

# 专家建议细化标准助力家庭托育点合规“带娃” 加快托育领域立法确保幼有所育

□ 本报记者 赵晨熙

“谁来带孩子?”简单五个字,却是困扰无数家庭的大难题。

为了实现幼有所育,解决众多家庭的燃眉之急,近年来不少地方开始探索家庭托育模式,但也随之带来机构质量良莠不齐、托育人员资质不清等各类问题。

为进一步对家庭托育点进行规范,国家卫生健康委人口家庭司近日就《家庭托育点管理办法(试行)(征求意见稿)》(以下简称征求意见稿)公开征求意见,对家庭托育点的概念、资质条件、人员要求等进行规范。

“征求意见稿的出台意味着国家层面开始对家庭托育点进行规范,未来家庭托育模式将走向合法合规。”中国教育科学研究院研究员储朝晖近日在接受《法治日报》记者采访时指出,征求意见稿将解决当前家庭托育点因政策空白导致的鱼龙混杂等问题,有助于促进家庭托育点规范发展。要想真正化解婴幼儿托育市场的供需矛盾,还需通过专门立法,形成多种模式并存的托育照护体系,满足不同群体需求,真正实现幼有所育。

## 细化家庭托育点设施要求

同为“90后”,家住北京市昌平区的宋欣和老公都属于“事业型”,二人在各自的工作单位均有不错的发展前景。这也带来一个现实问题,两岁的孩子由谁来带?

双方父母身体不好,难以长期带娃;夫妻事业蒸蒸日上,谁也不愿全职带娃;家附近没有靠谱的托育机构;育儿嫂价格太高……最终在邻居的推荐下,宋欣将孩子送进了小区内一家家庭托育机构。

“说是机构,其实就是上班时把孩子放到别人家里帮带,下班我再接走。”宋欣透露,这家机构甚至没有正式名称,就是小区内的一个民居,由一名退休老师开办,还有三名员工负责孩子的日常照料和饮食。

“看着挺像样的,孩子也不是很多。”但作为母亲,宋欣还是希望能有相对正规的挂牌家庭托育机构,这样更能让家长放心。

现实中,有宋欣这样需求的父母不在少数。据2021年国家卫健委人口家庭司公布的数据显示,中



漫画/李晓军

国0岁至3岁婴幼儿约有4200万,其中1/3有比较强烈的托育服务需求,但总体婴幼儿入托率仅为5.5%。

2017年,党的十九大报告首次提出“幼有所育”,并将其纳入保障和改善民生的重要内容。2019年,国家卫健委印发托育机构设置标准(试行)和托育机构管理规范(试行)的通知,将托育机构纳入规范管理。

但实际上,由于专业托育机构数量有限,价格较高等原因,不少家长更愿意选择离家较近、性价比高的家庭托育点。

“最初的家庭托育模式多是邻里之间基于相互信任的互助式托育,此后逐渐发展成为在住宅小区内开设小型托育机构。”储朝晖指出,家庭托育模式具有离家近、便捷,成长环境相似等优势,但由于缺乏相关政策规范,导致大量家庭托育点在“灰色地带”野蛮生长,各类“作坊式带娃”情况并不鲜见。

对于家庭托育点的概念,征求意见稿明确规定,是指利用住宅,为3岁以下婴幼儿提供全日托、半日

托、计时托、临时托等托育服务的场所,且收托人数不应超过5人。

征求意见稿对家庭托育点的环境提出了要求。同时,针对此前不少隐藏在小区内的无证家庭托育机构,征求意见稿特别强调,举办家庭托育点,应符合地方政府关于住宅登记为经营场所的有关规定,并向所在地市场监管部门依法申请注册登记。

储朝晖认为,征求意见稿详细地表述了家庭托育点的设施要求、服务形式、收托对象、收托人数等,有助于相关部门有章可循地强化监管,未来将促使现存家庭托育点进行一轮优胜劣汰的洗牌。

