

日本家庭教育立法及其对我国的启示

● 刘兰兰

摘要 二战后近70年来,日本相继制定了一系列家庭教育方面的法律法规和公共政策,在世界各国一直处于领先水平。研究日本家庭教育立法的发展历程,分析其经验得失,对指导我国家庭教育立法去弊存利,无疑具有重要的借鉴意义。

关键词 家庭教育 日本 立法 启示

作者 刘兰兰,山东女子学院讲师 (济南 250300)

家庭是教育的起点,家庭教育是保障未成年人健康成长的基础环节。父母是子女人生中第一任和最有影响的教师,“施教者先受教”,家庭教育也是为人父母的“必修课”。从法律传统上讲,中日两国皆深受大陆法系的影响;从文化传统上看,中日文化交流源远流长,日本受中国儒家文化的影响颇深,十分重视家庭教育在个人发展中的重要作用。

一、二战后日本家庭教育立法的演进

日本将家庭教育界定为父母或者监护人对未成年子女实施的教育。二战后,日本的家庭教育进入新时期。日本各界普遍认为,家庭教育对培养儿童的基本生活习惯和生活能力、情操、对他人的关心、对是非善恶的判断力、自立意识和自制力等都起着不可替代的作用。基于这一理念,日本在强调家庭教育重要性的同时,在立法上对家庭教育进行适度干预和引导,在公共政策上对家庭教育给予积极扶持。

1947年5月,日本颁布了《教育基本法》。该法明确提出了家庭教育的概念,并将其归属于社会教育的范畴。还明确了国家和地方公共团体在家庭教育方面应当承担的责任和义务。^[1]1949年6月,根据《教育基本法》的精神,日本颁布了《社会教育法》,该法将青少年和成年人的教育活动界定为社会教育和家庭教育的范畴。上述规定在国家立法层面确立了学校教育、社会教育和家庭教育“三位一体”的教育体系,从而初步确立了家庭教育的法律地位。

20世纪后半叶,为落实《教育基本法》的有关要求,

日本政府通过发放“家庭教育手册”等措施为父母提供大量家庭教育信息和学习机会。2006年,日本新修订的《教育基本法》将“家庭教育”单列成一条,这在日本家庭教育立法进程中具有里程碑式的意义。^[2]《社会教育法》也经过了多次修订,其中2001年7月的修订对家庭教育立法体系的完善影响深远。^[3]

除了《教育基本法》和《社会教育法》中关于家庭教育的专门规定,日本其他涉及家庭教育的法律、法规主要围绕保护儿童权利和支援家庭教育的宗旨而展开。同时,日本政府也开始积极推进家庭教育支援事业。如,增设“家庭教育支援室”;指出国家必须就有关家庭教育的现状,提供积极的帮助,并提出了支援家庭教育的35条建议;实现男女平等和共同参与,平衡育儿与工作的双重压力,通过发挥社会各方面的作用促进对家庭教育的支援;强调家庭是教育的原点,国家及地方公共团体应积极开设面向所有父母的育儿讲座,给父母提供咨询机会。

2003年,日本中央教育审议会提出,教育行政部门要建立相应的管理团队和育儿支援团队,提供有关家庭教育的学习机会和相关信息,培养家庭教育的指导者,完善家庭教育的咨询体制,对家庭教育的现状进行调研,推进建立全国性的家庭教育支援机构。针对育儿能力低下和少子化的问题,日本分别制定了《培养下一代支援对策推进法》和《少子化社会对策基本法》,要求从2005年开始,用10年时间有计划地推进下一代养育政策的制定和实施。同时,要求地方公共团体制定促进社区发挥育儿支援

本文系“全国家庭教育试验研究基地”2013年招标课题“中外家庭教育法律比较研究”(编号13YB05)的研究成果之一。

功能的行动计划,要求企业制定包括重新审视劳动方式等在内的行动计划。^[4]

综上所述,二战后日本家庭教育立法日臻完善,形成了以《教育基本法》和《社会教育法》为核心,以其他法律、法规中有关家庭教育的规定为补充,以大量的公共政策为延伸的多层次的家庭教育法律体系。近年来,以《社会教育法》和《教育基本法》的相继修订为标志,日本家庭教育的法律地位实现了两次提升,最终使家庭教育完全步入法制化的轨道。在此过程中,家庭教育立法体现了法律稳定性与政策灵活性的有机统一,符合经济社会转型和家庭结构变迁的需求,对家庭教育支援的重视达到了前所未有的高度。

二、日本新近家庭教育地方立法(以熊本县为例)

