首都师范大学学报(社会科学版)
Journal of Capital Normal University
(Social Sciences Edition)
2018 年第 1 期 (总第 240 期)
教育研究

我国家庭教育立法的基本框架及其配套制度设计

罗 爽

摘 要: 家庭教育的公共性日益明显,必须以专门立法的形式予以保障。家庭教育立法属于社会法,应围绕家庭教育公共性的价值目标确定内容框架。家庭教育立法的难点包括:采用广义还是狭义的家庭教育、谁来主管家庭教育指导工作、谁作为家庭教育指导服务的主要提供者。应健全家庭教育立法的配套法律制度,包括建立统一的家庭教育专业人员资格认证和培训制度、家庭教育指导服务活动补助制度、犯罪或严重不良行为未成年人的家长强制性家庭教育指导制度,完善未成年人监护制度。

关键词: 家庭教育立法;家庭教育的公共性;家庭教育;家庭教育指导
中图分类号:D902 **文献标识码:**A **文章编号:**1004 - 9142(2018)01 - 0182 - 07

习近平总书记于 2015 年 2 月在新春团拜会上指出,"要注重家庭,注重家教,注重家风",强调了家庭教育的重要地位和作用,家庭教育事业的重大意义进一步凸显。党的十八届四中全会作出了全面推进依法治国的重要决定,要求以法治的精神和思维来推进社会各领域事业的改革和治理,家庭教育事业也不例外。我国《教育法》《义务教育法》《未成年人保护法》中虽然不乏相关法律规定,但是较为零散单薄,缺乏对家庭教育发展的整体性法律设计,缺乏对家庭教育关键性制度的规范。《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(2010 - 2020 年)第六十二条也明确提出,在未来十年将"制定有关终身学习、学前教育、家庭教育等法律"。家庭教育立法工作势在必行,相关法理问题也亟需解决和澄清。

一、家庭教育立法的法理基础及其基本定位

(一)立法的法理基础:家庭教育的公共性

家庭教育立法的实质是用法律这种社会规范来对家庭教育领域内的社会关系进行调整,因此必须严格遵循家庭教育的发展规律,契合家庭教育的特点,否则难以发挥法律的调节作用。可以说,家庭教育的根本属性是家庭教育立法的重要基础,它决定了立法干预的内容、方式和强度。从家庭教育产生发展的历程来看,"家庭是一切社会中最古老的并且唯一自然的一种形式,家庭的自然特点在于子女的无

收稿日期:2017 - 05 - 20
作者简介:罗爽,女,重庆人,首都师范大学教育学院讲师,教育学博士 。(北京 100048)

助与得到持续照顾的需要，也在于父母对子女的天然慈爱”[①]。家庭教育是超越人类社会形态的自然现象，是父母与子女基于血缘关系而发生的家庭内部活动。因此，家庭教育一直被认为是父母的个人事务，属于典型的私人领域；私法也就成为了调整家庭教育关系的主要法律手段，在世界各国的民事立法中都可以找到关于亲权制度的规定。例如，《法国民法典》第三百七十一条规定：“父母有权保护子女的安全、健康及道德品行。父母对子女负有照管、监督及教育的权利和义务。”《德国民法典》第四十二条规定：“培养子女是父母重要的公民义务并得到国家和社会的承认。”虽然各国的亲权制度都经历了由父权本位向子女权利本位的转向，通过各种制度来防止父母教育权利的滥用，但在本质上还是强调家庭自治，将家庭教育看作是一种个人自由，避免对家庭教育的过度干涉。