## 提高家庭托育机构专业性

近年来,因缺乏政策规范等原因,家庭托育机构跑路,发生托管意外等负面事件屡有发生。为保障托育质量,征求意见稿明确规定,每家

家庭托育点收托人数不应超过5人;每一名照护人员最多看护3名婴幼儿;婴幼儿人均建筑面积不应小于9平方米;应设置视频安防监控系统,监控录像资料保存期不少于90日等。

“托育专业化对幼儿安全至关重要,必须保证机构主办人和照护人员具有一定专业能力。”储朝晖指出,征求意见稿的出台有助于保障家庭托育点的专业性,这对于家庭托育模式的长久发展至关重要。

征求意见稿规定,家庭托育点举办者应身心健康,无精神病史,无犯罪记录。家庭托育点照护人员还应具有保育教育、卫生健康等婴幼儿照护经验或相关专业背景;受过婴幼儿保育、心理健康、食品安全、急救和消防等培训。

对此,储朝晖指出,学校和政府也应该为家庭托育点提供必要的帮助,比如提供一定的教学培训资源等,共同发力,合力促成幼儿托育问题有效解决。

## 形成多模式托育照护体系

“完善家庭托育模式只是解决幼有所育难题的一个方面。”储朝晖指出,解决托育难题,还需要全社会共同努力,形成多种模式并存的托育照护体系。

“随着我国三孩政策的全面实施,广大家庭在婴幼儿照护方面存在的困难进一步凸显,做好普惠性托育工作对于激发‘生’的意愿、解决‘育’的难题和减轻‘养’的负担具有重要作用。”全国人大代表、石家庄外国语学校党总支书记袁红霞建议,进一步加大托育服务政策保障,加快托育领域专门立法,为托育服务财政支持提供依据和保障,加快形成广泛覆盖的普惠托育服务供给能力。同时,鼓励公办或民办幼儿园充分发挥自身优势,面向2岁至3岁幼儿增开托班,推进托幼一体化服务。

“托幼一体化是婴幼儿托育服务的有益补充,但不能代替专业的0岁至3岁婴幼儿托育服务。”全国人大代表、济南阳光大姐服务有限公司董事长卓长立认为,家政服务母婴护理“上延”比幼儿园“下沉”更符合社会和家庭对婴幼儿托育服务的需求。

她建议加大对婴幼儿托育服务的政策支持力度,出台更多政策鼓励和支持母婴护理机构创办0岁至3岁婴幼儿托育服务,在财政资金、土地或经营用房供应、税收减免、人员培训等方面给予相应的政策支持。

# 当好国家立法机关与人民群众的“联络员”

## 见证全过程人民民主·讲述

□ 陈亦超

2021年7月,全国人大常委会法工委确定山东省青岛市黄岛区人大常委会为全国第三批基层立法联系点,这也是19个国家级新区中唯一的“国字号”基层立法联系点。在黄岛基层联系点获批一周年之际,2022年9月上旬,根据组织安排,我来到黄岛区挂职,任区人大常委会党组成员、副秘书长。离京临行前,我就告诉自己,要做一名学生,向基层学习、向群众学习,当一名国家立法机关与人民群众的“联络员”,推动国家立法彰显人民立场,凝聚人民智慧,反映人民呼声。

挂职之初,我用了近三个月的时间走遍了黄岛区23个镇街、40多个社区和村,深切地感受到基层人民群众渴望参与国家立法、表达立法诉求的热情。基层立法联系点为他们提供了一个非常便捷高效的渠道,深得民心。同时,我也真实体会到,基层群众办法多、思维活。一些立法的困难和问题,往往在基层有一些好方法来解决,从而让国家立法好使管用。

黄岛区作为国家批复的第九个国家级新区“西海岸新区”,经略海洋是国家赋予新区的战略使命之一。近年来,新区全面实施经略海洋战略,深入践行“以海洋经济发展为主题、打造海洋强国战略新支

