

# 家庭教育促进立法的完善路径研究

王园

(华东政法大学政治学与公共管理学院 上海政法学院国际交流学院, 上海 200237)

**[摘要]**《江西省家庭教育促进条例》是一部促进型立法。促进型立法的主要特点是重促进轻制裁,注重塑造观念,以惩罚兜底。对照促进型立法的特征,《江西省家庭教育促进条例》存在促进立法理念较为滞后、促进特色不够明显,促进措施实效性不强等问题,建议升级立法理念,提升促进特色,增强促进实效以及加强促进评估。

**[关键词]**《江西省家庭教育促进条例》;家庭教育;促进型立法

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.07.1138

随着我国步入第二个百年奋斗阶段,中国的各项事业的发展需要再上新台阶。教育是国家发展进步的永久动力,家庭教育作为教育的三大支柱之一,在国家能力的建设中发挥着越来越重要的作用。当今中国社会,为贯彻习近平主席关于加强家教家风建设的精 神,家庭教育领域的各项工作正在积极推进。在立法领域,我国各地已陆续出台了10部促进型的家庭教育地方法规,全国性的家庭教育法也指日可待,家庭教育立法问题成为社会各界关心的热点。本文以《江西省家庭教育促进条例》(以下简称“条例”)为样本,总结立法经验、找出不足,为家庭教育促进型立法的制定建言献策。

## 一、《条例》的主要内容和特色

《条例》共7章,49条,由总则、家庭实施、政府推动、学校指导、社会参与、法律责任、附则等构成,其主要特色有:

第一,将社会主义核心价值观融入立法精神。社会主义核心价值观作为中国特色社会主义的基本价值,对国家的各项事业起着精神引领作用。在法治建设方面,它是立法的重要指导思想,应当融入立法的全过程。《条例》第4条和第5条第1款的规定对核心价值观作了具体规定,赋予了家庭教育立法深刻的时代内涵,使核心价值观通过家庭教育的浸润,在孩子的心中生根发芽,真正培育起来。

第二,对准家庭教育的痛点。法律以物质生活为基础,具有强烈的现实关怀。针对家庭教育出现的主要问题,《条例》采取了相应的举措积极回应:一是未成年人犯罪问题突出,出现校园欺凌、网瘾、吸毒甚至弑母等极端案件。《条例》第11条规定了父母或其他监护人对预防未成年人出现不良或违法行为承担主体责任,使未成年人在家庭教育中习得尊法守法的意识,减少犯罪行为的发生;二是家教重智育轻德育,父母在家庭教育中过度重视孩子智力培养,以学习成绩作为衡量孩子能力的重要尺度,从而忽视孩子品格的培养和心理健康的引导,导致孩子缺乏强大的内心,抗挫折力弱,甚至出现抑郁等心理问题。《条例》第12条规定父母要遵循未成年人的教育和成长规律,根据其不同年龄的身心特征和智力发展情况,循序渐进地进行家庭教育。三是针对留守儿童家庭等特殊家庭孩子的教育问题,《条例》第15条规定父母和监护人要关心未成年人的精神世界,经常通过各种方法保持沟通,关注其学习、生活和身心状况,全面地了解孩子的情况,尽量减少父母不在身边所产生的负面影响。

第三,体现地方特色。地方立法要从本地实际情况出发,制定符合本地特色的法律,如此才能发挥其应有的立法价值。

《条例》第5条规定家庭教育内容包括江西地方特色文化,目的是传承江西文化,使家庭教育富有江西特色,从而更容易为当地民众所接受;其次,《条例》在充分考虑地方实情的基础上,明确了家庭、政府、学校、社会等各主体的责任大小和承担方式,从而使各方在合理的责任边界内发挥作用。

## 二、促进型立法的主要特点

所谓促进型立法,“促进”二字是理解该类地方性法规的核心,“促进”的意思是“增进”“提升”,其要旨是对准目标,采取有效措施推进发展。促进立法相比于管理型、惩罚型立法,其独特之处在于立法是作为服务手段而非管理手段,立法主要约束政府而非被管理者,立法以激励而非惩罚为主。

《条例》体现了促进立法的主要特点:

第一,重促进轻制裁的立法手段。促进型立法是用激励手段来引导人们实施正确的行为,因此,它重在因势利导,而不是用高额的金钱刺激、行政处罚或强制的方式达到立法初衷。物质奖励和荣誉表彰是常用的激励手段。《条例》第29条规定了采用正确的激励手段对家庭教育工作有突出成绩的单位和个人给予表彰和奖励,发挥了立法的评价和教育功能,有利于激发人们向好向善之心,体现了促进的精神。

