

■学前教育管理

家庭教育立法的现状、问题及对策

郭晓琳

(三明学院教育与音乐学院, 福建三明 365004)

摘要:近年来,我国教育体系中家庭教育、学校教育和社会教育三大支柱已逐渐呈现不平衡的状态,家庭教育被弱化,这其中最主要的原因之一是立法的缺失,缺乏关于家庭教育的专门立法。同时现有零散的法律规定未明确家庭教育权利、义务以及相关法律责任。因此,亟需制定专门的《家庭教育法》,保障家庭教育的法律地位、明确家庭教育权利义务及相关法律责任,并以《家庭教育法》为核心,立足我国国情和文化传统,构建完善的具有中国特色的家庭教育法律系统。

关键词:家庭教育;家庭教育法;家庭教育权;立法透视

中图分类号: G78

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2020)01-0128-05

PDF获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2020.01.021

Perspective on the Current Situation, Problems and Countermeasures of Family Education Legislation

GUO Xiao-lin

(School of Education and Music, Sanming University, Sanming 365004, China)

Abstract: In recent years, the three pillars of China's education system—family education, school education and social education have gradually become unbalanced, in which family education has been weakened. One of the principal reasons is the lack of legislation on it, particularly the lack of specific legislation on family education, and the unclarity in the rights, obligations and related legal responsibilities of family education in the existing scattered legal provisions. Therefore, it is urgent to enact the Family Education Law to protect the legal status of family education, to clarify the rights and obligations of family education and legal responsibilities involved. In addition, with the Family Education Law as the core, based on China's national conditions and cultural traditions, a sound family education legal system with Chinese characteristics can be built.

Keywords: family education; family education law; right of family education; legislative perspective

家庭教育,广义上是家庭成员之间相互实施的一种教育;狭义上指在家庭生活中由长者对子女及其他年幼者实施的教育和影响^{[1]6}。这里一般是指家长(主要包括父母或其他监护人)对子女(主要是未成年子女)进行的教育,主要是家长通过自己的言传身教和家庭生活影响子女的一种社会活动。它与学校教育、社

会教育称为教育的三大支柱,三者共同构成了教育体系,并且家庭教育是教育体系的基础:从出生到学龄前,家庭教育为学校教育奠基;在接受学校教育后,家庭教育既是学校教育的坚实基础,又是学校教育的有力补充。可以说,家庭教育对人的一生有难以磨灭的影响。家庭教育应当包含抚养和教育,也包含对子女

收稿日期:2019-05-20;修回日期:2019-06-12

基金项目:福建省教育厅社科项目(JAS160507);三明学院社科项目(A201608)

作者简介:郭晓琳,女,福建顺昌人,三明学院教育与音乐学院讲师,主要研究方向:教育法,经济法。

的影响。然而事实上,我国绝大多数家庭的教育是不适当甚至是错误的,有的家庭养而不教,认为只要给饭吃、给衣穿、给学上就是履行了家长的职责,教育是学校的任务;部分家长家庭教育责任主体缺位。据统计,截至2017年8月,全国无人监护的留守儿童有35.7万人,一方外出另一方无监护能力的有41.2万人^[2]。家庭教育缺乏科学的理论指导,家长更多的是重视子女的智力投资与开发,自身教育子女的知识与能力却常常处于“不到位”的状态^[3]。在我国,家庭教育的功能实际上已逐渐被弱化,无法发挥其应有的重要作用,必须尽快改变这种局面。

一、家庭教育的立法现状

许多家庭认为重视教育就是要让孩子的学习成绩优异,学习是孩子最重要甚至是唯一要做的事情;现在的家庭教育往往过于重视智力培养,忽视道德教育、心理健康教育、性教育、劳动教育等,忽视思想品德的培养和行为习惯的养成,致使家庭教育和学校教育的功能出现部分重合^[4]。2018年我国首份《全国家庭教育状况调查报告》显示:学生视“父母”为最崇拜的人生榜样,认为人生最重要的事情是“有温暖的家”。调查发现,学生认为部分家长言传身教不完全一致,过度关注子女的学习。家长最关注的方面依次是学习情况、身体健康、人身安全,其人数比例远远高于对道德品质、日常行为习惯、心理状况的关注。这表明家庭教育存在“重智轻德”“重身体健康轻心理健康”的倾向^[5],已经偏离了家庭教育本来的轨道。我国有重视家庭教育的历史文化传统,古代就有家庭教育的相关立法。改革开放以来相继制定了许多有关家庭教育的法律法规,到目前为止,涉及家庭教育的法律法规主要包括《教育法》《义务教育法》《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》,具体体现在五个方面。

