

■专题: 学前家庭教育

政策工具视角下我国家庭教育立法特征与未来趋向

李少梅, 田维维

(陕西师范大学教育学部, 陕西西安 710062)

摘要: 家庭教育首部国家层面立法《中华人民共和国家庭教育促进法》的正式颁布, 意味着家庭教育成为家庭、国家、社会共同参与、支持与促进的国家大事。基于政策工具视角, 构建政策工具——责任主体二维分析框架, 运用文本分析法对地方和国家层面共计11份家庭教育立法文本展开量化与内容分析。研究发现: 政策工具组合多样化, 但存在明显偏向性; 多元主体共同承担家庭教育责任, 但协同性有待提高; 中央与地方家庭教育立法一致性较高, 但互补性有待加强。据此, 未来发展以合理选择和综合运用政策工具, 提高责任主体间的协同参与度, 加快家庭教育立法互补性与配套法律制度建设等为趋向。

关键词: 政策工具; 家庭教育立法; 特征; 未来趋向

中图分类号: B84; G76

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2022)09-0025-08

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

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2022.09.004

Characteristics and Future Trends of China's Family Education Legislation From the Perspective of Policy Tools

LI Shao-Mei, TIAN Wei-Wei

(School of Education, Shaanxi Normal University, Xi'an 710062, China)

Abstract: The official promulgation of the "Family Education Promotion Law of the People's Republic of China", the first national-level legislation on family education, means that family education has become a national affairs which the family, the state, and society participate, support and promote together. From the perspective of policy tools, by constructing a two-dimensional analysis framework of policy tools and responsible subjects, and using text analysis method to conduct quantitative and content analysis of a total of 11 family education legislative texts at the local and national levels, it is found that: the combination of policy tools is diversified, but there are obvious biases; multiple subjects share the responsibility of family education, but the synergy needs to be improved; the central and local family education legislation is highly consistent, but the complementarity needs to be strengthened. Based on this, the future development will be based on the rational selection and comprehensive use of policy tools to increase the degree of collaborative participation among responsible subjects, and to accelerate the complementarity of family education legislation and support legal systems for family education.

Key words: policy tools; family education legislation; characteristics; future trends

一、问题提出

自2016年重庆市颁布首部《家庭教育促进条例》以来, 贵州、山西、湖南、湖北等九个省市区相继

进行了家庭教育地方立法。此外, 自2020年将家庭教育立法纳入年度立法工作以来, 2021年历经三次审议, 《中华人民共和国家庭教育促进法》(以下简称《家庭教育促进法》) 最终于2021年10

收稿日期: 2022-05-07; 修回日期: 2022-06-22

基金项目: 全国教育科学规划2022年国家一般课题(BKA220039)

作者简介: 李少梅, 女, 陕西延安人, 陕西师范大学教育学部教授, 博士生导师, 主要研究方向: 学前教育基本原理, 教育政策研究; 田维维, 女, 重庆梁平人, 陕西师范大学教育学部硕士研究生。

月23日正式通过,并于2022年1月1日正式实施。《家庭教育促进法》的正式颁布,标志着我国家庭教育正式从“家事”上升为“国事”。“家规”到“国法”的转变,是有效应对我国家庭教育“生而不养”“养而不教”“教而不当”等现实问题,提升父母家庭教育能力以及推进国家治理体系和治理能力现代化的必然选择。

就家庭教育立法问题而言,以往的研究主要集中于:一是从法律角度,探寻家庭教育立法的宪法依据及地方经验^[1-3];二是从历史的角度,梳理家庭教育立法的演变历程^[4-5];三是现实角度出发,分析家庭教育立法的现实诉求^[6],在此基础上,明确家庭教育立法的基本框架及其配套设计^[7]。已有研究虽对家庭教育立法进行了相关论述,但就内容来看,研究更多关注宏观层面的政策变迁、政策比较以及立法框架等方面,对微观层面即具体立法文本内容则缺乏全面深刻的研究。此外,当前家庭教育立法相关研究方法运用

