面。教育是培养人的一种社会现象，是传递生产经验和社会生活经验的必要手段。宪法教育因其法治内核，而显然具有不同于一般教育的意涵，它以法治教育为底色，以宪法知识为主要内容，同时包含对平等、人权、民主等宪法价值理念的传播。从宪法教育的范围上看，一般认为，宪法教育分为宪法专业教育和宪法国民教育。^[1] 宪法专业教育主要包括大学法学教育、法律相关部门培训教育中的宪法学习，即法律共同体内部对宪法的研究、学习。宪法国民教育则突破了专业领域，包含学校教育、社会教育、家庭教育、党政机关单位教育、企事业单位教育在内的全方位全领域的宪法教育。本文所讨论的重点是宪法教育在培养国民共识中的作用，因此本文所指宪法教育为宪法国民教育。

因此可以说，宪法教育是指面向全体国民的，传播宪法知识和宪法理念、培养国民对法治意识、公民意识等宪法价值认同的实践过程。

（二）我国宪法教育的目标

在自上世纪70年代末开启的大规模法制重建过程中，82宪法得以颁布。82宪法不仅是对以往几部宪法的全面修改，更重要的是其所代表的法制的权威和尊严。1985年11月，中共中央、国务院转发《中央宣传部、司法部关于向全体公民基本普及法律常识的五年规划》从而开启了全国范围的普法教育活动。2014年第十二届全国代表大会常务委员会第十一次会议设立国家宪法日后，公众对宪法、法律的关注度越来越高。40多年来，以宪法为核心的普法教育效果显著，国民法治意识的确明显增强。

从宪法教育的目标上看，大多数学者也认为法治是宪法教育的落脚点，比如“宪法教育是向受教育者传播宪法知识和宪治观念，培养普通民众法治思维和法治实践参与能力的一类教育活动。”^[2] “所谓宪法教育是通过宪法知识的传授，培养公民宪法意识、孕育公民宪法精神、坚定公民宪法信仰，养成公民遵守宪法、维护宪法、监督宪法实施的行为习惯的教育实践活动。”^[3] 然而，法治虽是宪法教育的核心目标，却不是唯一目标，因为宪法教育的内容不仅是对宪法和法律的遵守，而首先是对宪法具体内容的学习。宪法不仅规定了公民的基本权利、国家各机构的权限、国

作者简介：刘中轩，男，中央民族大学法学院，硕士研究生。

体与政体，还规定了各项民主制度与原则、国家统一与民族团结等内容。“宪法不仅记载着一个国家争取民主自由的历史，同时承载着国家的核心价值观，成为凝聚社会共识的基础。”^[4]因此，宪法教育的目标必然超越法治领域，一方面，宪法国民教育培养公民的宪法认同，即尊重宪法、理解宪法并根据宪法参与公共生活，另一方面宪法国民教育使公民思考个人与国家的深层关系，指向更高层面的宪法价值认同，即包括对法治意识、公民意识、国家认同在内的国民共识的培养。

二、宪法教育对培养国民共识的作用

宪法教育是法治教育的核心，因此宪法教育首先是法治教育，有利于培养国民的法治意识；其次，从宪法教育的内容上看，宪法教育以宪法文本为核心，因此宪法教育是传递民主、权利观念的公民教育，有利于培养国民的公民意识；另外，从宪法的地位上看，宪法是维系不同民族、地域人民为统一共同体之基础，因此宪法教育是国家认同教育，有利于增强国民的国家认同与自信。

