《温州市家政服务业管理条例（草案送审稿）》起草说明

**一、制定《条例》的必要性和可行性**

提升我市家政服务品质，建立和谐的家政服务关系，形成发达的家政服务市场，不仅是一个重大的民生问题，也是一个严峻的社会问题。2016年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》明确将积极发展家庭服务业作为提高生活性服务业品质的重要组成部分，并对发展家政服务业提出具体指导政策。2019年6月16日发布的《国务院办公厅关于促进家政服务业提质扩容的意见》（国办发〔2019〕30号）指出，“家政服务业作为新兴产业，对促进就业、精准脱贫、保障民生具有重要作用”。

**（一）制定《条例》的必要性**

随着我市社会经济稳步发展、人民生活水平持续提高、人口老龄化日益加深、“二孩”政策逐步推进、家庭规模渐趋小型化、人民对舒适美好生活的追求进一步提升，市民对优质家政服务的需求急速扩张。然而，我市家政服务业发展尚处于低小散弱的初级阶段，由于缺乏统一有效的管理规范和扶持措施，制约行业发展的难题顽症日益凸显并亟待破解，具体表现在以下几个方面：

第一，家政服务供需失衡。近年来我市服务业劳动力持续减少，家政服务人员流动性大、数量严重不足；加之家政服务人员素质普遍不高、职业化程度偏低，形成了供不应求、供不适求的状况，优质的家政服务人员更是“一工难求”。第二，家政市场发育不良。目前全市共有家政服务机构近2400家，以个体经营的职业中介机构为主，经营管理方式落后，具有一定规模和品牌知名度的家政服务企业很少，家政服务行业转型升级缺乏推力，无法满足多元化、多层次的消费需求。第三，家政行业标准不一。家政行业未形成统一的服务标准和规范，家政服务人员缺乏系统性和专门化的职业培训，服务质量难以保障，家政服务消费者仍有高度的焦虑感和不安全感。第四，家政市场秩序混乱。由于监管孱弱，家政市场无证经营、违规操作现象严重，薪酬定价随意并无序上涨，市场整体环境恶劣，行业自律尚未形成。第五，行业诚信体系缺失。家政行业整体诚信不足，缺乏行业诚信规范和诚信监管机制，经营主体、家政服务人员和消费者诚信记录不完整，诚信信息未能实现动态管理和共享。第六，家政立法长期缺位。现阶段，从国家到地方均面临家政立法阙如、治理手段滞后等问题。2012年商务部制定的《家庭服务业管理暂行办法》是涉及家政服务业的直接规范依据，但因其受到立法主体和立法目的的掣肘，在实施过程中面临诸多障碍。我市家政服务业相关行政管理部门在缺乏直接、充分、有效的规范依据的前提下，难以开展制度化、常规化的执法活动。

上述问题严重阻碍了我市家政服务行业的发展进程，并引发了社会各界的持续关注。近三年，市人大代表、政协委员先后提交七件建议提案，要求政府采取有效措施，加强立法工作，规范和引导家政服务业健康发展。2019年，经人大代表差额票决，家政服务人员培训和信用体系建设被列为年度温州“十大民生实事”项目加以实施。现阶段，我市家政服务业发展已进入提质扩容关键期。为了进一步实现家政服务的专业化、标准化和规范化，营造“请得到、用得起、放心用”的家服市场氛围，提升社会治理的法治化水平，增强市民生活的幸福度和获得感，有必要根据我市的具体情况和实际需求制定《温州市家政服务业管理条例》，为助推家政业这一朝阳产业步入高质量发展的“快车道”保驾护航。

**（二）制定《条例》的可行性**

《条例》主要调整我市家政服务行业的经营、服务和消费活动，明确政府管理职责，规定政府对行业的公共服务责任。总体上，其立法主体和立法事项符合《中华人民共和国立法法》第七十二条第二款规定的设区的市的人大及其常委会的立法权限，属于对城乡建设和管理的事项进行地方立法。《条例》拟规定事项未涉及创设行政许可和行政强制等立法事项，并且能够在法定的处罚设定和规定权限范围内实现预设的立法目的。

基于规范家政服务行为，维护家政服务各方的合法权益，促进家政服务业健康发展之立法目的，《条例》拟设的家政服务业管理体制、家政市场主体行为规范、家政服务业扶持与管理措施、法律责任等内容，具有调整和规范市场主体及其活动、推动行业发展的基本规范功能。可以预期，《条例》将对我市家政服务行业和家政服务劳动力市场产生调控效果。另据调查，该立法事项回应民众需求，有较好的社会认知基础，立法的社会可接受程度较高。