随着社会的转型和变迁，家庭教育的性质和功能也开始发生变化，主要表现在：一方面，随着青少年社会问题尤其是未成年人犯罪问题的日益严重和突出，家庭教育的外溢性愈发明显。各种调查研究表明，家庭教育不当已成为导致未成年人犯罪行为和不良行为的重要诱因。例如，中国青少年研究中心于2014年在12个省区市为期一年的调查研究发现，2001年14周岁的未成年人犯罪占12.3%，2014年该比例上升到20.11%。对于未成年人违法犯罪的原因，被调查管理人员认为“家庭教育不当”“不良交友”“法制观念淡漠”“学校教育的缺陷”是主要原因，其中家庭因素所占比例最高，达到16.9%。教养方式不当是未成年人走上犯罪的一个重要原因，调研中管教所的未成年人经常被父母打的比例为15.2%，高于普通学生2.6%的比例[②]。可见，家庭教育的影响已扩展至家庭外部。另一方面，家庭结构的变化导致家庭的教育功能逐渐弱化。随着家庭规模的小型化，核心家庭已成为家庭类型主体。与传统的扩展型家庭相比，核心家庭的父母在家庭教育方面所使用的精力和时间变少，从家庭内部可利用的资源和获得的支持也在减少，从而使家庭所承载的教育子女的传统功能逐渐削弱，而且这种功能弱化随着人口流动的增加在加剧，家庭亟需外部力量和资源的帮助和支持。在这种情况下，家庭教育不再是局限于私人领域的家务事，家庭教育的公共性特征日益明显。家庭教育的公共性是指家庭教育的过程与结果涉及社会共同利益，并会对社会整体产生影响。主要体现在三个方面：其一，家庭教育的目的不仅限于个体发展的实现，还着眼于社会要求的满足。其二，家庭教育的实施依赖于家庭外部社会资源的支持。其三，家庭教育的结果具有广泛、深刻的社会影响。

家庭教育发生了公共性的转向，导致家庭教育开始具有了公共问题的性质和特征，导致家庭教育领域的社会关系不仅限于家庭教育的内部关系，同时也包括家庭教育的外部关系。因此，原有的以个人利益为本位、以家庭自治为原则、主要调节家庭教育内部关系的私法机制难以对家庭教育进行全面的调节，不再能满足家庭教育发展的需要，这就要求一种新的家庭教育法律调节手段：以社会利益为本位、以适度干预为原则、主要调节家庭教育外部关系的法律机制。鉴于家庭教育的重要性、复杂性和专业性，这种新的法律机制必须通过专门立法的方式来予以体现。

（二）立法的基本定位：社会法

法律体系是由各个不同法域所组成的结构性体系，法律层次的划分呈现出“法律制度—法律部门—法律领域—法律体系”的形态。不同法域的法律在根本价值和目的、调整对象、调整方法、调节机制、权利义务关系等方面大相径庭。可以说，法域归属在一定程度上决定了法律的内容范围和规范形式。因此，在进行家庭教育立法时，应首先明确这一法律的法域定位，再据此确定其内容体系。从我国的现有立法来看，目前形成的是一种公法—私法—社会法的三元法律结构。其中，公法是对公域进行调节，以国家利益为本位，追求国家利益最大化以及国家安全的法律，遵循权力控制的调整原则和“法无明文规定即禁止”的调整方法，典型代表如《刑法》《行政处罚法》；私法是对私域进行调节，以个人利益为本位，追求个人利益最大化以及交易安全的法律，遵循私法自治的调整原则和“法无明文规定即自由”的调整方法，典型代表如《民法总则》《侵权责任法》；社会法是对社会领域进行调节，以社会利益为本位，追求社会公共利益最大化以及社会安全的法律，遵循倾斜保护的调整原则和“法定内容限定约定内容”的调整方法，典型代表如《劳动合同法》《未成年人保护法》。家庭教育立法作为家庭教育公共性