（一）培养国民法治意识

意识来源于实践，法治意识是一种特殊的社会意识，法治意识来自于长期的法治实践。因此一般认为，法治意识是指“作为独立主体的社会成员在实践中所形成的关于法治的心态、观念、知识和思想体系的总称。”^[5]与法治意识相似的概念是“法律意识”，法律意识是指人们对法律尤其是本国现行法律思想、观点、心理或态度的总称。法治意识与法律意识概念相似，但法治意识具有更进一步的实践意涵，它不仅包含人们对法律运行的态度和评价，还要求“以法作为自己行为的准则，积极主动地服从法律，遵从法律秩序”。^[6]因此，法治意识相比与法律意识具有更强的主体性和能动性，即“个体不仅是法律规则的服从者，更是法治建设的参与者，亦是社会主义法治的受益者；社会成员对法治的认知、理解和印象能够指引其法律选择和法律行为”。^[7]

宪法教育以传授宪法知识和宪法价值理念为核心，其宗旨在于掀起一场意识形态革命，追求整个社会对宪法和法律至上地位的普遍认同和坚决的支持。^[8]从对法律的认识上看，宪法教育使国民熟悉国家的国体、政体、权力结构、权力保障等规则和原则，从而认识到宪法对于国家的重要性，尊重宪法尊严权威和至上性；从法治意识的主体性上看，宪法教育使国民认识到人民在国家中的主体性地位，人民不仅是各种法律规则的遵守者、公权力的服从者，更是法律规则的参与制定者、公权力的来源，人民是法治建设的主体性力量，国民从而自觉以主人翁的姿态接触法治、了解法治；从法治意识的能动性上看，一方面，宪法教育强调以法为核心治理社会，向国民展示国家对法治目标的追求，另一方面，由于宪法原则性规定的延伸，宪法引导着国民自觉学习各部門法和其法律法規中的具体规则，并自觉运用、遵守甚至发现立法、执法、司法中的问题，即自觉参与法治建设的过程中。

（二）培养国民公民意识

公民概念最早出现在古希腊城邦政治思想中，与政治、经济层面都相联系，尤其强调国家与公民的关系。近代以来，随着西方资产阶级革命胜利，资产阶级宪法逐渐确认公民概念并赋予公民各方面的权利，之后公民概念为各现代国家的宪法所确认，成

为一个法律并且普世的概念，强调个体权利的维护和保障。比如我国《宪法》第33条规定：“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民，中华人民共和国公民在法律面前一律平等，任何公民享有宪法和法律规定的权利，同时必须履行宪法和法律规定的义务。”

公民意识也和国家与公民的关系相联系，是指“个体对自己在国家和社会中所处政治地位的现实感受和应有的认识，它代表人类对国家与社会关系的理性的、定型的、系统的认知。”^[9]具体而言，公民意识包括主体意识、权利意识和责任意识。我国宪法规定了我国的国体为人民民主专政，国家的一切权力来源于人民，而国民对人民主体地位的不断认识和理解正是宪法国民教育的结果。公民的主体意识自然又指向公民的基本权利和义务，即作为政治国家主体性的存在，公民具有何种权利，又须承担何种义务，以维护政治国家的运行。在40多年的宪法国民教育中，公民基本权利和义务教育始终是一项基本内容。一方面，国民通过宪法教育认识、实践其所享有的包括政治权利、监督权、宗教自由在内的基本权利，履行包括依法服兵役、依法纳税在内的基本义务；另一方面，公民的基本权利和基本义务并非对等，基本权利的实现也并非由基本义务的履行加以保障，基本权利是个人针对国家的权利，因此基本权利的实现依赖的是国家机关义务的履行而非公民个人基本义务的履行，^[10]正是对这中宪法精神的深度认识和理解，逐渐强化了国民对于宪法的敬畏和认同。

（三）培养国民国家认同

国家认同是公民与国家关系的另一个重要面向。一方面，在全球化浪潮下，西方国家以强势的政治经济思想输出对发展中国家国民的国家认同带来巨大冲击，基于此，“认同”逐渐成为民族国家发展中不可或缺且无可比拟的“软实力”。^[11]另一方面，尽管中国的统一化程度不断加强，但国内区域差距、城乡差距、民族差距带来的矛盾也逐渐凸显，这也影响着国民的国家认同。国家认同是一个概括的概念，具体包括公民认同、民族认同、地域认同、社会认同等，是个体或群体对某一具体形态的国家认同，是指向自己“归属于何种国家范畴或者组织”，^[12]其中与宪法联系密切的是民族认同和公民认同。