目前，我国深圳、宁夏和郑州等省市已颁布地方性法规或政府规章调整家政服务业。在相同的上位法条件下，其他地市的立法实践和立法例给我市制定《条例》提供了经验基础和文本范例，使有效立法具备技术上的重要基础。与此同时，我市人力资源和社会保障局等相关部门在筹建家服市场、探索和实践家政服务人员持卡上门服务、建立诚信电子档案等方面取得了一定的成果并积累了较为丰富的经验。我市规范和促进家政服务业发展的成熟政策和成功做法可通过地方立法加以制度化，形成长效机制，实现行业的规范化、法治化发展。

因此，我市制定《条例》已具备各方面的基础和条件。在酝酿起草《条例》时，可总结相关规范性文件的实施情况，借鉴兄弟城市的立法经验，从本市家政服务业管理工作的实际出发，观察形势、把握重点，形成较为成熟的立法思路，使《条例》更具生命力和可执行性。

1. **《条例（草案）》的形成过程**

市委、市人大、市政府对此项立法工作高度重视。2019年2月27日，温州市第十三届人大常委会第四十次主任会议通过《温州市人大常委会2019年立法工作计划》，将《条例》列为年度立法工作预备项目。按照上级领导的要求，我局负责《条例（草案）》（以下简称草案）的起草工作。本着务实管用、含金量高，有针对性、可操作性和前瞻性的原则，我们深入学习党中央、国务院和省、市外关于促进和管理家政服务业的政策措施。为有效推动家服业立法进程并保证立法质量，我局成立草案起草小组，并委托温州大学法学院课题组参与草案起草工作。

在草案起草过程中，我们秉承科学立法理念积极开展各项研究和起草工作：一是坚持问题导向。草案起草小组认真开展起草前的系列实证调查研究，努力找准问题、对症施策。通过走访、座谈会等形式对家服行业和市场各主体进行充分调研，了解市场现状、各主体的立法诉求和建议；对市人力社保局、商务局、发改委、民政局、卫健委、税务局等部门进行调研，掌握管理和执法中的问题与经验，并了解各部门的立法诉求和建议。二是坚持凝聚共识。起草小组多次邀请专家学者召开立法座谈会、分析会、论证会和评估会，听取多方意见，基于理论研究和实证调研的成果反复斟酌、几易其稿，于2019年6月形成《条例（草案讨论稿）》。7月，我局牵头召开征求意见座谈会，听取各有关行政管理部门、家服市场各主体意见和建议进一步完善条文。三是坚持对标先进。鉴于家政服务业立法涉及面广，影响力大，亟待解决的问题多而复杂，起草小组先后赴宁夏银川市、中卫市和广东深圳市等地深入学习家服业立法经验，考察家服业立法实施情况，并就我市在家服业管理和立法过程中遇到的主要问题与兄弟城市进行充分的交流。

《条例（草案讨论稿）》几经修改，我局又组织温州大学课题组和有关部门的专家，对草案逐条研究、逐项分析、逐句推敲，从制度设计的合法性、合理性、针对性、可执行性到有关表述的严谨性、精准性等方面加以完善，形成《条例（草案征求意见稿）》，并于2019年8月13日至9月12日向社会公开征求意见。期间，共收到来自各部门、处室及社会公众的建议74项。我局组织课题组和有关专家认真研究、逐一回应，最终形成了《条例（草案）》。

1. **需要说明的几个问题**

草案共31条，对立法宗旨、适用范围、基本原则、监管主体、家政服务活动各方的权利和义务、扶持和管理、法律责任等都作了具体规定。需要说明的主要问题如下：

**（一）关于调整对象的范围**

目前，对于作为调整对象的家政服务范围，存在不同理解。分歧主要体现在两个方面：一是服务场所；二是服务事项。就服务场所而言，是仅限于入户，还是应当同时包括固定场所；就服务事项而言，是仅限照护、保洁、烹饪三项，还是包括更多。《国务院办公厅关于促进家政服务业提质扩容的意见》（国办发〔2019〕30号）将家政服务的服务场所作广义理解，既包括入户，也包括固定场所；将服务事项作限定为包括照护以及保洁、烹饪三项服务。商务部《家庭服务业管理暂行办法》则将服务场所仅限于入户，但服务事项却包括烹饪、保洁、搬家、家庭教育以及照护等。草案采用了国务院办公厅的立场，并充分考虑温州实际，明确规定草案所称的家政服务，是指以家庭为服务对象，由专业人员进入家庭成员住所，有偿提供照护、保洁、烹饪等满足家庭生活需求的照料服务（第二条第二款）。由专业人员进入医院、月子中心等固定场所提供前款规定照料服务的，视为本条例规定的家政服务。但是，托幼、养老等机构集中提供的照料服务，不适用本条例（第二条第三款）。