除了国家层面的立法外,日本各地也高度重视家庭教育立法工作。近年来,熊本县也出现了“少子化”和“核心家庭化”的倾向,加之受区域沟通联系缺乏等因素的影响,家庭教育能力不足的问题日益凸显。在此大背景下,2013年,熊本县制定了日本第一部家庭教育地方性法规——《熊本家庭教育支援条例》^[5](以下简称《条例》)。《条例》制定的主要依据是2006年12月新修订的《教育基本法》第十条。具体的立法目的包括三个方面:一是全面推进支援家庭教育的政策措施;二是督促监护人更好地学习和成长;三是督促儿童学习做父母的知识。《条例》确立了支援家庭教育的基本理念,明确监护人、学校及其他教育机构、政府及相关部门、社会团体、企业和其他公民的职责和义务,同时规定了一系列支援家庭教育的政策措施。《条例》中,“监护人”除父母外,还包括执行监护权的人、未成年人的保护人以及养父母等。“儿童”为“年龄未满18岁的人”,相当于我国法律中的未成年人;“学校”不仅涵盖了幼儿园、中小学校、中等教育学校、特别支援学校以及高等专科学校,还包括保育园以及认定儿童园(指同时对保育园和幼儿园中的学龄前儿童提供保育、教育及对监护人育儿实施支援的机构),但不包括大学。此外,《条例》还将“地区活动团体”作为推进家庭教育的重要参与者,具体包括社会教育相关团体、基于地缘关系产生的团体以及其他进行区域性共同活动的团体。《条例》不仅调整“父母的学习”,也调整“成为父母的学习”,这是《条例》的一大特色。所谓“父母的学习”是指监护人根据儿童发展阶段的不同,学习相应的家庭教育及育儿知识等,以便更好地胜任父母的角色;而“成为父母的学习”是指儿童学习家庭的责任以及育儿的意义等有关将来成为父母的知识。

《条例》提出了支援家庭教育的基本原则,阐明了实施支援家庭教育的政策措施的基本理念。即在实施支援家

庭教育政策措施时,一方面强调监护人对其子女的教育负有首要责任,另一方面强调尊重家庭教育的自主性,在此基础上,充分发挥各个领域和全体社会成员的作用,加强彼此之间的合作,共同完成家庭教育工作。

《条例》强调监护人对其子女的教育负有首要责任,应当帮助子女养成必需的生活习惯,培养自立能力,实现身心和谐发展。可以说,这三项要求既是家庭教育的基本内容,也是家庭教育的基本功能。同时,《条例》从培养父母的观点出发,强调监护人自身的成长也很重要,要求监护人努力实现自身的成长与进步。

《条例》明确了熊本县政府及相关部门的职责以及县与基层的市町村进行合作的义务。其中,县的职责主要包括完善以支援家庭教育为目的的体制;在教育、福利等诸多方面全方位地制定支援家庭教育的政策措施并切实执行。同时,由于市町村、学校、地区、企业等在普及家庭教育知识、推进支援家庭教育的相关工作中扮演着重要角色,《条例》要求县在制定和执行政策措施时,应当加强与市町村、监护人、学校、社会公众、社会团体和企业等的合作。《条例》特别规定,在市町村制定或实施支援家庭教育的各项政策措施时,县应当向市町村提供相关信息、建议等其他必要的支援。此外,为确保各项政策得到落实,《条例》还要求县应当尽力采取必要的财政措施,同时规定,知事应当汇总每一年度支援家庭教育的政策措施,向议会报告并向社会公示。

如前所述,《条例》将“养成必需的生活习惯,培养自立能力,实现身心和谐发展”确定为家庭教育的基本功能。在此基础上,规定学校及其他教育机构应当加强与家庭、社会公众和社会团体的合作,努力实现上述基本功能,并配合县以及市町村实施有关支援家庭教育的政策措施。

《条例》规定了“地区居民”和“地区活动团体”的职责与义务,即社会公众和社会团体的职责与义务。要求社会公众齐心协力,营造一个有利于家庭教育的良好社会环境,同时通过宣传当地的历史、传统、文化及举办各种活动帮助儿童健康成长。鉴于社会团体在普及家庭教育知识、推进支援家庭教育工作中的不可替代的作用,《条例》规定,社会团体应加强与家庭、学校及其他教育机构的合作,积极参与支援家庭教育的各项工作,努力配合县以及市町村实施有关支援家庭教育的政策措施。

为了从外部保障监护人能在家庭教育中发挥重要作用,《条例》规定,企业(相当于我国法律上的“未成年人的监护人所在的单位”)应努力改善其雇员的劳动条件,帮助雇员实现事业生活的平衡和谐,使其事业与家庭两不误,配合县以及市町村实施有关支援家庭教育的政策措施。

《条例》还规定了六条支援家庭教育的政策措施。一

是向父母提供学习家庭教育知识的机会。二是推进“成为父母的学习”，由县总务部从推进私立学校教育改革事业费中对进行保育体验的私立中学予以相应的补助。三是培养支援家庭教育的人才。四是促进家庭、学校、社会在家庭教育方面的合作。五是建立充实、完备的家庭教育咨询体系。为落实这一规定，熊本县教育委员会开设了健康育儿电话咨询窗口，并开展现场咨询。六是宣传、指导以及启发家庭教育。熊本县教育委员会制定、普及“家庭教育十条”，举办“熊本育儿谈话会”和家庭教育报告会，开展“用爱与教养培养孩子”的宣传活动，表彰支援家庭教育的个人和团体；县健康福利部对有关家庭教育的数据进行调查，及时提供相关的育儿信息。