较为有限,以质性为主,缺乏定量分析。因此,本文从政策工具视角出发,基于目前已经出台的家庭教育地方立法和最新出台的《家庭教育促进法》,构建政策工具与责任主体的二维分析框架,采用定量研究法对家庭教育立法基本情况、政策工具选用特点以及主体履责现状进行分析,从微观角度对当前家庭教育立法的成就与问题开展全面深刻的研究,从而为未来家庭教育地方立法及配套措施的完善提供有益建议,为促进家庭教育能力的提升和我国教育法律体系的完善提供有效指引。

二、分析框架

(一)样本选择

本文对地方和国家层面的家庭教育立法进行收集和整理,最终选取了重庆、贵州、山西等十地的《家庭教育促进条例》以及最新出台的《家庭教育促进法》,共计11份立法文件,作为分析样本,见表1。

表1 家庭教育立法文本信息

编号	省份	政策文本名称	颁布时间	实施时间
1	重庆	重庆市家庭教育促进条例	2016.5.27	2016.9.1
2	贵州	贵州省未成年人家庭教育促进条例	2017.8.3	2017.10.1
3	山西	山西省家庭教育促进条例	2018.5.31	2018.9.1
4	江西	江西省家庭教育促进条例	2018.9.30	2018.12.1
5	江苏	江苏省家庭教育促进条例	2019.9.27	2019.6.1
6	浙江	浙江省家庭教育促进条例	2019.9.27	2020.1.1
7	福建	福建省家庭教育促进条例	2020.7.24	2020.10.1
8	安徽	安徽省家庭教育促进条例	2020.7.31	2020.9.1
9	湖南	湖南省家庭教育促进条例	2021.1.19	2021.3.1
10	湖北	湖北省家庭教育促进条例	2021.1.22	2021.5.1
11		中华人民共和国家庭教育促进法	2021.10.23	2022.1.1

(二)分析框架

在借鉴政策工具理论的基础上,本文结合具体政策文本中提到的责任主体,构建起教育政策工具类型(X轴)和责任主体(Y轴)的二维分析框架,对家庭教育立法的文本内容展开分析。其中,政策工具维度主要是对各类政策工具的使用情况进行统计分析,责任主体维度则从家庭、国家、学校和社会四个主体出发,结合政策工具,分析责任主体参与情况和政策工具使用频次等,以此呈现家庭教育立法政策工具的选用特点和结构特征。

1.X 维度:政策工具维度

政策工具是当前分析政策科学性的重要手

段之一。麦克唐纳和艾莫尔将政策工具分为权威、激励、能力建设、系统变革、劝告政策五类工具^[8],其分类依据在于采用合适的政策工具解决一个事关大众的问题。家庭教育立法立足于改善当前家庭教育问题频出、父母家庭教育能力有待提升等严峻现状,这符合麦克唐纳和艾莫尔的政策工具分类。基于此,本文确定的政策工具维度包含五类:权威工具、激励工具、能力建设工具、系统变革工具和劝告劝诫工具。

权威工具指规范个人和机构的规则,体现了国家或政府推动相关政策的强制性权威^[8]。具体表现为两种:一是要求相应主体作出相应行为;

二是对未按规定行动的主体提出惩罚措施。劝告劝诫工具主要是政府运用比喻或象征手段呼吁某些价值,鼓励人们基于这些价值自愿采取有利于达成政策目标行为的行动^[9],在家庭教育立法文本中主要表现为引导号召,即综合运用多种手段传递家庭教育的价值,鼓励各类主体依据这些价值采取相应行动,以达到增进家庭幸福与社会和谐,培养社会主义建设者和接班人的目的。能力建设工具是向政策目标群体提供制定决策及开展行动的相关设施、资源、信息。在政策文本中的主要体现为:通过培养、培训,以及基础设施与制度建设等方式,促进各主体履责能力的提升。激励工具主要表现为奖励或者惩罚,即给予目标主体实质性的报酬,如资金、服务等,诱导目标主体采取行动。系统变革工具指通过组织结构的变革实现政府权威在个人和机构之间的转移,改变权利的部门分配^[10]。在家庭教育立法文本中主要表现为组织或职能的调整,即为了充分完成家庭教育立法目的,将政府权威在个人和机构之间进行转移。