点”的战略使命,加快突破发展海洋经济,系统性、整体性、协同性推动海洋事业发展。

今年1月,法工委选派黄岛基层立法联系点征求海洋环境保护法修订草案的意见建议。在征求意见的过程中,不论是专家学者、律师,还是普通市民,对海洋环境保护都有自己的看法。我会同区内相关部门深入涉海企业、科研院所、海洋发展部门调查研究,全面了解黄岛区海洋发展情况,撰写了一篇关于西海岸新区海洋环境保护的调研报告,与对海洋环境保护法修订草案二十七条的意见一起,呈报给法工委,以一域之发展为国家立法提供参考。

泊里大集有三百年历史,逢集就会有来自各地的群众赶来,借此良机,黄岛基层立法联系点泊里镇活动站创新形式,开展“立法赶集”立法意见征集和普法宣传活动。农村集体经济组织立法征求意见期间,泊里镇就在大集上组织了一场别开生面的群众意见征集活动,赶集的群众,一边赶着大集,一边对农村集体经济组织法提出自己的意见。

“农村集体经济与我们关系密切,大家都迫切希望立法规范集体经济组织,做到有法可依。”“村改居以后的集体经济还能不能适用这部法律呢?”

“建议增加妇女离婚,再婚等情况在农村集体经济组织中的权利规定。”

“现在村集体经济组织基本上都叫经济合作社、股份经济合作社,法律里最好尊重现状,要不不改来改去我们都乱套了,还浪费钱。”

……

大集上热闹非凡,提意见的农民大叔只好提高音量,大声地说出自己的想法。百年大集的人间烟火气与全过程人民民主生动实践的蓬勃生机,在这一刻融为一体。在农村集体经济组织法修订征求意见过程中,黄岛基层联系点共组织开展活动23场次,召开座谈会5次,上报建议89条。

今年2月22日至23日,法工委到黄岛区开展无障碍环境建设立法调研。在前期工作的基础上,我们专门邀请了薛家岛街道青岛社区信息采集员杨玲燕、隐珠街道双珠路社区居民秦四海等基层群众代表参与座谈。座谈会上,群众代表提出了许多接地气的建议,社会法室领导还在现场对有关意见予以回应。秦四海散会后激动地说,作为一名退休居民,能在家门口与国家立法机关的领导面对面提出立法建议,在过去真是想都不敢想。

对于黄岛基层立法联系点的工作,我的总体感受是,工作实、创新多、效果好,概括起来就是“一梁四柱”“一梁”,指设置科学、高效管用的组织体系。区级顶层成立领导小组,区委书记任组长,建立“党委领导、人大牵头、部门配合、社会参与”的工作体制。设立区基层立法联系服务中心,搭建23个镇街立法联系活动站,75个社区信息采集点,在律师事务所、高校、企业等设立99个立法联系单位,配备320人的立法联络员和信息采集员队伍,构建“多点布局、主线突出、全区统筹”的组织体系。“四柱”,指支撑立法联系工作的四项创新举措,即立体化实践平台、清单化制度体系、融合化职责定位、特色化工作方法;

除线下渠道外,开发“导航进站,智链万家”系统,打破意见征集的时空限制;围绕打造全过程人民民主的实践基地,扎实开展法律实施评估、智慧法治、立法调研等10项具体业务;把立法联系与服务国家战略相融合,与立法新区建设相融合;创新实施“八步工作法”,各镇街以“一站一特色、一点一精品”为目标,提炼形成了灵山岛保护区“渔港普法”、泊里镇“立法赶集”等系列案例。

在黄岛工作的日日夜夜,我每天都能够感受到国家级新区日新月异的变化,感受到干部群众身上“先行先试、善作善成”的新区精神。这里的人善于创造、勇于奋斗、乐于奉献、讲求法治,让我深受感染和教育。如今,挂职时间已然过半,我也经历了从理论到实践的基层锻炼,更加深刻地理解不忘初心、牢记使命的嘱托,更加坚信基层立法联系点大有可为,也更加笃定全过程人民民主的强大生命力。面对党和国家对于立法工作提出的新的更高要求,我们唯有沉下心来在基层的土壤里汲取力量和源泉,在基层这部厚重的“无字之书”中寻找思路和答案。