一是关于家庭对未成年子女受教育权的保障。现行法律法规一方面确认了家庭保障未成年子女受教育权的义务,《教育法》要求家长有义务为未成年子女接受教育提供必要条件、有义务配合学校进行教育;另一方面强调子女受义务教育权的实现,《义务教育法》规定父母或其他法定监护人必须确保适龄子女接受并完成义务教育,《未成年人保护法》规定,家长应当尊重未成年子女的受教育权,不得使接受义务教育的未成年子女辍学。

二是关于家庭对未成年子女的监护职责和抚养义务。首先,监护和抚养是为了保障未成年人的生存权和发展权。其次,监护和抚养包含了监管、保护、抚养、教育等内容。现行法律法规详细规定并强调了家庭对子女有不可推卸的监护法定职责和抚养基本义务:《未成年人保护法》规定,家长必须依法正确履行对未成年子女的监护职责、抚养教育未成年人。《预防未成年人犯罪法》规定,家长不得让未满足法定年龄的未成年子女脱离监护单独居住、不得对其放任不管或迫使其离家出走;还要求家长不能放弃法定的监护职责,对于离家出走的未成年子女,其家长有义务及时查找。

三是关于家庭教育的主要内容和方式方法。现行法律法规明确规定了家庭对子女的教育主要侧重于法制教育、思想道德教育、生理心理的健康和行为习惯的培养。《预防未成年人犯罪法》规定,家长对未成年子女的法制教育负有直接责任;《未成年人保护法》规定,家长有义务关注未成年人的生理、心理健康状况和行为习惯,通过健康的思想、良好的品行对未成年子女进行言传身教。现行法律法规还要求家庭教育注意采用适当的方式方法,即以有益未成年子女的身心健康为核心准则。《未成年人保护法》规定,家长要以适当的方法教育和影响未成年子女,以是否有益于未成年子女的身心健康为衡量标尺,引导未成年子女进行有益身心健康的活动,预防和制止未成年子女沉迷网络、吸烟酗酒、赌博、吸毒或实施其他一切对身心健康有害的行为。

四是关于家庭对子女其他合法权益的保障。除了基本的生存权、发展权和受教育权外,现行法律法规还要求家庭保障子女的人身权、平等权、参与权等其他合法权益,更禁止家庭实施任何侵犯子女合法权益的行为。《未成年人保护法》规定,禁止对未成年子女实施家庭暴力、虐待、遗弃等行为,还禁止一切残害婴儿的行为,不得重男轻女或歧视残疾的未成年子女。根据年龄和智力发展状况,在作出有关未成年子女权益的决定时家长有义务告知并听取未成年子女的意见。

五是关于家庭教育的法律责任。现行法律法规规定了家长未保障未成年子女的受义务教育权、未履行监护等法定职责和义务,需承担一定的法律责任,包括接受批评教育、劝诫、责令改正等。《义务教育法》规定,对家长无正当理由未依法保障其适龄子女受义务教育权的行为,给予批评教育,责令限期改正;《未成年

人保护法》规定,对家长不依法履行法定监护职责,或者实施侵害未成年子女任何合法权益的行为,予以劝诫、制止;《预防未成年人犯罪法》规定,家长让不满法定年龄的未成年子女脱离监护单独居住的,由公安机关予以训诫,责令其立即改正。

此外,现行法律规范还涉及家庭教育与学校教育、社会教育的关系。《教育法》规定学校、教师可以对家长提供家庭教育指导;《未成年人保护法》规定国家和社会应当为父母或者其他监护人提供对未成年子女的家庭教育指导。这说明学校享有对家长的家庭教育指导权,国家和社会负有对家长的家庭教育指导的义务。

