附件2

《中山市未成年人托管服务条例（草案）》

起草说明

中山市教育和体育局委托华南师范大学起草了《中山市未成年人托管服务条例（草案）》（下称《条例（草案）》），现就《条例（草案）》起草有关问题进行说明：

一、制定《条例（草案）》的必要性

近年来，因社会需要、政策变化等多种因素，催生了许多未成年人社会托管机构。这些机构在一定程度上为放学后家长不能及时接回家的中小学生和尚未达到进入幼儿园年龄的婴幼儿提供了包含照护、看管、餐饮、温习功课等方面的便利。但由于国家相关法律法规对未成年人托管服务没有明确具体的准入条件及登记监管要求，这类机构存在食品安全、消防安全、心理健康甚至人身安全等多方面的隐患。中山市政府各职能部门虽然通过各种途径和办法，做了大量工作，但对托管服务的规范和管理存在一定的盲点、漏洞甚至空缺。

《条例（草案）》的起草旨在通过地方立法的形式，明确托管服务的主体、资格、经营范围和服务要求，强化托管服务组织的行业规范意识，增强政府职能部门对托管服务的监管职能和能力，保障未成年人托管服务依法、依规进行。

二、《条例（草案）》的起草依据

《条例（草案）》主要以《中华人民共和国未成年人保护法》《中华人民共和国民办教育促进法》《中华人民共和国传染病防治法》《中华人民共和国食品安全法》《中华人民共和国消防法》等法律为依据，同时还借鉴了上海、南京等多个外省市的托管服务管理规范。

三、《条例（草案）》的主要内容

《条例（草案）》共六章四十八条，分别对总则、托管机构的登记和审批、服务要求、监督管理、法律责任等方面作了规定。

（一）厘清了托管的基本概念

按照立法本意，本条例涵盖为0—6岁婴幼儿提供幼儿园外托管服务和为中小学生提供校外托管服务方面的内容。经调研，使用“托管”一词能为社会普遍认同，并将其范围明确为在本市行政区域内为中小学生提供校外托管服务和为0—6岁婴幼儿提供幼儿园外托管服务以及相关活动。另外，参考新修订的《中华人民共和国民办教育促进法》分类管理模式，对托管机构进行营利、非营利性分类管理。

（二）明确了政府主管部门的职责和权力

对托管服务进行监管的最大困难在于缺乏执法依据。为了解决这个根本性问题，《条例（草案）》对托管服务业务的主管部门进行了明确。考虑到学校内和幼儿园内的托管服务已有《教育部办公厅关于做好中小学生课后服务工作的指导意见》《广东省教育厅关于做好中小学生校内课后服务工作的指导意见》等政策规范，本条例不作规定。

国民经济行业分类（GBT4754-2011）将为0至3岁婴幼儿提供服务的全日制、半日制、计时制托儿所和3-6岁儿童临时看护服务归入“托儿所服务”和“其他居民服务类”，基本业务或者主要业务不属于教育内容，服务重点是保护和促进幼儿的生长发育。经调研，草案规定为0至6岁婴幼儿提供看护服务的托管服务机构（托儿所）管理应由卫生部门作为行业主管部门。而中小学生校外托管服务机构托管对象是中小学生，年龄上比起上述托管服务机构（托儿所）的对象（婴幼儿）要大，托管服务的开展时间在学校正常上课时间之外，校外托管服务与中小学生有很大关系。因此，草案规定中小学生校外托管服务机构的管理应由教育行政部门作为行业主管部门。

（三）确定了相关职能部门的职责和权力

对托管服务进行监管的另一大困难在于政府职能部门分工不明、职权交叉情况。开展托管服务需要进行场所、人员、饮食等多方面的配备，涉及不同职能部门的监管范围。《条例（草案）》对相关职能部门的职责和权力做了针对性的界定，分别规定了市事业单位登记管理部门、民政部门、卫生行政部门、公安消防机构、公安派出所、食品药品监督部门、物价主管部门、其他职能部门应在各自的职责范围内，做好未成年人托管服务机构的相关管理工作。

（四）强化社会监督

草案规定了市政府相关主管部门和各镇（区）应当建立完善的事前、事中、事后的未成年人社会托管监督制度，通过依法规范、科学评估和严格监管等方式，指导和监督从事未成年人社会托管服务的主体依法从业，及时惩处违法从事未成年人社会托管服务的主体。

（五）明确相应的法律责任

草案还对违反本条例应当承担的法律责任做出了明确规定。在法律责任具体条文的设定上，《条例（草案）》对未经批准擅自开展未成年人托管服务、机构及从业人员侵害未成年人身心健康、相关职能部门及工作人员未依法履行职责等方面做了明确规定，规范未成年人社会托管服务的开展，切实保障未成年人利益。

四、关于《条例（草案）》设定的行政许可

考虑到本条例所涉托管服务事关未成年人身心健康成长，不能将其视为一般的商事活动范畴，应当设置一定的行业准入门槛，起到事前监督的作用，以此防范给未成年人带来不可挽回的伤害。本条例在规定由市卫生和教育行政部门，以及各镇区人民政府负责统筹管理托管服务的基础上，明确了无论是营利性还是非营利性的托管机构，为0到6岁婴幼儿或为中小学生开展校外托管服务的，都需要得到卫生或教育行政部门的许可。

设定托管行政许可也有法理、法律上的基础和现实的支撑。未成年人托管服务直接关系未成年人身心健康，对社会托管设定行政许可，符合《中华人民共和国行政许可法》第十二条的规定。在设定的许可主体方面，考虑到中小学生的校外托管机构涉及中小学生的人身安全、身心健康，因此规定由教育行政部门审批许可。考虑到0-6岁婴幼儿在幼儿园外的社会托管服务与婴幼儿的身体健康、智力发育、公共卫生服务、防疫等关系更加密切，这些事项主要是卫生行政部门负责的管理工作，因此规定由卫生行政部门作为审批许可主管部门。

1. 关于《条例（草案）》设定的服务要求

为确保托管的未成年人的人身安全、食品饮用水安全、消防安全及场所功能适应未成年人托管服务需求，需要设定场所、人员、消防、食品的标准。由于国家没有未成年人托管服务的具体规范，本条例如果不设定服务要求或者服务规范，在审批许可、监督管理和追究法律责任方面就没有对应的具体依据。设定服务要求，既要有法律依据，又要符合地方实际。为此，根据中山市教育行政部门以前对类似机构的管理办法设定的标准，参照《中华人民共和国民办教育促进法》等规范，根据现在中山市情况和其他地方设定的标准，由中山市教育行政部门提出了本条例草案的场所、人员等标准。