

# 依法带娃：

## 家庭教育的法律规制和实施路径

□ 刘宗珍

**摘要：**家庭场域中的青少年权益保护具有坚实的理论根据。家庭承担着对青少年抚养、教育和保护等职责，家庭教育的好坏直接关系着青少年的身心健康和未来发展。当前，我国家庭教育出现了生而不养、养而不当等现实问题，不仅严重影响了青少年的身心健康和发展，而且还容易诱发青少年违法犯罪。为此，应加强家庭教育的法律规制，探索完善家庭教育指导体系、发挥各类主体作用等具体实施路径。

**关键词：**依法带娃；家庭教育；法律规制；国家亲权；儿童福利

DOI:10.19633/j.cnki.11-2579/d.2022.0150

家庭是青少年生活的起点，又是其身心成长的港湾。良好的家庭教育，不仅能够保障青少年身心健康发展，而且能够帮助其有效应对各种生活事件，正确处理成长中出现的各种问题。家庭也是社会的细胞，家庭建设是社会建设的基础，没有家庭的和谐与稳定，就没有社会的和谐与稳定。家庭教育是家庭建设的核心环节，良好的家庭教育能够与家庭建设之间实现良性互动，不断完善家庭建设，良好的家庭建设又成为不断提升家庭教育质量的环境和基础。家庭教育以前一直被作为私人事务看待，国家和法律并不过多地干预家庭教育事务。在传统中国，子女教育向来被视为家族事务，家长享有绝对的自主权。近代以来，随着教育现代化理论的发展，家庭教育的国家干预倾向越来越明显，家庭教育法治化的重要性日益提升。

随着经济社会的发展，家庭的结构和功能不断发生变化，家庭教育领域不断暴露出各式各样的负面问题，严重阻碍了青少年的健康成长和未来发展。2022年1月1日，《家庭教育促进法》正式实施，我国社会进入“依法带娃”时代。该法规定，家庭教育是指父母或者其他监护人为促进未成年人全面健康成长，对其实施的道德品质、身体素质、生活技能、文化修

养、行为习惯等方面的培育、引导和影响（参见《家庭教育促进法》第二条）。可见，该规定关注的核心是“未成年人权益”。据此，也可将家庭教育定义为在家庭生活环境中由家长（主要是父母）对未成年子女所实施的教育和影响<sup>[1]</sup>。本文聚焦如何从依法保护未成年人权益的角度来规范家庭教育，从依法带娃的理论根据与现实需求着手，立足家庭教育的法律规制，尝试探索家庭教育法治化的具体实施路径。

### 一、依法带娃的理论根据

#### 1. 依法带娃是儿童权益保护的需要

首先，从儿童优先发展权的角度看，儿童是无法通过自身能力来获得生活资料的特殊群体，他们只能依赖父母等监护人、国家、社会的扶助才能获得生存能力。因此，《家庭教育促进法》规定，未成年人的父母或者其他监护人负责实施家庭教育，国家和社会为家庭教育提供指导、支持和服务。同时，儿童又是社会群体中最具发展潜力的，儿童的健康成长决定着其所在社群未来的发展潜力。所以，儿童优先发展观兼具“福利性”和“投资性”双重特点。获得良好的

家庭教育是儿童优先发展权的主要内容之一,为了保障家庭教育质量,在出现利益冲突或竞争性状况下应优先照顾儿童需求,也就是说,儿童优先发展理应为处理各类家庭教育问题的决策基础。《家庭教育促进法》明确规定了家庭教育应当促进未成年人全面健康成长、保障未成年人合法权益等,对依法带娃提出了法定要求。

其次,儿童福利观从保护儿童权利的视角出发,要求国家通过资金保障和提供服务等方式为家庭抚育儿童提供制度化的支持<sup>[2]</sup>。随着经济社会的发展,家庭经济能力和家庭结构的差异使得不同家庭的儿童获得家庭照护的质量是参差不齐的。儿童福利最初主要是为了解决困境儿童及困难家庭所面临的照护危机,是国家福利的重要组成部分。随着时代的发展,儿童福利观念从特殊福利观不断向普惠性福利观迈进,国家不仅是儿童权益的守护人,更是儿童福利的给予者。国家应保证儿童在非正常状态下获得健康成长的权利。该观念也是依法带娃的理论根据之一。

再次,依法带娃是国家亲权思想的必然要求。长期以来,在世界上很多国家和地区的不同社会文化背景下,抚养和教育子女均被认为是父母亲职的绝对领地,国家和社会不得干预。1889年,英国率先颁布《儿童法案》,授权法庭可以忽视、虐待等事由剥夺父母监护权,打破了子女是父母私产的神话,为国家强势干预家庭养育行为提供了法律依据,成为国家亲权的制度基础。之后经过百余年时间,国家亲权思想在世界范围内得到了认可,并落实到立法、执法和司法层面。国家亲权是国家在父母无法履行监护责任或监护不当的情况下承担监护的义务,实际上是对父母亲权的监督,必要时可作为父母监护的替代和补充。从国家亲权发展的历程来看,国家亲权的介入需要纳入法治化的轨道,避免肆意干预父母亲权。而且,家庭教育是父母对未成年人所承担的权利和义务。从亲权的属性上看,家庭教育既具有权利属性,也具有义务属性。国家立法一方面要保障父母亲权不受到公权力的非法干预;另一方面,也肩负着约束亲权合法、正当行使的义务,亲权的行使不得以侵害未成年人的合法权益为代价,家庭场域内的教育不得危害未成年人的健康成长。由此可见,依法带娃既是对父母亲权的要求,也是对国家亲权的约束。