① 布赖恩·克里滕登：《父母、国家与教育权》，教育科学出版社2009年版，第44页。

② 张灵：《我国未成年犯罪呈低龄化趋势》，《京华时报》2015年4月21日。

的法律保障机制，主要是通过对家庭教育领域涉及社会公共利益的部分进行调节以达到保护社会公益的目的，属于社会法的范畴，因而具有如下特点：

第一，主要调整家庭教育的外部关系，即家庭教育指导管理关系和家庭教育指导服务关系。虽然家庭教育具有了公共事务的性质和特征，但是私事性仍是其根本特征。因此立法干预是有限度的，仅对集中体现家庭教育公共性的外部关系进行调整，而集中体现家庭教育私事性的内部关系即家庭教育实施关系仍应由民法的亲权和监护制度予以调整。家庭教育立法调整的外部关系是围绕着家庭教育指导这个核心内容展开的：一方面是家庭教育主管部门在组织管理家庭教育指导工作中涉及的关系，另一方面是家庭教育指导服务机构为培养、提高家长及有关成员家庭教育素质、能力与水平开展的各种指导服务活动中涉及的关系。

第二，主要功能是支持。家庭教育的公共性意味着家庭教育的实施越来越依赖于外部资源的支持，因此家庭教育立法的主要功能就是通过建立制度来配置资源，从而为家庭教育提供支持。这种支持面向每一个家庭，因此是普惠性的；这种支持仅限于满足基本的家庭教育需要，因此属于基本的公共服务；不仅每一个家庭都有获得家庭教育支持的平等机会和权利，同时处境不利家庭又能够获得特殊的倾斜性支持，因此这种支持具有公平性。

第三，主要调整机制是政府机制。家庭教育公共性的实现可借助政府、社会和市场三种机制。从中国的实践和其他各国的经验来看，以政府这种强制求公益的机制作为家庭教育发展的主要机制，更有利于相关体系的顺利建立、政策的有力执行和经费的稳定获得。因此，家庭教育立法主要是通过政府机制的建构来对家庭教育进行调整，主要体现在家庭教育指导管理和家庭教育指导服务这两方面，政府部门应当是主要的责任承担者。

第四，主要包括强制性规范和指导性规范两种规范形式。家庭教育虽然具有公共性，但是与其他公共教育特别是义务教育的公共性相比，它的强度还是较弱的。因此在法律规范的构成方面，家庭教育立法不仅应包括典型的强制性规范，主要对政府的责任进行规定；同时也应包括一定的指导性规范，主要是体现在家庭教育指导服务的相关规定，为指导服务活动的开展留下可供选择的自由空间。

家庭教育的公共性是家庭教育立法的价值目标，因此该法的内容应紧密围绕这一目标的实现来进行构建。结合家庭教育立法的基本定位，应主要包括以下内容：第一，总则，包括立法的目的、家庭教育及家庭教育指导的定义与地位、家庭教育指导的政府责任；第二，家庭教育指导管理，包括中央和地方各级管理的主体、具体的管理职责；第三，家庭教育指导服务，包括中央和地方各级指导服务的主体及其权利义务，指导服务者的资格认证、聘用及培训，指导服务的内容和方式，对特殊类型家庭的特别支持措施；第四，保障与促进，包括经费编列、对省市区（县）家庭教育指导工作的督导与评估、加强家庭教育科学研究、对家庭教育指导服务活动的补助与奖励；第五，法律责任，包括管理主体及指导服务主体不履行相关职责和义务的法律责任。

二、家庭教育立法的难点问题探讨

（一）家庭教育的含义：狭义还是广义？

家庭教育的含义是家庭教育立法应予明确的首要内容，它决定着该法的立法目的、调整范围和内容体系。家庭教育的含义主要有狭义和广义之分。狭义说是我国理论界和实务界长期以来普遍采用的观点，认为家庭教育是家庭对未成年人的影响教育[①]，因此家庭教育指导主要是家长教育，其对象是未成年人的父母及其他监护人。广义说的产生缘于家庭结构功能的深刻变化和学习型社会的构建完善，认为家庭教育是为促进家庭的和谐发展，对所有家庭成员开展的有关家庭的教育活动。如在台湾地区，凡“为健全个人身心发展，营造幸福家庭，以建立祥和社会，而透过各种教育形式以增进个人家庭生活所需之知识、态度与能力的教育活动”均可称为家庭教育，包括亲职教育、子职教育、两性教育、婚姻教育、