2.Y 维度:责任主体维度

促进家庭教育健康发展,是家庭、政府、学校与社会共同的责任。当前家庭教育立法中,强调坚持家庭履职、政府主导、学校指导与社会参与的基本原则,基本按照总则—家庭责任—国家支持—社会协同—法律责任的框架安排具体内

容。因此,围绕开展家庭教育工作涉及的主体:家庭、政府、学校和社会四个方面,引入责任主体作为Y 维度,分析当前家庭教育立法中相关主体的责任分担情况,并结合政策工具维度,开展二维分析。

3.二维分析框架搭建

基于政策工具维度和责任主体维度,本文构建了家庭教育立法文本内容分析的二维分析框架,如图1所示。

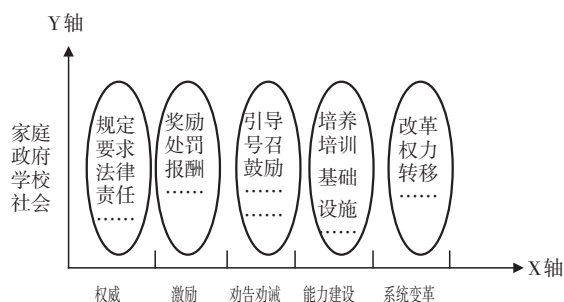


图1 家庭教育立法政策工具二维分析框架

(三)分析过程

本文根据前文建构的家庭教育立法二维分析框架,将家庭教育立法的具体条款作为内容分析的基本单元。首先,确立统一性、全面性和专业性的编码原则,力争覆盖全部立法文本;其次,按照政策编号-条款序号的格式,对选择的11份立法文本进行编码;再次,根据二维分析框架将编码逐一归类;最后,形成了家庭教育立法文本内容分析单元编码表(见表2)。

表2 家庭教育立法文本内容分析单元编码表(部分)

编号	政策名称	内容分析单元	编码
1	重庆市家庭教育促进条例	第五条 父母或者其他监护人是家庭教育的直接责任主体,依法承担家庭教育义务	1-5
		第四十三条 负有家庭教育指导、管理职责的部门、机构和组织有以下情形的,由其所在单位或者上级机关责令改正;情节严重的,对直接负责的主管人员和其他责任人员依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任	1-43
11	中华人民共和国家庭教育促进法	第六条 各级人民政府指导家庭教育工作,建立健全家庭学校社会协同育人机制。县级以上人民政府负责妇女儿童工作的机构,组织、协调、指导、督促有关部门做好家庭教育工作	11-6
		第五十三条 未成年人的父母或者其他监护人在家庭教育过程中对未成年人实施家庭暴力的,依照《中华人民共和国未成年人保护法》《中华人民共和国反家庭暴力法》等法律的规定追究法律责任	11-53

基于五类政策工具的定义及其表现形式,对 11 份家庭教育立法文本进行系统梳理,得出具体

文本 430 条,最终统计结果如下(见表 3)。

表 3 政策工具二维分布表(部分)

