



首部社区居家养老服务地方性法规出台

□ 本报记者 马超 王志堂

《山西省社区居家养老服务条例》(以下简称《条例》)经山西省十三届人大常委会第三十七次会议审议通过,自2023年1月1日起施行。《条例》共七章37条,包括总则、服务设施、服务供给、服务保障、监督管理、法律责任和附则七个部分。

据了解,这是全国首部针对社区和居家养老服务的法规。《条例》出台有何意义?又有哪些亮点?《法治日报》记者采访了参与《条例》制定的相关人士。

社区居家养老短板日渐凸显

“受家庭规模快速缩小、老年人家庭地位和影响力下降、敬老孝老等传统道德约束逐步弱化等影响,家庭养老支持功能亟须强化。”山西省人大社会委员会副主任委员杨临生表示,社区养老服务虽快速发展,但也存在“重机构,轻居家社区”、医养结合机制不畅、农村养老服务短板突出等问题,因此迫切需要下大力气支持发展城乡社区养老服务,为健康老人居家养老和失能半失能老人居家照护创造便利条件。

近年来,山西省委、省政府高度重视发展社区居家养老服务,接连出台了关于支持社区居家养老服务的意见、关于深化医养结合促进健康养老发展的意见、关于支持社区居家养老服务“1251”工程的实施方案等一系列文件,构建起较为完善的社区居家养老服务政策体系。

“与此同时,山西在开展城镇社区养老幸福工程试点、积极引进知名养老服务企业的同时,培育了众多本土社区养老服务品牌,建立了‘可推广’、可复制、可持续模式。”杨临生表示,通过制定《条例》,将相关政策性文件上升为地方性法规,将一些成功的做法经验用法条固化下来,是确保社区居家养老服务工作有法可依、体现山西地方特色立法的有益尝试。

此外,社区居家养老服务立法,也是近年来山西省人大代表持续关注的一项内容。据统计,2019年以来,山西省人大代表先后提交相关议案6件,建议1件,列入重点督办代表建议23件,列入“代表直通车”建议督办1件,其中2020年运城代表团还以代表团名义提交议案。

“因此制定《条例》,是山西省人大常委会践行全过程人民民主、及时回应人民群众关切、民生领域重点立法的具体体现。”杨临生说。

从法律层面解决养老服务难题

杨临生告诉记者,截至2021年12月底,山西全省60岁及以上老年人口有672.09万人,占常住人口的19.31%,人口老龄化呈现基数大、增速快、高龄化的发展趋势;全省养老机构共有1158家,建成老年人日间照料中心8120个,养老床位总数21.07万张,其中社区



养老床位7.04万张,养老护理从业人员约3万人。如何从法律层面解决养老服务难题,是《条例》要解决的首要问题。

《条例》总则部分明确了立法的目的和依据,规定了相关适用范围,以及开展社区居家养老服务的基本原则;明确了各级政府及相关部门的职责,鼓励企业、社会组织、家庭和个人积极履行社会责任,支持社区居家养老服务工作。

《条例》对社区居家养老服务机构的监督管理作出明确规定,并通过综合监管、公示监督、投诉举报等具体措施,全面构建社区居家养老服务的综合监管体系。

同时,《条例》还明确了社区居家养老服务违法违规的追责情况,对服务设施不建设不交付、擅自改变用途,养老机构及其工作人员侵害老年人权益,国家机关工作人员渎职违法等方面的行为和应承担的法律责任作出规定,从而保障法规实施的有效性和权威性。

“《条例》的规定符合‘居家为基础,社区为依托’发展方向,必将从法律层面更好地支持家庭承担养老责任,保障广大老年人解决‘身边、床边、周边’养老服

务难题,享受更全面、更丰富、更便利的养老服务,过上更有品质、有尊严的晚年生活。”杨临生如是说。

多措并举加强养老服务保障

养老服务设施建设不足,居家养老医疗护理服务落后,养老专业人才短缺等是当前面临的主要问题。为解决这些问题,《条例》又作了哪些突破?