① 中国儿童中心组编：《我国家庭教育指导服务体系状况调查研究》，中国人民大学出版社 2014 年版，第 13 页。

伦理教育、家庭资源与管理教育等[①]。在新加坡，家庭教育被看作是围绕家庭的内在要素和外部环境所进行的教育，涵盖了伦理教育、婚姻教育、家庭生活技能教育，等等[②]。可见，狭义说更多的是从未成年人发展和保护的角度来理解家庭教育，而广义说则是将家庭发展作为家庭教育的旨归。

采取广义说，那么立法的目的就应偏重于国民家庭知识的增进和家庭发展能力的提高，法律的范围和内容也更加庞杂，会涉及一切与家庭相关的资源的协调。这种立法模式可以顺应国际发展的最新趋势，符合我国建设学习型社会和加强家庭建设的宏观政策方向，充分体现立法的前瞻性；但是，却忽略了我国主要围绕未成年人发展开展家庭教育工作的现实基础和传统，忽略了要理顺和协调所有的家庭相关资源所会产生的巨大成本和可能产生的利益冲突，这样会使法律的实效性大打折扣，导致法律难以执行。因此，采取更加符合我国家庭教育工作实际情况和受到各界广泛认同的狭义说，是较为明智的立法选择。

（二）家庭教育指导管理机构：谁来主管家庭教育指导工作？

家庭教育管理体制的建立是家庭教育立法的核心问题之一，其重点就是要明确家庭教育指导管理机构及其职责。在我国家庭教育工作的管理和实施中，政府一直发挥着主导作用，但并没有独立明确的家庭教育指导管理机构，相关工作主要由妇联、教育部门、卫生与人口计生部门、民政部门、文明办、关工委等部门分工合作、共同推进。这种多部门齐抓共管的管理模式较好地适应了家庭教育工作涉及面广、内容复杂的特点，有利于各部门独特优势的发挥和资源的集聚丰富；但是由于部门职责的划分并不清晰，又缺乏强有力的统筹联动机制，导致各部门参与家庭教育事业的热情参差不齐，执行不力、敷衍塞责、各自为政的问题较为突出，严重阻碍了家庭教育事业的整体有序推进。据此现状，可以有两种立法选择：一是采取单独管理模式，或借鉴日本和我国台湾地区的经验，由教育行政部门主管家庭教育工作，或沿袭我国的传统，由目前负责牵头家庭教育工作的妇联组织来主管；二是沿用共同管理模式，但要明确一个地位高于各部门的领导协调机构，并明确主管部门和支持部门的具体职责，如由妇儿工委领导协调，妇联和教育行政部门主管，民政部门、卫计部门、文明办、关工委等部门共同支持。

第一种模式中，教育行政部门具有推进家庭教育工作的天然资源和能力优势，能够通过课程建设、家长学校建设等途径来保障家庭教育指导服务得到最大程度的覆盖，但是我国教育行政部门一直秉持“教育即学校教育”的狭隘教育观，对家庭教育工作缺乏重视，更缺乏工作动力和热情。妇联虽然一直是家庭教育工作的主导者和积极推动者，但群团组织的法律地位决定其缺乏保障政策执行的约束性权力，在资源调动方面能力不足，同时其主要工作阵地在社区，在调动家长参与积极性、提高指导服务覆盖率方面存在较大的困难。可见，在我国施行单独管理模式不具有现实可行性。第二种模式是在充分考虑现状的基础上，对原有管理模式的改进和完善，在推行过程中能够减少改革的阻力和成本。这种模式明确作为政府代表的妇儿工委的领导协调地位，一方面具备现实的制度基础，另一方面又可解决妇联作为牵头单位难以调动和约束其他部门的问题，家庭教育工作管理层级的提高也更为彰显家庭教育的重要地位。主管部门和支持部门的划分可以解决原来主管部门过多难以形成合力的问题，同时综合考虑与家庭教育工作的关系程度、能力职责、工作热情等因素，将妇联和教育行政部门明确为主管部门，可充分利用它们各自在学校和社区的工作基础，实现优势互补。因此，第二种模式更宜作为未来的立法选择。