民族认同问题随着西欧民族国家的建立而出现，就其本质而言，民族国家不过是建立在民族对国家认同基础上的主权国家。^[13]在民族国家中，存在民族认同与国家认同的二元关系，两者虽存在张力，但又相互依赖，在实践中和谐统一以维护一国之共同体。民族国家的稳定要求民族认同必须以国家认同为归宿，而民族认同上升为国家认同的桥梁或者说民族认同与国家认同的纽带是公民认同。公民认同包括公民对国家共同体的认同和公民对国家政权系统的认同。^[14]公民认同能够使国民认识到其民族身份上的同时认识到其公民身份，进而从民族国家融入公民国家，以二元身份统一于民族国家和公民国家的联系中。

我国宪法序言讲述了中华民族的光辉历史，规定“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家。平等团结互助和谐的……也要反对地方民族主义”。宪法既强调各民族的发展，又强调中华民族共同体的地位，国民既是各民族的一员又是中华民族的一员，中华民族的发展以各民族的发展为前提，各民族的发展又依赖中华民族的发展。宪法国民教育能够培养国民正确的民族观和民族认同。同时宪法规定了我国人民民主专政的

国体，人民是中华人民共和国这一共同体的主人，在这一共同体内，宪法又规定了人民代表大会这一政权组织形式和各个国家机构的权限。宪法教育使得国民认识到其在这一共同体中得主体地位从而自觉学习了解国家政权的运作逻辑、价值理念，进而增强公民国家认同。

三、我国宪法教育培养国民共识的实践省思

（一）我国宪法教育培养国民共识的实践检视

我国的宪法教育与国家发展进程同轨并行，具有明显的阶段性特征。新中国成立之初、五四宪法颁布后，我国宪法教育的核心在于巩固新政权、重塑国家认同，经过一系列高强度宣传，“宪法是国家的根本大法”的共识深入人心。“八二宪法”颁布后，随着改革开放的展开，我国的宪法教育逐渐进入规范阶段，宪法教育的载体为席卷全国的“普法”运动，在“普法”运动中，作为国家根本法的宪法自然成为核心。宪法教育的场景也从政治宣传逐步延伸至社会治理。随着2014年“国家宪法日”的设立，我国宪法教育进入深化期，为适应国家治理体系和治理能力现代化进程，宪法教育的内容从简单的法条普及转向价值认同，为凝聚新时代国民共识提供了制度供给。

总体来看，我国宪法教育在培养国民共识方面已见成效，宪法作为是国家根本大法的认知深入人心，“人民主权”“权利保障”等价值理念日益成为社会普遍期待，“法治”“权利制约”等宪法原则逐渐成为公众讨论的基准，如疫情防控中对“公民权利与公共利益平衡”的讨论，彰显了宪法教育对国民共识的培养作用。但与此同时，宪法教育在对国民共识的培养方面仍存在明显短板：一是教育内容的“价值悬浮”问题，即过于注重对宪法文本条款的记忆，而对宪法作为“社会共识契约”的本质阐释不足；二是教育方式的“场景脱节”，现阶段我国宪法教育多见于课堂教学、宪法演讲、宪法日宣传，与生活实践、基层治理缺乏深度融合，难以将抽象的宪法共识外化为具体行为规范。

（二）我国宪法教育培养国民共识的完善建议

充分发挥宪法教育在培养国民共识中的作用，需从内容和形式两个维度同时发力。在内容体系上，应努力构建“规范—价

值—实践”三层次的宪法教育框架。规范层面，需跳脱对宪法条文的浅层罗列，解析宪法如何划分国家权力、如何限制公权力以保障公民权利以及如何作为维系共同体之基础等内在机理；价值层面，重点阐释“社会主义核心价值观”与宪法原则的内在契合性，如将“和谐”与“权利平衡”、“法治”与“规则共识”关联解读，增强价值认同；实践层面，需加强“共识形成机制”教育，用典型案例来阐释宪法框架下的利益平衡、矛盾化解机制，促进公众在复杂化的利益关系中寻求最大公约数。