山西省人大常委会法制工作委员会副主任阎默或告诉记者,为加强养老服务设施建设,补齐基础设施和农村养老工作短板,《条例》在第二章对养老服务设施建设作了专门规定,明确新建住宅区居家养老设施的配建,已建成的住宅区未配置居家养老服务设施或者配置不达标的,由政府通过购置、置换、改造等方式统筹配置;同时规定,县(市、区)人民政府应当统筹建设农村社区居家养老服务设施,同步规划建设易地搬迁集中安置区养老服务设施。

“为了强化社区养老服务支撑能力,满足老年人的多元化需求,《条例》在第三章中明确,县级以上人民政府通过政府购买服务方式,为失能、高龄、特困老年人提供生活照料、康复护理以及基本医疗保险补贴等服务保障。”阎默或介绍说,《条例》要求县级以上人

民政府民政部门建立健全养老志愿服务时间储蓄和回馈制度,保障志愿者优先获得志愿服务权益,并鼓励建设社区居家养老服务平台,为老年人提供菜单式服务。

针对居家医养结合存在的问题,《条例》规定,县级以上人民政府应当支持基层医疗卫生机构和社区居家养老服务机构融合发展,鼓励社区卫生服务中心、乡镇卫生院等机构改建为社区医养结合服务机构,重点为失能、患慢性病、高龄、残疾等老年人提供以健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、安宁疗护为主,兼顾日常生活照料的医养结合服务。

“为解决养老服务人员短缺、专业水平低等问题,《条例》对养老护理员的服务技能培训、职业标准认定、养老护理员补贴落实,养老服务就业创业及养老服务褒扬机制等作了规定,改善了养老服务人员的职业发展空间,并结合行业发展动态,通过完善高等学校和中等职业学校养老服务领域专业的设置和养老服务人才培养的规定,从源头上加大具有专业能力素养的老龄工作人才的供给。”阎默或介绍说。

三方面着手促进条例衔接落地

“法律的生命在于实施,聚焦《条例》贯彻落实,是近期中心任务之一。”山西省民政厅二级巡视员王黎表示,全省民政系统将将从三个方面着手抓落实。

一是吃透精神抓落实,重点是加强政策解读,深入开展学习宣传。具体做到三个“到位”:做好有关职能部门对《条例》的学习和掌握,确保认识和理解到位;组织专家深入社区解读到位;把《条例》要求与老年人期盼衔接到位。要求全系统精准落实《条例》各项条款,使《条例》在贯彻落实中推动发展,从根本上提升社区居家养老服务质量水平。

二是聚焦问题抓落实,关键是聚焦问题短板,全面加强督导检查。聚焦服务设施、服务供给、服务保障等方面的突出短板和薄弱环节,以构建市场化、社会化、标准化的社区居家养老服务为目标,全面落实《条例》各项内容,把《条例》执行情况纳入政府绩效考核内容,发挥考核的风向标和指挥棒作用,不断压实责任,保障要素,推动落实。适时开展专题调研,加强跟踪指导,及时解决《条例》落实中的问题,及时开展专项监督检查,确保《条例》贯彻到位,落实到位。

三是赋能加持抓落实,根本是强化制度建设,推进制度系统集成。以《条例》为根本,制定落实社区居家养老服务设施、人才激励、服务供给等方面的配套政策,进一步完善社区居家养老服务体系机制,夯实社区居家养老服务要素支撑,提升社区居家养老服务质量水平。各级人民政府及有关部门要及时制定社区居家养老服务清单,细化社区居家养老服务的具体内容、落实措施,明确有关责任部门和责任人,用制度保障《条例》落实。同时,要将《条例》与其他老年人福祉相关的法律法规贯通起来,统筹推进、一体落实,互相促进。

漫画/高岳



强化铁路车票实名制管理

为了保障铁路旅客生命财产安全,维护旅客运输秩序,交通运输部发布了新修订的《铁路旅客车票实名制管理办法》,此次修订的内容主要包括调整车票实名制管理范围、细化车票实名制购买要求、完善车票实名制查验规定等,将于2023年1月1日起施行,一起来看看其中的重点内容。

管理范围

铁路旅客列车和车站应当实行车票实名制管理

不属于长途客运的公益性“慢火车”、市域(郊)列车、城际列车和相关车站根据实际情况暂不实行车票实名制管理的,铁路运输企业应当提前向社会公布并说明理由

实名购票

购买车票以及办理补票、取票、改签、退票等业务时,应当提供乘车人真实有效的身份证件或者身份证件信息。铁路运输企业应当对外公告在人工售票窗口、互联网、电话等渠道办理各项业务所需的身份证件或者身份证件信息

不能提供有效身份证件或者身份证件信息的,铁路运输企业应当拒绝办理上述业务

旅客遗失实名制车票的,铁路运输企业经核实旅客身份信息及购票信息后,应当免费为旅客挂失补办车票

实名查验

旅客应当配合铁路运输企业实施车票实名制查验,在检票、验票、乘车时出示车票和本人购票时使用的有效身份证件

铁路运输企业应当对车票记载的身份信息、乘车人及其购票时使用的有效身份证件进行核对,对拒不提供本人购票时使用的有效身份证件或者经车票实名制查验相关信息不一致的,应当拒绝其进站乘车