（三）家庭教育指导服务机构：谁作为家庭教育指导服务的主要提供者？

家庭教育指导服务工作需要由具体的家庭教育指导服务机构进行组织和实施，家庭教育立法必须明确指导服务的提供者及其权利义务，为家庭教育指导服务体系的运转提供组织保障。根据中国儿童中心于2012年所做的“我国家庭教育指导服务体系状况调查”，我国目前从事家庭教育指导活动的机构包括各级各类家长学校、家庭教育指导服务中心、其他社会组织等，其中教育行政部门主管的家长学校是主体，占调查的指导服务机构总数的一半以上。然而，家长学校主要是业余学校，缺乏专业性和为

① “台湾家庭教育法”. http://www.hshs.tyc.edu.tw/data/body94829.html,2003-02-06/2017-02-04.

② Family Matters: Report of the Public Education Committee on Family. https://www.msf.gov.sg/publications/Pages/Report-of-the-Public-Education-Committee-on-Family.aspx,2016-12-20/2017-02-04.

家长提供各种资源的能力；而且学校举办的家长学校更侧重于指导家长如何配合学校教育工作，难以全面满足家长复杂多样的家庭教育指导需求。同时，中国儿童中心关于“接受指导服务的渠道”的调查发现，现实中，家长接受指导的各种渠道中接受学校指导的比率最高，达 59.4%；大众传播媒介其次，为 16.9%；社会专业指导机构第三，为 6.8%；接受其他渠道的指导很少。理想中，家长期望接受社会专业指导机构指导的比率最高，学校指导其次，传播媒介指导第三。与现实相比较，家长期望学校指导的比率减少明显，下降幅度达 25.4 个百分点；期望社会专业指导机构指导的比率明显增大，上升幅度达 38.8 个百分点①。因此，不论从家长学校自身的局限性还是从家长的需求来看，家长学校都不宜作为立法规定的家庭教育指导服务的主要提供者，专门的指导服务机构才是众望所归的立法选择。

从世界各国和地区的成熟经验来看，基本都成立专门的家庭教育指导服务中心作为核心的指导服务机构，承担家庭教育的课程开发和活动策划、专业队伍建设、资源整合与提供、指导咨询等职能，但在中心的定位方面有所不同，主要有两种模式：一种是政府部门模式，如台湾地区就将“家庭教育中心”纳入行政管理体制之中，作为县市政府的隶属机构，由政府拨付专项经费保障其运行；一种是第三部门模式，如新加坡的家庭服务中心大都依据《慈善法》的规定注册为慈善性公共机构，其财政来源广泛，包括政府拨款、社会捐款和咨询收费等，但绝大部分资金仍是来自于政府。从我国的实际情况出发，采取政府部门模式更适宜，有利于事务的顺利推行和经费的有力保障。可在立法中规定在中央、省、市、县这四个层面建立家庭教育指导服务中心，并明确各自的权利和义务。

三、家庭教育立法的配套制度设计

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予以细化和落实，才能得以真正实施，发挥应有效力。结合我国家庭教育事业的实际情况，借鉴其他国家和地区的先进经验，应着力建立健全以下家庭教育立法的配套法律制度：