	权威	激励	象征或劝诫	系统变革	能力建设
家庭	1-5,1-10,1-12,1-13,1-16,1-17, 1-41,2-5,2-12,2-13,2-37,3-4, 3-10,3-11,3-12,3-34,4-6,4-15, 4-16,4-17,4-18,4-45,5-9,5-10, 5-11,5-12,5-13,5-15,5-42,5- 43,5-46,6-6,6-7,6-8,6-31,6- 32,7-7,7-10,7-11,7-12,7-13,7- 14,7-40,7-41,8-20,8-29,8-30, 8-31,8-44,9-8,9-10,9-11,9-26, 10-29,10-31,10-32,10-34,10- 48,10-49,10-35,11-4,11-5,11- 14,11-15,11-20,11-21,11-22, 11-23,11-48,11-49,11-53	3-3,3-8,	2-15,4-11,4-12, 4-13,5-4,7-9,8- 24,8-23,8-22,8- 27,8-28,9-3,9- 9,10-3,10-30, 11-3,11-16,11- 17	2-6,4-7,4-8,8-26	1-11,1-14, 1-15,1-17, 2-14,2-16, 2-17,3-9,4- 10,4-14,5- 14,6-9,7-8, 8-21,8-25, 10-33,11- 18,11-19

三、家庭教育立法的文本分析

(一)政策工具维度

表 4 政策工具使用统计表

政策工具 类型	权威	激励	劝告或 劝诫	系统 变革	能力 建设
数量(条)	206	48	95	27	54
百分比(%)	47.91	11.16	22.09	6.28	12.56

由表 4 可得,总体来看,家庭教育立法文本中所使用的政策工具覆盖了麦克唐纳等人确定的五类政策工具。但各类政策工具使用情况不同,按使用频率由高到低排序,第一位为权威工具,使用频次为 206,占 47.91%。权威工具在各地《家庭教育促进条例》与《家庭教育促进法》突出表现为专设法律责任一章,明确规定了父母、政府或家庭教育服务机构等未履行立法规定的相应职责所需承担的法律后果。例如《家庭教育促进法》第四十八条明确规定了未成年父母或者其他监护人如存在怠于履行家庭教育责任等情况,由居委、村委或妇联给予批评教育、劝诫制止。由此可见,政府习惯使用权威工具即强制性手段来保障家庭教育的开展。占第二位的是劝告或劝诫工具,使用频次为 95,占 22.09%。《家庭教育促进法》以及各地《家庭教育促进条例》在总则中都加入了宣传日与宣传周的内容,其目的就在于通过

劝告或劝诫性的规定,充分引起家庭、政府等对家庭教育的重视,形成全社会重视家庭、家教、家风的良好氛围。第三位和第四位分别是能力建设工具和激励工具,使用频次分别为 54 和 48,分别占比 12.56%和 11.16%。当前家庭教育立法中能力建设工具表现为对家长、政府以及承担家庭教育指导职责的学校等主体的能力提升进行了相应规定,例如《家庭教育促进法》第十六条、第十七条详细规定了家庭教育的内容与方法,为家长提升家庭教育能力提供了具体的指引。此外在“社会协同”一章中明确规定学校应当将家庭教育指导服务纳入教师培训内容,提升学校开展家庭教育指导培训的能力和水平。然而从目前使用情况来看,能力建设工具使用频次较低,对解决家庭教育中存在的家长“教而不当”、家庭教育指导者能力不足等突出问题的支撑不足。另外,激励工具使用较为不足,无法体现家庭教育立法“促进性”特征。使用频次最后一位为系统变革工具,在统计的 430 条文本中,仅 27 条为系统变革工具,占比为 6.28%。系统变革工具在家庭教育立法中重点表现为各级政府以及相关部门的职责分工。如《家庭教育促进法》第六条明确规定了政府履行家庭教育职责的工作机制,即各级人民政府负责指导家庭教育工作,妇儿工委负责组织、协调、指导、督促有关部门做好

家庭教育工作,教育行政部门、妇女联合会按照职责分工承担家庭教育的日常工作,精神文明建设等有关部门在各自职责范围内做好家庭教育工作,第三章“国家支持”将工作机制的内容进行了一定程度的细化。但从目前统计结果来看,系统变革工具使用有限,《家庭教育促进法》及各地家庭教育促进条例只是概括地说明了其在职责范围的职责,但各级政府以及