挂职锻炼的时间是短暂的,但是在黄岛区挂职期间学到的智慧和本领受用终生。我将更加珍惜剩余在黄岛区挂职锻炼服务的机会,继续为黄岛基层立法联系点作贡献,加强学习,深入调研,主动服务,不断提高推动高质量发展本领、服务群众本领、防范化解风险本领,提振锐意进取、担当有为的精气神。

(讲述者系全国人大常委会法工委国家室处长,本报记者朱宁宁整理)

□ 本报记者 阮占江

□ 本报通讯员 汤海涛 黄亚峰

春天的湖南韶山,草木蔓发,生机盎然。这份蓬勃的生机与活力在韶山日趋火热的文旅市场上体现得尤为明显。今年1月至2月,韶山全市各旅游景点共计接待游客245.4万人次,同比增长138.3%;旅游综合收入8.7亿元,同比增长180.1%……在这一份喜人成绩的背后,人大代表贡献的智慧和力量不可忽视。

## 深入调查研究 为文旅发展“把脉开方”

要实现文旅产业高质量发展,首先必须要直面问题、找准问题。自去年4月起,韶山市人大常委会启动对韶山市人民政府贯彻落实《湖南省红色资源保护与利用条例》情况以及韶山市文化旅游发展情况的调研。韶山市人大常委会积极邀请人大代表加入调研组,通过召开党委会、主任会研究确定调研任务目标,立足韶山实际,“量身定制”调研方案。

调研组通过实地走访、现场考察、资料查阅等方式深入工作一线,聚焦调研主题,下足功夫,找问题、想对策、提建议,最终形成《关于韶山市红色文化资源保护和利用情况的调查报告》和《韶山市文化旅游发展情况调研报告》。两份报告对韶山红色资源保护

## 韶山人大积极助力文旅产业高质量发展

与利用和文化旅游发展的现状,存在的困难及问题进行了深入分析和研究,提出了系统的改进措施和建议,得到了韶山市委市政府的高度重视,相关整改工作任务纳入“文旅兴城”三年行动计划。

今年1月,湖南省十四届人大代表、韶山市人大常委会党组书记、主任蒋卫阳在已有调研成果的基础上,再次充分调查研究,向省十四届人大一次会议提交了《关于支持韶山打造传承红色基因基地 擦亮红色经典名片的建议》,深刻剖析了韶山红色文旅发展当前所面临的桎梏,并建议省级层面加大对韶山红色文旅发展的支持力度。

“我将深入贯彻党中央关于在全党大兴调查研究之风的安排部署,为推动韶山文旅高质量发展共谋良策献计出力。”蒋卫阳表示。

## 发挥监督作用 为文旅发展“保驾护航”

调查研究为推动文旅发展提质增效找准了“突破口”“切入点”,但要如何做好监督落实“下篇文章”尤为重要。去年12月,韶山市人大常委会组织市人大代表对韶山红博园、韶山军博园等韶山“文旅兴城”

计划重点项目进行了视察,查看项目建设进度,收集困难问题,提出意见建议,充分发挥人大代表在项目建设中的协调、监督作用。

同时,通过各级人大代表向12345政务服务便民热线反映社情民意,人大代表定期进站接待群众、人大代表集中走访等途径,线上线下双向发力,广泛收集听取代表、群众对文旅发展的意见建议,并协同人大代表意见办理,完善督办机制,强化督办力度,着力推动“加快红色旅游开发”“韶山核心景区交通换乘点提质改造”等一批文旅发展方面的建议落地见效。

对文旅发展的监督不仅针对“事”,同样也聚焦于“人”。去年10月,韶山市人大常委会启动对所任命的国家机关工作人员的履职评议工作,将韶山市文旅广体局纳入履职评议范围,并听取该局主要负责人履职自评报告和调查小组的履职情况调查报告,对其进行评议,提出建议,督促履职,实现以文旅工作水平提高带动文旅高质量发展。

## 讲好红色故事 为文旅发展“发声代言”

要推动文旅高质量发展,不仅要增强自身的“硬

实力”,更需通过宣传推介提升品牌影响力。在韶山毛家文化博物馆中,湘潭市十四届人大代表、毛家集团董事长毛桃芝接待了一批又一批的游客,倾情讲述着一个个发生在韶山的本土红色故事。