第二,塑造观念的制度设计意图。法律通过将国家或社会的价值观念和价值标准固化为法律条文,用来规范和约束人的行为。它虽然不直接调整人的内心思想情感,但却可以达到道德和舆论所要引导的效果,从而起到重塑思想观念的作用。促进家庭教育,需要法治和德治需要双管齐下,共同合力发挥作用,使家庭教育回归到生活教育和生命意义教育的本质。《条例》第4条强调立德树人,帮助未成年人树立良好的品性,尊重人格尊严,保障合法权益。第11条专门规定了家家教建设,明确家庭成员应当共同营造积极向上的家庭文化氛围,传承良好的家风家训,创造和睦的家庭教育环境。

第三,设定法律追责的规范结构。法律结构规范包括三个组成要件:假定、处理、制裁,其中制裁包括消极的惩罚和积极的奖励。惩罚性规定是奖励性规定的强大后盾,如果有人使用不正当手段骗取奖励,就要受到相关的法律惩罚。《条例》第47条规定和第48条设定了兜底条款,对政府不履行或者不当履行职责的行为进行法律追究,从而保障负有家庭教育工作职责的政府做好本职工作。

## 三、《条例》的立法不足

立法精神和立法技术是法律的重要组成部分,立法精神是法律的灵魂,相当于法律的指导思想与基本原则,其层次要比法律规范的理念性表达更高。立法技术是制定法律应遵循的所有规则和方法的总和。家庭教育法治化建设离不开高远的立法精神和科学严谨的立法技术。作为一部促进型立法,《条例》尽管有不少亮点和特色,但是在立法精神和立法技术上仍有诸多不足:

第一,促进立法的理念较为滞后。在家庭教育的概念上,《条例》采用了狭义说,认为家庭教育仅局限于父母或其他监护人对未成年人的教育与影响,这种单向度内涵界定,大大限缩了家庭教育的交互性和场域性,割裂了家庭对生命维度的关照,影响家庭功能的整体提升。广义的家庭教育应以家庭为主要场域,以姻缘血缘为情感纽带,是家庭成员之间的相互影

响和教育。此外,《中国教育现代化2035》提出了2035年主要发展目标之一是“建成服务全民终身学习的现代教育体系”,这意味我国将加大对终生学习教育的重视,希望每个公民都能把学习当作终生的习惯,每个家庭都能建设成为学习型家庭,从而提高人口素质,提升文明素养,丰盈公民精神世界。纵观《条例》全文,并没有突出学习型家庭教育的理念,因此,《条例》窄化了家庭教育的影响范围,也未与当今的教育理念和政策发展有效衔接,导致立法理念缺乏与时俱进的精神。

第二,促进特色不够明显。一部法律要真正发挥立法作用,就必须综合运用包括促进机制在内的多种手段。促进机制广泛存在于各种法律文本之中,然而,衡量是否为促进型立法是以立法目的和主要内容来判断。真正地促进型立法要求立法目的和核心条款都具有促进功能。《条例》中的管理型规定偏多,而奖励的规定数量偏少,促进措施不够有力,给人以有借促进之名行监管之实的嫌疑,难以起到促进效果。

第三,促进措施的实效性不强。促进手段如果不够具体,就会导致无法有效实施,从而使促进手段流于形式。《条例》第41条规定鼓励开展家庭教育志愿服务,但是对于鼓励的扶持措施却只字未提。《条例》第29条规定了对家庭教育工作有突出贡献的予以奖励,但内容较为含糊,具体依据什么规定,对奖励和表彰的等级未加以说明。此外,《条例》中虽然明确了家庭、政府、学校和社会所承担的各自职责,但职责的权限比较含糊,指向性不明,导致责任难以落地,就会使促进的效果大打折扣。

#### 四、提高立法质量的建言

我国各地的家庭教育促进条例,是重要的立法探索,应鼓励在立法过程中所体现的创新精神,对可能的风险和不足报以较为宽容的态度。此外,立法是一门技术活,应遵循科学立法原则,不断精进立法技术,提高立法质量。未来江西省《条例》的修改以及其他地方的家庭教育促进立法,应当从升级立法理念,提升促进特色,增强促进实效以及加强促进评估等方面加以完善。