最后,依法带娃是家庭治理的重要方式。从社会治理观念看,家庭治理是现代国家治理的重要一环,家庭是构成社会最基本的组织单元。家庭治理是现代

国家建设的重要组成部分。家庭发挥着稳定社会秩序的核心功能,在中国的社会文化背景下,家庭对于稳定和谐社会秩序的重要意义不言自明。只有小“家”的稳固,才有大“家”的稳定。随着时代的发展,人们的家庭观念不断发生变化,家庭的结构和功能也随着时代的发展而不断变迁。家庭教育困境引发了许多现实问题,如不良行为或越轨行为、低龄未成年人犯罪等,给社会秩序带来危机。因此,围绕依法带娃,加强家庭建设,提升家庭教育质量,是防患于未然的必然选择,是加强社会秩序治理的有力举措。

## 2. 家庭教育与儿童权益保护息息相关

布尔迪厄的场域理论认为,社会是由许多相对自主性的小世界构成的。这些小世界就是一个一个场域,人的社会行为受到场域的影响,同时也在场域中获得解释。场域是由自身逻辑、相对自主和必要的客观关系所构成的空间<sup>[3]</sup>。从家庭社会学的角度来说,家庭是建立在婚姻和血缘关系基础上的社会小场域,构成了一个相对独立的社会空间。家庭教育所具有的场域特点都与儿童权益有着密切联系。

首先,家庭教育具有生活性。与学校教育不同,家庭教育分为有形教育和无形教育,二者均发生在家庭生活世界中,具有极强的生活性。有形的家庭教育是指直接实施的显之于外的教育活动或行为,比如积极地指导和规范孩子的某些行为。无形教育就是父母或其他家庭成员无意识的言传身教、家庭装饰和布局、家庭氛围等均会在无意间对孩子产生潜移默化的影响。家庭教育的生活性使家庭成员日常互动性强,彼此相互影响,具有综合性、广泛性和难以操控性。

其次,家庭教育具有习惯性。这是由家庭教育的生活性决定的,因为很多家庭教育活动都是日常生活的重复性活动,加上家庭教育在内容方面兼具教育属性和照护属性。而且,家庭教育的目标性并不十分清晰,除了“人格健全”“身心健康”之外,很难再具有更为细化的目标,主要是由父母结合自身的情况和家庭生活状态对子女实施管教、指导、引导和规训,从而决定了家庭教育具有鲜明的家庭特色,具有家庭习惯性。这意味着家庭教育的影响具有持久性、终生性,同时还具有很强的传承性。因此,家庭教育状况无疑直接关系到儿童的成长轨迹。

最后,家庭教育具有冲突性。教育本质上是一种关系行为,是一方对另外一方所要施加的改变和影响,这决定了教育主体与教育对象之间有时会存在矛盾甚至对立。在传统家庭关系中,家长占据主导地

位,对家庭教育享有绝对的自主权,家庭教育中虽有冲突,但受制于父权文化,子女反抗的意识和意志均较为薄弱。进入现代社会,家庭结构发生了变化,家庭关系中各主体的地位也发生了根本性的变化,子女人格独立、权利意识增强,父母子女之间的关系更加趋向民主化和平等化,父权式微,家长权威弱化。在家庭教育过程中,父母和子女之间,甚至祖父母和父母之间容易产生矛盾,而矛盾如何解决及其效果很大程度上要由子女来承受。

此外,家庭教育的社会性和公共性特点也成为依法带娃的客观要求。布尔迪厄认为,惯习是一种社会化的主观性<sup>[4]</sup>。家庭教育的理念和模式必然受到社会的影响,被社会环境、社会制度和社会政策所建构,从而内化为家长的自觉行动,进而影响未成年人的社会化活动。家庭教育的替代性产品,如婴幼儿照护机构出现以后,家庭教育的社会性还可能通过这些替代性产品施加到未成年人身上。而且,家庭是形成与发展人力资本,提高一个社会的人口素质的首要环境<sup>[5]</sup>。就此而言,改善家庭教育质量具有极强的公共性,家庭教育也被认为是具有公共利益性质的社会公共事务。这两个特点决定了国家应支持和发展家庭教育事业,依法规制家庭教育,倡导和实现依法带娃。

## 二、依法带娃的现实需求

传统上,抚育后代一直是家庭的核心功能。随着经济的快速发展和社会的不断转型,当代的家庭结构、功能和观念不断发生变化。受家庭结构和家庭观念变迁的冲击,家庭育儿功能的弱化是现代社会面临的普遍问题<sup>[6]</sup>。而且,受当代年轻人的婚育观念影响,育儿作为家庭核心功能的定位不断弱化,对家庭教育的质量产生了不良影响。在此背景下,有必要全面考察家庭教育的现状,了解推进家庭教育法治化的迫切要求,审视依法带娃的现实需求。《关于〈中华人民共和国家庭教育法(草案)〉的说明》中提到了家庭教育不当、缺位等问题及其负面影响,显示了问题的严重性,有必要展开阐述。

### 1. 家庭教育不当滋生的养育危机

孩子是天生的模仿家,父母是孩子主要的模仿对象。孩子行为失当,首要原因是家庭教育出现了问题,即问题往往是由家长教育理念和行为出现偏差而引发的。可以说,是问题家长造就了问题儿童。调研中,问题家长可分为三种类型(见表1)。