**（二）关于家政服务业的主管部门**

家政服务业虽然涉及用工、培训、经营、卫生等众多领域，但主要集中在用工和就业、经营行为和行业促进，因而主要牵涉三个职能部门的监督管理与服务：人力资源和社会保障部门、商务部门、发展和改革部门。考虑到温州市的实际情况，发改部门主要是从宏观角度履行业促进职能，商务部门对于家服行业的管理、服务的经验和力量又有一定的欠缺，而人社部门从用工和就业角度切入对家政服务业已经实施了较为全面和深入的监督管理，并由此积累了较为丰富的管理经验和人力资源储备，因此，草案规定市、县（市、区）人力资源和社会保障部门承担本行政区域内家政服务行业管理职责，指导、监督家政服务活动（第五条第一款），其他部门在各自职责范围内，做好家政服务活动相关工作（第五条第二款）。

**（三）关于员工制家政服务机构的范围**

目前，在温州能够提供家政服务的主体有经过登记的家政企业和个体工商户，有从事家政服务的职业中介机构，还有无营业执照以个人名义从事家政服务的人员等。从发展趋势来看，与服务人员建立劳动关系的家政服务机构，即标准的员工制家政服务机构，乃是应当鼓励和倡导的发展方向。但是从目前温州乃至全国的实际情况来看，标准的员工制家政服务机构极为罕见，温州更是尚付阙如。事实上，温州的家政服务机构主要以中介机构的形式存在。从这一实际情况出发，草案扩张了员工制家政服务机构的范围，明确规定，员工制家政服务机构不但包括与家政服务人员订立劳动合同的家政服务机构，而且包括与家政服务人员订立服务协议的家政服务机构（第八条第二款）。同时，由于实践中部分家政服务中介机构虽然以介绍的名义从事活动，其本质上却表现出员工制家政服务机构的属性。因此，草案明确规定，家政服务中介机构有介绍家政服务人员从事家政服务活动，并且定期收取或者变相收取管理费等费用的，视其为与家政服务人员订立服务协议的员工制家政服务机构（第九条第二款），并相应享有和承担员工制家政服务机构的权利义务。

**（四）关于家政服务人员的健康检查和培训考核**

为保护消费者的合法权益，草案规定了分类体检制度，并明确规定家政服务机构应当组织家政服务人员按所从事家政服务类别进行上岗前体检；员工制家政服务机构还应当每两年至少组织家政服务人员体检一次（第十二条第二款）。同时，家政服务机构不得安排、介绍未经体检或者健康状况不符合规定的家政服务人员提供烹饪或者对孕产妇、婴幼儿、老年人的照护等家政服务（第十二条第四款）。

为提升家政服务人员的职业技能，草案明确员工制家政服务机构应当对家政服务人员进行上岗前培训，并且每两年至少组织家政服务人员培训一次。同时，提倡家政服务人员参加职业资格评价、职业技能等级认定或者专项职业能力考核。此外还规定，鼓励家政服务机构优先招用、介绍经过职业培训，或者在职业资格评价、职业技能等级认定或者专项能力考核中表现优良的家政服务人员（第十三条）。

**（五）关于家政服务人员工作档案和持证上岗**

为健全服务质量评价和跟踪管理机制，草案规定家政服务机构应当在家政业务平台建立家政服务人员工作档案，如实报送家政服务人员的个人基本信息、犯罪背景核查结果信息、培训和考核信息、从业经历、保险信息、消费者评价和投诉情况以及其他信息（第十五条）。家庭乃相对封闭的私密场所，受到侵犯时无法及时提供救济，因而事先预防显得格外重要。为此，草案规定家政服务人员为消费者提供居家上门服务，应当持人力资源和社会保障部门免费发放的居家上门服务证，该证应当包含前述信息以供消费者查询（第十六条）。

**（六）关于对家政服务业的扶持措施**

为鼓励员工制家政服务机构的发展壮大，草案规定了提供免费的职业培训、优先支持建设职工集体宿舍、优先提供园区配建的职工宿舍、依法组织统一投保、按规定给予社会保险和商业保险补贴、引导金融机构增强金融保险支持、降低融资成本等扶持措施（第十八条）。为促使家政服务机构在社区设置服务网点、家政服务培训基地，草案规定了租赁场地不受用房性质限制，以较低成本提供闲置厂房、社区用房或者提供租金补贴，服务网点和培训基地的水电等费用实行居民价格等优惠措施（第十九条）。为提升家政服务人员职业素质，增强职业保障，草案规定从健康检查、职业培训、住房租赁、社会保险和商业保险、权益维护、表彰激励等方面给予补贴或者其他支持的扶持措施（第二十条）。