附件2

关于《深圳市校外托管机构管理办法

（征求意见稿）》的说明

为了贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持以人民为中心的发展思想，切实保障和改善民生，加强深圳校外托管机构管理，切实保障义务教育阶段中小学生校外托管安全等工作，按照市政府2018年度立法工作计划，市法制办根据《中华人民共和国行政强制法》、《食品卫生法》、《建设工程消防监督管理规定（2012年修订）》，以及在对《深圳市校外午托机构管理办法》（市政府令第199号）进行了科学、规范、深入的立法后评估工作的基础上，起草了《深圳市校外托管机构管理办法（征求意见稿）》（以下简称新《办法》），现将有关情况说明如下：

一、修订的必要性

《深圳市校外午托机构管理办法》（市政府令第199号，以下简称原《办法》）自2008颁布实施至今已近十年，为构建校外午托机构管理和监督工作体制，规范校外午托行业发挥了重要作用。但是随着国家法制的逐步完善，中央“放管服”改革不断深入，以及近年来我市有证校外午托机构数量已远远不能满足日益递增的校外午托学生需求等情况而产生出的实际问题，有必要对原《办法》进行完善。

（一）保持与上位法一致。一是原《办法》设立的以行政审批的形式要求校外午托机构举办者向教育部门提交“设立登记、变更登记、注销登记”等行政审批事项申请缺乏上位依据。二是《食品卫生法》自2015年10月1日起施行，食品安全方面监督管理等规定有必要进一步细化。三是公安部2012年修订了《建设工程消防监督管理规定》（公安部令第119号），对不同领域的建设工程进行了新的规定，尤其针对建筑工程消防设计和竣工验收的备案抽查、执法监督等方面，直接关系到校外午托机构举办者开展登记申请和服务活动。上述新制定和修改的法律、部委规章，在审批工作方面确立了许多新的管理规范，亟待根据有关规定调整我市原有做法。

（二）与本市进一步加强义务教育阶段学生午餐午休管理的政策保持一致。2018年7月30日，市政府办公厅发布《关于进一步加强义务教育阶段学生午餐午休管理的意见》（市府办规〔2018〕8号），为完善我市义务教育阶段学生午餐午休管理机制，妥善解决学生午餐午休这一重大民生问题提出了若干意见，其中包括建立联席会议制定、各区完善学生午餐午休管理机制、明确“校内为主、校外为辅”的原则、调整校外午托机构登记设立性质和加强校外午托机构日常监督管理等方面内容。鉴此，原《办法》应当根据新形势下的政策导向进行相应的调整，并保持与市政府决策一致。

（三）简化申请登记流程。原《办法》规定的审批流程设定了前置行政审批，而且环节较多、耗时较长，不利于我市校外午托行业、市场发展，在一定程度上导致了校外午托机构有限数量与逐年递增的学生午托需求不相匹配。我市有必要根据实际情况建立简化申请登记流程，完善事中、事后监督管理，制定更具操作性的管理办法。

（四）解决一些新问题、新情况。原《办法》经过较长时间的实践，在校外托管机构设立的性质、申请流程、事中事后监管、执法查处等方面存在不完善之处。导致在实际执行中发生的一些问题难以得到妥善解决，有必要在总结经验的基础上，完善或者明确相关管理规范，建立长效机制。

因此，有必要对原《办法》进行修改，采取废旧立新模式，以公布新《办法》取代原《办法》。

二、需要说明的问题

**（一）关于修订方案的方向。**

根据我办2017年度牵头开展针对原《办法》立法后评估工作，以及多次召开针对原《办法》修订工作座谈会所了解到的情况，从宏观上而言，本次修订方案主要突出体现两个方向，一是贯彻落实市政府涉及义务教育阶段中小学生托管服务的总体思路，坚持以“校内为主、校外为辅”的原则发展学生托管服务，为需要托管服务的学生提供方便；二是针对校外托管机构，按照设立目的分为两种类型，即以营利为目的的进行商事登记，以非营利为目的的进行民办非企业单位登记。鉴此，新《办法》新增加了商事登记方面的相应规定。（第四条、第七条、第十条等）

**（**二**）关于新《办法》标题。**

由于原《办法》“附则”中“第五十五条”规定了“在下午放学后为学生提供晚托服务的，按照本办法进行管理”的内容，即原《办法》所调整的对象已经包括了校外晚托机构。鉴此，从针对校外托管服务、机构和行业的管理的角度出发，并为了体现更为准确、宏观的概念，且与近期省相关文件确立的托管服务范围相一致，拟将标题修改为“深圳市校外托管机构管理办法”。