表1 家庭教育不当的家长类型

家长类型	行为表现	后果
专制型	迷信家长权威,严格约束、监视、操控孩子,严重侵犯孩子独立性,崇尚惩罚甚至体罚	造成孩子焦虑,不自信,叛逆,暴躁易怒
忽视型	怠于履行监护责任,长期缺席,对孩子生活学习不管不问或疏于照顾,无爱教育	胆小怯懦,敏感自卑,消极,丧失勇气,嫉妒
溺爱型	从不拒绝孩子的任何要求,没有规则和底线意识,对不良行为放任	没有独立性,任性自私,傲慢无礼,易怒且不计后果

家庭教育不当是青少年不良行为的直接诱因。根据中国青年研究中心的一项调查,未成年人网络沉迷行为和不当的家庭教育呈现出正相关关系<sup>[7]</sup>。父母怠于履行监护责任,放任孩子沉迷于网络,或者不当实施家庭教育,对过分依赖网络的孩子动辄打骂,不寻找问题的根源,粗暴干预孩子的用网行为等是导致未成年人沉迷网络的重要原因。

家庭教育不当是造成青少年违法犯罪的重要因素。近年来,我国青少年犯罪呈现出低龄化趋势,上海市长宁区人民法院的调研数据显示,监护人教育和监护职责履行缺位、家庭教养方式不当是问题少年和困境儿童产生的重要原因。未成年人脱离父母监管占据未成年人犯罪总人数的91.2%<sup>[8]</sup>。可见,父母监管是减少未成年人违法犯罪的关键举措,父母长期的监护缺位导致亲子之间无法充分有效交流,未成年人的不良交友状况和严重不良行为无法受到及时监管和约束,极易催生违法犯罪行为。

家庭教育不当造成青少年心理健康危机。例如饱受争议的“鸡娃教育”,就是家长忽视子女的心理健康,从而造成一系列严重后果的典型现象。鸡娃教育是指家长为了提高孩子各方面的能力和竞争力,将成绩作为评价孩子的核心指标,培养孩子像打了鸡血一样参与学业竞争。对优越感和成功的追求是“鸡娃教育”存在的社会心理基础。追求优越具有一定的生物基础,未成年人和成年人都有追求优越的心理冲动。教育者的任务是把这种对优越感的需求引导至有益的方向,并确保这种追求带给孩子们的是心理健康和幸福,而不是精神疾病和不幸。过分的雄心会使儿童丧失信心,从而导致压力增大,以至于无

法承受其重，最终偏离正常的成长路径而成为问题儿童<sup>[9]</sup>。

孩子是最缺乏自我认识和自我引导能力的群体，鸡娃教育是父母的雄心壮志通过家庭教育投射到孩子身上，灌输到孩子幼小的心灵中去的一种家庭教育方式。有些父母把孩子生命的目标设置为超越别人（如赢在起跑线上），并据此来安排孩子的学习和生活，造成孩子只关心最终结果，只从他人的肯定中获得满足，从而对自身价值感丧失平衡。一个只关心结果（如成绩）的儿童，过于看重别人的评价，没有别人的认可与崇拜，他就活不下去<sup>[10]</sup>。这类孩子还会形成一些不太友好的性格，如嫉妒心强、害怕别人获得成功、气质高傲、没有勇气面对失败、不能理性看待自身问题等。

严重的家庭教育不当会直接侵害青少年的合法权益，如家庭暴力。家庭暴力是指家庭成员之间以殴打、捆绑、残害、限制人身自由以及经常性谩骂、恐吓等方式实施的身体、精神等侵害行为（参见《反家庭暴力法》第二条）。日常生活中，家庭成员之间的家庭暴力和针对未成年人实施的家庭暴力都会给未成年人身心带来不良影响和伤害，家庭成员之间的暴力行为对处于幼年时期的未成年人心理健康产生危害，对未成年人实施的家庭暴力将直接侵害未成年人的人身权益，两种家庭暴力均会对未成年人健全人格的形成产生危害。

## 2. 家庭教育缺失带来的监护危机

在实践中，家庭教育缺失主要集中在农村留守儿

童、单亲家庭儿童和事实无人抚养儿童三类儿童群体中。家庭教育缺失不仅使这些家庭中的未成年人缺乏生活照料，而且在其行为轻微越轨后，得不到及时纠偏，从而使小错酿成大错，引发违法犯罪行为。

农村留守儿童是父母双方外出务工或一方外出务工而另一方无监护能力，无法与父母正常共同生活的不满16周岁农村户籍未成年人（此概念为统计农村留守儿童使用标准）。据民政部儿童福利司统计，截至“十三五”末，全国共有643.6万名农村留守儿童<sup>[11]</sup>。农村学生留守率基本在60%左右，主要集中在中西部地区<sup>[12]</sup>。这些留守儿童大多生活在我国中西部偏远农村地区，生活条件艰苦，教育资源匮乏，照护与陪伴不足，监护不力，隔代监护现象普遍，从而引发了一系列身体健康、心理健康和人身安全等问题。中国科学院心理研究所2021年发布的全国首份《乡村儿童心理健康调查报告》显示：乡村儿童的总体抑郁检出率为25.2%，其中小学男生25%有抑郁倾向，女生25.3%有抑郁倾向；轻度及以下焦虑的乡村儿童占74.3%，中度及以上焦虑，即“过度焦虑”的乡村儿童占25.7%。留守儿童还容易成为性侵犯的对象<sup>[13]</sup>。