铁路运输企业应当根据旅客发送量确定车站实名制查验通道的开放数量

车站应当设有工人实名查验通道,为老年人、证件无法自动识读、需要使用无障碍通道和其他需要帮助的旅客提供必要的服务

保护旅客个人信息

铁路运输企业及其工作人员对实施车票实名制管理所获得的旅客身份、购票、乘车等个人信息应当严格保密,不得非法收集、使用、加工、传输、买卖、提供或者公开

铁路运输企业应当依照法律、行政法规规定,建立健全信息安全保障制度,采取必要防护措施,防止旅客个人信息泄露、篡改、丢失。发生或者可能发生旅客个人信息泄露、篡改、丢失等情况时,铁路运输企业应当立即采取补救措施

监督管理

铁路监管部门应当认真妥善处理有关车票实名制管理的投诉举报,对铁路运输企业落实车票实名制管理制度情况加强监督检查,并依法处理监督检查过程中发现的违法违规行为



整理/梁成栋 制图/高岳

年关将至,今年的休假都用完了吗

你问我答

每逢年末,总有人突然想起年假还没休,可这个时段一般是单位工作最忙的时候,许多人可能会因此没有办法休年假。所以,就有人提出希望能把今年未休的年假顺延到第二年,或者让单位直接把年假“折现”。

那么,年假当年不休会“自动作废”吗?未休年假可否要求经济补偿?除此之外,“打工人们”常用的病假、事假、婚假、丧假、产假、陪产假等假期,哪些是单位必须批准的?哪些是可以协商的?本期【你问我答】,我们一起聊聊关于请假和休假的那些事。

问:年假当年不休会“自动作废”吗?

答:劳动法规定,国家实行带薪年休假制度。劳动者连续工作一年以上的,享受带薪年假。关于年休假的安排,《职工带薪年休假条例》中明确指出,年休假在1个年度内可以集中安排,也可以分段安排,一般不跨年度安排。单位因生产、工作特点确有必要跨年度安排职工年休假的,可以跨1个年度安排。

另外,《企业职工带薪年休假实施办法》中规定,用人单位根据生产、工作的具体情况,并考虑职工本

人意愿,统筹安排年休假。用人单位确因工作需要不能安排职工年休假或者跨1个年度安排年休假的,应征得职工本人同意。

总的来说,如果员工因个人原因且书面提出不休年假的,当年年假作废;如果单位因工作需要没能安排员工休年假的,可跨一个自然年度休年假,即今年的法定年假最晚在明年12月31日前,单位需要安排员工休完。

问:未休年假可否要求工资补偿?

答:首先要明确未休年假的原因。如果员工是因个人原因且书面提出不休年假的,用人单位可以只支付其正常工作期间的工资收入。如果因单位工作需要没能让员工休年假,单位应当按照其日工资收入的300%支付未休年假工资报酬。这里的300%包含用人单位已支付的工资部分,即用人单位需向员工额外支付200%。

用人单位既不安排员工休年假又不依照规定给予年休假工资补偿的,员工可依法向用工所在地劳动保障监察部门进行投诉举报,或提起劳动仲裁依法维权。同时,一定要注意仲裁时效不可“逾期”,根据劳动争议调解仲裁法的规定,劳动争议申请仲裁的时效期间为一年,仲裁时效期间从当事人知道或者应当知

道其权利被侵害之日起计算。

问:经常请病假会不会影响年假?

答:病假是指劳动者本人因患病或非因工负伤,需要停止工作进行医疗时,企业应根据劳动者本人实际参加工作年限和在本单位工作年限,给予一定的医疗假期。根据《关于贯彻执行〈中华人民共和国劳动法〉若干问题的解释》规定,职工患病或非因工负伤治疗期间,在规定的医疗期间内由企业按有关规定支付其病假工资或疾病救济费,病假工资或疾病救济费可以低于当地最低工资标准支付,但不能低于最低工资标准的80%。

就事假而言,其天数由用人单位通过制订规章制度的方式确定,法律对此不作强制规定。而且,事假通常是无薪的,但如果用人单位有规定可发工资的则从其规定。

《职工带薪年休假条例》规定,职工有下列情形之一的,不享受当年的年休假:(一)职工依法享受寒暑假,其休假日多于年休假天数的;(二)职工请事假累计20天以上且单位按照规定不扣工资的;(三)累计工作满1年不满10年的职工,请病假累计2个月以上的;(四)累计工作满10年不满20年的职工,请病假累计3个月以上的;(五)累计工作满20年以上的职工,请病

假累计4个月以上的。

问:婚假可以请几天,再婚者能否享有婚假?