二、家庭教育立法存在的主要问题

迄今为止,我国许多法律规范都涉及家庭教育的内容,值得肯定的是,现行法律规范已经明确家庭对子女有教育责任。但是,现行立法多是零散规定家庭教育的相关内容,显得繁复杂乱,缺乏系统性和完整性;同时多侧重于对子女的权益保障和对家庭的义务约束,并不重视家庭中的教育问题,存在较明显的不足。其中最主要的问题是未制定《家庭教育法》,缺乏专门性和针对性。我国早已通过专门立法明确了学校教育和社会教育在教育法律体系中的重要地位。关于学校教育,我国已出台《教育法》、《义务教育法》等法律予以保障,学前教育立法也已提上议程;关于社会教育,有《未成年人保护法》、《预防未成年人犯罪法》等予以保障和规范。作为教育的三大支柱之一,家庭教育在终身教育体系中的重要地位毋庸置疑,然而,关于家庭教育法律规范,存在较为明显的缺失。首先,至今尚未制定《家庭教育法》,也未将其纳入立法计划,造成家庭教育在我国始终无专门立法可依的局面。同时,专门立法的缺失可能间接导致社会对家庭教育的忽视。其次,关于家庭教育的法律规定零散地存在于其他法律中,这一立法现状显然与家庭教育的重要地位不相称,与学校教育和社會教育的立法现状也不协调,并且零散、杂乱的法律规定会影响法律适用效果,不利于规范家庭教育活动、促进家庭教育的发展。现有具体的有关家庭教育的法律规定中,最重要的三个问题如下所述。

(一) 家庭教育法律地位模糊,无法有效保障家庭教育权

虽然现行法律规范提及家庭教育的主要内容,但重智轻德、重养轻教依然成为家庭教育中较为普遍的现象。究其原因,在于现行教育法律及其他相关法律规范未明确家庭教育的法律地位。在现代社会中,家庭教育已逐渐成为学校教育的附庸,教育的三大支柱开始失衡,这种不平衡的状况会动摇教育这幢大楼的基础,极大地影响教育的整体质量,阻碍教育事业进一步发展。一方面,现行法律规范仅笼统地确认国家和社会有义务对家长提供家庭教育指导,但没有规定政府部门、社会组织具体如何为家庭教育提供指导,还规定对家长提供家庭教育指导是学校、教师的权利而不是义务,对父母及其他监护人如何对子女进行家庭教育更未给予明确指引,这导致家长不知道如何具体实施家庭教育。根据全国妇联家庭教育状况调查显示,50%的家长不知道用什么方法教育孩子^[4]。另一方面,现行法律规范主要规定家长要保障未成年子女的合法权益、依法履行法定的监护职责和抚养义务、有配合学校教育的义务等,对家庭教育权利只字未提,这显然不符合法律以权利为本位的根本理念。家庭教育法律地位的模糊,不能在法律上凸显其在教育体系中的重要性,这是家庭教育权没有得到立法确认的原因之一;反之,家庭教育权的缺失,使家庭教育更加被忽视,这种恶性循环严重阻碍了家庭教育事业的发展。

(二) 缺乏家庭教育对象的义务性规范,影响家庭教育效果

我国宪法明确规定,任何公民在享受法定权利的同时必须履行法定的义务,这确认了权利义务相一致原则并体现法律的平等性原则。然而我国现行法律规范始终将未成年子女作为被保护对象,强调保障未成年子女的合法权益,同时《教育法》规定的仅仅是在学校教育中受教育者的法定义务,对子女作为家庭教育对象的义务完全没有提及,体现了家庭教育法治对象的单一化,对家庭教育的实施效果有较大的不良影响。这种义务的缺失,使家庭教育对象缺少法律规范的约束,不清楚行为的底线,不了解在家庭教育关系中“必须做什么”,“不能做什么”,一个巴掌拍不响,仅靠家长的努力不足以产生良好的家庭教育效果。一味苛求父母,骄纵子女,在一定程度上可能会阻断家庭中父母子女之间的平等沟通和互动,无形中导致我国家庭教育法治化建设中的不平衡发展,拖慢家庭教育前进的脚步^[6]。

（三）家庭教育内涵欠具体、法律责任缺失，可操作性不足

现行法律规范规定了一些家庭教育的内容和法律责任,但存在着明显的不足。一是家庭教育的内容重在强调监护和抚养以及未成年子女受教育权的保障,忽略了家庭教育中其他重要的部分。二是虽然现行相关法律规范涉及家庭教育的相关内容和职责,可是多停留在表层,且较为笼统和抽象,不够具体,缺乏可操作性,难以执行,对没有履行监护责任的家长,缺乏有效制约^[7]。三是涉及家庭教育法律责任的内容极少且力度明显不足,难以规范各种家庭教育行为。家庭教育法律责任的主要形式包括批评教育、劝诫制止、训诫、责令改正等,既缺乏可操作性,又无法对家长及其他家庭教育违法主体产生实质意义上的约束。四是现有的法律责任主要集中在保障子女接受学校教育的权利和履行监护职责上,并未规定其他具体家庭教育行为的法律责任。法律的普遍约束力主要体现在对违法行为人追究相应的法律责任上,法律责任的缺失,在一定程度上影响了法律约束的有效性,同时使相关的法律规定不具有可操作性。