单亲家庭主要是包含因丧偶和离婚造成的由父母一方来抚养教育未成年人的情况。民政部数据显示，近十年来，我国离婚人数一直呈上涨趋势，仅在新冠肺炎疫情开始后的2020年离婚数量有所下降（见表2），近十年来离婚率一直维持在3%左右。

表2 2011—2020年离婚数量统计

年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
离婚人数 (万对)	287.4	310.4	350.0	363.7	384.1	415.8	437.4	446.1	470.1	433.9

数据来源：《社会服务发展统计公报》（2011—2017），《民政事业发展统计公报》（2018—2020）。

参见：<https://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb>。

离婚后未成年子女的抚养一般由原夫妻关系中的一方承担，另一方可以行使探望等权利，未成年人的家庭环境因此受到父母关系的影响。此外，父母离异对未成年人的影响可从离异发生时的诸多情形来观察。《民法典》第1079条规定，人民法院审理离婚案件，应当进行调解；如果感情确已破裂，调解无效的，应当准予离婚。可见，“感情确已破裂”是法院审理离婚案件应当判决离婚的法定要件，而衡量是否达到“感情确已破裂”，该条第三款规定了五种法定

情况，分别是：（1）重婚或者与他人同居；（2）实施家庭暴力或者虐待、遗弃家庭成员；（3）有赌博、吸毒等恶习屡教不改；（4）因感情不和分居满二年；（5）其他导致夫妻感情破裂的情形。家庭教育状况和父母婚姻关系有着密不可分的关系，前四种情况下的家庭关系均使未成年人处在一种极不健康的家庭环境中，甚至是直接受害者，给未成年人带来不良影响。

丧偶或父母一方失能的情况下，对未成年人的抚育责任实际上也是由父母中的一方单独承担的。在这

种情况下,家庭教育出现亲职缺位,监护质量大打折扣,未成年人身心健康发展容易受到不确定影响,如父或母的再婚,或遭到遗弃,从而成为事实无人抚养的儿童。而在丧偶式育儿情境下,夫妻一方有能力承担抚育责任而怠于履行,也会造成监护责任向一方倾斜的情况,从而影响家庭教育质量。此外,还有事实无人抚养儿童,是指父母双方均符合重残、重病、服刑在押、强制隔离戒毒、被执行其他限制人身自由的措施、失联等情形的儿童,或者父母一方死亡或失踪,另一方符合重残、重病、服刑在押、强制隔离戒毒、被执行其他限制人身自由的措施、失联等情形的儿童<sup>[14]</sup>。事实无人抚养儿童在基本生活保障和教育支持方面均陷入困境,家庭教育质量更加难以保障。

### 3. 核心家庭面临子女“照护危机”

长期以来,我国在儿童照护领域一直是家庭主义模式。传统的家庭结构一般为大家庭模式,照顾和养育子女一直被认为是家庭个人私事,且一直是由家庭中的女性(母亲)来承担主要照护职责,母亲在家庭教育中发挥着不可或缺的作用,其他家庭成员仅起补充和暂时性替代作用。随着社会的发展,特别是城市化进程的加快,传统家庭结构解体,核心家庭取代了传统大家庭模式,家庭规模小型化,家庭成员在生命周期的不同阶段可资利用的家庭资源不断减少,抚育子女越来越成为父母的直接责任<sup>[15]</sup>。与此同时,伴随着女性受教育水平和独立意识的提升,越来越多的女性进入职场,女性在家庭中的育儿职能不断弱化。但照护儿童需要整个家庭(主要是父母)投入更多的资源和精力,尤其是刚刚进入职场的年轻父母,育儿给他们带来了经济、身体和心理上的多重压力。

可见,在社会转型和人口结构发生转变的复杂背景下,育儿问题成为青年合理平衡家庭与工作的最大障碍,家庭主义的照顾模式给青年父母带来持续的育儿压力,不断加重生育率下降趋势,整个社会发展面临日趋严重的“独子化”和“少子化”倾向。这表明,以核心家庭为主要家庭结构的现代社会变得越来越不可持续,制定顺应时代变化的家庭政策势在必行,而家庭政策的调整应以家庭为基本福利对象,旨在使家庭从育儿压力中获得部分解放。

当前,许多国家面临着生育率下降的严峻现实。美国自20世纪70年代以来,家庭生活模式逐渐发生变化,女性进入职场、离婚率升高、单亲家庭增多、家庭流动性增加、与社区联系紧密度日益降低,家庭教

育功能受到持续影响。到了20世纪90年代,美国逐渐发展出育儿支持服务,以弥补家庭育儿功能之不足。无独有偶,进入21世纪后,日本社会生育率一直在低水平徘徊,2007年首次出现新生儿人口低于死亡人口,之后总人口一直呈现负增长状态。为了提升生育率,日本政府也出台了很多鼓励生育的措施,其中就包括儿童照顾国家和社会支持计划,即在国家主导下,充分发挥地方政府、社会和市场的力量,积极为家庭提供育儿支援力量。经过一系列探索,日本低生育率状况有所缓解,总和生育率由2005年低谷时期的1.26逐步回升至1.4<sup>[16]</sup>。