答:依据《国家劳动总局、财政部关于国营企业职工请婚丧假和路程假问题的通知》,职工结婚或职工直系亲属(父母、配偶和子女)死亡时,由本单位领导批准,酌情给予1天至3天婚丧假,婚丧假期间照发工资,不影响福利待遇。

同时,依照我国相关规定,再婚者与初婚者法律地位相同,用人单位对再婚职工应当参照国家有关规定,给予同初婚职工一样的婚假待遇。

问:产假应该怎么休?关于产假是如何规定的?

答:根据《女职工劳动保护特别规定》规定,女职工享受98天产假,其中产前可以休假15天;难产的,应增加产假15天;生育多胞胎的,每多生育1个婴儿,可增加产假15天。女职工怀孕未满4个月流产的,享受15天产假;怀孕满4个月流产的,享受42天产假。

对于陪产假,全国31个省(直辖市、自治区)均在本地区人口与计划生育条例中规定了男方陪产假(部分地区称护理假、照顾假、看护假),陪产假时间从10天到30天不等,假期内照发工资,不影响福利待遇。

李一鸣 梁成栋

多角度破解非刑罚处罚制度的困境

□ 张文贞 杨凯歌

非刑罚处罚制度作为刑事责任的一种特有方式,是给予免于刑事处罚的罪犯一种相对缓和的刑事制裁措施,是刑罚的必要补充。刑法中规定了我国非刑罚处罚的五种形式,即训诫、责令具结悔过、赔礼道歉、赔偿损失以及由主管部门予以行政处罚或者行政处分等。

然而,这几种措施在适用方式与内容上均有一定的局限性,存在处罚措施不完善、适用对象不全面、适用效果不佳等困境,很难结合具体案件特点有针对性的适用,导致司法实践中非刑罚处罚措施较少采用甚至被虚置。

针对上述问题,笔者建议从以下四个

角度入手,进一步完善非刑罚处罚制度:

明确非刑罚处罚制度的适用机制。为确保非刑罚处罚措施取得预期效果,做好不起诉案件的“后半篇”文章,应对非刑罚处罚措施的适用条件、适用程序、措施的种类等予以明确的规定,防止权力滥用。如陕西省凤县人民检察院结合办案实际,制定了《凤县人民检察院不起诉案件适用非刑罚处罚措施工作办法》,要求办案人员对每一拟作出相对不起诉的案件就适用非刑罚处罚进行详细审查,结合案件事实、证据及拟被不起诉人的年龄、学历、身体健康状况等,提出灵活可行的措施,报经检察长决定后予以落实。

增加社区服务作为未成年人的行政类处罚方法。鉴于未成年人有限的经济能力,要求其承担赔

偿损失等义务几乎很难做到,其父母为其“买单”又很难让未成年人体会到其应承担的责任。因此,为了使未成年人切实感受到其不法行为应当付出的“代价”,同时避免对其成长造成过多的负面影响,可以参照社区义工等制度,要求未成年人在一定时间段内开展义务劳动,并对其考核。结合其在服务过程中的心得体会与悔过情况综合评价,更加有效实现法律本身的教育目的。

注重恢复性司法修复在非刑罚处罚制度中的适用。检察机关在办理破坏林地罪、非法占用农用地罪、非法捕捞水产品罪等破坏环境资源类案件时,应坚持“谁破坏,谁治理”恢复性司法理念,引导犯罪嫌疑人主动认识到自身行为对环境资源的危害,并自愿认罪认罚,主动修复受损的环境资源,建

议充分运用“不起诉+检察建议+法治教育”的手段,打出检察机关服务绿色发展的“组合拳”。

针对性地增加公益服务要求。在办案的同时,可结合案件具体情况,有针对性的要求被不起诉人开展公益志愿服务。如实施了交通肇事和危险驾驶违法行为的犯罪嫌疑人拟作相对不起诉的,可以与交警部门开展协作,要求行为人进行一定期限的交通志愿服务,服务考核结果由交警部门出具,作为不起诉的考察内容或者作为不起诉后的惩罚措施,以加强对其的教育改正。对涉林类违法犯罪行为人,可将其确定为护林志愿者,要求其以身说法开展法治教育、法治宣传等。

(作者单位:陕西省凤县人民检察院 陕西省宝鸡市人民检察院)