三、家庭教育的立法对策

全国妇联在近年就家庭教育问题进行的公众调查数据显示,高达74.3%的人认为有必要或非常有必要通过法律来规范家庭教育服务和管理工作^[8]。与其他手段相比,法律依靠国家强制力保障实施,能够得到较好的贯彻执行,在建设社会主义法治国家的基本要求中,“有法可依”是前提和基础,也是社会主义法治建设的第一步。要保障和规范家庭教育、提高家庭教育水平、使家庭教育事业健康有序地快速发展,必须以法律为前提。因此,要亟需进行专门家庭教育立法。

我国家庭教育工作还存在许多亟待解决的问题,应该尽快制订全国性的家庭教育基本法,加快家庭教育法治化的进程,针对性地为家庭教育提供切实有效的法治保障,依法治理家庭教育事务,健全家庭教育法治^[9]。不仅专家呼吁通过家庭教育立法使家庭教育规范化科学化,家长也期望家庭教育立法完善家庭教育指导服务体系,帮助自身提高家庭教育的能力和水平^[10]。一方面,《家庭教育法》是健全家庭教育法治的核心和关键,也是完善我国教育法律体系的基本要求,立足我国国情,结合传统制定《家庭教育法》,其他教育

法律规范予以配合,能够形成较完善的家庭教育法律系统。家庭教育立法可以整合梳理分散的法律条文,统一法律尺度,填补法律漏洞,让家庭教育有法可依^[11]。另一方面,由于法的权威性,家庭教育立法能够向家长发出需重视家庭教育的信号,促使家长加强家庭教育,指导家长科学合理地进行家庭教育,也能为家长划清家庭教育的底线,还能为子女划清行为底线,对子女的行为起到较好的教育、指引、管束的作用。在制定《家庭教育法》的过程中,需要特别重视三方面的内容。

（一）肯定家庭教育的重要法律地位,重视家庭教育权的法律保障

家庭教育在教育体系中的基础性和重要性不言而喻,它与学校教育、社会教育并重,三者之间应当互相配合,各有侧重。要保证家庭教育的重要地位,首先,必须在法律规范中将其置于与学校教育、社会教育相同的地位,依靠国家强制力保障家庭教育的重要性,使家庭教育不再边缘化,改变其附庸于学校教育的状态。其次,肯定家庭教育权的合法性,它是指权利的正当性以及被接受和认同的程度,家庭教育权如果被认同,就拥有了合法性^[12]。只有赋予家庭教育法定权利,才能真正提高家庭教育的法律地位,使家庭教育不再单方面“听命”于学校教育^[13]。与受教育相似,家庭教育不仅是一种义务,还是一种权利。再次,明确家庭教育权的丰富内涵,包括对未成年子女的监护、抚养和教育等。其中应着重强调家庭在教育方面的权利,既包括与学校教育和社会教育相关的权利,如对其他教育各项内容、制度和信息的知情权、对其他教育的决策权、对其他教育的监督权以及接受家庭教育指导的权利等^[13]。又包括在教育未成年子女过程中的权利,即不能一味强调家长在家庭教育中的义务和职责,要确认家长享有对未成年子女的家庭教育权利,如教导、保护、管束等权利。

（二）在保护家庭教育对象权利的同时,确认家庭教育对象的义务

关于家庭教育的各项法律规范,过去一直强调保障未成年子女的权益,不可否认,未成年子女作为弱势群体,通过法律规范保障其权利是必须的,然而仅赋予权利有悖于权利义务相一致原则和法律的平等性原则,并且权利义务相互促进、相辅相成,义务的规定能够更好地促进权利的实现。在保障未成年子女在家庭教育中应有权利的前提下,确认其作为家庭教育对象

应当履行的义务是很有必要的,包括接受家庭教育的义务、尊重父母等长者的义务、养成良好的思想品德和行为习惯等。明晰家庭教育对象“必须做什么”、“不能做什么”,为其划清行为界限,使家庭教育法律规范能够发挥应有的规范、指引、约束作用。确认家庭教育义务才能更好地保障家庭教育权的实现,保证家庭教育良好的实施效果,从而促进家庭教育的健康发展。