在实施方式上，需从灌输式教育转向参与式教育。一方面，丰富教育场景，开展如“宪法实践课”“模拟宪法修改会”“宪法与邻里共议事会”等教育活动，在实践中促进公众理解宪法共识如何形成；另一方面，注重分众化教育设计，针对青少年开设“宪法与成长”主题课程，加强权利义务教育，促进宪法意识的从小培养；针对基层、社会团体编制“宪法与生活”指南，用通俗的语言解读征地补偿、劳动权益等民生议题中的宪法逻辑，提升共识培养的精准性。

四、结语

随着国家宪法日的设立和宪法教育活动的深入推进，国民对宪法的认知普遍增加，对法治的尊重和理解日益加深。这种健全的法治文化与国民共识的形成，成为社会进步的重要推动力。通过学习宪法，公民意识到了自己在国家中的主体地位，意识到自己的权利与义务，也认识到维护宪法秩序的重要性。此外，宪法教育通过反映民族的历史与价值观，加强了国民的民族认同和国家认同，这对于一个多民族国家的稳定与发展至关重要。国民认识到自己作为国家主权的一部分，进而建立起对国家政权的信任和支持，为国家的进一步发展注入了强大的内在动力。总之，宪法教育对于培养国民共识具有多维作用，这不仅体现在知识普及上，更体现在价值观念的塑造上，为实现国家长治久安、国民和谐相处提供了坚实的意识形态基础。未来，持续深化宪法教育的广度和深度，丰富宪法教育的内容和形式，以适应社会发展的需要，让宪法真正成为国民共识的核心，是国家法治建设道路上不断前行的动力与方向。

参考文献

- [1] 刘茂林，袁周斌. 论中国宪法教育与宪法发展——纪念1982年宪法颁布实施40周年[J]. 高等教育评论，2022，10(01):82-100.
- [2] 陈祥. “国家公民”视域下宪法教育的功能研究[D]. 西南大学，2020.
- [3] 徐继超. 论我国依法行政与宪法教育之关系[J]. 法学评论，2009，27(01):3-8.
- [4] 韩大元，孟凡壮. 中国社会变迁六十年的公民宪法意识[J]. 中国社会科学，2014，(12):123-142+208.
- [5] 柯卫. 中西方法治意识生成因素的比较[J]. 河北法学，2007，(08):47-50+55.
- [6] 姜素红. 法治意识的培养与强化[J]. 湖湘论坛，2006，(03):81-83.
- [7] 高一飞，宋随军. 结构与内涵：论当代中国法治信仰的培育路径[J]. 湖南大学学报（社会科学版），2023，37(02):153-160.
- [8] 李德龙. 宪法教育简论[D]. 武汉大学，2004.
- [9] 魏健馨. 论公民、公民意识与法治国家[J]. 政治与法律，2004，(01):32-38.
- [10] 范进学，马冲. 我国宪法教育40年：经验、反思与展望[J]. 法治社会，2023，(01):26-36.
- [11] 张小明. 约瑟夫·奈的“软实力”思想分析[J]. 美国研究，2005，(01):20-36+3-4.
- [12] 金太军，姚虎. 国家认同：全球化视野下的结构性分析[J]. 中国社会科学，2014，(06):4-23+206.
- [13] 袁娥. 民族认同与国家认同研究述评[J]. 民族研究，2011(5):91-103.
- [14] 肖滨. 公民认同国家的逻辑进路与现实图景——兼答对“匹配论”的若干质疑[J]. 中山大学学报（社会科学版），2011，51(04):160-168.