当前,中国社会也处在生育率低迷时期,其中育儿压力是造成生育率不高的直接原因之一。中国和日本同属东亚国家,在传统家庭文化和家庭育儿观念方面,有某种程度的相似性。在儿童照护领域,我们应当具有危机意识,充分认识到经济社会发展对传统育儿观念的冲击,传统家庭主义育儿模式下家庭教育出现的问题和困境,及时转变儿童福利观念,从特殊儿童福利观转向普惠性儿童福利观。也应当充分认识到家庭教育当前面临的风险和挑战,及时补给国家和政府支持政策,强化社会力量参与家庭教育,充分释放市场能量,真正缓解青年群体的育儿压力,实现育儿数量和育儿质量的双提升。

## 三、家庭教育的法律规制

### 1. 家庭教育法律规制的一般逻辑

家庭教育是家庭的核心功能,同时又是家庭生活、亲子关系的核心内容。家庭教育的法律属性是由家庭的法律地位来决定的。在我国宪法中,“家庭”一词出现在总纲和公民的基本权利和义务两章中。其中第49条规定,婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护。父母有抚养教育未成年子女的义务,成年子女有赡养扶助父母的义务。禁止虐待老人、妇女和儿童。据此,家庭受到宪法保护。同时,该条也将父母抚养教育未成年子女的义务上升到宪法高度。可见,家庭教育的法律规制首先具有宪法上的规范意义。

《民法典》在总则编、婚姻家庭编都有关于父母教育未成年子女的规定,如第26条规定,父母对未成年子女有抚养、教育和保护的义务;第1068条规定,父母有教育、保护未成年子女的权利和义务。这些条款中的教育,“是指父母按照法律和道德要求,采取

正确的方法,对未成年子女进行教导,并对其进行必要的约束,其目的是保障未成年子女的身心健康”。而且父母作为未成年子女的法定代理人和监护人,其对未成年子女的教育和保护既是权利又是义务<sup>[17]</sup>。此外,《教育法》《未成年人保护法》等法律中也有关于家庭教育的原则性规定。

《家庭教育促进法》的正式实施带来了家庭教育法律规制的全面升级。该法立法目的明确,首次明文规定了家庭教育的概念、任务和标准,明确规定了家庭教育的主体,构建了全面的指导制度体系。关于该法草案的说明中提到,“对于家庭教育,既要充分尊重父母或者其他监护人的自主性,也要有效发挥政府、学校和社会的促进作用,必要时进行国家干预,从而加强家庭教育的价值引领和教育功能,促进未成年人德智体美劳全面发展”。笔者认为,这可以作为以法律手段规制家庭教育的一般逻辑。鉴于前述宪法和法律关于家庭教育的相关规定在《家庭教育促进法》中得到了具体细化,因此可以该法为主要根据,以其立法思路为主要原则,结合现实需要,全面推进家庭教育的法律规制。

## 2. 明确《家庭教育促进法》的福利法属性

《家庭教育促进法》出台以后,围绕家庭教育的立法定位问题,学界存在该法属于教育法还是社会法的疑问<sup>[18][19]</sup>。从法律的功能定位上来看,从制定之初的《家庭教育法》到《家庭教育促进法》的转变,名称上的转变意味着定位发生变化。“促进”一词表明,《家庭教育促进法》从性质上来说福利法、赋权法、政策给付性立法,应突出强调其福利性。这就要求强调和落实家庭教育领域中的国家责任和政府责任。

国家为未成年人获得良好的家庭教育提供保障和支持,这是由家庭教育的公共性决定的。随着国家亲权观念、公共福利观念和儿童权利最大化观念的兴起,家庭教育已经走出家庭,不再是传统的“家务事”,而是上升到“国事”“大事”“公事”的高度。《家庭教育促进法》的出台和实施标志着国家将从更高的站位加强对家庭教育的规范和约束,同时也是以更高标准加强对家庭教育的支持和保障。该法第7条规定,县级以上人民政府应当制定家庭教育工作专项规划,将家庭教育指导服务纳入城乡公共服务体系和政府购买服务目录,将相关经费列入财政预算,鼓励和支持以政府购买服务的方式提供家庭教育指导。该

法还专设“国家支持”一章,明确了各级政府部门在开展家庭教育指导工作中的具体职责和义务。与家庭所承担的主体责任相比,国家所承担的责任更具有福利性,国家在最大限度地保障父母亲权和教育自主性的基础上,承担的是“为家庭教育提供指导、支持和服务”的福利性供给义务。

## 3. 尊重父母或其他监护人的自主性原则

父母亲权权威(parental authority)是众多社会文化体中存在的普遍现象,长期以来,抚育子女被视为家庭(父母)的绝对领地,国家和社会均不得干预。父母亲权权威存在两种解释理论:一种认为,子女被视为父母的私有财产,父母有权决定如何抚养和教育自己的子女;另一种认为,社会将抚育儿童的责任委托给其父母,基于血缘关系和基因遗传等原因,父母是社会中最可信任的主体<sup>[20]</sup>。一直以来,父母亲权和家庭事务的自由主义和家庭主义观念是父母权利自主性的观念基础,亲权自主性受到尊重与保护。