2021年,在毛桃芝的支持下,毛家集团自主筹资在毛家文化博物馆内建成了毛泽东同志纪念馆和中共党史展示厅,而唯一讲解员就是毛桃芝自己。

“我出生在这片红色热土,从小听了很多革命故事,从小就受到红色的教育和熏陶,作为一名来自伟人故里的人大代表,我有义务把红色文化宣传好,把红色基因传承好。”毛桃芝说道。

为进一步发挥人大代表在助力文旅发展上的先锋引领作用,今年3月,韶山市人大常委会制定了《韶山市“学习贯彻全国人大会议精神 落实‘四敢’要求推进高质量发展 人大代表在行动》实施方案》,号召发动全市各级人大代表争当文旅兴城的“推动者”,“讲好红色故事,大力推介红色文旅资源,带头维护红色文旅环境,共同助力打造伟人故里经典红色名片”,得到了广大人大代表的积极响应,掀起了代表人人都是红色故事“宣讲员”、文旅品牌“代言人”的活动热潮。

韶山市十届人大代表、韶山市沁园春红色文化培训中心有限公司总经理刘浪风表示:“我将讲好韶山故事,传播韶山声音,展现韶山形象,把每一个红色旅游景点打造成可以常学常新的生动课堂,为建设好发展好毛主席家乡汇聚更多人心力量。”

□ 本报记者 赵晨熙

原本想通过外卖平台给母亲在某老字号餐厅点两道特色凉菜,最后竟然足足点了一桌子“硬菜”,家住北京市西城区的吴燕最近经历了一次被动点餐,为了凑够这家餐厅150元的起送价,她最终点了5道菜。

不少消费者都在点外卖时遇到过由于点餐单价未达到起送价标准,最终不得不再多点一些来凑单的问题。

“这一看似常见的问题却不容小觑,商家设置起送价如果过于‘任性’,则涉嫌违法。”中国法学会消费者权益保护法研究会副秘书长陈音江接受《法治日报》记者采访时指出,因商家起送价设置过高导致的凑单行为不仅损害了消费者的合法权益,也极易带来食品浪费等问题,涉嫌违反食品浪费法,应综合考量商家成本、配送费用等因素,合理设置外卖起送价。

## 起送价过高消费者无奈凑单

记者在外卖平台输入吴燕被迫凑单的这家连锁餐厅,发现该餐厅各门店均设有150元的起送价。

进入点餐页面,记者发现该门店销量前三名的食品分别为虾仁、榴莲酥和蒸凤爪,价格为36元至42元不等,其他类似又烧饭、干炒牛河等主食餐品价格则在50元左右。

“既然是一家以各色小吃而出名的餐厅,设置这么高的起送价是否太不合理了,这不是逼着消费者必须多买吗?”有过吴燕这种困扰的消费者不在少数,某媒体近日发起的一项投票调查显示,当遇到外卖不够起送价时,近三成网友选择“一般都会凑单”。

商家外卖设置起送价是否普遍?记者调查发现,商家大多会设置20元左右的起送价,对于多数炒饭、拌面等快餐类商家而言,一份餐品的价格就可超过起送标准,但对于一些单品价格较低的商家而言,则需要凑单。

在某凉皮店内,记者选择了店内销量最高的传统凉皮,加上打包费共计19.8元,显示仍需0.2元才可起送,点击系统提示的“去凑单”选项后,商家推荐购买3元至5元左右的酱汁配料,才可达起送标准。

此外,记者注意到,奶茶饮品类商家起送价也多在20元以上,但多数店内饮品单价不足20元,这意味着消费者必须在店内购买两杯或以上饮品,才可下单成功。

## 起送价过于“任性”恐涉嫌违法

在如今这个动动手指就能足不出户享用各类美食的时代,人们对于点外卖再熟悉不过,对于商家设置的起送价多数人也“不以为意”,但这并不意味着商家能够“任性”地设置起送价。