相关部门具体如何进行职责的划分并未详细说明,表明各责任主体以及各部门之间的协同配合还有待提高。

(二)责任主体维度

在政策工具维度分析的基础上,引入责任主体要素,梳理出政策工具在责任主体维度的分布情况(见表5)。

表5 责任主体系统分析表

责任主体	政策工具类型					合计	百分比(%)
	权威	激励	劝告或劝诫	系统变革	能力建设		
家庭	70	2	18	4	19	113	26.28
政府	77	35	24	18	14	168	39.07
学校	35	5	4	5	18	67	15.58
社会	24	6	49	0	3	82	19.07
小计	206	48	95	27	54	430	
百分比(%)	47.91	11.16	22.09	6.28	12.56		100

根据表5所示,11份家庭教育立法涉及的责任主体包括家庭、政府、学校和社会,从立法文本内容的具体条款分布来看,家庭教育的主体力量是政府和家庭,其政策工具的使用率分别为39.07%和26.28%;其次是社会,占19.07%;学校主体的政策工具运用最少,占15.58%。从责任主体角度来看,当前立法文本内容表明,各主体均有参与,但参与程度存在差异。

家庭教育涉及主体使用政策工具具体情况如下:家庭使用频率最高的政策工具为权威型政策工具,其次是能力建设型政策工具与劝告劝诫型政策工具,使用频率最低的政策工具为系统变革与激励型政策工具。政府政策工具使用频率由高到低依次为权威工具、激励工具、劝告或劝诫工具、系统变革工具与能力建设工具。学校使用频率最高的政策工具是权威工具,其次是能力建设工具,劝告或劝诫工具、系统变革工具与激励工具使用频率较低,次数分别为5次、5次和4次。社会使用频率最高的政策工具类型为劝告或劝诫工具,使用频率为49次;其次是权威工具,为24次。总体来看,各主体使用频率较高的政策工具为权威工具,与上述政策工具使用总体情况分析一致。

四、家庭教育立法的主要特征

1. 政策工具组合多样化,但存在明显偏向性,系统性不足

总体上,政策工具的使用具有全面性和多样性,既包括命令、系统变革等具有强制性的工具,也包含劝告劝诫、能力建设以及激励等较为柔和的工具。但同时,政策工具的使用存在明显的差异性,存在过度使用权威工具、失衡使用激励工具以及片面使用能力建设工具等偏向性。首先,权威工具使用过度。家庭教育具有特殊性,家庭是未成年人接受教育的第一场域,父母是未成年人的第一任导师,任何对家庭教育的促进和干预都不能取代家庭教育本身^[11]。虽然立法使得家庭教育具有了公共性的特征,但私人性仍旧是其最为基本的特征。过度使用权威性工具可能造成对家庭这一“私域”的过多侵犯。另外,国家层面的家庭教育立法由最初一审稿的《家庭教育法》最终确定为《家庭教育促进法》,以及地方的家庭教育立法均采用“促进条例”的名称,都充分说明家庭教育立法的定位属于典型的“促进型”立法。所谓促进型立法,是指以促进、推动某项事业发展或某种社会秩序的形成为主要目的,以引导、鼓励、倡导、扶持、奖励为主要手段,以倡导

性规范为主要载体的立法模式^[12]。这一模式要求处理好法的多元规范之间的关系,从政策工具角度就表现为恰当使用权威工具和激励工具。家庭教育的特殊性决定了立法的规范重点应在于责任主体的正面激励而非责任追究上。但从当前家庭教育地方立法和国家立法文本来,权威工具使用过度,具有较高针对性的激励性工具未得到充分重视,家庭教育立法的“促进性”特征未充分体现。其次,能力建设工具使用不足。家庭教育立法的重点和根本目的,不仅仅是赋予家长参与家庭教育的合法权利,而是为了进一步提升其教育能力,以提供更良好的家庭教育。此外在提升政府的指导能力和社会的服务能力,进一步保障家长家庭教育能力的提升方面,能力建设工具同样发挥着重要作用。因此,能力建设工具应当是家庭教育立法政策工具选择的重点,然而从前述分析来看,能力建设工具使用频次和比例都还过低。最后,系统变革工具的使用存在不足和缺失。家庭教育的特殊性决定了保障家庭教育尤其需要多部门参与,建立联动机制,但系统变革工具使用频率最低,且规定较为笼统,制度建设和职责划分还需进一步完善。由此,可反映出当前家庭教育立法政策工具的组合配置尚缺乏系统性和科学性,与立法的目标之间存在明显错位。