（一）建立统一的家庭教育专业人员资格认证和培训制度

没有专业化的家庭教育指导服务人员，高质量的指导服务活动将无法开展。世界各国和地区都高度重视家庭教育指导服务人员队伍的建设，主要通过资格认证制度和培训制度的建立来保证和提升人员的专业化水平。比如，我国台湾地区于 2004 年颁布了“家庭教育专业人员资格遴聘及培训办法”，规定“家庭教育专业人员，指经家庭教育专业训练，具有家庭教育专业知能，从事增进家人关系与家庭功能各种教育活动之专业工作者”②，并对专业人员的资格获取条件、资格认定程序、遴聘程序、职前及在职培训等内容进行了规定。中国儿童中心于 2012 年所做的“我国家庭教育指导服务体系状况调查”指出，家庭教育指导服务人员队伍问题已成为体系建设的核心和瓶颈问题。调查数据显示，我国家庭教育指导服务人员中约有 1/4 的人取得了资格证书，其中主要是教育学或其他学科教师的资格证书，有不足 1/10 的人具有社会工作者、心理咨询师、家庭教育指导师等资格③，专业化水平堪忧。同时，仅有 1/3 的指导服务人员可以接受短期的、非系统的在职培训，培训内容缺乏系统设计，专业化的培训机构严重缺乏。可见，统一的家庭教育专业人员资格认证和培训制度亟需建立。这项制度的基本内容包括：其一，专业资格获取的条件。一方面是具有大学学历，并要修满指定的家庭教育专业课程学分，另一方面是要具有一定年限的家庭教育实务工作经验。其二，专业资格认定机构和程序。可由中央家庭教育主管部门或其授权委托的家庭教育专业机构、团体担任资格认定机构，通过申请者提交申请材料、认证机构初审和复审、颁发资格证书等程序进行资格认定。其三，家庭教育专业课程体系及其认证。可由中央家庭教育主管部门统一规定申请者需要修读的家庭教育专业课程，包括必修科目和选修科目及其学分，并对开设此类课程的高等院校和机构进行资格审查和认证。其四，专业人员的培训。可由家庭教育指导服务机构担任主要的培训机构，负责培训课程和教材的开发及人员的培训。培训可包括入职培训、岗位培

① 中国儿童中心组编：《我国家庭教育指导服务体系状况调查研究》，中国人民大学出版社 2014 年版，第 181 页。

② 台湾“家庭教育专业人员资格遴聘及培训办法”. https://moe.familyedu.moe.gov.tw/Pages/Detail.aspx? nodeid=341&pid=467，2014-12-09/2017-02-04.

③ 中国儿童中心组编：《我国家庭教育指导服务体系状况调查研究》，中国人民大学出版社 2014 年版，第 49 页。

训和骨干培训，分别针对新入职人员、在岗人员和骨干人员提供不同层次的培训，并规定不同的法定培训时间。培训应以提高人员的思想认识、理论水平和实践能力为重点，通过讲座面授、在线学习、现场观摩等形式满足不同人员的个性化专业发展需求。

（二）建立家庭教育指导服务活动补助制度

家庭教育指导服务活动的进行需要全社会各部门的共同参与和推动，不仅要依靠各类指导服务机构开展各项活动，也需要高等院校、科研机构开展相关研究和提供智力支持。当前制约指导服务活动开展的关键问题是经费不足。根据中国儿童中心于2012年所做的“我国家庭教育指导服务体系状况调查”，23.1%的指导服务机构在2011年没有开展活动的经费，纳入地方财政预算的家庭教育专项经费或从财政经费支出的经费一般占所有家庭教育指导服务经费的40%多，其余近60%的经费由指导服务机构自筹①。因此，有必要在家庭教育专项经费之外建立家庭教育指导服务活动补助制度，对相关活动提供经费支持，并以此激励各机构开展活动的积极性。从具体的制度设计来看，应由中央家庭教育主管部门设立该项制度并提供经费，由地方各级家庭教育主管部门具体实施。补助的对象是三类不同性质的家庭教育指导服务机构，包括政府部门、事业单位和非营利性组织，以及开展家庭教育相关科研活动的高等院校和科研机构。补助以部分补助为原则，对不同类别的机构规定不同的补助比例，并且限制每年申请该项补助的活动数量。补助的活动项目应根据各类机构的特点及家庭教育指导服务活动的重点进行分别设定，如政府部门性质的指导服务机构开展家庭教育工作规划中规定的指导服务活动可申请补助，非营利性组织性质的指导服务机构为留守儿童、流动儿童等特殊家庭提供指导服务可申请补助，高等院校和科研机构开发家庭教育教材和开展重点领域的家庭教育研究可申请补助。在实施程序方面，由各类机构按照要求提供书面申请材料，由家庭教育主管部门组织专家通过会议或通讯等形式进行审查，审查的重点是活动目的及必要性，成果效益与经费编列之合理性，活动企划之目标、方法、经费、价值、优缺点，对已获其他补助、申请计划不符合规定以及前次补助项目未按计划执行或执行不力者，不予补助。同时还要对补助项目进行严格的评估考核，受补助的机构应按要求提交活动成果书面材料，由家庭教育主管部门组织专家和会计机构通过书面审查或实地调研的形式审查评估执行情况，对未按计划内容和经费项目执行或执行不力者，除函请受补助机构加强改进外，还要视情节轻重酌减其补助款或不予补助，对优秀的受补助机构则予以荣誉性奖励。