第一,升级立法理念。关于家庭教育的立法理念,可以借鉴台湾地区的立法经验。台湾家庭教育法采用广义的家庭教育定义,认为家庭教育是具有增进家庭成员关系与家庭功能的教育活动之和。这个概念的界定和其推崇的终身教育理念是紧密相关的。台湾的家庭教育立法源于民国时期的家庭教育立法,经历了从狭义向广义发展的立法历程。立法观念的演进是遵循一定规律的,可以预见,大陆的立法可能迟早也要经历相同的过程。因此,在立法调整范围的界定中,建议将家庭教育采取广义的理解,扩大家庭教育的内涵,并与当下终身学习教育的理念相衔接,使家庭教育立法的各项工作能够有效实施。

第二,提升促进特色。促进立法内容确立了立法价值取向、立法基本框架、立法指导思想等重大问题,不同规范的内容比例体现其立法意图。要提升《条例》的促进特色,就要合理平衡管理性规范和促进性规范比例,一方面要减少管理性规范,增加促进性规范,使促进特色更加明显,另一方面要强化社会参与,在立法的起草和审查环节,广泛听取民众意见,进行充分的论证,确保促进立法中引导和促进措施的科学性和合理性。

第三,增强促进实效。法律法规的价值通常以实效性作为衡量标准,而实效性是以具体性为支撑的。增强促进型立法的实效性,就要把促进措施规定得具体明确具体,使之具有可操

作性。因此,《条例》应当尽量减少提倡性规范和政策宣示性规范,因为此类规范可能因具有软法的特性而难以落实;要细化和明确涉及责任边界、权限范围、奖惩力度的措施,真正确保促进实效。

第四,加强促进评估。促进型立法由于以政府为主导,淡化了管理相对人的法律责任,因而其施行需要公开透明的监督制约提供保障。为督促政府正确履行促进责任,《条例》主要在监督检查、考核评价、反馈机制等方面下足功夫,要充分利用权力机关监督、新闻监督、舆论监督等多种监督手段,将促进实效纳入考核评价指标,建立社会诉求的受理和反馈机制,强化执法监督检查,保证促进措施切实落地。此外,要及时关注相关政策环境的变化,及时总结立法的实施效果,定期开展立法后评估工作,确保促进实效。

#### 五、结语

家庭教育是国家兴旺、社会文明和个人成长的起点。家庭教育立法是回应社会对教育问题的积极关注,它的出现将开启家庭教育发展的新阶段。制定一部家庭教育立法要遵循着审慎精神。各地的家庭教育促进立法是一种有益的试验探索,相信在不久的将来其他各地也会制定此类法律,通过对《条例》的内容剖析,意蕴深挖,内在机理探寻,以期为其他地方的家庭教育促进立法提供有益经验。

#### 参考文献

- [1]李艳芳.“促进型立法”研究[J].法学评论,2005(03):100-106.
  - [2]郭俊.如何做好“促进型立法”工作[J].人大研究,2008(02):29-32.
  - [3]李杨,任金涛.我国家庭教育指导服务保障体系现状与展望[J].成人教育,2012,32(11):54-57.
  - [4]和建花.法国、美国和日本家庭教育支持政策考察[J].中华女子学院学报,2014,26
  - [5]教育部关心下一代工作委员会《新时期家庭教育的特点、理念、方法研究》课题组.我国家庭教育的现状、问题和政策建议[J].人民教育,2012(01):6-11.(02):100-106.
  - [6]吴秋菊.立法技术探讨[J].时代法学,2004(4):89-92.
  - [7]徐建,姚建龙.家庭教育立法的思考[J].当代青年研究,2004(5):24-28.
  - [8]祁占勇,杜越.家庭教育立法的现实诉求及其立法精神与技术[J].湖南师范大学教育科学学报,2020(1):24-31.
  - [9]叶强.论家庭教育的政府责任及其立法规范[J].湖南师范大学教育科学学报,2020(1):32-38.
  - [10]姚建龙.从子女到家庭:再论家庭教育立法[J].中国教育学报,2018(9):34-38.
  - [11]熊少严.关于家庭教育立法问题的若干思考[J].教育学术月刊,2010(4)
  - [12]戴双翔,熊少严.台湾家庭教育发展及其对大陆的启示[J].教育导刊,2008,(1).
  - [13]吴遵民,谢海燕.当代终身学习概念的本质特征及其理论发展的国际动向[J].继续教育研究,2004(3):31-36.
- 作者简介:  
王园,华东政法大学政治学与公共管理学院博士研究生,上海政法学院国际交流学院讲师。