2. 多元主体共同承担家庭教育责任,但协同性有待提高

家庭教育是一项庞大且系统的工作,不仅需要各责任主体各自担责,更需要各责任主体间相互配合,协同推进家庭教育工作向前发展。从各地《家庭教育促进条例》和《家庭教育促进法》来看,家庭教育立法坚持家庭尽责、学校指导、社会参与、政府推进的原则,立法文本中分别对家庭、国家与社会等主体的责任进行了细化规定,基本构建了多元主体参与的责任体系。各地的《家庭教育促进条例》,基本按照政府推进、家庭实施、学校指导以及社会参与的框架确立了各主体在家庭教育中的职责。最新出台的《家庭教育促进法》在地方立法的基础上,进一步确立和完善了多元主体责任分担体系。首先,在总则中明确规定了家长实施家庭教育的主体责任,以及国家和社会在家庭教育工作中的指导与支持责任。其

次,在后续的具体章节中,对各主体责任进行了详细说明。在第二章家庭责任中,对父母或者其他监护人应当做、不应当做以及特殊情况下应当履行的责任分别进行了说明。第三章国家支持强调政府应当依法履责,强化对家庭教育指导服务的管理、供给和支持。第四章社会协同从学校配合和社会力量协助两个层面,说明了社会力量如何助力家庭教育。但从前文分析来看,仍旧存在职责划分不够清晰、各责任主体间协同性不够等问题,例如地方家庭教育立法和《家庭教育促进法》提出政府相关部门应当在各自职责范围内配合家庭教育工作,但并未详细说明其职责,导致现实中在开展家庭教育相关工作时容易出现缺位、越位、不到位等问题。另外,各责任主体分工履责的自觉性、主动性还有待进一步提高,这势必会影响家庭教育立法促进家庭教育发展的整体效力。

3. 中央与地方家庭教育立法一致性较高,但互补性有待加强

通过对《家庭教育促进法》和各地《家庭教育促进条例》开展进一步分析发现,在政策工具选用上,中央和地方具有高度的一致性,例如,都普遍运用了权威工具,以及存在激励性工具与能力建设工具使用不足等问题;另外,在家庭教育责任主体层面,中央和地方立法都坚持家庭、国家、学校以及社会多元主体参与原则。但从立法路径来看,我国家庭教育立法采取了地方立法先行的路径,即先是由各地进行家庭教育立法的尝试,等到时机成熟,再进行国家层面的立法。基于现实需要,重庆率先进行家庭教育立法试验,于2016年5月27日颁布了《重庆市家庭教育促进条例》,在此之后,贵州、江西、山西等省市先后颁布了适用于本省范围内的《家庭教育促进条例》。2021年颁布的《家庭教育促进法》在参考各地家庭教育立法的基础上,从国家层面确认了家庭教育的合法性。这种至下而上的立法路径虽在一定程度上保证了中央立法的合理性,但可能导致其互补性不足,甚至存在冲突现象。根据我国《立法法》相应规定,在国家制定的法律或者行政法规生效后,地方性法规同法律或者行政法规相抵触的规定无效,制定机关应当及时予以修改或者废止。《家庭教育促进法》着眼全国总体情