（三）建立犯罪或严重不良行为未成年人的家长强制性家庭教育指导制度

家庭教育指导服务活动的开展不仅应针对一般家庭的教育困惑，更应着重解决特殊家庭的教育问题。近年来，未成年人犯罪事件频发，呈现出低龄化、暴力化、团体化等特点，同时未成年人中有严重不良行为的群体也在不断扩大，未成年人违法犯罪问题已成为一个亟需解决的社会问题。众多的调查研究表明，家庭是诱发未成年人犯罪的重要因素，其中家庭教育不当是关键原因，有的家庭教育方法简单、粗暴，过分溺爱、包庇袒护，甚至放任自流，使未成年人堕落犯罪。因此，犯罪或严重不良行为未成年人的家长迫切需要进行家庭教育指导。虽然我国的《预防未成年人犯罪法》规定“未成年人的父母或者其他监护人不履行监护职责，放任未成年人有本法规定的不良行为或者严重不良行为的，由公安机关对未成年人的父母或者其他监护人予以训诫，责令其严加管教”，“教育行政部门、学校应当举办各种形式的讲座、座谈、培训等活动，针对未成年人不同时期的生理、心理特点，介绍良好有效的教育方法，指导教师、未成年人的父母和其他监护人有效地防止、矫治未成年人的不良行为”，但是对不履行管教责任的家长没有进一步的责任追究，对家长接受相关辅导的时间和课程也缺乏规定，从而导致法律规定的实效性大打折扣。可见，针对犯罪或严重不良行为未成年人的家长，建立强制性的家庭教育指导制度势在必行。首先，应在《预防未成年人犯罪法》中赋予法院裁定家长接受强制性家庭教育指导的职权。如台湾地区的“少年事件处理法”第八十四条规定：“少年之法定代理人或监护人，因忽视教养，致少年有触犯刑罚法律之行为，或有第三条第二款触犯刑罚法律之虞之行为，而受保护处分或刑之宣告，少年法院得裁定命其接受八小时以上五十小时以下之亲职教育辅导。拒不接受前项亲职教育辅导或时数不足者，少年法院得裁定处新台币三千元以上一万元以下罚款；经再通知仍不接受者，得按次连续处罚，至其接

① 中国儿童中心组编：《我国家庭教育指导服务体系状况调查研究》，中国人民大学出版社2014年版，第50页。

受为止。其经连续处罚三次以上者，并得裁定公告法定代理人或监护人之姓名。”其次，应在家庭教育的专门立法中规定专门提供该类课程的机构，如家长学校。最后，可通过规范性文件的形式规定这类课程的具体科目和学时数。如台湾最高教育行政部门在2004年颁布了“各级学校提供家庭教育谘商或辅导办法”，规定了各级学校为有重大违规事件或特殊行为的学生及其家长所提供的家庭教育课程。整个课程体系由两部分组成：一类是学校必须提供的不少于四小时的核心课程，包括亲子支持、互动与沟通和偏差行为与协助两门课程；一类是由各级学校自行弹性订立的选择课程，主要有父母之职责、家庭气氛之营造、家庭支持方案与资源、儿童与青少年次文化、亲子共学、重建家庭关系、倾听与表达、家庭危机处理等。①

