

上海率先研究制定家政服务立法

拟明确家政人员落户政策

□记者 陈颖婷

本报讯 随着二孩政策实施和社会老龄化程度加深，家政服务已成上海市民生活中的“刚需”。与此同时，人员流动大、安全和诚信堪忧、服务标准无章可循、市场无序竞争等问题也凸显出来。昨天，全国首部省级家政立法——《上海市家政服务条例（草案）》在市十五届人大常委会十四次会议上提交初审。

据了解，《条例（草案）》以“赋能促发展”和“监管促规范”两方面为立法定位，共七章四十二条，由机构和人员、规范和管理、促进和发展、行业建设、法律责任等部分组成。

从保障公众安全的角度，立法中明确了家政服务人员具有向雇主自证健康的义务，在患有传染性疾病时不得从业。同时《条例（草案）》中对用户与服务人员双方涉及人格权、健康权、生命权等的权利义务关系作了一体化的规定。

《条例（草案）》鼓励发展“员工制家政服务机构”。其中规定员工制家政服务机构应与服务人员签订劳动合同，建立劳动关系，按月足额缴纳城镇职工社会保险费；或者签订服务协议，统一为其安排服务内容，代发服务报酬，并对家政服务人员开展持续的管理。与机构签订服务协议的家政服务人员，可以按照国家和本市有关规定参加社会保险。员工制家政服务体系中，机构与用户直接签订合同，家政服务人员与用户之间则不存在合同关系，这使得管理责任更加直接明确，有利于提升家政服务的规范化专业化水平。

金山举行政法微电影大赛颁奖典礼

扫黑除恶题材获一等奖

□记者 王川

本报讯 昨天下午，金山区第二届政法微电影大赛颁奖典礼在金山区会议中心举行。

今年共有 127 部作品参赛，内容题材多元，形式展现方式多样。最终金山公安分局报送的影片《猎豹》夺得此次大赛一等奖，这也是上海首部扫黑除恶题材的微电影，影片通过再现真实案件，让社会各界共同关注扫黑除恶专项斗争，呼吁市民积极检举黑恶势力违法犯罪行为，共创平安和谐社会。

据介绍，本届微电影大赛自启动以来，金山区共有 700 多名群众参与演出，共同创作了 127 部微电影和微视频作品，

《条例（草案）》还规定了多项行业扶持措施。此次立法支持社区家政服务站建设，符合条件的可减免租赁费用。同时，落实技能培训补贴。家政服务机构组织家政服务人员参加职业培训，按照有关规定给予培训费补贴。

《条例（草案）》明确给家政人员提供体检服务。家政服务人员健康状况应当符合岗位要求，家政服务机构组织在家政服务管理平台上备案的家政服务人员参加体检的，按照相关规定给予体检费用支持。立法还支持家政商业保险发展，鼓励保险机构开发家政商业保险产品，鼓励家政服务机构、人员、用户购买相关保险产品。

此次立法拟给予家政服务人员居住积分激励。明确家政服务人员可以按照本市居住证积分管理办法有关规定，申请积分办理，享受相应公共服务，符合本市落户政策规定的家政服务人员，可以申办本市常住户口。

值得关注的是，《条例（草案）》创设了“标准引领、合同规范、平台管理、信用评价”为主线的监管机制，推行家政服务标准化体系。其中明确要建立家政服务管理平台，对家政服务机构和人员的基本信息进行归集和备案。该平台以持证上门服务为载体，建立家政服务机构和服务人员信息库，通过信息比对，查验机构和人员信息的真实性，进行行业监管。鼓励行业组织和第三方机构基于平台采集信用信息，对家政服务机构和服务人员开展信用评价和信用服务，实行信用激励与约束。

反映的都是金山人、金山事、金山情。其中既有邻里守望、见义勇为、社区共治、全科警察、平安英雄、禁毒妈妈、消防战士、联防队员等满屏的正能量；也有揭露假恶丑的题材，如扫黑除恶、反电信诈骗、反校园霸凌、打击碰瓷党等。值得一提的是，所有微电影中的故事全部来源于真实案例。

金山区政法委表示，通过连续两届开展政法微电影大赛，广泛发动群众、引导群众通过微电影的形式，自编、自导、自演，参与记录平安建设、法治建设进程，诠释身边典型案例，演绎金山政法故事，使金山政法宣传内容更接地气、喜闻乐见。大赛已成为金山政法宣传的一张名片。



政法微电影大赛颁奖现场

记者 王川 摄

上海开锁业规范现状调研

【内容摘要】开锁业与市民生活息息相关，却普遍存在违规开锁、

肆意喊价、无证上岗等不规范现象，这对家门安全、社会管理造成一定

影响。目前上海市并无专门的管理措施和办法，通过调研了解开锁行业

存在问题，分析问题原因所在，进而提出有效对策，对于促进开锁业规

范化、提升市民安全感、推动城市精细化管理将具有十分重要的意义。

【关键词】开锁业 开锁服务 行业规范 锁匠管理

□蒋芳伟 程硕 李梦雪 班晓婷

开锁业通常指技术性开启、修理各种锁具，配置各类锁具钥匙的行业，其具有技术性强的特点，事关市民家门安全，呈现一定特殊性。现实中上海市针对开锁行业并未实行专门化管理，行业存在较大开放度，这也导致违规开锁、肆意喊价、侵害市民权益的行为频频发生。2017 年习近平总书记在两会上特别提到，上海这种超大城市，管理应该像绣花针一样精细。为此，从提升城市精细化管理的角度出发，推动开锁程序规范化、市民服务标准化、开锁监管安全化，于上海市而言将具有重要的现实意义。