近日,浙江省台州市就有商家因设定起送价不合理,未引导消费者按需点餐被市场监管部门责令整改。

台州市路桥区市场监管局执法人员在巡查网络餐饮店时却发现,某牛排店外卖网页标有20元起送,但该店销售的香酥深海鳕鱼条、新奥尔良鸡翅等单价均未超过20元。对此,该局执法人员向商家开出责令整改通知书。

为什么设定外卖起送价会被处罚?对此,执法人员解释称,店铺设定的起送价如果高于部分食品单价,将使得消费者不能按需就餐,一定程度上限制了消费者的选择权,过量购买也会造成食品浪费。

“如今,餐饮浪费已不再是单纯的道德问题,而是被纳入了法律规制的范畴。”陈音江指出,2021年4月29日起施行的反食品浪费法中明确要求,餐饮服务经营者应当引导消费者按需适量点餐,设置过高的起送价显然与这一法律精神相违背。

反食品浪费法第三条明确规定,国家厉行节约,反对浪费。第七条明确强调,餐饮服务经营者不得诱导、误导消费者超量点餐。在陈音江看来,如果商家设置的起送价过高,则涉嫌违反了反食品浪费法的相关规定。

如何界定起送价是否过高?陈音江认为,应结合商家所售食品的单价来确定,如果出现多数销售食品单价未达到起送价的情况,则起送价超过店内多数食品售价两倍以上甚至更高等情况,则应当认定商家起送价设置不合理。

“消费者权益保护法第九条规定,消费者享有自主选择商品或者服务的权利。”陈音江认为,如果商家设置高于堂食单价的外卖起送价,导致消费者购买某些食品只能被动地按最低起送价进行不必要的凑单,涉嫌违反消费者权益保护法相关规定,侵犯了消费者的自主选择权和公平交易权。

## 起送价应综合考量合理设置

谈及起送价,不少商家也是一肚子苦水。“消费者支付的外卖销售额,并非全部归商家所有,其中还包含平台扣除的费用、骑手配送费以及红包抵扣等各项环节。”某轻食店刘姓老板向记者透露,商家设置起送价要综合考虑到店经营成本、外送餐具费用、平台抽成、配送费用等多种因素,如果消费者下单件数过少或总价金额过低,一单下来,商家所获得的利润可能还不足以弥补各项成本支出。

此外,为了能够在同类市场中获得一定竞争力,部分商家会降低产品单价,加大满减促销力度,或者减免配送费,由商家自行承担,如果不设置一定的起送价,或设置低于“同行标准”的起送价,有可能导致小订单增多,落得个“赔本赚吆喝”的下场。

有的商家甚至直言不讳地向记者表示,设置高起送价,就是为了“挡住”一些低价订单。

某起送价为88元的家常菜馆老板向记者直言,他的店既经营堂食,也开通了外卖,但店内人手有限,用餐高峰期根本忙不过来,因此他通过设置较高的起送价,达到只接“大单”的目的。

“起送价并非完全不能设置,但必须结合售卖商品价格合理设置起送标准。”陈音江指出,商家的利益应当考虑,但消费者自主选择点餐的权利更需要得到保障。对于外卖服务,可以结合送餐时段、送餐距离、配送主体等方面通过调整相应的配送费来让消费者自主按需购买商品,而不必为了凑单去购买原本并不需要的食品,最终造成不必要的浪费。

此外,外卖平台也应进一步优化算法,要平衡好平台、商家和消费者的多方利益,从保护消费者权益合法权益和反对食品浪费的法律要求出发,合理调整商家起送价门槛,避免出现因凑起送价而导致食品浪费的情况发生。

在陈音江看来,相关部门在进行监管时,也应结合实际情况对部分起送价高于店内部分商品的商家进行积极引导,而对于那些有意设置高昂起送价门槛,以图达到诱导、强制消费者多点餐,甚至阻挡消费者点餐的商家,则应进行严肃处理。

合理设置起送价避免“凑单浪费” 专家建议 外卖起送价设置过高恐涉嫌违法