况,其内容更多从全局方面考虑,而地方立法则更多考虑本省实际。这就意味着,在《家庭教育促进法》正式颁布前的重庆、贵州等省市的地方家庭教育立法,有可能因存在内容冲突而面临修改或废止的局面。家庭教育中央和地方立法在提升家庭教育质量中发挥着重要作用,但由于层级不同,中央和地方家庭教育立法效力不同,影响范围也存在差异。同时,前文提到的系统变革工具也强调各级政府之间的配合。因此,中央和地方家庭教育立法除在政策工具选择和主体责任分担上加强一致性外,更应处理好中央和地方之间的互补性,有针对性地选择政策工具以及合理分配各主体之间的责任,以实现地方立法和中央立法的合力,共同推进家庭教育健康良好发展。

五、提升家庭教育立法效能的未来趋向

1. 以供需適切、平衡协同为导向,合理选择和综合运用政策工具

为充分发挥家庭教育立法的作用,更好推进家庭教育工作,应当结合家庭教育立法的目标以及政策工具本身的特性,优化政策工具的组合配置。第一,应当适当降低权威工具的使用,重视激励工具的使用,加大对参与家庭教育的个人或社会组织的奖励或优惠力度,调动各责任主体参与家庭教育的积极性。第二,合理增加能力建设工具的使用。一方面,对家长或其他监护人,加强亲职教育制度建设力度,细化家庭教育指导服务的具体措施,提升家长家庭教育能力。另一方面,对政府来说,应当建立健全家庭教育培训制度,加大人员队伍建设和培训力度,培养家庭教育专门人才,提升家庭教育指导水平。此外,对学校和社会机构,同样应当加强业务培训和人才培养,促进能力提升。学校作为家庭教育指导服务的主阵地,尤其需要通过学科建设、业务培训等方式,加强能力建设和人才培养。第三,使用系统变革工具建立健全家庭教育工作机制,进一步细化部门职责,加强部门协同和配合。即沿用《家庭教育促进法》确定的共同管理模式,明确作为政府代表的妇儿工委的领导协调地位,组织、协调、指导和督促有关部门做好家庭教育工作;同时明确教育行政部门和妇联的主管职责,利用

其既有优势和工作基础,统筹协调推进家庭教育指导服务体系的建设。最为关键的是将原本各级政府和相关部门的具体职责进行细化和明确,增强立法的可操作性。

2. 以发挥合力、共同施力为原则,提高责任主体间的协同参与度

家庭教育需要发挥家庭、学校、政府和社会的合力。家庭对未成年人的教育不可替代、不可或缺、不可僭越。家庭教育立法的重点在于明确和强化家庭实施家庭教育的主体责任,同时明确政府、学校和社会的职责,搭建家庭教育的外部支持系统。首先,家庭是实施家庭教育的第一阵地,应当强调家长实施家庭教育的主体责任,通过自觉接受家庭教育指导,在正确的家庭教育观念指引下,结合科学的家庭教育方法,提升家庭教育的水平和能力。其次,政府应当发挥主导作用,切实履行健全家庭教育工作管理体制和工作机制、建立健全家庭学校社会协同育人机制等职责,为家庭提升家庭教育能力提供支持。当家庭不履行对未成年子女的教育义务时,政府应当介入;当父母的家庭能力不足以履行对未成年子女的教育义务时,政府应当提供支持和帮助^[12]。政府内部也应强调合作机制,坚持政府主导,妇儿工委主管、其他部门协作配合机制。同时,针对家庭教育指导这一核心内容,细化各部门家庭教育的具体职责,提升各部门的履责意识和能力,进一步明确家庭教育指导服务机构、服务人员、服务内容、服务模式等内容的具体制度设计,并通过加强监督和评估,将政府支持家庭教育的各项制度和措施落到实处。最后,家庭教育的顺利开展,不仅需要家庭履责、国家支持,同时需要整个社会的积极参与。对学校来说,应当以服务家庭建设为本,承担家庭教育指导和监督的双重责任。婴幼儿照护机构、医疗保健机构、图书馆等公共文化机构应当充分发掘其家庭教育的资源,为家庭教育提供指导服务;同时开展宣传活动,营造良好社会氛围,提升社会大众对家庭教育的重视。父母“依法带娃”,自觉承担实施家庭教育的主要责任;政府及相关部门依法履责,充分履行家庭教育相关立法赋予的法定职责;社会积极参与,发挥协同作用,最大程度发挥各方主体合力,共同助力我国家庭教育向前向好发展。