一、当前开锁业存在问题汇总

（一）缺乏有效规范，管理主体不清

不同于江苏等省通过立法将开锁业纳入专门管理，上海市对此并无专门管理规范，可依据的规范性文件主要为公安部于 2007 年下发的《关于规范开锁经营单位经营行为加强开锁行业管理的通知》和 2010 年公安部、人社部和原国家工商总局联合下发的《关于加强开锁行业管理严厉打击利用开锁技术违法犯罪的通知》。但前述两项《通知》侧重于治安管理，具有法律效力层级较低、运动式管理明显这两个特点，随着公安部门任务加重，现今开锁治安管也已淡化。因缺乏有效立法规范，无法确定负责开锁业的管理主体，其他部门对于与开锁业规范化有关的开锁程序、锁匠管理、价格制定等也并无相应管理权限，存在管理主体不清的问题。

（二）违规开锁频发，开锁肆意喊价

正规的开锁程序应当包含身份核验、锁匠启锁、登记开票、售后服务等环节，但目前上海市呼叫开锁上门服务时，存在诸多违规开锁的情况，只要消费者肯付钱，经过简单沟通，锁匠通常会直接开启门锁，却将重要的身份核验、登记开票等过程忽略，这将造成严重安全漏洞。目前市场上对开锁服务并未制定相应指导价，均由锁匠自行开价收费，同样一把普通 B 级锁的收费幅度在 50—150 元之间。呼叫开锁服务通常具有紧急性，部分锁匠会借此加价或故意拖延，导致市民被迫支付更高的费用。类似的行为还表现在，部分锁匠会欺骗门锁已坏，通过暴力开锁迫使市民更换新锁，由此加重市民负担。

（三）锁匠无证上岗，缺乏行业自治

目前上海市并无配套的锁匠培养、考核和监督机制，个人从事开锁工作不需要特别许可，互联网的普及也让开锁技术变得更加触手可及，入门门槛极为低下，甚至导致开锁犯罪的发生。当前上海市并无相应的开锁行业协会，虽然许多开锁匠自称经过公

安备案，但普遍都无证上岗，身份信息难以核验，锁匠职业自律性不足。虽然 2017 年部分锁匠自发成立上海市锁业专业委员会，致力于行业规范化探索，但其囿于挂靠部门的空位而缺乏独立社团法人身份，并不具备成为行业协会的基础，由此在引领行业自治、规范服务等方面尚有许多先天不足。

二、提升开锁行业规范度路径思考

（一）摸排行业实情，科学立法论证

开锁业既是服务行业，又属于技术性行业，针对当前存在的行业乱象和问题，需要专门的法律规范进行规制和指引，包括管理主体、服务规范、锁匠培养、行业自治和法律责任等方面。但立法活动应当基于现实情况，方能科学立法、对症下药，为此需要有关部门对开锁行业进行彻底的摸排统计，包括人员数量、经营模式、服务行情等情况，充分听取从业人员的意见，了解市民对该行业的反馈，以提升城市精细化管理、促进行业规范化服务的角度进行相应的立法草案设计，进而真正落实行业管理。

（二）筹建行业协会，完善锁匠培管体系

行业协会是行业内部的自我管理、监督组织，它能够起到减轻行政部门压力、凝聚行业共识、推动行业规范建立的作用。目前上海市已有部分锁匠自发探索行业自治的模式，这是良好的现象。政府部门应当借助现有基础，推动成立开锁行业协会，授予协会相应的管理权限，负责日常锁匠培养、资质认定、市场服务和纠纷调解等事项，进而推动开锁业的规范化管理。未来行业的规范化将以锁匠培养和管理为核心，在此需要完善协会会员规则、锁匠技术教学、锁匠技能考核、锁匠证照发放、锁匠服务标准、锁匠职业道德教育、锁匠违规惩戒等配套制度，对锁匠实行全方位的管理。

（三）围绕市民服务，构建信息服务平台

开锁服务既需要规范化，也需要安全化，由此应实行全方位管理，现实中的难点和重点在于开锁服务过程的监管。在此可以借鉴江西省的管理经验，借助科技手段建立上海市统一开锁业信息服务平台，由行业协会负责平台具体管理，其运营模式将参照美团、滴滴打车等业务，市民通过该平台呼叫开锁服务，平台将根据实际情况派配相应锁匠。锁匠应当将开锁情况如实反馈至该平台，而市民也可通过该平台查询锁匠信息、给予服务评价、支付开锁费用，切实提升服务规范性，进而保障市民的权益。这样的模式对锁匠自身也是一种考验，包括服务态度调整、个人技能提升、业务模式改变等，也需要预留相应的时间供各方适应，从而更好地服务市民。

“法治建设与社会管理创新”

调研成果选

华东政法大学研究生院 上海法治报社 联合主办