《家庭教育促进法》规定,父母或其他监护人承担家庭教育的主体责任,还将第二章“家庭责任”作为核心部分,国家和社会则仅负责为家庭教育提供指导、支持和服务,国家支持、社会协同等章因此列后设置。而且,从起草时的《家庭教育法》到最后审议通过的《家庭教育促进法》,两字之差也说明了立法理念的转变。这意味着,一方面,国家公权力在家庭教育事务中仍应保持谦抑性,遵循家庭教育规律,尊重父母和其他监护人的自主性,保障家庭教育权的自主性;另一方面,《家庭教育促进法》更强调政府对家庭教育的指导性和福利供给性,其关注的核心命题是家庭教育能力的提升,从而为青少年的健康成长提供良好的家庭环境。

## 4. 国家监督和干预原则

工业革命之后,尤其是二战以后,现代民族国家普遍开始关注儿童福利和儿童发展权,通过积极或消极的政策不断介入家庭抚育事务领域,关注弱势儿童、困境儿童、残疾儿童、孤儿等群体的基本福利保障。在理论层面,国家干预区分为四种不同的模型,分别是国家家长主义模型、自由放任主义模型、父母权利中心模型和儿童权利中心模型<sup>[21]</sup>。在不同的理念背景下,国家干预权的行使范围和限度是不同的。随着普惠性儿童福利时代的来临,国家对儿童事务的干预应更体现儿童的主体性,以儿童权利保障为核

心,搭建干预家庭教育事务的政策框架和规范体系,既要给父母亲权留有足够的余地和空间,保障父母亲权的自主性,也要在法律限度内合理规范家庭教育行为,使其紧紧围绕“未成年人”这个根本性的核心,成为未成年人人权保障的重要内容。

如前所述,《关于〈中华人民共和国家庭教育法(草案)〉的说明》中提到“有效发挥政府、学校和社会的促进作用,必要时进行国家干预”,意在实现家庭教育服务的有效供给,并强调必要干预原则。《家庭教育促进法》在第三章构建了面面俱到的家庭教育指导制度,在第四章将各类社会主体纳入协同体系,实现了全面的指导和监督。在此基础上,第五章规定了各类必要的干预方式,明确了监督指导主体和各种法律责任情形。这种立法设置显示了该法定位于指导性立法,而不是强制性立法,实际上是在公权干预私权上坚持了谦抑性和必要性原则,是从国家战略意义上强调儿童养育问题而又不过分干预父母家庭教育的自主权<sup>[22]</sup>。

#### 四、家庭教育法治化的实施路径

##### 1. 家庭教育法律规制的现实瓶颈

《家庭教育促进法》构建了以父母或其他监护人为主体、以国家和社会提供指导、支持和服务为辅的家庭教育体系。这一全新的体系既强调了父母在家庭教育中的主负责人地位,是对家庭教育规律的尊重,同时将政府及其确定的家庭教育指导机构、教育行政部门、妇女联合会、婚姻登记机构、收养登记机构、居民委员会、村民委员会、中小学校和幼儿园以及公安司法机关等纳入其中,明确了各自的职责,特别是各种情形下的法律责任。徒法不足以自行,该法要真正地生根,实现立法初衷,还面临一些现实问题。

作为家庭教育的主负责人,父母能否尽职尽责地行使亲权、履行监护职责是影响家庭教育质量的关键因素。前面归纳分析的家庭教育不当滋生的养育危机、家庭教育缺失带来的监护危机、核心家庭面临的子女“照护危机”等三个主要问题中,家庭教育不当的问题可以通过父母学习、参加培训、接受指导等方式在很大程度上得到解决,但是家庭教育缺失、子女照护危机无疑具有更为深层的伦理、社会、经济等方面原因,问题解决的难度很高,需要在更为宏观的视野下着手,通过多方面、多层次的努力去逐渐缓解。

比如,父母外出务工导致的留守儿童问题存在地区经济发展不平衡的客观原因,单亲家庭造成的父或母教养缺位的背后是离婚率居高不下的社会现实,这两种情形是造成家庭教育缺位的最常见原因,很难依靠父母自身的努力去解决。

国家和社会是以提供指导、支持和服务的方式参与家庭教育事务,以必要性为原则,以及时发现问题为前提,相对于父母或其他监护人,显然居于第二位。我国地域广阔、人口众多,又长期处在社会转型时期,地区社会经济发展不平衡的问题一直存在,家庭教育问题也体现出地域差异,比如鸡娃行为多发生于东部发达地区或者省会、区域中心等大城市,留守儿童则多分布在经济相对落后的西部地区<sup>[23]</sup>。因此在家庭教育的法律规制上,不宜在全国范围内划定统一细化的标准,而应发挥各地的自主性,由各地政府根据本地情况制定政策和规范性文件,选择适合本地的具体规制措施,各类社会主体亦应根据本地情况发挥协同作用,各地不应照抄照搬其他地方的做法<sup>[24]</sup>。

笔者认为,在以法律手段具体规制家庭教育的路径上,应当树立主次分明、具体问题具体分析的思路,划定不同主体的责任,针对不同的问题有针对性地提出应对方案。一方面,父母或其他监护人应遵照《家庭教育促进法》第二章“家庭责任”的规定开展家庭教育、履行主体责任,增强依法合格开展家庭教育的自主性、自觉性,注重家庭建设,培育积极健康的家庭文化,构建文明和睦的家庭关系,营造良好的家庭环境,警惕家庭教育行为的法律红线。另一方面,国家和社会应秉持谦抑性和必要性原则,尽量少干预家庭场域之内的教育事务,特别要做到遵循家庭教育规律,尊重父母的主体地位,以《家庭教育促进法》的赋权范围为抓手,加强实际调查研究,发挥协助父母履行家庭教育职责的实际作用,帮助有需要的父母解决困难、分担压力。因此应将规制重点着眼于在家庭场域之外(如学校)及时发现问题,进而提供有针对性的、切实可行的指导、支持和服务。