三、日本家庭教育立法对我国的启示

（一）逐步建立多层次的家庭教育法律体系

日本从普及家庭教育的理念出发，重视顶层设计，根据社会的发展变化，在《教育基本法》中不断提升家庭教育的法律地位，形成了比较完善的家庭教育法律体系。借鉴日本的经验，我国可先修订《教育法》，在总则中单列一条，明确家庭教育的法律地位、性质和发展方向。在此基础上，进行专门的家庭教育立法。规定家庭教育的概念，基本原则，各方的权利、职责与义务，家庭教育的管理体制和保障机制等问题。同时，由于各地经济社会发展参差不齐，家庭教育事业的成熟程度也各不相同，可考虑先制定可操作性强的家庭教育地方性法规。

（二）充分发挥各方面的积极性，形成多元化的家庭教育指导和服务网络

日本家庭教育立法体现了对家庭内部教育事务的干预以及对家长作为“教育者”的服务和指导。基于这一理念，日本家庭教育立法经历了以行政为中心到向行政与社会并重的转变。在此过程中，政府始终发挥着主导作用，是家庭教育管理的主要推进者。这种模式有利于健全家庭教育相关体系，有利于保持家庭教育相关政策的连续性和执行力，值得我国借鉴。

（三）通过立法，健全家庭教育工作的经费保障机制

目前我国大陆在家庭教育的组织管理、人员投入、政策保障等方面都较难令人满意^[6]，其中一个重要原因就是家庭教育工作缺乏相应的经费保障。日本家庭教育工作之所以能有效推进，除了实施全面的扶持政策外，通过立法建立稳定而持续的经费保障机制也是其关键所在。在日本，一方面，法律明确规定，政府及相关部门应不断加大对家庭教育工作的财政投入力度；另一方面，积极拓宽民间筹资渠道，定期或不定期地接受社会力量的赞助或捐赠，使家庭教育工作获得较充裕的资金保障。在当前我国教育经费投入整体不足的情况下，也应以立法确保政府对家庭教

育事业的财政投入，并出台相应的奖励措施，用足用好社会资助渠道，促进家庭教育事业的发展。

（四）坚持一般家庭与特殊家庭教育支援并重

日本家庭教育立法注重满足各类家庭教育需要，特别关注对弱势群体家庭教育活动的支援。如《熊本家庭教育支援条例》就针对残疾儿童家庭、单亲家庭等需要特殊照顾的家庭或监护人作了专门规定。该《条例》第四条第三款规定，县在制定和执行支援家庭教育的政策措施时，须充分考虑监护人及儿童是否存在身体障碍，考虑监护人的经济状况以及其他家庭情况。我国可借鉴这一分类指导的原则，在规定普适性的家庭教育扶持政策的同时，结合我国当前社会转型实际，重点针对特殊儿童、留守儿童、流动儿童等特殊群体制定相应的家庭教育扶持政策。

（五）高度重视家庭教育的立法工作

除国家层面的立法外，日本各地也高度重视家庭教育立法工作。与日本相似，近年来，我国家庭教育立法也呈现出上下联动、自下而上、逐步推进的特点，一些省（区、市）已经具备了先行制定家庭教育地方性法规的理论基础和社会条件，有些地方还进行了实质性的探索。2014年初，重庆市在全国率先将《家庭教育促进条例》纳入地方立法规划，上海、湖南、深圳等地也在积极推动此举。

当然，构建我国家庭教育法律体系须紧密结合中国国情。对于日本家庭教育立法的相关经验，我们应有选择地借鉴，而不能直接移植。正如马克思所言：“权利永远不能超出社会的经济结构以及由经济结构所制约的社会的文化发展。”^[7]我们应着重吸取日本家庭教育立法宗旨和价值取向，而非其具体的规则。在此基础上，结合我国家庭教育的现状妥为取舍，进行相关的政策设计。

参考文献：

- [1] [3] 市川顺美子，等．教育小六法 [Z]．学阳书房，2011:1209、483-494.
- [2] 张德伟．日本新《教育基本法》(全文) [J]．外国教育研究，2009(3):96.
- [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(2):104.
- [5] 熊本县立法委员会．熊本家庭教育支援条例 [EB/OL]．<http://kyouiku.higo.ed.jp/page3558/>，2014-04-13.
- [6] 谭虎．我国家庭教育管理体制刍议 [J]．中国家庭教育，2007(2):35.
- [7] 马克思，恩格斯．马克思恩格斯选集(第3卷) [M]．北京：人民出版社，1972:12.