3. 以赋权增能为目标, 加快家庭教育立法互补性与配套法律制度建设

《家庭教育促进法》的出台, 说明国家层面已充分认识到家庭教育立法的重要性。目前重庆、贵州、湖北等十个省市出台了地方层面的家庭教育立法, 但从前述分析来看, 国家与地方家庭教育立法的互补性有待加强。因此, 还未颁布地方家庭教育立法的省市, 应当在与上位法不冲突以及充分调研本省实际的前提下, 灵活合理使用政策工具, 将《家庭教育促进法》中规定较为笼统的部分进行细化, 以加强国家立法与地方立法之间的一致性和互补性, 使立法内容更好落地、立法目标充分实现。例如, 各地家庭教育立法可借鉴《江西省家庭教育促进条例》家风家教家训馆建设的相关规定, 积极使用劝告或劝诫工具, 充分挖掘本地资源, 开展家庭教育相关宣传; 为保障特殊困境未成年人的受教育权, 充分利用系统变革工具, 调动相关部门积极参与, 给予其更多关爱和家庭教育指导服务。此外, 由于法律自身的局限性, 基本法律的规定往往是较为抽象和笼统的, 需要具体的配套制度进行进一步的细化和配合。因此, 应当充分考量我国家庭教育的特点和问题, 结合他国(地区)的有用经验, 加强配套法律制度的建设。比如, 基于家庭教育专业人员缺乏及能力不足等问题, 参考教师资格认证制度, 建立统一的家庭教育专业人员资格认证制度和培训制度; 针对特殊家庭未成年人犯罪事件频发这一现实, 建立犯罪或严重不良行为未成年人的强制亲职教育制度。这不仅要求家庭教育立法明确规定相应内容, 家庭教育相关法律如《预防未成年人犯罪法》等也应规定相应内容, 为实现赋权增能目标搭建紧密衔接、相互配合的家庭

教育法律法规体系和配置制度。

[参考文献]

- [1] 倪洪涛. 我国家庭教育国家立法的宪法依据[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2021(5):81-88.
- [2] 刘丽, 邵彤. 我国家庭教育地方立法的经验与不足——兼评《中华人民共和国家庭教育法(草案)》[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2021(3):50.
- [3] 李曼. 家庭教育地方立法的实践探索与理性思考[J]. 北京社会科学, 2021(5):84-91.
- [4] 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, 198(2):80-88.
- [5] 薛二勇, 周秀平, 李健. 家庭教育立法: 回溯与前瞻[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2019(6):12-21.
- [6] 蔡迎旗, 胡马琳. 从家规到国法: 论我国家庭教育立法的现实诉求与责任分担[J]. 当代教育论坛, 2020(4):1-9.
- [7] 罗爽. 我国家庭教育立法的基本框架及其配套制度设计[J]. 首都师范大学学报(社会科学版), 2018(1):182-188.
- [8] Mc Donnell, Lorraine M, Elmore Richard F. Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments [J]. Educational Evaluation and Policy Analysis, 1987, 9(2):133-152.
- [9] 刘源, 程伟, 董吉贺. 我国幼小衔接教育政策的演变与反思——基于对1949~2019年相关政策文本的分析[J]. 学前教育研究, 2021(1):67-84.
- [10] 姚佳胜, 方媛. 政策工具视角下我国减负政策文本计量研究[J]. 上海教育科研, 2019(2):10-15.
- [11] 姚佳胜, 方媛. 政策工具视角下我国流动儿童教育政策的量化分析[J]. 教育科学, 2020, 36(6):85-93.
- [12] 姚金菊. 立足家庭画好立法同心圆 明确责任协同促进家庭教育[J]. 首都师范大学学报(社会科学版), 2021(5):8-13.

[责任编辑 任丽平]