##### 2. 家庭教育法治化的具体路径

(1) 细化未成年人年龄分层,构建普惠性家庭教育政策体系

每个年龄段的未成年人具有不同的生理和心理发育特点,因此应当细化年龄分层,根据不同年龄段未成年人的不同需求,制定相应的家庭教育支持政策。对于3岁前学龄前儿童,应加大婴幼儿照护机构的扶

持和规范力度,实现婴幼儿照护市场的健康发展;对于学龄段未成年人,则应充分利用家校共育机制,发挥学校对家庭教育的指导作用。值得注意的是,社会化的儿童照护服务能够在一定程度上缓解国家和家庭在育儿中的压力,应鼓励市场参与家庭教育,推动家庭教育的专业化,强调家庭教育市场化的公益性,强化行业管理和监督,严格市场准入。

加快构建普惠性的家庭教育指导服务体系。随着普惠性儿童福利观念的兴起,我国也应构建与国际接轨的儿童福利政策,以政府为主体,加快构建普惠性的家庭教育指导服务体系。政府应加强对家庭教育行为的科学研究,以家庭教育指导形式对家长实施亲职教育,使他们科学地引导和教育子女。而且,农村地区是家庭教育薄弱环节,相关工作应该向农村地区倾斜,建构城乡一体化的家庭教育服务体系,尤其应当细化留守儿童、困境儿童、失婚家庭儿童、事实无人抚养儿童、孤儿等特殊群体的家庭教育指导服务政策,实现精准支持和服务。

(2)发挥中小学校在家庭教育事务的引导作用,提高家庭教育的专业化

阿德勒认为,“学校教育对个体的未来生活起着决定性的作用”<sup>[25]</sup>。考察学校教育发展的历史可以看出,学校教育能够很好地顺应时代的发展不断调整教育的目标,使个体能够不断适应时代和社会发展的要求。而家庭教育在感知时代性方面的敏锐性有所欠缺,且受上一辈影响的家庭教育隐含的历史惯性在家庭内部难以克服。相比家庭教育,学校教育具有更强的专业性,能够为家庭教育提供协助和引导。学校是暴露家庭教育弊端和问题的主要场所,在一些家庭教育出现问题的孩子身上,家长很难将问题识别出来,而细心的教师却可以从学生的行为表现发现家庭教育存在的问题。根据《家庭教育促进法》的规定,中小学校应当将家庭教育指导服务纳入工作计划,作为教师业务培训的内容,并提供有针对性的家庭教育指导服务。

具体来说,学校可以通过以下几种方式强化家庭教育的指导,提高专业化水平,引导家长做好家庭教育。第一,开设家庭教育指导课程,要求学生家长定期到学校接受亲职教育。家庭教育指导课程应作为家长必修课程,按学期或学年定期开设,实现校园亲职教育的常态化和常规化。第二,对于在教学活动和教学管理中发现的具体问题,应当加强和家长沟通,属

于家庭教育问题的,协助家长及时分析问题成因,积极组织协调,合力制定应对举措。第三,用好家访制度,做好学生家庭背景档案,掌握学生家庭生活环境 and 家庭教育的基本情况,包括学生本人家庭生活状况,家庭成员之间关系状况及监护人情况。第四,设置家庭教育咨询诊所,方便问题学生家长咨询或寻求专业帮助。咨询诊所应当有专业心理学教师同时对家长和学生分别开展心理咨询服务,教师也应参与其中,反馈学生在学校的日常表现,最后将各种信息综合起来联合制订矫正方案。

(3)引导社会主体积极参与家庭教育,强化社会主体的社会责任

社会协同可以助力全面、正确、科学地实施家庭教育。《家庭教育促进法》对社会这一范围较为广泛的主体课以“为家庭教育提供社会支持”的法律义务,社会主体存在数量多、范围广的特点,需要强化协同性和不同职能部门之间的分工。社会支持应以各单位的专业技术力量为支撑,加强政府在调动社会资源方面的主导性和能动性,以网格化的协同力量实现共同参与未成年人的家庭教育,为未成年人的健康成长创造良好的社会环境。

比如,在规划层面,2019年,民政部等六部门联合发布的《关于劳动密集型企业进一步加强农村留守儿童和困境儿童关爱服务工作的指导意见》指出,劳动密集型企业用工量大且农村务工人员高度集中,要通过多种方式教育引导支持务工父母强化家庭监护主体责任,采取多种方式关心关爱农村留守儿童和困境儿童。社会各类主体对于家庭教育所负有的社会责任也可以通过内部规章制度的形式体现出来,如针对单位员工家庭教育出台支持政策,对本单位内部发现的家庭教育问题有义务规劝或报告,对员工的家庭教育行为进行监督。

(4)发挥公安司法机关最后法律保障作用,打通权利救济最后一公里

实践中,大量家庭教育不当行为是在司法机关处理案件过程中被发现的。《家庭教育促进法》第八条规定,人民法院、人民检察院发挥职能作用,配合同级人民政府及其有关部门建立家庭教育工作联动机制,共同做好家庭教育工作。第四十九条规定,公安机关、人民检察院、人民法院在办理案件过程中,发现未成年人存在严重不良行为或者实施犯罪行为,或者未成年人的父母或者其他监护人不正确实施家庭教