(三) 填补家庭教育内涵及法律责任的立法空白,增强法律约束力和可操作性

家庭教育的法治化进程必然要求将家庭教育法律规范落到实处。首先,要健全家庭教育体系,就必须明确家庭教育的内涵,在保障未成年子女现有法定权利的前提下,更要重视家庭的“教育”,要在法律规范中将家庭教育内容具体化,使之更具有可操作性,强化家庭教育法律规范的指引作用。其次,“行为成本”是指实施某一种行为所需要付出的代价,通常代价越大,实施该行为的可能性就越低,它被越来越广泛地运用到各个领域^[13]。对于家庭教育违法行为人来说,低廉的家庭教育违法成本显然不能遏制其违法行为的实施,反而可能变相助长其实施违法行为。因此,必须弥补现行法律规范中家庭教育法律责任的空白,在确定法律责任时,不应停留在不具有实际惩戒效果的批评、训诫等层面上,可以根据家庭教育违法行为的特点、具体情节、所造成的危害结果等因素,有针对性地从轻到重合理设计和细化相应的民事、行政和刑事等法律责任^[14],其中的关键在于度的把握。给予家庭教育违法行为适当的法律制裁,能够发挥家庭教育法律规范应有的警示、教育、强制等作用,增加家庭教育法律规范的约束力,有效避免家庭教育违法行为的发生。

与其他社会规范相比,法律规范具有最高的权威性和稳定性,家庭教育立法是开展家庭教育建设的需要,它起着引领、帮助、支持、服务等作用^[15],应加快家庭教育的法治化进程,将《家庭教育法》纳入立法计划并尽快出台是当务之急,它能够为家庭教育提供权威、稳定、统一的行为准则和依据,使家庭教育活动有专门的法律依据,有助于真正实现家庭教育领域有法可依、依法治教。在具体立法过程中,要系统规定家庭教育如何实施和保障,家长和子女作为家庭教育的基本主体,应在法律规范中明确其具体的权利和相应的义务,为家庭教育提供正确的指引,同时划清权责界限,合理、适度地规定家庭教育违法行为应当承担的法律责

任,以督促家长依法进行家庭教育。家庭教育不仅仅是家庭责任,也是国家责任、社会责任,政府部门、学校应当为家庭教育提供正确、科学的指导,社会也要为家庭教育提供应有的支持。制定有中国特色、符合中国国情的《家庭教育法》,为家庭教育提供有效的法律保障,并积极做好《家庭教育法》的宣传普及工作,进一步加强相应的执法,将《家庭教育法》真正贯彻落实到位。只有这样,才能提高家庭教育水平,促进家庭教育事业快速健康发展,使家庭教育与学校教育、社会教育齐头并进,共同支撑起教育领域的一片蓝天。

[参考文献]

- [1] 何俊华,马东平.家庭教育学[M].北京:清华大学出版社,2017.
- [2] 关于将制定家庭教育法列入全国人大五年立法规划的议案[J].中国妇运,2018(3):21-23.
- [3] 索长清.家庭教育与幼儿园教育的边界[J].陕西学前师范学院学报,2018,34(7):5-8.
- [4] 韦贵莲.家庭教育[N].上海法治报,2016-05-03(B07).
- [5] 边玉芳,梁丽婵.父母好不好 孩子说了算[N].中国教育报,2018-09-27(009).
- [6] 吕慧,缪建东.改革开放以来我国家庭教育的法制化进程[J].南京师大学报(社会科学版),2015(2):80-88.
- [7] 李长安.关于加快我国家庭教育立法的建议[J].世纪行,2015(3):9-10.
- [8] 全国妇联提交相关提案家庭教育需要立法支撑[N].中国妇女报,2016-03-10(A01).
- [9] 王小溪.台湾地区家庭教育政策法规制订实施特点及其对大陆的启示[J].陕西学前师范学院学报,2018,34(7):21-26.
- [10] 张露萍.我国家庭教育立法研究述评[J].法制与社会,2018(31):27-29.
- [11] 李英锋.管住“熊孩子”需要尽快制定家庭教育法[N].上海法治报,2018-05-08(B06).
- [12] 杨娟.家庭教育权的合法性及其在我国义务教育中的实践[J].现代教育管理,2011(1):86-88.
- [13] 郭晓琳.学校教育家庭教育边界关系法律探析[J].三明学院学报,2018,35(5):52-56.
- [14] 姚建龙.从子女到家庭:再论家庭教育立法[J].中国教育月刊,2018(9):34-38,80.
- [15] 钱洁.家庭教育法为何久呼不出?[N].中国教育报,2016-05-26(009).

[责任编辑 王亚婷]