（四）完善未成年人监护制度

家庭教育立法主要是通过给予家长指导支持这种间接调整的方式来对家长的教育行为进行规范，其有效运行有赖于对家长教育行为进行直接调整的法律制度的完善，才能达到改善家长家庭教育行为、实现儿童最大利益的最终目的。目前我国主要是由民法的未成年人监护制度来对家庭教育实施关系进行调整，但这项制度仍存在着许多问题：其一，未明确区分亲权和监护。亲权系父母基于其身份，对未成年子女以教养保护为目的权利义务之集合。② 我国并未规定亲权制度，而是将父母对未成年子女行使的亲权和父母外的第三人对未成年人的监护都纳入到监护制度之中，使得亲权主体与监护主体混淆不清，并成为留守儿童父母监护缺位的重要原因。其二，国家公权监护主体的法律规定缺乏可操作性。我国现行法律规定，父母生前所在单位、居民委员会、村民委员会和民政部门可以担任监护人，但是既未明确这些主体的具体监护职责，也未设置专门的监护机构和人员，缺乏现实的可行性和合理性，从而导致在没有自然人充当未成年人监护人时，往往会出现无人监护的尴尬局面。其三，监护责任认定与追究机制不完善。我国关于不履行监护职责或者侵害被监护人合法权益的责任认定及对监护人责任惩戒的法律规定，制度设计不够精细，在现实生活中难以操作。而且由于监护具有较强的私密性，大多数监护人侵害被监护人合法权益的事件很难被发现，从而难以对其追究法律责任。可见，在我国城市“准留守儿童”、农村留守儿童问题日益突出的时代背景之下，未成年人监护制度亟需完善，才能促进家长切实履行家庭教育的职责。具体可从以下几方面予以完善：首先，明确区分亲权和监护。明确亲权是父母对未成年人必须履行的法定职责，主要包括人身和财产两方面的内容。人身亲权包含保护权、教育权和惩戒权；财产亲权则包含财产管理权、使用收益权、处分权和财产上的代理权、同意权。③ 亲权人对于一些亲权如对子女的保护权和教育权，必须亲自履行，非特殊原因不得转移给第三人行使，否则将会承担亲权被部分或全部剥夺的法律责任。明确监护是由父母外的第三人对未成年人行使的制度，规定监护人享有获取报酬的权利，并履行定期向亲权人和监护监督机构报告未成年人的人身和财产管理状况的义务。其次，设立国家公权监护主体。可在民政部门中设立专门的未成年人监护机构，代表国家对无人监护的未成年人履行监护职责，并在乡（镇）人民政府、街道办事处设立分支监护机构对该辖区内的无人监护的未成年人进行监护。这些机构的职责包括：直接担任监护人，协助监护人委托的第三人行使监护权，向监护监督机构定期报告监护情况。最后，设立未成年人监护监督机构。可在各级政府设立的未成年人保护委员会中设立监护监督机构，该机构应配备专职工作人员，其所有的工作经费纳入本级政府预算中。监督机构的职责包括：设立无人监护未成年人档案库，监督无人监护未成年人的监护状况，为权益受侵害的无人监护未成年人提供法律援助。④

（责任编辑：子聿）

① 罗爽：《中国台湾地区家庭教育指导服务体系及其启示》，《首都师范大学学报》（社会科学版）2015年第3期，第132页。

② 王利明：《民法总则研究》，中国人民大学出版社2003年版，第364页。

③ 王利明：《民法总则研究》，中国人民大学出版社2003年版，第364页。

④ 石婷：《论国家对未成年人监护的公权干预——以保障留守儿童的合法权益为视角》，《当代青年研究》2014年第3期，第97－98页。