育侵害未成年人合法权益的,根据情况对父母或者其他监护人予以训诫,并可以责令其接受家庭教育指导。在司法实践中,很多地方的法院在办理案件过程中针对当事人的家庭教育问题发出了家庭教育指导令,从而有效地维护了未成年人合法权益。

下一步,有必要细化家庭教育不当行为的分类,确定公安机关、人民检察院、人民法院必须作出家庭教育指导的情形,明确此种干预的程序、范围和效力<sup>[26]</sup>。同时,要对公安司法机关介入家庭教育的程度和限度保持克制,不断完善家庭教育权利纠纷的救济制度体系。

## 五、结 论

在我国经济社会迅速发展、长期处于社会转型时期以及人口结构发生巨大转变的国情下,家庭教育面临一系列棘手问题。如何应对这些问题,直接关系到未成年人的身心健康和权益保障,关系到社会和谐和国家长远发展。《家庭教育促进法》致力于发扬

中华民族重视家庭教育的优良传统,引导全社会注重家庭、家教、家风,增进家庭幸福与社会和谐,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人,将家庭教育提高到至关重要的地位。于是,倡导和实现依法带娃、促进家庭教育质量的实质性提升便具有了国家战略意义。

与《家庭教育促进法》的总体立法思路一样,家庭教育的法律规制也应突出问题导向,直面家庭教育的实际问题,充分考虑我国国情和地区差异,认准《家庭教育促进法》的福利法属性,遵循家庭教育规律,主次分明、权责明确,聚焦父母的主体责任,规范国家和社会的干预和参与,在完善家庭教育指导体系、调动中小学校的作用、引导社会主体参与以及发挥公安司法机关的保障作用等具体路径上精准发力,逐渐形成家庭教育法治化的规范体系和成熟实践。■

刘宗珍:中国青少年研究中心助理研究员,法学博士  
责任编辑/陈晨

### 参考文献:

- [1] 赵忠心. 家庭教育学: 教育子女的科学和艺术 [M]. 北京: 人民教育出版社, 2017: 4-8.
- [2] 程福财. 家庭、国家与儿童福利供给 [J]. 青年研究, 2012 (1): 50-56.
- [3] [4] 布尔迪厄, 华康德. 反思社会学导引 [M]. 李猛, 李康, 译. 北京: 商务印书馆, 2015: 134-138, 122.
- [5] 胡湛. 家庭变迁背景下的中国家庭政策 [J]. 人口研究, 2012 (2): 3-10.
- [6] 何芳. 美国家庭支持服务育儿模式之审视 [J]. 比较教育研究, 2016 (7): 7-13.
- [7] 刘宗珍. 未成年人网络沉迷现状及其治理 [Z]. 中国青少年研究中心专题研究报告 (内参), 2022 (1).
- [8] 上海市长宁区人民法院课题组. 加强源头防治 完善少年司法 保障健康成长——上海长宁区人民法院关于涉未成年人刑事案件审理情况的调研报告 [N]. 人民法院报, 2019-10-24 (8).
- [9] [10] [25] 阿尔弗雷德·阿德勒. 儿童教育心理学 [M]. 刘丽, 译. 海口: 南海出版公司, 2015: 43-75, 序言.
- [11] 新华社. 让爱不再“留守”——全国农村留守儿童关爱保护“百场宣讲进工地”活动为亲情“架桥” [EB/OL]. [http://www.gov.cn/xinwen/2021-04/19/content\\_5600589.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-04/19/content_5600589.htm).
- [12] [23] 徐爽, 党惠莉, 等. 西南地区农村留守儿童监护协作问题研究——以S省三县“童伴计划”为切入点 [J]. 预防青少年犯罪研究, 2022 (1): 77-85.
- [13] 四川省仁寿县人民法院课题组. 多措并举部门联动 保护留守儿童权益——四川仁寿法院关于预防惩治侵犯留守儿童权益犯罪的调研报告 [N]. 人民法院报, 2018-04-26 (8).
- [14] 民政部等. 关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见 [EB/OL]. <http://www.mca.gov.cn/article/gk/wj/201907/20190700018253.shtml>.
- [15] 胡湛. 家庭变迁背景下的中国家庭政策 [J]. 人口研究, 2012 (2): 3-10.
- [16] 杨爽. 儿童照顾的“家庭化”与“去家庭化”——日本育儿支援政策分析与启示 [J]. 社会建设, 2021 (2).
- [17] 黄薇. 中华人民共和国民法典婚姻家庭编释义 [M]. 北京: 法律出版社, 2020: 110-112.
- [18] 姚建龙. 从子女到家庭: 再论家庭教育立法 [J]. 中国教育学刊, 2018 (9): 34-38.
- [19] 叶强. 《家庭教育促进法》的法律部门定位 [J]. 中华女子学院学报, 2022 (1).
- [20] Thomas. Children, Family and the State: Decision-making and Child Protection [M]. New York: St. Martin's Press, 2000.
- [21] Fox Harding. Family, State and Social Policy [M]. Basingstoke: Macmillan, 1996.
- [22] 张扬. 西方儿童权利理论及其当代价值研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016: 178-179.
- [24] [26] 刘宗珍. 家庭教育指导令的规范统一 [N]. 人民法院报, 2022-6-23 (8).