**（三）关于调整校外午托机构性质。**

关于校外托管机构性质，原《办法》只允许设立为民办非企业单位，不以营利为目的。新《办法》参照2017年9月1日起施行的《民办教育促进法》对民办教育机构已经允许举办者设立营利性和非营利性共两类民办教育机构的趋势，同时考虑到并非所有的举办者都意愿成立非营利性的校外托管机构，针对校外托管机构所提供的是就餐、午休、晚托等托管服务的性质，从实际出发，调整了原《办法》中关于只允许校外午托机构举办者设立非营利性民办非企业单位的规定，新《办法》允许举办者按照机构成立目的选择进行商事登记或民办非企业单位登记，致力于逐步减少目前“黑午托”数量，让“黑午托”择机转正，纳入政府监管视线。（第七条、第四十七条第二款）

**（四）关于简化申请登记流程。**

为了与新时代中央深化“放管服”改革、推进政府管理改革和经济社会持续健康发展的战略相衔接、相适应，并根据《行政许可法》的有关规定，拟取消校外托管机构申请登记的前置行政审批环节，新《办法》规定举办者按照民办非企业单位登记管理法规或者商事登记管理法律法规依法进行登记、变更登记、注销清算等内容，取消了前置行政审批的规定，但为了确保学生的生命财产安全，规定了校外托管机构必须符合食品经营、消防条件后才可以开展相关服务活动。此外，多年来教育行政部门牵头实施对校外午托机构的审批管理和政策统筹，但鉴于校外午托机构提供的服务本质上是一种社会服务而非教育教学行为，涉及消防、卫生、食品安全、行政执法等专业领域，这些领域不是教育行政部门的法定职责范围，教育行政部门也不具备对这些领域做出判断的职责和能力，难以实施有效的审批和监管，因此删除了原《办法》中规定市教育行政部门作为主管部门的规定。（第九条、第十一条）

**（五）关于调整食品经营、消防规范指引。**

鉴于《食品安全法》、《建设工程消防监督管理规定（2012年修订）》均颁布实施，以及在新《办法》颁布实施后，为了促使规章和政策衔接畅通、落到实处，新《办法》规定了市场监管部门、消防部门可以会同相关行政部门，根据卫生、食品安全和消防的法律、法规和规章，结合本市校外托管机构实际，分别制订校外托管机构的食品安全条件指引和消防条件指引。（第九条）

**（六）关于搭建联席会议制度、信息共享机制。**

原《办法》实施多年来，在信息共享、责任分配、联动配合等方面缺乏有力抓手，各部门间协调力度不足，因此，在监督管理环节，要强化各部门联动联通、形成合力，加强事中事后监管力度，包括加强对校外托管机构的年度检查方面，畅通投诉推送机制。（第五条、第二十七条、第二十八条、第三十二条等）

**（七）关于设立过渡期。**

考虑新《办法》调整了机构设立的有关标准，为确保新旧规章之间的顺利衔接和稳定过渡，要求按照原《办法》设立的校外午托机构应当符合新《办法》的规定，自新《办法》生效之日起1年内，仍达不到新《办法》规定条件的，其民办非企业单位年度检查结论为不合格。（第四十七条）

**（八）关于机构开展有偿教育辅导、培训的规定。**

鉴于举办者为了更有效利用机构场地，节约成本等实际经济效益，可能会提供除了托管服务以外的有偿教育辅导、培训等服务，但该类服务需要取得教育部门的批准，因此在新《办法》中新增规定“校外托管机构开展有偿教育辅导、培训的，应当依法向教育行政部门申请审批，并取得办学许可证后方可开展相关活动”。（第四十五条）

**（九）关于学生家长之间互助提供托管的规定。**

基于友好睦邻和好意施惠等邻里关系，学生家长之间存在相互为子女及其同学提供善意托管协助的实际情况，这种情况往往托管的人数和规模都比较小，因此从社会管理的成本和效率考虑，参照借鉴《深圳市实施<校车安全管理条例>若干规定》的立法思路（如，第二条规定“本规定所称校车，是指依照《校车安全管理条例》和本规定的规定取得使用许可，用于接送学龄前幼儿和接受义务教育的学生上下学的7座以上的载客汽车”），认为托管学生数不满8人的，受托家长可以不登记设立校外托管机构。但同时也强调了，提供托管的行为是一种委托与受托的民事法律关系，因此要求受托家长和委托学生监护人之间应当签订托管协议，并且要确保为学生提供一个安全的休息、就餐环境，尽到管理责任。（第四十六条）